

LANDSTINGSREVISIONEN

# Granskning av styrning och kontroll över verksamhetsövergripande projekt

Rapport nr 09/2013



## Innehåll

1.	Sammanfattande analys.....	3
1.1.	Rekommendationer .....	4
2.	Bakgrund .....	5
3.	Revisionsfrågor.....	5
3.1.	Avgränsning .....	5
4.	Revisionskriterier .....	5
5.	Metod .....	6
6.	Resultat av granskningen .....	6
6.1.	Riktlinjer och styrande dokument .....	6
6.1.1.	Landstingets regelverk från år 2009 .....	6
6.1.2.	Landstingets ledningssystem .....	6
6.1.3.	Projektil .....	7
6.2.	Beskrivning av granskade projekt.....	7
6.2.1.	Ledningssystemet .....	8
6.2.2.	Beställningar till Svar (BtS) .....	11
6.2.3.	Datalager.....	14
7.	Analys .....	16

## 1. Sammanfattande analys

Vi har granskat styrning och kontroll över tre av landstingets verksamhetsövergripande projekt. Dessa är projekt för framtagande av ett ledningssystem, projekt för framtagande av system för att förbättra remisshanteringen (BtS) och projektet Dataglager. Det sistnämnda projektet gäller framtagande av ett system för att på ett ställe lagra och strukturera information från flera olika verksamhetssystem. I granskningen ingår inte hur väl ledningssystemet, BtS och Datalagret kommer att fungera i praktiken när projekten är genomförda.

En sammanfattande bedömning utifrån granskningen är att landstingsstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig organisation, styrning och uppföljning av verksamhetsövergripande projekt. Denna slutsats bygger vi på att:

- Det saknas beslutade riktlinjer för hur verksamhetsövergripande projekt ska hanteras.
- Det saknas formella beslut kring projektstarter och budgetar.
- I ett av projekten är det stora brister i kontrollen. I detta projekt har projektägaren exempelvis inte haft någon uppföljning av projektets ekonomi.
- Det är otydligt hur interna resurser som används i projekten ska följas upp.

Nedan sammanfattas de viktigaste iakttagelserna från respektive projekt.

### Projekt ledningssystem

- Det finns ingen uppdaterad projektplan för projektet.
- Det finns ingen dokumenterad budget för projektet.
- Det finns ingen dokumenterad uppföljning över projektets kostnader.
- Det finns ingen beslutad tidsram för projektet.
- Det finns inget dokumenterat avtal mellan landstinget och den externa projektledaren. Den externa projektledaren är inte upphandlad. Det finns heller ingen uppföljning av landstingets kostnader för den externa projektledaren.

### Projekt BtS

- Projektet startades utan något formellt beslut om budget.
- Det är otydligt vem som har mandat att fatta beslut om projektet.

## Projekt Datalager

- Beslut om att genomföra projektet är taget av informatikstyrgruppen. Vi har inte funnit något dokument som visar att informatikstyrgruppen har befogenhet att besluta om projektet. Enligt landstingets regelverk 2009 är informatikstyrgruppens befogenheter begränsade till att bereda och initiera beslut.

### 1.1. Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att säkerställa att landstinget har:

- Dokumenterade riktlinjer för hur verksamhetsövergripande projekt ska styras, följas upp och kontrolleras.
- En rutin för beslut kring budget och igångsättande av verksamhetsövergripande projekt.
- En uppföljning av status och ekonomiskt utfall av verksamhetsövergripande projekt.
- En översikt över samtliga beslutade och pågående verksamhetsprojekt.

Landstingsstyrelsen bör även utvärdera behovet av utbildning för projektarbete och eventuella utbildningskrav för personer som får projektledande roller.

## 2. Bakgrund

Det pågår flera verksamhetsöverskridande projekt i landstinget.

Revisorerna har i sin granskningsplan för år 2013 beslutat att genomföra en granskning av landstingsstyrelsens styrning av verksamhetsövergripande IT-projekt.

## 3. Revisionsfrågor

Har landstingsstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig organisation, styrning och uppföljning av verksamhetsövergripande projekt med IT-stöd? För att svara på den övergripande revisionsfrågan har vi formulerat följande underliggande revisionsfrågor.

- Finns beslutade riktlinjer för hur landstingsövergripande projekt ska hanteras i landstinget?
- Har granskade projekt en dokumenterad projektorganisation?
- Finns rutiner för att styra och följa upp projektens ekonomiska status?
- Finns definierade mål för projektens resultat både i egenkap av verksamhetsnytta och av ekonomiska ramar?
- Finns en dokumenterad uppföljning av projektens status och eventuella avvikelser?
- Finns rutiner för att hantera avvikelser i projekten?

### 3.1. Avgränsning

Vi har granskat tre verksamhetsövergripande projekt med IT-stöd. Dessa tre projekt är:

- Landstingets ledningssystem som ska uppfylla Socialstyrelsens krav på ett systematiskt kvalitetsarbete.
- Beställningar till Svar (BtS) som syftar till att förbättra processen kring hanteringar av remisser och svar i vården.
- Datalager som omfattar uppbyggnaden av en databas för att hantera data från landstingets olika IT-system.

Vi har inte granskat resultatet av respektive projekt. Det vill säga vid granskningen ingår inte att granska hur väl ledningssystemet, BtS och Datalagret kommer att fungera i praktiken när projekten är genomförda.

## 4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Vi har utgått från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap 7§
- Landstingets styrdokument

## 5. Metod

Vi har genomfört granskningen genom att studera dokumentation kopplad till respektive projekt. Vi har genomfört ett drygt 10-tal intervjuer med nyckelpersoner kopplade till projekten. Vi har intervjuat projektägare och projektledare för respektive projekt som ingår i granskningen. Vi har dessutom genomfört intervjuer med verksamhetschef för informatikenheten och leveransansvarig för projekt vid informatikenheten. Vi har samtalat med förvaltaren för landstingets projektguide och landstingets redovisningschef. Vi har även stämt av rapporten med chefen för verksamhetsområde regionvård och chefen för verksamhetsutvecklingsstaben.

## 6. Resultat av granskningen

### 6.1. Riktlinjer och styrande dokument

De regler vi identifierat som omfattar landstingets projekthantering är följande.

#### 6.1.1. Landstingets regelverk från år 2009

I landstingets regelverk finns en definition av projekt:

- Externa eller interna pengar med krav på särredovisning.
- En tidsbegränsad händelse.
- Specifika händelser som innefattar personalkostnader.
- Ett projekt kräver att kostnader och intäkter måste kunna fångas i verksamheten dvs. kunna särredovisas.

Av regelverket framgår att alla ovanstående kriterier inte behöver vara uppfyllda för att händelsen ska bli definierad som ett projekt.

Regelverket hänvisar till ett dokument som heter ”Projektguiden” vilket finns tillgängligt på landstingets intranät. I projektguiden finns bl.a. riktlinjer för hanteringen av projektens ekonomi- och administration.

I regelverket står att investeringsprojekt liksom IT-projekt och medicintekniska projekt inte innefattas.

I regelverket har vi inte funnit någon definition av vare sig IT-projekt eller investeringsprojekt. Däremot säger regelverket att IT-utvecklingsarbete normalt bedrivs i projekt.

#### 6.1.2. Landstingets ledningssystem

I landstingets ledningssystem finns ett styrande dokument som omfattar projekthantering. Dokumentet är beslutat av landstingets ekonomichef.

Det är oklart om detta dokument endast gäller för landstingets ekonomifunktion eller för hela landstinget.

### **6.1.3. Projektil**

Under år 2010 påbörjade en arbetsgrupp inom landstinget ett projektarbete med att ta fram ett förslag till en generell projektmodell för landstinget. Projektmodellen presenterades för landstingets ledningsgrupp i november 2010 varpå ledningsgruppen godkände den fortsatta inriktningen på arbetet.

Chefen för verksamhetsutvecklingsstaben har i egenskap av projektägare för ovanstående projektarbete år 2012 beslutat om att rekommendera projektmodellen Projektil.

Av granskningen har det inte framkommit några beslut från landstingsdirektören om att projektmodellen projektil ska användas i landstinget. Inte heller har landstingsdirektören gett i uppdrag till någon annan att i hans ställe besluta om projektil.

På landstingets intranät finns en särskild informationsrubrik om projekt och uppdrag. Här finns bl.a. hänvisning till projektmodellen Projektil inklusive manual för denna modell.

Det finns inga övergripande beslut i landstinget om att projekt ska följa Projektil. Däremot har exempelvis verksamhetschefen för informatikenheten beslutat om att använda Projektil för alla IT-projekt som drivs av informatikenheten.

### **Vår kommentar**

Det saknas övergripande regler och riktlinjer för hur verksamhetsöverskridande projekt ska hanteras i landstinget.

Det är oklart om dokumentet som finns i ledningssystemet är giltigt för hela landstinget.

Det är otydligt vilken projektdefinition de granskade projekten omfattas av. Projekten är ofta en kombination av IT, investeringar och verksamhetsutveckling.

## **6.2. Beskrivning av granskade projekt**

De tre projekten vi valt att granska är samtliga landstingsövergripande och resurskrävande med syfte att på olika sätt förbättra vård, styrning och ledning i landstinget. Samtliga tre projekt innefattar även en del IT-systemutveckling.

Nedan följer en sammanfattning av vår granskning av respektive projekt.

### 6.2.1. Ledningssystemet

<b>Projekttyp:</b>	Verksamhetsprojekt med IT-stöd
<b>Omfattning:</b>	Involverar samtliga verksamheter i landstinget. Projektkostnaden är oklar.
<b>Projekttid:</b>	Oklart, har pågått sedan år 2009.
<b>Beställare:</b>	Landstingsstyrelsen
<b>Projektägare:</b>	Chefen för planeringsstaben
<b>Projektledare:</b>	Externt inhyrd projektledare

Kontrollfråga	Iakttagelse	Kommentar
Har projektplan eller liknande dokument upprättats för projektet?	Delvis	Det finns en projektplan men den är inte uppdaterad efter senaste omstarten av projektet i slutet av år 2012.
Framgår projektets mål av projektplan eller annat beslutsunderlag?	Delvis	Mål finns i den ursprungliga projektplanen, oklart dock om planen fortfarande gäller.
Är projektet tidsbestämt?	Delvis	Tidplanen i den ursprungliga projektplanen är inaktuell. Landstingsstyrelsens direktiv från april år 2009 var att ledningssystemet skulle vara infört senast 30 september år 2012. Landstingsstyrelsen har inte beslutat om någon ny tidplan.
Finns ett dokumenterat beslut om att genomföra projektet?	Ja	Lts 2009-04-28 § 89 (VLL 607-2009)
Är beslutet om att genomföra projektet fattat av behörig beslutsfattare?	Ja	Landstingsstyrelsen har beslutat. Efter omstarten har styrelsen inte fattat något nytt beslut.
Har projektet en beslutad budget?	Nej	Av den ursprungliga projektplanen framgår att ingen budget upprättats specifikt för projektet utan hanteras av styrgruppen.  Det finns ingen sammanhållen budget för projektet. Väsentliga delar av projektet är inte kostnadsberäknat, bl.a. kostnader för den externa konsulten och övrig personal som ingår i projektet. Inte heller framgår hur länge dessa resurser kommer att nyttjas i projektet.  Vid granskningen har vi efterfrågat beslutet som ligger till grund för investeringsramen men inte fått fram detta underlag.



Kontrollfråga	Iakttagelse	Kommentar
Är budgeten beslutad av behörig beslutsfattare?	-	Sammanhållen budget saknas se ovan.
Är det tydligt vilka kostnader som ska belasta projektet?	Nej	Av ursprunglig projektplan framgår att personalkostnader för resurspersoner och experter hanteras av respektive verksamhetschef eller stabschef.
Följer projektledare och projektägare upp att projektet följer beslutad budget?	Nej	Projektägaren har ingen uppföljning av projektets ekonomi.
Har projektet en beställare, projektägare, styrgrupp, projektledare och projektgrupp?	Ja	-
Är den externa projektledaren upphandlad för projektet?	Nej	Den externa konsulten är inte upphandlad.
Finns det avtal som specificerar den externa konsultens kostnader och uppdrag?	Nej	Det saknas skriftligt avtal.
Har projektägaren följt upp vilka kostnader landstinget har för den externa konsulten?	Nej	Det finns ingen uppföljning av landstingets kostnader för den externa konsulten. Vi har i samband med arbetet av denna granskning inte kunnat få se uppgifter på landstingets kostnader för konsulten.
Finns en löpande och dokumenterad projektuppföljning?	Delvis	Det finns dokumenterade mötesanteckningar från projektets styrgruppsmöten på en samlad projektplats. Tidvis har projektet stått stilla pga. ledigheter.
Återrapporteras projektet löpande till beställaren?	Nej	Styrelsen endast fått avrapportering om ledningssystemet vid ett tillfälle (Lts 2010-04-27 § 69). Av protokollet framgår inte vad informationen bestod av. Styrelsen vidtog inga beslut med anledning av informationen.  Landstingsstyrelsens arbetsutskott har sedan år 2009 fått information om ledningssystemet vid tre tillfällen. Samtliga tillfällen år 2013. Två av dessa tillfällen var i samband med träffar med revisorerna där revisorerna begärt att få information om arbetet med ledningssystemet.

### **Summering av ovanstående iakttagelser:**

- Det finns ingen uppdaterad projektplan för projektets genomförande.
- Det finns ingen dokumenterad budget för projektet.
- Det finns ingen dokumenterad uppföljning över projektets ekonomi.
- Det finns ingen beslutad tidsram för projektet.
- Det finns inget dokumenterat avtal mellan landstinget och den externa projektledaren.
- Det finns ingen uppföljning av landstingets kostnader för den externa projektledaren.

## 6.2.2. Beställningar till Svar (BtS)

<b>Projekttyp:</b>	Verksamhetsprojekt med IT-stöd
<b>Omfattning:</b>	Involverar samtliga kliniker som remitterar och mottar och besvarar remisser i landstinget. Uppskattad kostnad för projektet är 30 miljoner kronor.
<b>Projektid:</b>	Klart år 2015. Landstingsdirektören har skrivit under avsiktsförklaringen år 2012.
<b>Beställare:</b>	Chefen för verksamhetsområde regionvård
<b>Projektägare:</b>	Chefsläkare
<b>Projektledare:</b>	Externt inhyrd projektledare

Kontrollfråga	Iakttagelse	Kommentar
Har projektplan eller liknande dokument upprättats för projektet?	Ja	Det finns en undertecknad avsiktsförklaring för projektet. Det finns även en projektplan framtagen enligt projektilmodellen vilken är kommunicerad med beställaren. Projektplanen är dock inte formellt fastställd ännu.
Framgår projektets mål av projektplan eller annat beslutsunderlag?	Ja	Finns i avsiktsförklaringen. Både projekt-mål och effektmål finns även dokumenterade i utkastet till projektplan.
Är projektet tidsbestämt?	Ja	Målsättningen är att detta projekt är klart år 2015. Tidsramen framgår dock inte av avsiktsförklaringen utan av projektplanen.
Finns ett dokumenterat beslut om att genomföra projektet?	Ja	Det finns en avsiktsförklaring undertecknad av landstingsdirektören.
Är beslutet om att genomföra projektet fattat av behörig beslutsfattare?	Oklart	Det är oklart om projektet omfattas av landstingsstyrelsens delegationsordning eller förteckning av tjänsteåtgärder till landstingsdirektören.
Har projektet en beslutad budget?	Nej	Däremot har projektledaren en uppskattad budget som denne utgår från i sin uppföljning av projektets kostnader.  I samband med avsiktsförklaringens undertecknade fick deltagarna i information om att projektets uppskattade kostnader skulle uppgå till omkring 30 miljoner fördelat under en treårsperiod. Projektet är fortfarande i en planeringsfas. När alla tilläggsavtal är klara kommer projektägaren att upprätta en

Kontrollfråga	Iakttagelse	Kommentar forts. från föregående sida
		<p>fullständig budget och därefter kommer projektägaren att lägga fram ett investeringsäskande.</p> <p>Hittills belastar projektets kostnader (konsultkostnader för BtS och uppgradering av befintligt IT-system) informatikenhetens driftbudget. Kostnaderna går att följa eftersom projektet har ett projektnummer i bokföringen.</p>
Är budgeten beslutad av behörig beslutsfattare?	-	<p>Det saknas beslut om budget.</p> <p>BtS är ett stort projekt som omfattar flera olika delprojekt. I avvaktan på beräkningsunderlag och offerter från leverantörer för olika tilläggsavtal har projektet ännu inte kunnat utarbeta en fullständig budget.</p>
Är det tydligt vilka kostnader som ska belasta projektet?	Ja	Projektledaren visar på kostnader för externa konsulter och IT-utvecklingskostnader. Interna resurser belastar inte projektets budget.
Följer projektledare och projektägare upp att projektet följer beslutad budget?	Ja	Projektledaren visar på dokumenterad uppföljning både i antalet arbetade timmar för inblandade i projektet (interna och externa) samt kostnader som uppkommit på grund av projektet.
Har projektet en beställare, projektägare, styrgrupp, projektledare och projektgrupp?	Ja	
Är den externa projektledaren upphandlad för projektet?	Ja	
Finns det avtal som specificerar den externa konsultens kostnader och uppdrag?	Ja	Konsulten avropas från ett ramavtal. Projektledaren avropas på 100 procent enligt en tidplan till och med 2014-12-31. Beräknad årsarbetstid 1600 timmar enligt fastställt pris.
Har projektägaren följt upp vilka kostnader landstinget har för den externa konsulten?	Ja	Projektledaren har anlitats genom informatikenhetens upphandlade konsultavtal. Eftersom kostnaden belastar informatikenhetens driftsbudget är det informatikenheten som följer upp dessa konsultkostnader i projektet.

Kontrollfråga	Iakttagelse	Kommentar
Finns en löpande och dokumenterad projektuppföljning?	Ja	Projektledaren använder en standardiserad mall som exempelvis omfattar framsteg i projektet, avvikelser och ekonomi. Mötesanteckningarna från styrgruppen finns samlade på den digitala projektplatsen.
Återrapporteras projektet löpande till beställaren?	Ja	Beställaren uppger att hon löpande hålls informerad genom projektplatsens informationsmaterial samt kontakter med projektägare och projektledare.

#### Summering av ovanstående iakttagelser:

- Projektet startades utan något formellt beslut om budget.
- Det är otydligt vem som har mandat att fatta beslut om ett projekt i storleksklassen 30 miljoner kronor.

### 6.2.3. Datalager

<b>Projekttyp:</b>	Verksamhetsprojekt med IT-stöd
<b>Omfattning:</b>	Involverar alla verksamhetsledande funktioner. Uppskattad kostnad för projektet 4-7 miljoner kronor.
<b>Projektid:</b>	Klart februari 2014, påbörjades år 2009 med förstudie.
<b>Beställare:</b>	Landstingsdirektör
<b>Projektägare:</b>	Controller
<b>Projektledare:</b>	Intern projektledare från informatikenheten

Ett datalager har till syfte att lagra och strukturera information från flera olika verksamhetssystem på en gemensam lagringsplats för att därifrån möjliggöra uttag av information på ett lättillgängligt sätt.

Kontrollfråga	Iakttagelse	Kommentar
Har projektplan eller liknande dokument upprättats för projektet?	Ja	Det finns en uppdaterad projektplan från 2013-06-03.
Framgår projektets mål av projektplan eller annat beslutsunderlag?	Ja	
Är projektet tidsbestämt?	Ja	
Finns ett dokumenterat beslut om att genomföra projektet?	Ja	Informatikstyrgruppen har godkänt projektets genomförande.
Är beslutet om att genomföra projektet fattat av behörig beslutsfattare?	Nej	Vi har inte funnit något dokument som visar att informatikstyrgruppen har befogenhet att besluta om projektet.
Har projektet en beslutad budget?	Ja	Enligt investeringsdatabasen har landstingsdirektören beviljat budgeten 2011-10-13.
Är budgeten beslutad av behörig beslutsfattare?	Ja	Förutsatt att uppgifterna i investeringsdatabasen är korrekta.
Är det tydligt vilka kostnader som ska belasta projektet?	Ja	Den interna projektledarens kostnader samt IT-utvecklingskostnader och externa konsultkostnader belastar projektets budget.
Följer projektledare och projektägare upp att projektet följer beslutad budget?	Ja	Kostnaderna presenteras löpande till styrgruppen.

Kontrollfråga	Iakttagelse	Kommentar
Har projektägaren följt upp vilka kostnader landstinget har för den externa konsulten?	-	Projektledaren är intern. Enligt uppgift från projektledare och projektägare belastar den interna projektledarens kostnader projektets budget.
Har projektet en beställare, projektägare, styrgrupp, projektledare och projektgrupp?	Ja	
Är den externa projektledaren upphandlad för projektet?	-	Projektledaren är intern. Dennes kostnader belastar projektets budget. Projektet har dock även externa konsulter som är upphandlade via ramavtal.
Finns en löpande och dokumenterad projektuppföljning?	Ja	
Återrapporteras projektet löpande till beställaren?	Nej	Projektet har tagits upp i informatikstyrgruppen. Ingen löpande rapportering direkt till landstingsdirektören.

#### Summering av ovanstående iakttagelser:

- Projektet har tillstyrkts av informatikstyrgruppen. Informatikstyrgruppen har en årlig budget för IT-investeringar. Det är oklart om informatikstyrgruppen har mandat att fatta beslut om projektets genomförande.
- I detta projekt belastar den interna projektledaren projektets budget. Det är generellt otydligt i landstinget om interna resurser ska eller inte ska belasta projektens budget.

## 7. Analys

Nedan följer en sammanfattning av de underliggande revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning	Kommentar
Finns beslutade riktlinjer för hur landstingsövergripande projekt ska hanteras i landstinget?	Nej	Saknas sammanhållet och uppdaterat regelverk.
Har granskade projekt en dokumenterad projektorganisation?	Ja	Samtliga projektledare kan uppvisa en dokumenterad projektorganisation.
Finns rutiner för att styra och följa upp projektens ekonomiska status?	Nej	De granskade projekten har olika rutiner för den ekonomiska uppföljningen. Ett av projekten har ingen ekonomisk uppföljning alls.
Finns definierade mål för projektens resultat både i egenskap av verksamhetsnytta och av ekonomiska ramar?	Delvis	Det finns definierade mål i projektplan och avsiktsförklaring. En projektplan är inte uppdaterad. Två av projekten saknar beslutade ekonomiska ramar.
Finns en dokumenterad uppföljning av projektens status och eventuella avvikelser?	Delvis	Alla tre projekten har mötesanteckningar lagrade på en gemensam projektyta. Det saknas dokumenterade riktlinjer för vad uppföljningen bör innehålla. Ett av projekten saknar helt ekonomisk uppföljning.
Finns rutiner för att hantera avvikelser i projekten?	Delvis	Enligt projektledarna tas avvikelser upp i styrgrupperna. Eftersom det inte finns dokumenterade riktlinjer för vad uppföljningen bör innehålla är det svårt att bedöma om styrgrupperna får tillräcklig information om avvikelser. Ett av projekten saknar exempelvis ekonomisk uppföljning.

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen bör säkerställa tydliga regler och riktlinjer för verksamhetsövergripande projekt.

Umeå den 16 oktober 2013

Eva M. R. Moe  
Revisor