

LANDSTINGSREVISIONEN

PROMEMORIA

Uppföljande granskning av landstingets styrning och kontroll över projekt



NOVEMBER 2015
Eva Moe, revisionskontoret
Diariernr: REV 28:2-2015

Innehåll

1. Sammanfattande analys.....	3
1.1. Rekommendationer	3
2. Bakgrund	4
2.1. Revisionsfrågor.....	4
2.2. Metod och Avgränsningar	4
2.3. Revisionskriterier	5
3. Iakttagelser i granskningen	5
3.1. Landstingsstyrelsens kontroll över uppdraget.....	5
3.2. Projektkontoret.....	6
3.3. Kontroll av tre pågående projekt	7
3.3.1. Projekt PIN.....	7
3.3.2. Projekt BtS.....	8
3.3.3. Projekt Journal via Nätet.....	9
3.3.4. Sammanfattning av granskade projekt	10
4. Svar på revisionsfrågorna.....	11
4.1. Rekommendationer	12

1. Sammanfattande analys

Detta är en uppföljande granskning av landstingets styrning och kontroll över projekt. Tidigare granskning från år 2013 visade att det saknades riktlinjer för hur projekt skulle hanteras i landstinget vilket bland annat hade fått till följd att det saknades formella beslut kring projektstarter och budgetar.

Landstingsstyrelsen svarade i januari 2014 att flera åtgärder för att komma tillrätta med bristerna redan hade påbörjats. Landstingsdirektören skulle fastställa en omarbetad projektmanual. Hösten 2014 uppdrog landstingsstyrelsen till landstingsdirektören att utreda formerna för ett landstingsgemensamt projektkontor.

Vår granskning visar att det fortfarande inte finns någon fastställd projektmanual. Av granskade protokoll framgår att landstingsstyrelsen inte följt upp det uppdrag styrelsen lämnade till landstingsdirektören hösten 2014. Arbete med att förbättra styrningen och kontrollen över projekten har emellertid påbörjats i landstinget. Våren 2015 beslutade landstingsdirektören om att upprätta ett projektkontor. Projektkontoret arbetar utifrån en föreslagen berednings- och beslutsprocess som landstingsdirektören godkänt. Det finns dock ingen formellt beslutad dokumentation för projektkontorets rutiner och processer. Det är även otydligt vem eller vilka som har mandat på olika nivåer i landstinget att fatta beslut om att starta nya projekt. Vi kan också se att beslut i två av de granskade projekten har fattats av landstingsstyrelsen där projekten i stor utsträckning berör hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter.

Vår kontroll av tre pågående projekt visade att projektdirektiv inte fanns med som underlag till besluten om att genomföra projekten. För ett av projekten fanns inte heller någon kostnadskalkyl som underlag till beslutet.

Vår uppföljande granskning visar att landstingsstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig styrning och kontroll över projekt. Åtgärder har till viss del vidtagits på tjänstemannanivå. Landstingsstyrelsen har dock inte hållit sig tillräckligt informerad om detta arbete.

1.1. Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen. Landstingsstyrelsen bör säkerställa att det finns:

- En uppdaterad projektmanual i ledningssystemet.
- Tydliga rutiner för beslut om genomförande och finansiering av verksamhetsövergripande projekt.
- Dokumenterade och beslutade rutiner för arbetsprocessen inom projektkontoret.

2. Bakgrund

År 2013 genomfördes en granskning av landstingets styrning och uppföljning av projekt. Gemensamt för de granskade projekten var att samtliga berörde flera verksamheter varför vi benämnde dem verksamhetsövergripande.

Granskningen visade på brister i styrning och uppföljning av dessa projekt. Det saknades beslutade riktlinjer för hur projekt skulle hanteras i landstinget vilket bland annat hade fått till följd att det saknades formella beslut kring projektstarter och budgetar.

Landstingsstyrelsen höll med om granskningens slutsatser och instämde i bedömningen att styrningen av projekt behövde stärkas. Av yttrandet från januari 2014 framgick att en projektmanual var under omarbetning. Vidare framgick att det för start av varje enskilt projekt krävdes beslut av landstingsdirektör, landstingsstyrelse alternativt hälso- och sjukvårdsnämnd eller av fullmäktige. Stora och eller strategiska projekt skulle ha en beställare i landstingsdirektörens ledningsgrupp (ELG) och ligga i linje med landstingets strategiska mål.

I september år 2014 gav landstingsstyrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att utreda formerna för ett landstingsgemensamt projektkontor.

Revisorerna beslutade i sin granskningsplan för år 2015 att göra en uppföljande granskning av landstingets styrning och uppföljning av projekt.

2.1. Revisionsfrågor

Granskningen syftar till att besvara om landstingsstyrelsen säkerställt att åtgärder för en ändamålsenlig styrning och kontroll över projekt blivit genomförda.

För att besvara revisionsfrågan har vi granskat:

- Om landstingsdirektören utrett och återrapporterat utformning och uppdrag för ett landstingsgemensamt projektkontor.
- Om det finns en beslutad projektmanual i landstingets ledningssystem.
- Om ett urval projekt är beslutade på behörig nivå.

2.2. Metod och Avgränsningar

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med chefen för verksamhetsutvecklingsstaben och chefen för enheten för e-hälsa.

I samband med granskningen har vi även kontaktat tre projektledare till projekt som enligt projektmodellen är inne i sin realiseringsfas. De projekt vi valt att följa är:

- Projekt PIN (Perioperativ-, Intensiv- och Neonatalvård)
- Projekt BtS (Beställning till svar)
- Projekt Journal via nätet

Vi har tagit del av projektdirektiv, projektplaner och projektkalkyler där detta funnits att tillgå till ovanstående projekt.

I samband med kvalitetssäkringen har samtliga som intervjuats fått ta del av promemorian. Även landstingsdirektören har delgivits promemorian i samband med kvalitetssäkringen.

2.3. Revisionskriterier

Granskningen utgår från kommunallagen vad gäller landstingsstyrelsens ansvar över verksamheten. Vi har även utgått från de regler och riktlinjer som finns i landstinget vad gäller hanteringen av projekt.

Ett projekt definieras enligt projektmodellen PROJEKTiL som en ”tidsbegränsad och från övrig verksamhet avgränsad uppgift som genom styrning av tilldelade resurser ska uppnå uppsatta mål.”

3. Iakttagelser i granskningen

3.1. Landstingsstyrelsens kontroll över uppdraget

I granskningen från år 2013 var en iakttagelse att det inte fanns beslutade riktlinjer för hur projekt skulle styras och följas upp. Det fanns en rekommendation från en stabschef om att följa Projektmanualen men inget formellt beslut.

Landstingsstyrelsen informerade i sitt yttrande från januari år 2014 om att projektmanualen var under omarbetning.

Enligt uppgift från chefen för e-hälsoenheten syftade landstingsstyrelsens yttrande på en dokumenterad projektguide som skulle beskriva projektprocessen. Manualen Projekttil är en av delarna i projektprocessen.

Vår granskning visar att någon projektguide som beskriver projektprocessen inte tagits fram och Projekttilmanualen har inte heller blivit uppdaterad till den senaste versionen. Projekttilmanualen uppdaterades senast år 2011. Det finns fortfarande inget formellt beslut om att Projekttilmanualen ska följas.

I landstingets ledningssystem finns ett dokument med rubriken ”Projekt, uppdrag och arbetsgrupper” som är beslutat av ekonomichefen år 2013. Dokumentet innehåller en avgränsning ifrån investeringsprojekt, IT-projekt och medicintekniska projekt. Dokumentet refererar till en projektguide på landstingets intranät. Den projektguiden är från år 2010.

I september 2014 gav landstingsstyrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att utreda formerna för ett landstingsgemensamt projektkontor. Syftet skulle bland annat vara att stärka styrelsens möjlighet att styra och följa projekt. Styrelsen gav ingen anvisning om när i tid landstingsdirektören skulle återrapportera uppdraget till styrelsen.

Landstingsstyrelsen har enligt sina protokoll sedan hösten år 2014 inte följt upp landstingsdirektörens uppdrag om att utreda formerna för ett projektkontor. I mars 2015 beslutade landstingsdirektören om att inrätta ett projektkontor.

Vår kommentar:

Det saknas en dokumenterad projektmanual som beskriver processen. Vår bedömning är att det är oklart vilka regler och rutiner som gäller för projekt.

Vi konstaterar att landstingsstyrelsen till och med november 2015 inte fått någon skriftlig uppföljning av uppdraget som lämnades till landstingsdirektören om att utreda formerna för ett projektkontor. Enligt uppgift från chefen för staben för planering och styrning fick landstingsstyrelsen den 18 november år 2015 en muntlig information om projektkontoret i samband med att ärendet om investeringsplanen för år 2016-2018 hanterades.

3.2. Projektkontoret

Enligt landstingsdirektörens beslut i mars 2015 om att bilda ett projektkontor skulle kontoret bemannas med en tjänst på 80-100 procent.

Denna tjänst är sedan den 1 september 2015 tillsatt. Projektkontoret är organisatoriskt placerat inom enheten för e-hälsa som leds av landstingets e-hälsostrateg tillika chef för enheten för e-hälsa. Enheten för e-hälsa är i sin tur en del av staben för verksamhetsutveckling.

I mars 2015 beslutade landstingsdirektören om en process som översiktligt beskriver hur projektkontoret ska arbeta. Vår granskning visar att projektkontoret börjat arbeta utifrån processen. Ett IT-stöd för hantering av ärenden (projekt) som inkommer till projektkontoret finns tillgängligt via webben. Projektkontoret arbetar med att löpande uppdatera IT-stödet med de projekt som pågår eller ska prövas inför eventuell projektstart.

När det gäller beslut om projektstarter utgår projektkontoret ifrån projektkalkyler för att avgöra vilken instans som bör besluta om projektets genomförande. Det finns dock inga dokumenterade regler kring vem eller vilka som har mandat att fatta beslut om nya projekt.

För tillfället finns två parallella processer i landstinget, en process hanteras av projektkontoret och den andra ett investeringsråd. Projektkontoret hanterar beredningen av investeringar inom e-hälsa medan investeringsrådet hanterar beredningen av investeringar inom medicinsk teknik. Landstingsdirektören beslutade i juni 2015 om att investeringsrådet ska avvecklas från och med januari 2016. Varken företrädare för projektkontoret eller föredragande i investeringsrådet har sett någon plan för hur dessa två processer ska slås ihop.

Vår kommentar:

Vi bedömer att den översiktliga processen som landstingsdirektören beslutade om i mars 2015 behöver kompletteras med mer detaljerade regler och rutiner för exempelvis beslutsnivåer.

3.3. Kontroll av tre pågående projekt

Vi har valt att titta på tre pågående verksamhetsprojekt för att se vilken styrning och kontroll det finns över dessa projekt. De utvalda projekten presenteras nedan.

Följsamhet till Projektmodellen

Enligt Projekttil ska ett projekt bestå av fyra faser. Initieringsfas, etableringsfas, genomförandefas och avvecklingsfas. Ett projektdirektiv som konkretiserar vad projektet vill åstadkomma ska tas fram under initieringsfasen. Här tas även fram en översiktlig kalkyl och riskanalys. Under etableringsfasen ska en projektplan upprättas. Projektplanen ska beskriva hur projektet ska genomföras. Under denna fas ska det även tas fram en fördjupad kalkyl och riskanalys samt ett förslag till organisation för projektet.

Projektdirektivet är det underlag som ligger till grund för beslut om att starta projektet. När en projektplan därefter konkretiserat projektet ytterligare ska den ligga till grund för beslut om projektet ska genomföras eller inte.

3.3.1. Projekt PIN

Projektet avser att implementera ett kliniskt informationssystem för perioperativ vård¹, intensivvård och neonatalvård i landstinget samt utveckling av länsgemensamma arbetssätt. I projektet ingår även att uppgradera operationsplaneringsverktyget Orbit. Projektet beräknas kosta landstinget närmare 30 miljoner kronor.

Projekthistorik

Maj 2014	Projektdirektiv
September 2014	Projekt- och kostnadskalkyl presenterades i landstingsdirektörens ledningsgrupp. Landstingsdirektören beslutade om att projektet skulle påbörjas.
Februari 2015	Landstingsstyrelsen beslutade om att ge landstingsdirektören i uppdrag att genomföra projekt PIN. I samband med beslutet fanns endast projektkalkylen med som underlag till landstingsstyrelsen. En förklaring om vad projektet handlade om fanns med i föredragningslistans ärendebeskrivning.

¹ Vården i samband med patientens operation (före, under och efter operationen).

Vår kommentar:

Projektet startade innan landstingsstyrelsen fick möjlighet att besluta om dess genomförande. En iakttagelse är att projektet främst berör verksamheter som finns inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde men att beslutet om att genomföra projektet är fattat av landstingsstyrelsen.

3.3.2. Projekt BtS

Projektet går ut på att digitalisera beställnings- och svarsprocesser i landstinget, dvs. en utbyggnad av ett elektroniskt remiss- och svarssystem. Enligt projektkalkylen kommer projektet att kosta drygt 40 miljoner kronor.

Projekthistorik

- | | |
|------------|--|
| År 2012 | Undertecknades en avsiktsförklaring om att genomföra projektet av landstingsdirektör, verksamhetsområdeschefer och stabschefer. Projektet har pågått sedan dess. |
| April 2015 | Landstingsstyrelsen beslutade att ge landstingsdirektören i uppdrag att, med rätt att vidaredelegera, genomföra projekt BtS. |

I samband med granskningen av verksamhetsövergripande projekt hösten 2013 (rapport nr 09/2013) framkom att projektet hade som mål att vara klart år 2015. Vid den tidpunkt när landstingsdirektör beslutade om att starta projektet uppskattades projektets kostnader uppgå till cirka 30 miljoner kronor. Tre år senare när projektkalkylen gick upp till landstingsstyrelsen för beslut var den beräknade kostnaden drygt 40 miljoner kronor. Att tidsperiod och kalkyl förändrats beror enligt projektledaren på att förutsättningarna för projektet har förändrats över åren. Till viss del beror detta på att projektet nu behöver ta höjd för de förutsättningar som ett nytt vårdinformationssystem kommer att skapa. Projektet har hittills enligt projektledaren kostat drygt 7 miljoner kronor. Projektet har fem delprojekt kvar att genomföra vilka samtliga är dokumenterade i landstingets digitala investeringsdatabas.

Vår kommentar:

Projektet startade innan landstingsstyrelsen fick möjlighet att besluta om dess genomförande. En iakttagelse är att projektet till stor del berör verksamheter som finns inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde men att beslutet om att genomföra projektet är fattat av landstingsstyrelsen.

Projektkalkylen som landstingsstyrelsen beslutade om i april 2015 gäller för åren 2015-2017. Projektet har sedan starten år 2012 redan kostat drygt 7 miljoner kronor. Dessa kostnader består av aktiviteter som till stora delar varit nödvändiga att genomföra inom förvaltningen oavsett om projektet hade genomförts eller inte. Det har dock varit projektledaren som haft ansvaret för att genomföra aktiviteterna. Kostnaderna för dessa aktiviteter har enligt uppgift från e-hälsochefen belastat informatikenhetens driftsbudget. Med dessa kost-

nader adderade kommer den totala kostnaden för hela perioden 2012-2017 att närma sig 50 miljoner kronor.

3.3.3. Projekt Journal via Nätet

Projektet avser att göra patienternas vårdjournaler tillgängliga via mina vårdkontakter på webben. Det finns ingen projektkalkyl till projektet.

Projekthistorik

Sommaren 2014	Togs ett projektdirektiv fram på tjänstemannanivå. Direktivet omfattade teknikutvecklingen för journal via nätet. Inom projektet planerades även för en pilotversion med start i början av året 2015.
Februari 2015	Beslutade fullmäktige att landstinget skulle införa möjlighet för länets invånare att ta del av sina journaluppgifter via ”mina vårdkontakter” på 1177-vårdguiden. I samband med detta beslutade fullmäktige även godkänna ett regelverk för enskilds direktåtkomst till journalinformation inom Västerbottens läns landsting.

I samband med landstingsfullmäktiges beslut fanns varken något projektdirektiv eller någon projektkalkyl för projektet med som underlag.

3.3.4. Sammanfattning av granskade projekt

Kontrollfrågor	PIN	BtS	Journal via nätet
Finns ett formellt beslut om att genomföra projektet?	Ja Landstingsstyrelsen 2015-02-04 § 10	Ja Landstingsstyrelsen 2015-04-07 § 61	Inriktningsbeslut av landstingsfullmäktige, 2015-02-17 § 19, om att landstinget skulle införa möjlighet för länets invånare att ta del av sina journaluppgifter via mina vårdkontakter. I landstingsstyrelsens verksamhetsplan för år 2014 fanns information om att arbete skulle inledas med att införa journalen på nätet i mina vårdkontakter. Vi har inte hittat något beslut från landstingsstyrelsen eller landstingsdirektören om att starta projektet.
Fanns dokumenterat projektdirektiv och projektkalkyl som underlag till beslutet?	Delvis. Det fanns ett projektdirektiv, men i underlaget till landstingsstyrelsens beslut fanns endast en projektkalkyl bifogad.	Delvis. Det fanns ett projektdirektiv, men i underlaget till landstingsstyrelsens beslut fanns endast en projektkalkyl bifogad.	Vi fått ta del av ett projektdirektiv i form av en arbetskopia från projektledaren. Vi har inte hittat någon projektkalkyl.

Vår kommentar:

För två av projekten finns beslut om projektstart. För det tredje projektet, journal via nätet, är det otydligt om det finns något beslut om själva projektstarten. Vi har dock hittat inriktningsbeslut från landstingsfullmäktige och information i landstingsstyrelsens verksamhetsplan om att projektet skulle genomföras.

Av granskningen framgår att det finns otydligheter i dokumentationen för projekten. Inför landstingsstyrelsens beslut om PIN och BtS bifogades inga projektdirektiv. Projektdirektiven finns inte diarieförda som underlag till be-

sluten. Det är oklart vilken formell status projektdirektiven för de granskade projekten har. På två av projektdirektiven står det exempelvis ”arbetskopia”.

Andra iakttagelser är att det saknas dokumenterade regler för hur beslut om projekt ska hanteras i landstinget och att projekt startades innan landstingsstyrelsen gav klartecken om detta.

De projektkalkyler som tagits fram för projekten PIN och BtS omfattar såväl kostnader för utrustning som för konsulter och exempelvis licenser. Detta innebär att en del av kalkylen utgörs av investeringskostnad och en del av löpande förvaltningskostnader. Det är positivt att man i projektkalkylerna försöker fånga upp alla kostnader som relaterar till projektet, både före, under och efter projektet. Det skapar förutsättningar för beslutsfattarna att värdera projektets påverkan på landstingets ekonomi.

Under granskningen har vi sett att projektkalkyler ibland tar med kostnader för egen personal och ibland endast kostnader för externa konsulter. Det saknas regler för vilka personalkostnader som ska ingå i projektkalkylerna.

4. Svar på revisionsfrågorna

Vår uppföljande granskning visar att landstingsstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig styrning och kontroll över projekt. Åtgärder har till viss del vidtagits på tjänstemannanivå. Landstingsstyrelsen har dock inte hållit sig informerad om detta arbete. Landstingsstyrelsen har bland annat inte säkerställt att det finns en formellt beslutad projektmanual. Landstingsstyrelsen har heller inte hållit sig tillräckligt informerad om uppdraget att utreda etablering av ett projektkontor.

Revisionsfrågor	Bedömning	Vår kommentar
Har landstingsdirektören utrett och återrapporterat utformning och uppdrag för ett landstingsgemensamt projektkontor till landstingsstyrelsen?	Delvis	Landstingsdirektören har beslutat om och genomfört en etablering av ett projektkontor. Landstingsstyrelsen hade till och med november år 2015 inte följt upp det uppdrag som lämnades till landstingsdirektören om att utreda formerna för ett projektkontor. Enligt uppgift från chefen för staben för planering och styrning fick landstingsstyrelsen den 18 november år 2015 en muntlig information om projektkontoret.

Revisionsfrågor forts.	Bedömning	Vår kommentar
Finns en beslutad projektmanual i landstingets ledningssystem?	Nej	Det finns ingen beslutad manual för hur projekt ska hanteras i landstinget.
Är besluten om att genomföra de granskade projekten fattade på behörig nivå?	Delvis	Landstingsstyrelsen har beslutat om att starta två av de tre granskade projekten. Hälso- och sjukvårdsnämnden borde dock ha varit involverad i besluten kring de projekt som omfattade deras verksamheter. För det tredje projektet, journal via nätet, är det otydligt om det finns något beslut om projektstarten.

4.1. Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen. Landstingsstyrelsen bör säkerställa att det finns:

- Dokumenterade och beslutade rutiner för arbetsprocessen inom projektkontoret.
- Tydliga rutiner för beslut om genomförande och finansiering av verksamhetsövergripande projekt.
- En uppdaterad projektmanual i ledningssystemet.

Umeå den 23 november 2015

Eva Moe
 Certifierad kommunal revisor
 Västerbottens läns landsting