



Granskning av regionens projektstyrning

Revisionsrapport

Sammanfattning

Inom Region Västernorrlands verksamheter bedrivs ett antal olika projekt. Med utgångspunkt i genomförd risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna beslutat om en granskning av regionens projektstyrning. Syftet med granskningen, som främst varit inriktad mot projekt inom regionens projektportfölj, har varit att bedöma om det finns en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av regionens projekt.

Sammantaget bedömer vi att det delvis finns en tillräcklig styrning av regionens projekt genom att det finns viktiga förutsättningar på plats såsom fastställda rutiner, mallar och ett projektkontor. Emellertid är inte begrepp, processer, roller och mandat kring projektportföljens styrning tillräckligt tydliggjorda och etablerade. Vi bedömer att det inte finns en tillräcklig uppföljning och kontroll av regionens projekt, företrädesvis eftersom fastställda rutiner inte har fått tillräckligt genomslag och det indikeras en bristande rutinefterlevnad av projektmodell och projektverktyg. Utifrån noterade utvecklingsområden ger vi följande rekommendationer.

Till Regionstyrelsen

- Fortsätt påbörjat arbete med att tydliggöra processer, roller och mandat avseende projektportföljens styrning och uppföljning.
- Tillse en enhetlig utformning av Bilaga 17 och tydliggör dess hantering.
- Utveckla rutiner för systematisk uppföljning av projektportföljen inklusive efterlevnaden av projektmodellen som grund för beslut om åtgärder.
- Tillse att projektportföljens status rapporteras enligt fastställd rutin.
- Tydliggör projektportföljens finansiering och projektens koppling till it-planen. Överväg vidare en översyn av att kriterierna för prioritering av projekt är tydliggjorda, reglering av förutsättningar för avsteg från projektmodell och projektverktyg samt avgränsning av vilka projekt i portföljen som rutinerna omfattar.
- Överväg att fastställa en regiongemensam definition av vad som utgör projekt och avgränsning gentemot linjearbete/övrigt utvecklingsarbete.
- Gör en översyn av projektmodellen för att säkerställa att den är anpassad för Region Västernorrland.
- Utveckla former för att få ökad överblick och kontroll av samtliga bedrivna projekt inom regionen.

Till Regionstyrelsen, Nämnden för hållbar utveckling, Hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Vidta åtgärder för att säkerställa tillräcklig kunskap om och efterlevnad av regiongemensamma fastställda rutiner beträffande projektstyrning.
- Notera krav i regiongemensam riktlinje¹ om användning av regionens projektmodell om arbete är organiserat som ett projekt.
- Säkerställ att nyckelfunktioner inom projekt erhåller nödvändig utbildning beträffande roller och rutiner, projektmodell och projektverktyg.
- Säkerställ att obligatorisk projektdokumentation är spårbar genom en tydlig reglering i dokumenthanteringsplaner samt att skrivningarna överensstämmer med projektmodellen och övriga rutiner på området.

¹ Riktlinjen Hållbar verksamhetsutveckling, fastställd av Regiondirektör 2020-02-19, Doknr 461802

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	4
2	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
3	Revisionskriterier	4
4	Metod.....	5
5	Allmänt om projektstyrning	6
6	Resultat av granskningen.....	7
6.1	Styrdokument	7
6.1.1	Rutin/Regel Resurshantering för projektportföljen.....	8
6.1.2	Rutin/Regel Planering och uppföljning av projektportföljen	8
6.1.3	Budgetskrivelsens Bilaga 17	10
6.1.4	Diarieföring och arkivering	10
6.2	Efterlevnad av projektmodellen.....	11
6.2.1	Regionens uppföljning	11
6.2.2	Stickprovsgranskning av projekt	14
6.3	Uppföljning av projektens nytta/effekt	16
7	Revisionell bedömning	18

1 Bakgrund

Inom Region Västernorrlands verksamheter bedrivs ett antal olika projekt. I regionens årsredovisning 2019 omnämns exempelvis projekten *God vård med rätt stöd 2020*, *Framtidens vårdinformationsstöd (FVIS)*, *Digga Hälsocentral*, *Hållbar bemaning* i specialistvårdens slutenvård, EU-projekteten *Dig2020* och *Koll2020* samt samverkansprojektet *Målbild Måltid*.

Inom regionen finns ett projektkontor som hanterar regionens projektportfölj, projektmodell och projektverktyg. Det genomför även utbildning inom dessa områden.²

Revisorerna bedömer att det finns risk för brister i projektstyrning, vilket bl.a. kan leda till att projekten inte medför önskade effekter för verksamheten. Revisorerna anser att en väl fungerande styrning, uppföljning och kontroll av projekten är väsentligt. Med utgångspunkt i genomförd risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av regionens projektstyrning.

2 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om det finns en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av regionens projekt.

Granskningen har inriktats mot nedanstående revisionsfrågor.

- om det finns fastställda styrdokument som reglerar projektverksamhet
- om det finns former för att säkerställa efterlevnaden av regionens projektmodell
- om projekt genomförs i enlighet med regionens projektmodell avseende roller, beslut och dokumentation
- om projektens nyttor/effekter har följts upp

Granskningen har i första hand inriktats mot de projekt som hanteras inom ramen för projektportföljen. Granskningen har avgränsats till ett urval av projekt som bedrivs eller har avslutats inom regionens verksamheter under 2020.

Granskningen har främst varit inriktad mot Regionstyrelsen som har det verksamhetsmässiga ansvaret för Projektkontoret. Hälso- och sjukvårdsnämnden och Nämnden för hållbar utveckling har omfattats i den utsträckning de har varit berörda av granskade projekt.

3 Revisionskriterier

De revisionskriterier som har bildat underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar är huvudsakligen följande:

- Kommunallagen (2017:725), 6 kap. 6 §

² Regionens intranät hämtat 2020-09-18 på adress <https://intranat.rvn.se/sv/information-och-arbets-satt/projekt-och-samverkan/projektkontor-och-portfoljstyrning/>

- Reglemente för Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden och Nämnden för hållbar utveckling, beslutat av fullmäktige
- Policyn Samlad ledningsprocess
- Region Västernorrlands projektmodell
- Interna regelverk och rutiner med relevans för området

4 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier och stickprov. Intervjuer har genomförts med Enhetschef vid Enheten för Arkitektur och metodstöd och Verksamhetschef Område Ekonomi och planering.

Stickprovsgranskning har genomförts av ett urval av projekt för att kontrollera om det finns nödvändig dokumentation i enlighet med regionens projektmodell, se avsnitt 6.2.2.

Revisionsrapporten har kvalitetssäkrats enligt gällande rutiner, vilket bland annat innebär att ett utkast till rapport har överlämnats för saklighetskontroll till de intervjuade liksom till Områdesdirektör Forskning Utbildning och Innovation och regiondirektören. Förvaltningschefer och biträdande regiondirektör/Hälso- och sjukvårdsdirektör har även fått del av rapporten med möjlighet till saklighetskontroll.

5 Allmänt om projektstyrning

Projekt

Projekt är ett uppdrag som utförs av en tillfällig arbetsorganisation för att åstadkomma ett i förväg bestämt resultat. Några nämnvärda egenskaper:³

- Projekt är tidsbegränsade, det ska finnas en väldefinierad start och slutpunkt.
- Projekten ska ha ett tydligt mål som kan följas upp.
- Arbetet i projektet är avgränsat från övrigt arbete, exempelvis linjen.
- Projektledaren ansvarar för och leder arbetet i projektet.

Projektkontor

Projektkontor är en fysisk eller virtuell del av organisationen med ansvar för att administrera projekten inom organisationen.⁴ Enligt uppgift bildades regionens Projektkontor den 1 januari 2018 på inrådan från Regiondirektör och Verksamhetschef för Forskning, Utveckling och Innovation (FUI). Bakgrunden till bildandet uppges företrädesvis vara att kunna koordinera arbetet med FVIS⁵. Projektkontoret är inte organisatoriskt avgränsat som en egen enhet utan utgörs av några medarbetare samt enhetschef från Enheten för Arkitektur och Metodstöd. Projektkontoret har tagit fram två rutiner för projektportföljen (se 6.1), som bland annat definierar kontorets ansvar.

Projektkontorets förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag uppges vara beroende av regionens ambitionsnivå. Om ambitionen är att bereda, genomföra och följa upp alla prioriterade projekt på ett strukturerat och kvalitativt sätt är Projektkontorets bedömning att dess bemanning på sikt behöver utökas. Vidare behöver övriga strukturer stärkas för att uppnå detta: beställare, styrgrupper, projektledare, ledning och ansvariga för effekthemtagning.

Projektmodell

Den projektmodell som används i regionen är PROJEKTiL 2.0⁶. Syftet med projektmodellen är att ge riktlinjer och anvisningar för projektarbete inom Region Västernorrland. Modellen beskriver beslut, faser, roller, dokument och specifika termer.⁷

På regionens intranät finns ett mallprojekt som innehåller den projektstruktur och de obligatoriska dokument som ska användas för alla projekt. En figur över projektlivscykeln belyser dess olika faser, dokument och beslutspunkter.

³ Rutin/Regel Resurshantering för projektportföljen, fastställt 2019-09-04, dokumentnummer 412357 / Version 1

⁴ Rutin/Regel Resurshantering för projektportföljen, dokumentnummer 412357 / Version 1

⁵ Framtidens Vårdinformationsstöd

⁶ Projektil är en projektmodell som tagits fram av och används inom Region Stockholm och flera andra regioner. Modellen utvecklas i samverkan med PROJSAM - en nationell projektsamverkan inom landsting och regioner där Region Västernorrland deltar.

⁷ Regionens intranät 2020-10-12 adress <https://intranat.rvn.se/sv/information-och-arbetsatt/projekt-och-samverkan/projektkontor-och-portfoljstyrning/projektmodell/>

Projektportfölj

En projektportfölj är en sammanställning av alla eller delmängder av projekten i en organisation. Projektportföljen är ett arbetssätt för ledningen att styra och följa upp projekten i organisationen. För varje projekt i portföljen anges ett antal uppgifter: namn, prioritet, start och slut, projektledare, beställare, budget, status, risker med mera. Ofta används ett (tekniskt) verktyg för att administrera projektportföljen.⁸

Projektverktyg

Ett projektverktyg används för att jobba med planering, uppföljning och dokument inom ett projekt⁹. Projektkontoret använder Project Online som projektverktyg. Verket samlar alla viktiga funktioner för projektledare, såsom till exempel tidplan, projektdetaljer och statusrapporter samt alla malldokument kopplat till PROJEKTIL.¹⁰

Kommentar

Vi har noterat att även om mallar på intranätet kopplade till projektmodellen är märkta med regionens logotyp, utgörs Projektmodellen i sin helhet av Stockholms läns landstings (SLL) projektmodell. Då projektmodellens uppgifter, till exempel kontaktpersoner och dokumenthänvisningar, är kopplade till SLL, finns anledning att anpassa uppgifter och innehåll till Region Västernorrland.

6 Resultat av granskningen

I följande avsnitt redovisas vad som framkommit vid granskningen. Respektive revisionsfråga besvaras i kommentarer till berörda avsnitt.

6.1 Styrdokument

Projektkontoret har sedan det bildades tagit fram två rutinbeskrivningar som reglerar projektportföljen och som har fastställts av Regiondirektören under hösten 2019; Resurshantering för projektportföljen¹¹ och Planering och uppföljning av projektportföljen¹². Dessa redogörs för i avsnitt 6.1.1 och 6.1.2.

Utöver att styrdokument som fastställs och diarieförs automatiskt meddelas till chefer inom regionen, har det enligt uppgift inte skett någon särskild kommunikation till förvaltningarna, i samband med rutinernas fastställande. Projektkontoret har emellertid informerat om rutinerna i samband med tre utbildningstillfällen från och med 2018 som totalt omfattade ett 60-tal projektmedarbetare.

⁸ Rutin/Regel Resurshantering för projektportföljen, dokumentnummer 412357 / Version 1

⁹ Rutin/Regel Planering och uppföljning av projektportföljen, fastställt 2019-10-08, dokumentnummer 412346 / Version 1

¹⁰ Regionens intranät 2020-10-28 adress <https://intranat.rvn.se/sv/information-och-arbetsatt/projekt-och-samverkan/projekt-kontor-och-portfoljstyrning/projektverktyget/>

¹¹ Rutin/Regel Resurshantering för projektportföljen, dokumentnummer 412357 / Version 1

¹² Rutin/Regel Planering och uppföljning av projektportföljen dokumentnummer 412346/Version 1

Vid intervju med Projektkontoret framkom att tillämpningen av de två fastställda rutinerna inte är etablerad. Bland annat är Regionledningsgruppens prioritering av projekt till portföljen (enligt vissa kriterier) ännu inte genomförd i praktiken.

6.1.1 Rutin/Regel Resurshantering för projektportföljen

”Resurshantering för projektportföljen” syftar till att säkerställa att regionens resurser för projekten i projektportföljen administreras på ett strukturerat sätt samt att resursbehovet för prioriterade projekt säkras.

Rutinens omfattning är ”Alla projekt som ingår i Region Västernorrlands projektportfölj och administreras av projektkontoret.”

Ansvarsfördelning anges fördelat på rollerna Projektkontor, Beställare, Projektledare och Resursägare.

Processen för resurshantering finns beskriven i ett flödesschema, som innehåller en förklaring till varje steg. Det framgår att projekt vars resursbehov inte kan säkras på ett tillfredställande sätt inte ska genomföras.

6.1.2 Rutin/Regel Planering och uppföljning av projektportföljen

Rutinen syftar till att säkerställa att de för regionen högst prioriterade projekten genomförs, att medel och resurser för projekt tilldelas till de högst prioriterade projekten samt att uppföljning och rapportering till ledning och övriga intressenter sker regelbundet och strukturerat.

Angående rutinens omfattning framgår att i projektportföljen ska alla av ledningen prioriterade projekt ingå. Regionledningsgruppen och regiondirektören beslutar om vilka projekt som ska anses vara prioriterade. Rutinen anger grunder och kriterier för att ett projekt ska anses vara prioriterat eller i övrigt ska ingå i projektportföljen. Enligt Verksamhetschef Område Ekonomi och planering finns behov av att förtydliga kriterierna för prioritering och koppla dem till regionens mål.

Det framgår att Regionstyrelsen beslutar om ram för finansiering av projekt genom it-planen¹³ samt om fördelning mellan projekten inom it-planen. Som vi tolkar det framgår det inte av rutinen under vilka förutsättningar projekt omfattas av it-planen samt vad som gäller för finansiering av övriga projekt, utanför it-planen.

Av rutinen framgår att Regionledningsgruppen är beredningsgrupp för projektportföljen och tar fram förslag för hur projekten ska prioriteras medan Regiondirektören är portföljägare och beslutar om prioriteringar mellan projekten i portföljen. Projektkontoret ansvarar enligt rutinen för följande:

- Beredning av underlag för projektportföljen till beredningsgrupp och portföljägare,
- Uppföljning och rapportering av projektportföljen,
- Information, utbildning och uppföljning av projektmodellen och projektverktyget samt utbildning och (metod)stöd inom projektledning.

¹³ Definieras som ”Medel avsatta i budget (del av budget) för verksamhetsprojekt med IT-komponenter”

Enligt rutinen sker planeringen och beredningen av projektportföljen årsvis och är en del av budgetprocessen, vilket i dokumentet finns beskrivet med ett årshjul. Inledningsvis skickas "Bilaga 17" ut tillsammans med budgetskrivelsen till förvaltningarna, vari de beskriver vilka projekt de planerar att genomföra kommande år. Stegen därefter innebär bland annat att Projektkontoret sammanställer samtliga projekt i projektportföljen och Regionledningsgruppen bereder och beslutar om prioritering av projektportföljen. Vidare omnämns it-planens hantering, som innebär att Projektkontoret bereder underlag för beslut, föredrar den för Personalpolitiska och allmänna utskottet samt för Regionstyrelsen varvid Regionstyrelsen beslutar om it-planen och kommunikation sker till Regionledningsgruppen och övriga intressenter om beslutad projektportfölj och it-plan.

Enligt Projektkontoret följer inte hanteringen av it-planen den process/årshjul som rutinen anger. Hanteringen uppges heller inte ha kopplats till de övriga delarna i rutinen som gäller projektportföljen, såsom Bilaga 17 och prioritering av projekt i Regionledningsgruppen. Därmed är rutinens ordning för prioritering av projektportföljen ännu inte etablerad i praktiken. Verksamheten Ekonomi och planering uppges vid rutinens framtagande ha lyft frågor till Verksamhet IT beträffande oklarheter kring it-planen, bland annat rörande it-planens relation till Projektkontoret och Bilaga 17 samt hur prioriteringar uppkommer i it-planen.

Enligt rutinen ska alla projekt som ingår i projektportföljen genomföras enligt projektmodellen och använda Projektkontorets projektverktyg. Det listas avgörande aktiviteter och dokument i ett projekts olika faser och anges att Projektmodellen därtill innehåller tillkommande obligatoriska steg att beakta.

Projektkontoret ansvarar enligt rutinen för att månadsvis sammanställa och rapportera status för projektportföljen till ledningen. En förutsättning för detta är att projekten löpande uppdaterar sin status i projektverktyget.

Övriga styrdokument

I Regionledningsförvaltningens verksamhetsplan inklusive budgetskrivelse 2020 framgår följande: "Årsvis planering av kommande projekt 2020-2022 sker i samband med att budgeten beslutas. Den årsvisa planeringen ger ett underlag för det löpande arbetet. Med löpande arbete avses att följa upp pågående projekt och planera in projekt som ska starta." Vidare framgår: "Innan ett projekt startar ska följande aktiviteter vara säkrade med stöd av projektkontoret; att behovsanalys är genomförd, att finansiering finns samt att resurser för eventuell upphandling och genomförande är beräknade och säkrade, att beställare och projektledare är utsedda och säkrade, att styrgrupp är utsedd och bemannad med deltagare från berörda verksamheter. En budget ska upprättas och utarbetas."

Vi har i övrigt noterat att det i den regiongemensamma riktlinjen *Hållbar verksamhetsutveckling*¹⁴ anges att om arbetet är organiserat som ett projekt används regionens projektmodell Projektil.

¹⁴ Riktlinjen Hållbar verksamhetsutveckling, fastställd av Regiondirektör 2020-02-19, Doknr 461802

6.1.3 Budgetskrivelsens Bilaga 17

Enligt uppgift har Bilaga 17 använts sedan budget 2019, som en del av förvaltningarnas budgetskrivelse. I samband med införandet av bilagan uppges att förvaltningarna efterfrågade förtydliganden kring hanteringen, vilket föranledde möten med Projektkontoret.

Förvaltningarnas inlämnade Bilaga 17 vid budget 2019 var enligt Projektkontoret av varierande kvalitet. Inför 2020 gjorde Projektkontoret vissa justeringar i bilagan i tydliggörande syfte. Emellertid uppges inte Bilaga 17 ha inlämnats från samtliga förvaltningar i samband med budget 2020. Vi har bekräftat att bilaga 17 saknas i vissa budgetskrivelser för 2020¹⁵.

I Bilaga 17 till budget 2020 framgår följande ingress för Regionledningsförvaltningen och Laboratoriemedicin: ”Lista projekt som ni vill genomföra med stöd av projektkontoret och som ska följas upp i projektportföljen. Projekt för digitalisering och projekt som involverar resurser från IT, MT och Administration (Juridik, informationssäkerhet, ...) ska tas upp. Lista inte projekt som redan finns i projektportföljen. Aktiviteter/behov som ska hanteras inom systemförvaltningen ska adresseras till berört systemförvaltningsobjekt.” Motsvarande ingress finns inte i alla förvaltningars Bilaga 17 avseende budget 2020¹⁶, vilket kan tyda på att gamla mallar i vissa fall har använts.

6.1.4 Diarieföring och arkivering

Vi har noterat att diarieföring och arkivering av projektdokumentation dels regleras i Projektmodellen genom hänvisning till Stockholms läns landstings riktlinjer, dels i regionens Lathund för diarieföring av projekt”, daterad 2019-05-28¹⁷.

Projektkontoret har enligt uppgift också tagit upp rutiner för diariehantering av projekt vid utbildningstillfällen för projektmedarbetare.

Kommentar

Nedan framgår våra kommentarer till revisionsfrågan ”Finns det fastställda styrdokument som reglerar projektverksamhet”?

Vår bedömning är att det finns fastställda styrdokument i form av rutinbeskrivningar som reglerar projektverksamhet, inom ramen för projektportföljen. Rutinbeskrivningarna berör ansvarsfördelning och processbeskrivning för resurshantering, planering och uppföljning av projekten i projektportföljen. Rutinerna bör därför utgöra ett adekvat stöd för projektstyrningen. Vidare framgår tydliga krav på tillämpning av regionens projektmodell och projektverktyg.

Vi bedömer emellertid att det i rutinerna är oklart vilka förutsättningar som gäller för finansiering av projekt genom it-planen samt för projekt som finansieras på

¹⁵ Specialistvården och Folktandvården

¹⁶ Regional utveckling och Rättspsykiatriska regionkliniken RPK. Primärvårdsförvaltningen har med berörd text i budgetskrivelsen - dock inte som ingress till bilagan.

¹⁷ Dokumentet är skrivet av Projektkontoret för alla som driver projekt i Region Västernorrland och beskriver hur projekt ska diarieföras.

annat sätt. Vi rekommenderar därför att det tydliggörs. Vi finner det vidare angeläget att kriterier för prioritering av projekt är tydliggjorda samt att enhetliga termer och begrepp används i dokument förknippade med projektportföljen såsom rutinbeskrivningar, Bilaga 17 och it-plan.

Budgetskrivelsens Bilaga 17 har som vi förstått det inte fått genomslag fullt ut och det finns variationer i dess utformning (avseende ingress) vid budget 2020. Vi bedömer att ingressen ger intryck av att förvaltningarna enbart ska lista kandidater till projekt som de vill genomföra med stöd av Projektkontoret. Det framgår således inget krav på att förvaltningarna ska lista samtliga projekt de planerar. Fastställd rutin anger samtidigt avseende Bilaga 17 att ”förvaltningarna beskriver de projekt de planerar att genomföra kommande år”. Utifrån denna oklarhet rekommenderar vi att avsedd hantering av Bilaga 17 förtydligas och att tillämpningen säkerställs.

Enligt vår bedömning är det inte tydligt angivet i de två rutinerna för projektportföljen (fastställda hösten 2019) huruvida de gäller för projekt som redan hade påbörjats innan rutinerna fastställdes. Inom ramen för granskningens stickprov, se 6.2.2, har vi tolkat det som att rutinerna omfattar samtliga projekt i portföljen. Enligt uppgift lämnad vid intervjuerna var det emellertid inte avsikten att rutinerna skulle gälla retroaktivt för redan påbörjade projekt, utan tanken var att anpassa portföljens projekt stegvis till rutinerna. Vi rekommenderar därför att dessa förut-sättningar/avgränsningar klargörs.

Tillämpningen av de två fastställda rutinerna är, utifrån vad som framkommit, inte etablerad. Vi bedömer därför att åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att det finns tillräcklig kunskap om dem samt att de efterlevs.

Beträffande diarieföring av projekt bedömer vi att det är väsentligt att regleringen av hur projekthandlingar ska hanteras i Projektmodellen och regionens lathund överensstämmer med krav i dokumenthanteringsplaner. Vi rekommenderar därför att styrelse och nämnder säkerställer att¹⁸ obligatorisk projektdokumentation är spårbar genom en tydlig reglering i de dokumenthanteringsplaner som är under framtagande samt att skrivningarna överensstämmer med Projektmodellen och övriga rutiner på området. Beträffande Projektmodellens hänvisning till Stockholms läns landstings riktlinjer, se kommentar under avsnitt 5.

6.2 Efterlevnad av projektmodellen

6.2.1 Regionens uppföljning

Enligt fastställd rutin¹⁹ ansvarar Projektkontoret för uppföljning av projektmodellen, projektportföljen och projektverktyget. Projektkontoret uppges emellertid ännu inte utöva sin uppföljningsfunktion som avsett, eftersom projektmodellen inte är tillräckligt omsatt i praktiken. Det är heller ännu inte fastlagt hur uppfölj-

¹⁸ På motsvarande vis som för delegationsbeslut i fördjupad granskning 2020 ”Delegering av nämndernas beslutanderätt” dnr 20REV32

¹⁹ Rutin/Regel Planering och uppföljning av projektportföljen, dokumentnr 412346/Version 1

ning ska ske av efterlevnaden av projektmodellen. Projektkontoret avser att specificera hur uppföljningen ska genomföras när projekten har uppnått en större mognad i modelltillämpningen. Projektkontorets nuvarande prioritering är att projekten etablerar grundläggande delar av arbetssättet enligt Projektmodellen.

Enligt Verksamhetschef Område Ekonomi och planering är inte roller och mandat tillräckligt tydliggjorda avseende projektportföljens styrning och uppföljning. Det uppges att IT-verksamheten tillsammans med Planering och ekonomiverksamheten, Forskning och Utveckling och Projektkontoret har inlett ett arbete för att förtydliga roller och mandat kring bland annat projektportföljens styrning och att anpassa dess processer till regionens nya styrmodell från 2021. Projekten själva uppges även ha ett ansvar att följa rutiner, exempelvis har styrgruppen en viktig roll. På projektnivå uppges finnas behov av att initialt förtydliga hur uppföljning ska ske av att projekt arbetar på rätt sätt och åstadkommer det som planerats.

För projekt i portföljen finns krav²⁰ på tillämpning av både projektmodell och projektverktyg. Emellertid är efterlevnaden i regel inte tillräcklig enligt vad Projektkontoret erfar. Det uppges finnas projekt som tillämpar andra projektmodeller än regionens och det är som vi förstått det inte reglerat under vilka förutsättningar avsteg kan vara godtagbart. Projektkontoret har även noterat att vissa projekt inte använder regionens projektverktyg Project Online utan använder andra verktyg eller lagringsplatser för projekthantering. Enligt Verksamhetschef Område Ekonomi och planering har en del projektledare gett uttryck för att projektverktyget är komplicerat att använda. Det uppges även att det bland projektledare finns önskemål om alternativa projektverktyg som är bättre anpassade till andra projekt än IT-projekt samt som bättre kan stödja verksamhetsutvecklingsarbete.

Det kan enligt Projektkontoret vara komplicerat för verksamheterna att åtskilja projekt från andra utvecklingsarbeten, eftersom det inte finns fastställda kriterier för vad som utgör ett projekt i regionen. Projektkontoret har tagit fram en vägledning som finns tillgänglig på intranätet och som handlar om hur projekt avgränsas från uppdrag och arbete i linjen. De två rutinerna fastställda 2019 (se avsnitt 6.1) innehåller även en definition av projekt. Projektkontoret har i samband med utbildningar för regionens projektledare emellertid uppmärksammat att det råder oklarhet om klassificering och avgränsning av projekt. Det har till exempel noterats linjearbete som felaktigt har benämnts som projekt, och projekt som har hanterats som arbete i linjen och därmed saknar erforderlig organisation och dokumentation enligt projektmodellen.

Projektkontoret har genomfört viss uppföljning av projektportföljen som enligt uppgift har redovisats i samband med digitaliseringsbokslut och till Regionledningsgruppen och dess arbetsutskott²¹, företrädesvis i anslutning till digitali-

²⁰ Rutin/Regel Planering och uppföljning av projektportföljen, dokumentnr 412346/Version 1

²¹ Vi har noterat att projekt som pågår eller förbereds inom ramen för digitalisering omnämns i Uppföljningsrapport etablering systemförvaltning 2019-05-06 samt att Rapportering av Handlingsplan för digitalisering RLG 2019-10-21 omnämner bl.a. vad har hänt på Projektkontoret.

serings- och systemförvaltningsärenden. Vad vi har förstått har den fastställda rutinen²² om månatlig rapportering till ledningen av projektportföljens status emellertid ännu inte etablerats.

Digitaliseringsbokslut 2019

Av regionens Digitaliseringsbokslut 2019 framgår att Projektkontoret under året har följt upp och rapporterat status rörande digitaliseringsarbetet till regionledningen. Vidare anges att Projektkontoret har genomfört kontinuerlig uppföljning av projekten i projektportföljen under året. Det framgår att flera av de beslutade specifika aktiviteterna för 2019 realiserats i projekt. De är prioriterade av regionledningen och följs upp separat. I detta sammanhang omnämns bland annat FVIS Framtidens vårdinformationsstöd, Digga Hälsocentral och 1177 och Inera tjänster.

Riskanalys kopplat till internkontrollplan

Vad vi har noterat ingår inte risken för bristande efterlevnad av Projektmodellen i Regionledningsförvaltningens riskanalys inför 2020. Enligt intervjuerna har risken omfattats under tidigare år, det har dock inte framkommit varför den har utgått.

Uppföljning av intern kontroll

I Regionledningsförvaltningens uppföljning av intern kontroll vid delårsrapporten 2020 framgår att inför 2020 framkom ett antal risker inom området IT och digitalisering. Ett aktivt arbete har pågått under året för att eliminera eller minska dessa, exempelvis omnämns i detta avseende projektkontoret. Det framgår dock inte närmare vilka åtgärder som åsytas.

Projekt utanför projektportföljen

Projektportföljen och Projektverktyget omfattar enligt Projektkontoret långt ifrån alla projekt som bedrivs inom regionen. Alla förvaltningar är inte heller representerade i Projektportföljen²³. Enligt Verksamhetschef Område Ekonomi och planering finns behov av ett ställningstagande och klargörande kring vilka typer av projekt som är lämpliga och möjliga att bedriva som en del av projektportföljen och som ska listas i Bilaga 17. Exempelvis nämns förvaltningen Regional utveckling vars projekt och utvecklingsarbete i hög grad uppges styras från reglering och medel kopplat till Regionalt tillväxtarbete.

Vi har noterat att ”Projektlistan²⁴” på intranätet visar information om projekt som drivs inom regionen. Det har inom ramen för granskningen inte framkommit vilken funktion som är ansvarig för Projektlistan. Projektkontoret är enligt uppgift inte involverade i den. De gör dock bedömningen att listan inte är komplett.

²² Rutin/Regel Planering och uppföljning av projektportföljen dokumentnummer 412346/Version 1

²³ En av dem är Regional utveckling som enligt sin delårsrapport 2020 bedriver minst 15 externt finansierade projekt för verksamhetsutveckling.

²⁴ Hämtat 2020-11-25 på adress <https://intranat.rvn.se/sv/information-och-arbetsatt/projekt-och-samverkan/projektlista/>

Kommentar

Nedan framgår våra kommentarer till revisionsfrågan ”Finns det former för att säkerställa efterlevnaden av regionens projektmodell?”.

Vår bedömning är att det inte i tillräcklig utsträckning finns former för att säkerställa efterlevnaden av regionens projektmodell. Det är förvisso fastställt i rutin att Projektkontoret ansvarar för uppföljning av projektmodellen. Uppföljningsansvaret utövas emellertid inte strukturerat och systematiskt och det är heller inte fastlagt hur det ska genomföras. Rapportering till ledningen av projektportföljens status enligt fastställd rutin har heller inte etablerats, även om viss rapportering kopplat till digitaliseringsprojekt inom projektportföljen förekommer till Regionledningsgruppen och vid digitaliseringsbokslut. Som vi förstått det är anledningen till avsaknaden av strukturerad uppföljning och rapportering att projektmodellen ännu inte används i tillräcklig utsträckning. Projektkontorets resurser har därför prioriterats till att understödja implementering av grundläggande steg i projektmodellen. Vi ser det som väsentligt att pågående arbete med att tydliggöra processer, roller och mandat avseende projektportföljens styrning och uppföljning fortskrider och ger resultat. Det är samtidigt av vikt att bristande rutinefterlevnad beträffande projektportföljen rapporteras, för att beslut om åtgärder ska kunna tas.

Det har framkommit att det saknas en fastställd definition av vad som utgör projekt kontra övrigt utvecklingsarbete, vilket vi bedömer innebär en risk för att projekt inte klassificeras rätt och därmed inte bedrivs enligt rutiner och projektmodell. Enligt uppgift förekommer också sådana exempel. Det uppges vidare att det förekommer projekt i projektportföljen som gör avsteg från att nyttja regionens projektverktyg och projektmodell, vilket innebär en avvikelse mot fastställd rutin.

Även om granskningen främst är inriktad på projekt i projektportföljen har vi i övrigt noterat att det förefaller saknas en aktuell sammanställning över samtliga bedrivna projekt inom regionen. Projektlistan på intranätet är vad som framkommit inte heltäckande. Vi bedömer således att det på övergripande nivå finns begränsande förutsättningar för styrning, uppföljning och kontroll av regionens projektverksamhet i sin helhet.

6.2.2 Stickprovsgranskning av projekt

I granskningen har ingått att göra en stickprovskontroll bland projekt i projektportföljen för att bedöma efterlevnaden av projektmodellen. Vi har genom regionens projektverktyg Project Online, tagit del av de totalt 18 projekt som ingår i projektportföljen²⁵. Av dessa är 16 projekt aktuella för granskningens urval, dvs. pågår eller har avslutats år 2020. Vi har valt ut åtta²⁶ projekt, dvs. hälften av dessa, i vårt stickprov. Urvalet har i möjligaste mån inriktats mot att representera olika förvaltningar. Urvalsmetoden ger inte grund för generella slutsatser avseende hela

²⁵ Status per 2020-10-30

²⁶ DIGGA hälsocentralen, FVIS programmet (avslut 2020-03-05), Hypergene, Infektionsverktyget 2019, Nytt bildhanteringssystem, Nytt hotellbokningssystem, OPAR E-arkiv, Översyn av Ledningssystem för informationssäkerhet.

projektportföljen. Resultatet kan emellertid ge en betydelsefull indikation om portföljens status.

Stickprovsgranskningen har, i den mån det har varit tillämpligt utifrån projektets fas, varit inriktad mot att översiktligt bedöma om det finns väsentliga roller, beslutspunkter och dokumentation i enlighet med projektmodellen. Förekomst av uppgifter och dokumentation har avstämts, dels genom information som framgår i projektverktyget, dels genom i verktyget bilagd dokumentation.

I följande tabell sammanfattas våra väsentligaste iakttagelser från stickprovet:

Granskad uppgift/ dokumentation	Iakttagelser
Organisation	Organisation (förvaltning som äger projektet) anges inte i två fall.
Rollerna: Projektägare/Beställare, Projektledare, Styrgrupp	Förutom rollen Projektledare anges någon av övriga roller ofullständigt i hälften av projekten.
Diarienummer	Diarienummer saknas för tre projekt.
Beslut för beslutspunkt 0-6	Beslut för beslutspunkt (BP) 0-6 finns inte angiven för fem projekt varav två är avslutade. För tre projekt framgår enbart BP0 och BP1 fastän projekten synes ha passerat dessa faser.
Idébeskrivning	Bilagd idébeskrivning saknas i samtliga fall. Tre projekt har dock angett att idébeskrivning finns.
Projektdirektiv	Projektdirektiv har inte bilagts i verktyget i fem fall. I två av dessa har det dock angetts att projektdirektiv finns.
Projektplan	Projektplan har inte bilagts i fyra fall. För en av dessa har det dock angetts att projektplan finns.
Statusrapport/er	Statusrapport/er har inte bilagts i fem fall.
Risikanalys	Risikanalys, som kan fyllas i under avsnitt i verktyget och/eller biläggas som dokument, saknas i hälften av granskade projekt.
Sista statusrapport	Sista statusrapport saknas för samtliga tre projekt som har noterats som avslutade under våren 2020.
Slutrapport	Slutrapport har bilagts för ett av de tre projekt som avslutades våren 2020.

Bedömd status ²⁷ (bedömning av projektledaren).	I verktyget framgår: ”På den här sidan ska status rapporteras månatligen. Grön - Enligt plan, Gul - Risk för avvikelser (Bör bevakas), Röd - Avvikelse (Kräver åtgärd”). Bedömd status för samtliga parametrar saknas i hälften av projekten. Ett fall noteras där bedömd status som framgår av verktygets övergripande portföljvy avviker från den status som framgår av projektets webbplats/egna mapp i verktyget.
--	---

Kommentar

Nedan framgår våra kommentarer till revisionsfrågan ”Genomförs projekt i enlighet med regionens projektmodell avseende roller, beslut och dokumentation?”

Vi bedömer att vår stickprovsgranskning indikerar svag/bristfällig efterlevnad av regionens projektmodell avseende roller, beslut och dokumentation. Även om det varierar mellan olika projekt, tyder noterade brister på att projektmodellen inte i något granskat fall har fått genomslag fullt ut. Flera av projekten i stickprovet noteras i betydande utsträckning sakna obligatoriska uppgifter och/eller dokumentation i projektverktyget.

Vi uppfattar det därtill som otydligt att angivna uppgifter i projektverktyget om projektens ställning och framåtskridande inte alltid underbyggs av och överensstämmer med bilagd dokumentation. Det finns även exempel på motsatsen, att dokumentation finns bilagd medan uppgift i verktyget anger avsaknad.

Den bristande efterlevnaden av projektmodellen som indikeras samt inkonsekvent hantering av uppgifter och dokumentation i projektverktyget, innebär enligt vår bedömning att det inte finns tillräcklig kontroll av projekten i projektportföljen.

I övrigt är vår bedömning att själva projektverktyget innehåller relevant vägledning, anvisningar och mallar som styr projekthanteringsprocessen enligt regionens projektmodell. Projektverktyget erbjuder också möjlighet till olika översikter/vyer av projektportföljens status. Verktyget bör, rätt använt, därför utgöra ett adekvat stöd för både projektansvariga och Projektkontor i projektstyrningen. Dock har framkommit (6.2.1) att verktyget kan uppfattas komplicerat att använda.

Mot bakgrund av bland annat den bristande rutinefterlevnad som indikeras såväl som oklarhet kring definition av projekt och linjearbete, rekommenderar vi att utbildning om rutiner, roller, projektmodell och projektverktyg säkerställs till nyckelfunktioner såsom projektledare och styrgrupp.

6.3 Uppföljning av projektens nyttor/effekt

Enligt Projektkontoret ska det i projektens initierings- och etableringsfas bestämmas vilka nyttor/effekter som ska åstadkommas. Att kvantifiera nyttor och effekter av projekt uppges många gånger vara ett komplext moment. Som stöd i arbetet

²⁷ Avseende parametrarna resurser, risker, styrgrupp, tid, budget

innehåller regionens projektmodell mallar med koppling till att beräkna och följa upp projektnytta, bland annat ”Överenskommelse om nyttorealiserings” och ”Uppföljning av nyttorealiserings”. I dokumenten ska beskrivas vem som är ansvarig för att följa upp realiseringen av nyttan, metoden för hur denna uppföljning skall gå till samt en tidplan för uppföljningen. Vidare ska anges vilka antaganden, nyckeltal och kvalitativa svårvärderade nyttor som skall följas upp ur en Kostnads- och nyttokalkyl.

Enligt Verksamhetschef Område Ekonomi och planering är det väsentligt att kunna följa nyttor av projekt eftersom de i regel innebär stora investeringar. En fungerande uppföljning till Regionledningsgruppen av portföljens status uppges vara väsentlig för att kunna prioritera när resurser krockar mellan olika projekt, säkerställa hemtagning av projektens effekter samt tillvarata ett lärande.

Projektkontoret har (se 6.2.1) ännu inte genomfört någon strukturerad uppföljning av projekt inom ramen för portföljen. Därmed finns inte en fördjupad insyn i hur arbetet med nyttorealiserings genomförs inom projekten. Projektkontoret bedömer dock att ett strukturerat arbete med planering och uppföljning av projektnytta, i enlighet med projektmodellen, utförs i mycket begränsad omfattning.

Som vi förstått det kan det för projektportföljen många gånger inte påvisas huruvida projekt uppnår önskad nytta/effekt, eftersom det i regel inte görs en strukturerad nyttokalkyl att jämföra utfallet mot. Enligt vad Projektkontoret erfar finns inte heller, i någon större utsträckning, angivna konsekvenser vid händelse av om projekt inte uppnår önskad nytta/effekt.

Vi har i samband med stickproven noterat att det i malldokumentet för projektdirektiven ingår ett avsnitt om effektmål och ett avsnitt om kostnads- och nyttoanalys. I anslutning till projektdirektiv och projektplan finns vidare mallar för kostnads- och nyttokalkyl samt överenskommelse om nyttorealiserings. I våra stickprov har emellertid inte de sist nämnda dokumenten använts, utifrån vad som framgår i projektverktyget.

Kommentar

Nedan framgår våra kommentarer till revisionsfrågan ”Har projektens nyttor/effekter följts upp?”

Vår bedömning är att, utifrån vad som kan utläsas av våra stickprov i Projektverktyget, projektens nyttor och effekter inte har följts upp i enlighet med Projektmodellen. Det bör dock noteras att uppföljning av nytta/effekt är aktuellt först vid projektets slutfas, vilken inte har inträtt för alla projekt i vårt stickprov. Våra stickprov indikerar samtidigt att de malldokument som ingår i Projektmodellen för att initialt planera och beräkna nyttor/effekter inte används. Projektkontorets bedömning är vidare att projektens arbete med beräkning och uppföljning av nyttor överlag inte är etablerat. Det finns inte en strukturerad uppföljning till Regionledningsgruppen avseende projektnytta. Vår bedömning är således att det i stort inte finns tillräcklig kontroll av att projekten medför önskade effekter för verksamheten.

7 Revisionell bedömning

Syftet med granskningen, som främst är inriktad på projekt som hanteras inom ramen för projektportföljen, har varit att bedöma om det finns en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av regionens projekt.

Vår sammantagna bedömning är att det delvis finns en tillräcklig styrning av regionens projekt genom att det finns viktiga förutsättningar på plats i form av fastställda rutiner, projektmodell, projektverktyg, mallar och anvisningar samt ett projektkontor. Emellertid är inte begrepp, processer, roller och mandat kring projektportföljens styrning tillräckligt tydliggjorda och etablerade. Vi bedömer att det inte finns en tillräcklig uppföljning och kontroll av regionens projekt. Bedömningen grundas främst på att fastställda rutiner inte har fått tillräckligt genomslag och att en bristande rutinefterlevnad indikeras i våra stickprov avseende tillämpning av regionens projektmodell och projektverktyg. Våra slutsatser kommenteras mer utförligt i rapporten tillsammans med svar på revisionsfrågorna.

Utifrån noterade utvecklingsområden ger vi följande rekommendationer.

Till Regionstyrelsen

- Fortsätt påbörjat arbete med att tydliggöra processer, roller och mandat avseende projektportföljens styrning och uppföljning.
- Tillse en enhetlig utformning av Bilaga 17 och tydliggör dess hantering.
- Utveckla rutiner för systematisk uppföljning av projektportföljen inklusive efterlevnaden av projektmodellen som grund för beslut om åtgärder.
- Tillse att projektportföljens status rapporteras enligt fastställd rutin.
- Tydliggör projektportföljens finansiering och projektens koppling till it-planen. Överväg vidare en översyn av att kriterierna för prioritering av projekt är tydliggjorda, reglering av förutsättningar för avsteg från projektmodell och projektverktyg samt avgränsning av vilka projekt i portföljen som rutinerna omfattar.
- Överväg att fastställa en regiongemensam definition av vad som utgör projekt och avgränsning gentemot linjearbete/övrigt utvecklingsarbete.
- Gör en översyn av projektmodellen för att säkerställa att den är anpassad för Region Västernorrland.
- Utveckla former för att få ökad överblick och kontroll av samtliga bedrivna projekt inom regionen.

Till Regionstyrelsen, Nämnden för hållbar utveckling och Hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Vidta åtgärder för att säkerställa tillräcklig kunskap om och efterlevnad av regiongemensamma fastställda rutiner beträffande projektstyrning.
- Notera krav i regiongemensam riktlinje²⁸ om användning av regionens projektmodell om arbete är organiserat som ett projekt.

²⁸ Riktlinjen Hållbar verksamhetsutveckling, fastställd av Regiondirektör 2020-02-19, Doknr 461802

- Säkerställ att nyckelfunktioner inom projekt erhåller nödvändig utbildning beträffande roller och rutiner, projektmodell och projektverktyg.
- Säkerställ att obligatorisk projektdokumentation är spårbar genom en tydlig reglering i de dokumenthanteringsplaner som är under framtagande samt att skrivningarna överensstämmer med Projektmodellen och övriga rutiner på området.

Anna Nordlöf
Certifierad kommunal revisor