

Support KULTUR kultur

Från: Funktion FUNKTION RVK REVISION
Skickat: den 15 december 2021 17:56
Till: Funktion Kommunstyrelsen; Support KULTUR kultur
Kopia: Magdalena Bosson; Lennart Ploom
Ämne: Revisionsrapport nr 7/2021 Stadens styrning av verksamhetsprojekt
Bifogade filer: Revisionsrapport_2021_nr_7_Styrning av verksamhetsprojekt.pdf

Kategorier: Kajsa

Revisorsgrupp 1 har den 14 december 2021 behandlat bifogad revisionsrapport nr 7/2021 – Stadens styrning av verksamhetsprojekt.

Vi hänvisar till rapporten och överlämnar den till följande nämnder för yttrande senast 31 mars 2022.

- Kommunstyrelsen
- Kulturnämnden

Rapporten kommer att publiceras på start.stockholm/revision

Revisionskontoret

Hantverkargatan 3D, 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 400

start.stockholm/revision



**Stockholms
stad**

Information om behandling av personuppgifter

Inom Stockholms stad är det respektive nämnd eller styrelsen i det bolag som hanterar personuppgifterna, som är personuppgiftsansvarig. På start.stockholm/dataskydd hittar du information om stadens behandling av personuppgifter.



Stadens styrning av verksamhetsprojekt Nr 7, 2021

Revisionsrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2021/94

Den kommunala revisionen är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna, lekmannarevisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som revisionsrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, start.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till

Kommunstyrelsen
Kulturnämnden

Stadens styrning av verksamhetsprojekt

Revisorsgrupp 1 har den 14 december 2021 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 7/2021).

Stadsrevisionen har granskat stadens styrning av verksamhetsprojekt där ett it-stöd ska införas. Granskningen har omfattat stadens styrmodell för verksamhetsprojekt samt ärende- och dokumenthanteringssystemet eDok som verifierande exempel.

Granskningen visar på betydande brister i styrnings- och kostnadskontroll. Staden behöver stärka sin förmåga, bland annat avseende budget-, kostnad och kvalitetsstyrning, leverantörshantering samt nyttohemtagning. Kommunfullmäktiges insyn i verksamhetsprojekt behöver säkerställas genom tydliga beslutsunderlag och rapportering av framdrift.

Det är angeläget att staden stärker sin förmåga att driva verksamhetsprojekt mot bakgrund av de behov som finns av att effektivisera stadens verksamhet.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen och kulturnämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 31 mars 2022.

På revisorernas vägnar

Lars Riddervik
OrdförandeTherese Kandeman
Sekreterare

Sammanfattning

En granskning har genomförts av stadens styrning av verksamhetsprojekt där ett it-stöd ska införas. Granskningen har omfattat stadens styrmodell för verksamhetsprojekt samt ärende- och dokumenthanteringssystemet eDok som verifierande exempel.

Revisionskontorets samlade bedömning är att staden behöver stärka sin förmåga att analysera behov, initiera och genomföra komplexa verksamhetsprojekt som avser införande av it-stöd. För att stärka stadens förmåga att genomföra verksamhetsprojekt behöver tydligheten i beslutsunderlag i ärenden till kommunfullmäktige säkerställas. Uppföljning och rapportering behöver förbättras avseende framdrift och kostnadsutveckling i verksamhetsprojekt. Vidare att se över vilket behov av stöd stadens nämnder och bolagsstyrelser har vid genomförande av verksamhetsprojekt.

Staden har en styrmodell för verksamhetsprojekt som bedrivs inom ramen för driftbudgeten. Varje projektägande nämnd ansvarar för budget och lönsamhet samt att avvikelser hanteras genom att vidta åtgärder i projektet. Vidare ansvarar nämnden för att ta fram en projektorganisation och arbetssätt vid genomförandet av ett verksamhetsprojekt. Enligt stadens projektmodell Lilla Ratten ska en styrgrupp tillsättas med ansvar för att bland annat besluta om projektet ska bedrivas vidare eller läggas ner vid beslutspunkterna; initiering, planering, genomförande och avslut. I projektmodellen Lilla Ratten framgår dock inte styrgruppens ansvar och mandat i relation till linjeorganisationen formella beslutsfattande.

Granskningen visar att rapportering ska ske till nämnden och kommunfullmäktige inom ramen för stadens ordinarie styrmodell, i tertialrapportering och årsbokslut. Kommunstyrelsens uppföljning av verksamhetsprojekt har skett övergripande i tertialrapporter och årsbokslut. Rapportering till kommunfullmäktige uppges endast ske vid större avvikelser. I stadens styrmodell för verksamhetsprojekt finns inte definierat vad en större avvikelse avser.

Revisionskontoret har inte kunnat ta del av beslut i kommunfullmäktige som omfattar underlag där redogörelse över projektets totala kostnader framkommer. Kulturnämndens och kommunstyrelsens rapportering av eDok till kommunfullmäktige har i stora drag skett enligt stadens regelverk för verksamhetsprojekt.

Rapporteringen har dock varit knapphändig gällande lägesrapportering och projektets totala kostnader.

Granskningen visar vidare att verksamhetsprojektet eDok har pågått under åtta år och ska avslutas under 2022. Det har funnits utmaningar längs vägen vad gäller leverantörens förmåga att leverera ett systemstöd som är anpassat till och motsvarar stadens behov. Någon mätning eller uppskattning av nyttohemtagning kopplat till framtagna projekt- och effektmål har inte fullt ut genomförts vad det gäller eDok.

Utifrån granskningen lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen

- Utveckla stadens förmåga att initiera och genomföra stadsövergripande verksamhetsprojekt, bland annat avseende budget-, kostnads- och kvalitetsstyrning, leverantörshantering samt nyttohemtagning.
- Tillse att beslutsunderlag är tydliga och att beslutsprocessen är transparent i ärenden till kommunfullmäktige.
- Förbättra uppföljning och rapportering av verksamhetsprojekt till kommunfullmäktige och övriga beslutsnivåer avseende framdrift och kostnadsutveckling.
- Se över vilket behov av stöd stadens nämnder och bolagsstyrelser har vid genomförande av verksamhetsprojekt.
- Se över styrmodellen samt projektmodellen Lilla Ratten för att säkerställa en bättre styrning och uppföljning av verksamhetsprojekt.
- I projektmodellen Lilla Ratten tydliggöra styrgruppens ansvar och mandat i relation till linjeorganisationens formella beslutsfattande.

Kulturnämnden (avseende stadsarkivet)

- Vidta åtgärder för att säkerställa leverans i enlighet med uppdrag.
- Förbättra uppföljning och rapporteringen till nämnd avseende projektets framdrift och kostnadsutveckling.
- Genomföra en förnyad uppskattning av nyttohemtagningen kopplat till projekt- och effektmål samt revidera dessa utifrån uppskattat resultat.

Innehåll

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	1
1.3	Avgränsning och omfattning	1
1.4	Ansvarig nämnd.....	2
1.5	Revisionskriterier	2
1.6	Metod	3
2	Stadens styrning av verksamhetsprojekt	5
2.1	Stadens styrmodell	5
2.2	Stöd för att bedriva verksamhetsprojekt	7
3	Översiktlig granskning av projekt eDok - iakttagelser	12
3.1	eDok - bakgrund	13
3.2	eDok – styrgruppens roll och ansvar	14
3.3	eDok – uppföljning och rapportering.....	15
3.4	eDok - arbetssätt	18
4	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	21
4.1	Stadens styrmodell	21
4.2	Budget- och kostnadsstyrning	21
4.3	Kvalitetsstyrning i verksamhetsprojekt	23
4.4	Samlad bedömning och rekommendationer	24
	Bilaga 1 Intervjupersoner	26
	Bilaga 2 Tidsaxel eDok	27

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Förmågan att driva projekt för att genomföra verksamhetsutveckling är en framgångsfaktor för staden för att svara upp mot behov av effektivisering och god kvalitet i verksamheten. Utvecklingsprojekt behöver en tydlighet i vilka effekter som eftersträvas, vad som ska levereras vid vilken tidpunkt och till vilken kostnad.

I staden bedrivs för närvarande tio verksamhetsprojekt som rör införande av it och digitalisering. Ett verksamhetsprojekt är enligt stadens definition ett projekt som finansieras inom driftbudgeten. För verksamhetsprojekt där de totala driftkostnaderna för projektet bedöms överstiga 50 mnkr, eller har betydande påverkan på stadens ekonomi, eller berör frågor som är av strategisk vikt ställs särskilda krav på redovisning.

Det finns exempel i staden på verksamhetsprojekt som drivits framgångsrikt men även projekt som försenats och/eller där det ekonomiska utfallet överskridit den ursprungliga budgeten.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska stadens styrning av verksamhetsprojekt. Granskningen inriktas på projekt där ett it-stöd ska införas.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Har staden en tydlig styrning, organisation och resurser för att genomföra projekt?
- Säkerställs att målsättningen med projektet överensstämmer med verksamhetens behov?
- På vilket sätt rapporteras framdrift i projektet?

1.3 Avgränsning och omfattning

Granskningen omfattar projektstyrning på en övergripande nivå. Införandet av ärende- och dokumenthanteringssystemet eDok används som verifierande exempel i granskningen. Granskningen har inte omfattat funktionaliteten i systemstödet eDok eller det avtal som tecknats mellan staden och leverantören.

1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och kulturnämnden (avseende stadsarkivet).

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen.

- **Regler för ekonomisk förvaltning, § 7a**

I regler för ekonomisk förvaltning ges en definition av vad som är att betrakta som ett verksamhetsprojekt samt vilka beslut som behöver fattas och av vem innan ett projekt kan påbörjas. I reglerna anges även vilket ansvar den nämnd som planerar och genomför ett verksamhetsprojekt har för bland annat projektets innehåll samt ekonomiska åtaganden.

Nämnder och bolagsstyrelser ska tillämpa av kommunfullmäktige beslutad styrmodell för verksamhetsprojekt. Uppföljning ska ske tertialvis där även avvikelser rapporteras. Uppföljning ska ske både mot kommunfullmäktiges budget och mot genomförandebeslut.

- **Stockholm stads tillämpningsanvisning för beslut, styrning och uppföljning av verksamhetsprojekt (dnr 401-4/2017)**

I tillämpningsanvisningarna konkretiseras vad som anges i regler för ekonomisk förvaltning gällande verksamhetsprojekt och tillsammans utgör dessa Stockholm stads styrmodell för verksamhetsprojekt. Styrmodellen för verksamhetsprojekt är indelad i fyra faser; initiering, planering, genomförande och avslut.

Det är kommunfullmäktige och nämnder som kan besluta om projekt som belastar driftbudgeten. Förvaltningen ska ta fram beslutsunderlag till nämnden för det aktuella projektet. Den nämnd som planerar och genomför verksamhetsprojektet har ansvar för att beslutsunderlagen är fullständiga och att projektets resultat och effekter samt kommande driftkostnader överensstämmer med vad som har beslutats.

- **Stockholm stads projektstyrningsmodell Lilla Ratten, dnr 031-1090/2014.**

Stockholms stads projektstyrningsmodell kallas Lilla Ratten och beskriver hur projekt ska bedrivas för att de ska leda till avsedd verksamhetsnytta på ett effektivt sätt. Modellen är obligatorisk för stadens nämnder och bolag som en miniminivå för projektstyrning vid systemutveckling och verksamhetsutveckling med hjälp av it.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Införandet av ärende- och dokumenthanteringssystemet eDok används som verifierande exempel i granskningen.

Som en utgångspunkt för att fånga in olika delar och dimensioner i stadens arbete och förmåga att bedriva verksamhetsprojekt har PwCs modell 12 elements använts. Modellen utgör ett ramverk och ”best practice” för en framgångsrik projektstyrning.

De intervjuer som har genomförts har utgått från de tolv dimensioner som modellen anger. Vidare har modellen utgjort grunden för granskningen av stadens styrmodell för verksamhetsprojekt och eDok. Modellen har tillämpats i följande delar:

- **Styrning och rapportering** säkerställer att projektet uppnår sina effekt- och nyttomål och att resultat rapporteras till styrgruppen eller beställande nämnd.
- **Budget- och kostnadsstyrning** inom projektet ska säkerställa att förväntade effekter tillfaller organisationen inom angivna ekonomiska ramar.
- **Kvalitetsstyrning** avser tillvägagångssätt för att övervaka och utvärdera kvalitén på arbetet utifrån förväntat resultat.
- **Leverantörshantering** förutsätter en struktur/modell som tydliggör roller, ansvar och processer för samverkan med leverantörer.
- **Resurshantering** säkerställer att projektet har tillgång till tillräckliga resurser med rätt kompetens och erfarenhet.
- **Intressenthantering** tydliggör hur intressenter identifieras, involveras och hanteras under olika faser i projektet.
- **Projekt- och effektmål** ska finnas med i ett projekt och utvärderas löpande för se om projektet uppnått förväntat resultat.

Granskningen har genomförts av Katja Robleto och Susanne Eriksson på revisionskontoret. PwC har haft en konsultativ roll avseende granskningsmetodik. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

2 Stadens styrning av verksamhetsprojekt

2.1 Stadens styrmodell

Kommunfullmäktige beslutade i budget 2018 om en styrmodell för verksamhetsprojekt. Styrmodellen beskrivs i stadens Regler för ekonomisk förvaltning och Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av verksamhetsprojekt. I dessa framgår att ett verksamhetsprojekt är ett projekt som belastar driftbudgeten. Vidare att anvisningen gäller för verksamhetsprojekt där de totala driftkostnaderna för projektet bedöms överstiga 50 mnkr, eller har betydande påverkan på stadens ekonomi, eller berör frågor som är av strategisk vikt.

I anvisningarna för beslut, styrning och uppföljning av verksamhetsprojekt anges att syftet med styrmodellen är att öka samordningen och styrningen av stadens verksamhetsprojekt samt att säkerställa att projekten bedrivs i enlighet med principen om god ekonomisk hushållning. Vidare ska anvisningen ge nämnderna tydliga regler för beslut, budgetering, och uppföljning av projekt. Anvisningen anger miniminivån, varför respektive nämnd bör besluta om vilka ytterligare underlag och vilken uppföljning nämnden önskar för de verksamhetsprojekt som bedrivs.

Stadens nämnder lämnar i samband med treårsbudgeten förslag på verksamhetsutveckling inom ramen för driftbudgeten. Redovisningen ska bland annat omfatta hur projektet bidrar till kommunfullmäktiges verksamhetsmål samt vilka mål som är styrande för projektet, ekonomiska konsekvenser för staden, beskrivning av projektet samt vilka effekter det ska leda till. För verksamhetsprojekt ska ett beslutsunderlag för genomförandebeslut lämnas till kommunfullmäktige i ett särskilt ärende. Beslutsunderlaget omfattar en projektplan och en projektbudget.

Stadens projektmodell Lilla Ratten, senast reviderad 2015¹, beskriver hur projekt ska bedrivas för att dessa ska leda till avsedd verksamhetsnytta på ett effektivt sätt. Lilla Ratten består av 5 faser; förstudie, initiering, planering, genomförande och avslut. En översyn av styrmodellen planeras att påbörjas under hösten 2021.

¹ Projektmodellen Lilla Ratten har sitt ursprung sedan slutet av 1990-talet.

2.1.1 Uppföljning och rapportering – ansvar och roller

Den nämnd som har fått i uppdrag av kommunfullmäktige att genomföra ett verksamhetsprojekt, dvs. projektägande nämnd, ansvarar för budget och lönsamhet samt har huvudansvar för att koordinering sker mot andra påverkade nämnder och bolagsstyrelser.

I tillämpningsanvisningarna framgår att vid uppföljningen ska nämnden uppmärksamma om kostnaderna ökat, förskjutits i tiden eller om projektet på annat sätt avviker i jämförelse med genomförandebeslutet. Orsaker till överskridanden ska analyseras särskilt. Förändringar i tidplan, innehåll, risker eller medelsförbrukning i projektet ska redovisas till kommunstyrelsen i samband med den löpande uppföljningen. Status och uppföljning ska rapporteras löpande till projektets styrgrupp samt till nämnd och kommunstyrelsen i samband med ordinarie tertiärappföljning och verksamhetsberättelse.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för uppföljning av kommunfullmäktiges budget och mål för verksamhetsåret. Stadsledningskontoret uppföljning av verksamhetsprojekt sker på övergripande nivå genom tertiärapportering och årsbokslut. Det uppges inte ske någon löpande rapportering till kommunfullmäktige avseende verksamhetsprojekt utan rapportering sker endast vid större avvikelser. I regler för ekonomiskt förvaltning och tillämpningsanvisningar finns inte definierat vad en större avvikelse i verksamhetsprojekt avser. Enligt stadsledningskontoret är det något som respektive projektägare behöver värdera.

När det gäller investeringsprojekt finns det tydligt angivet vad uppföljningen ska omfatta vid de olika rapporteringstillfällena. Det finns även regler för hur avvikelser mot kommunfullmäktiges tidigare investeringsbeslut ska hanteras. I det fall avvikelsen beräknas överstiga 15 procent av investeringens nettoutgift, dock minst 20 mkr, ska nämnden lämna underlag till kommunfullmäktige för ett reviderat utrednings-, inriktnings- respektive genomförandebeslut. Det gäller även vid annan avvikelse av strategisk vikt, t.ex. om investeringens innehåll, funktion, lönsamhet eller kommande driftkostnader förändras avsevärt.

Motsvarande reglering finns inte när det gäller verksamhetsprojekt. För verksamhetsprojekt ska uppföljning av projektets kostnader dock ske mot den godkända projektbudgeten. Eventuella avvikelser hanteras av nämnden genom att vidta åtgärder i projektet genom omprioriteringar. Projektbudgeten revideras endast vid stora förän-

dringar i projektets omfattning som kräver ett reviderat genomförandebeslut. Revidering av projektbudgeten ska göras i samråd med stadsledningskontoret. Av tillämpningsanvisningarna framgår vidare att beroende på verksamhetsprojektets fas och avvikelens storlek kan en hemställan till kommunfullmäktige göras.

2.1.2 Styrgruppens ansvar i verksamhetsprojekt

Varje projekt ska ha en styrgrupp som har ansvar över projektets tid, kostnad och resultat. Enligt anvisningarna för verksamhetsprojekt ska uppföljning avseende ekonomi, kvalitet, konsekvenser, risk etc. ske inom projektet. I anvisningarna framgår att projektledaren har en samordnande och ledande roll med utgångspunkt i beslutad projektplan och budget. Löpande analyser och rapportering sker gentemot beställare och styrgruppen enligt Lilla Ratten. I projektmodellen Lilla Ratten framgår dock inte styrgruppens ansvar och mandat i relation till linjeorganisationen formella beslutsfattande.

I Lilla Ratten framgår att styrgruppen ansvarar för att utifrån underlagen besluta om projektet ska bedrivas vidare eller läggas ner vid följande beslutspunkter; initiering, planering, genomförande och avslut. De ansvarar för beslut om övergripande prioriteringar samt förändringar i den beslutade projektplanen och ändringar i projektets målsättning, tidplan eller budget. Styrgruppen ska godkänna projektets resultat, ta emot slutrapport och formellt stänga projektet.

I Lilla Ratten framgår att i projektets slutfas ska en utvärdering genomföras för att ta tillvara på erfarenheter under projektet. Staden uppges ha ett behov av att utveckla sitt arbete med ständiga förbättringar, lärande och kunskapsöverföring mellan projekt. Idag är det främst i slutrapporter från projekten där lärande och kunskapsöverföring sammanställs.

Hur styrgruppens sammansättning ska se ut finns inte angivet i stadens styrmodell. Enligt intervjuade tenderar sammansättningen att tillsättas utifrån de funktioner som underlättar förankring över förvaltningsgränser och behovet av kompetens i projekt.

2.2 Stöd för att bedriva verksamhetsprojekt

2.2.1 Stadsledningskontoret – stödjande roll

Stadsledningskontoret har en stödjande, vägledande och samordnande roll gentemot den nämnd som äger projektet. Enligt intervjuade kan stadsledningskontoret i ett tidigt skede fungera som en

samtalspartner i verksamhetsprojekt, det är dock projektägande nämnd som ska initiera kontakten.

Staden har vid tiden för granskningen inget formaliserat och strukturerat stöd avseende projektledarskapet. Det är upp till varje projektägande nämnd att skapa en organisation och arbetssätt vid genomförande av verksamhetsprojekt. Projektmodellen Lilla Ratten ger ett visst stöd kring metod och arbetssätt i projekt. Modellen beskriver styrning, beställning, planering och uppföljning av projekt och innehåller ett antal mallar och checklistor för nämndernas arbete.

Inom stadsledningskontoret pågår insatser för att ta fram utbildningar i projektmodellen Lilla Ratten och projektstyrning. De första utbildningstillfällena planeras att genomföras våren 2022. Ett nätverk för stadens projektledare kommer även att inrättas. Stadsledningskontoret har under hösten 2021 inrättat en stödfunktion för att stödja stadens verksamheter i digitaliseringsfrågor. Syftet är att stödja verksamheterna i frågor som rör organisering, styrning och användning av tekniska lösningar.

Centralt finns ett arkitekturråd och it-säkerhetsråd dit förvaltningar kan vända sig till för råd och stöd.

2.2.2 Projekt- och effektmål

Projektmodellen Lilla Ratten omfattar en anvisning vad gäller upprättande av projekt- och effektmål. Enligt Lilla Ratten ska projektmålen svara på varför projektet ska genomföras. Projektmålen ska vara mätbara och tala om projektets förväntade resultat. Vidare ska projektmålen innehålla kriterier för tid, kostnad och kvalitet samt leda till att effektmålen uppnås. Effektmålen svarar på varför projektet påbörjas. De ska vara långsiktiga, mätbara, tidsatta och tala om vad projektet ska generera för effekter i verksamheten på lång sikt. Det är av vikt att det redan i projektdirektivet är tydligt angivet vilka mätbara effektmål som projektet förväntas uppnå.

Projektplanen ska enligt Lilla Ratten, bland annat omfatta en tydlig beskrivning av projektets omfattning och avgränsningar samt tydliga och mätbara projektmål som kan leda till önskade effekter. Uppföljning av projekt ska göras löpande av projektledaren. Resultatet av uppföljningen ska analyseras och rapporteras till styrgruppen vid styrgruppsmöten.

Styrmodellen för verksamhetsprojekt ställer inga krav på att uppföljning av projekt- eller effektmål löpande under projektets gång. I enlighet med anvisningarna för verksamhetsprojekt ska projektets

resultat sammanställas i en slutrapport även avseende nytta/ effekter och deras realisering. I Lilla Ratten framgår att styrgruppen ansvarar för att mäta och följa upp effektmålen en viss tid efter projektets avslut.

2.2.3 Leverantörshantering

Staden har ingen samlad leverantörshanteringsmodell som tydliggör roller, ansvar och processer för hur leverantörer ska hanteras på ett effektivt sätt i ett projekt. Det kan röra sig om att leverantören ska ha tillräcklig kapacitet och erfarenhet för att kunna svara upp mot projektets storlek och omfattning. Vidare där det framgår vilken typ av leverantörer som ska beaktas, beställarens och leverantörernas respektive roller i projekt och relationen sinsemellan. Hur stadens nämnder och bolag ska hantera leverantörer beskrivs istället övergripande i olika styrdokument, bland annat i Stockholms stads program för inköp och Försörjningsstrategi för framtida målarkitektur för it. För den praktiska hanteringen av inköp och upphandling finns vägledning, mallar och checklistor på stadens inköps och upphandlingsportal.

Stockholms stads program för inköp, beslutad av kommunfullmäktige augusti 2020, anger inriktningen för stadens inköpsarbete. Vidare att aktiv avtalsförvaltning ska tillämpas för att säkerställa att ingångna avtal efterlevs och att varor/tjänster levereras med efterfrågad kvalitet samt rätt pris. Nämnder och bolag ansvarar för att säkerställa att det finns tillräcklig kompetens och resurser för att kunna kravställa, genomföra och följa upp upphandlingar samt att ha en aktiv avtalsförvaltning.

Staden har en strategi, Försörjningsstrategi för framtida målarkitektur för it, för att styra stadens arbete med centrala leverantörer och avtal. Försörjningsstrategin ska fungera som ett vägledande underlag för stadsledningskontorets framtida centrala it-leveranser. I strategin framgår stadens styrning av leverantörer och avtal för stadens centrala it-tjänster. Strategin gäller till och med år 2031.

Stadsledningskontorets avdelning för it- och digitalisering ansvarar för stadens gemensamma plattforms- och säkerhetsarbete och äger frågan om leverantörshantering för stadens centrala system. Ett arbete pågår med att förnya stadens centrala avtal för systemdrift, systemförvaltning, programvarulicenser och telefoni (SIKT-avtal). Arbetet syftar bland annat till att ge nya förutsättningar för uppföljning av stadens avtal och möjliggöra en förbättrad leverantörsstyrning.

När det gäller upphandlingen av lokala systemprodukter i verksamhetsprojekt ligger ansvaret för leverantörshantering på den projektägande nämnden. Varje projektägande nämnd ansvarar för att i verksamhetsprojekt avgöra vilken systemprodukt som lämpar sig i ett verksamhetsprojekt.

2.2.4 Resurshantering

Enligt Lilla Ratten är det projektägande nämnd/beställaren som är ansvarig för att tilldela medel och resurser till ett projekt. Varje projekt ansvarar för att skapa en organisation som sätts samman efter projektets behov av kompetenser och resurser. För att säkra upp resurser i ett projekt används resurskontrakt. Kontraktet upprättas mellan projektledare, personell resurs samt linjechef för att säkra upp resursen i projektet.

I stadens budget 2021 framgår att staden ska använda konsulttjänster sparsamt och enbart då det är säkerställt att det är det mest kostnadseffektiva alternativet. Enligt intervjuade finns det fördelar med att bemanna verksamhetsprojekt med "egen" personal utifrån att kompetens och kunskapen i större utsträckning finns kvar i stadens efter projektets avslut. För viss specialistkompetens kan det dock finnas behov av att anlita konsulter. Utmaningen består av att det tenderar att vara svårt att frigöra resurser från linjeorganisationen. I vissa fall uppges det finnas en risk för att arbetsbelastningen blir högre.

2.2.5 Intressenthantering

Projektmodellen Lilla Ratten definierar intressenter som alla personer, grupper, organisationer etc. som berörs och förväntas på något sätt ha ett utbyte av projektet.

Hur intressenter eller verksamhetens behov ska identifieras, involveras och hanteras löpande under projektets gång framgår inte i tillämpningsanvisningarna eller Lilla Ratten.

2.2.6 Revisionskontorets analys och bedömning

Staden har en styr- och projektmodell för verksamhetsprojekt. Styrmodellen som beskrivs i Regler för ekonomisk förvaltning och Anvisningarna för beslut, styrning och uppföljning av verksamhetsprojekt är mindre omfattande än den för investeringar i anläggningstillgångar.

Stadsledningskontoret uppföljning av verksamhetsprojekt sker på övergripande nivå genom tertialrapportering och årsbokslut. Det uppges inte ske någon löpande rapportering till kommunfullmäktige

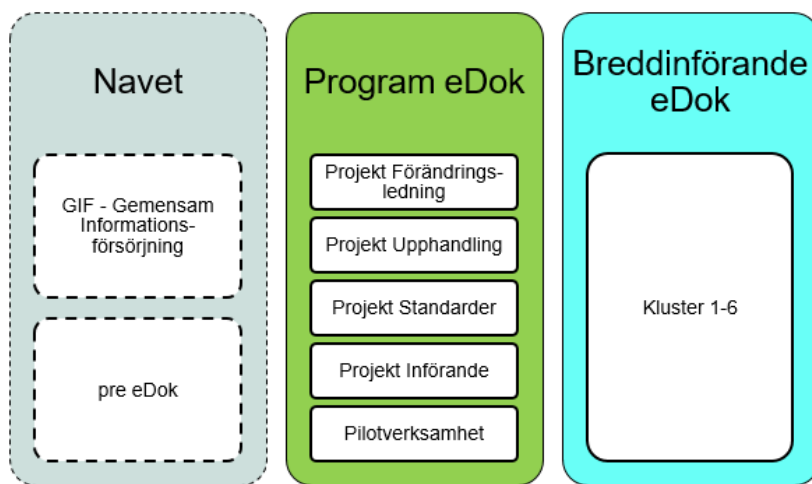
avseende verksamhetsprojekt utan rapportering sker endast vid större avvikelser. Till skillnad från investeringsprojekt är det dock inte definierat vad en större avvikelse är.

Stadsledningskontoret har de senaste året tagit fram stödinsatser för att stärka stadens förmåga att driva verksamhetsprojekt. Revisionskontoret efterfrågar dock en större genomlysning av de behov som finns för att stärka stadens förmåga att driva komplexa projekt.

Revisionskontoret bedömer att det finns behov av att förtydliga kommunstyrelsens styrning och stöd till förvaltningar och bolag när det gäller verksamhetsprojekt. Revisionskontoret ser även en risk i att kommunfullmäktige inte får tillräcklig information om de verksamhetsprojekt som bedrivs i staden. De verksamhetsprojekt som staden de senaste decennierna har bedrivit och lanserat har i flera fall lett till fördyrningar, att projekt inte levererats i rätt tid samt att de inte har lett till avsedd verksamhetsnytta. Revisionskontoret ser att det finns ett behov av att se över initieringen av förvaltningsövergripande verksamhetsprojekt. Detta för att förbättra styrningen av stadens verksamhetsprojekt och säkerställa att projekten bedrivs i enlighet med principen om god ekonomisk hushållning.

3 Översiktlig granskning av projekt eDok - iakttagelser

Införandet av ärende- och dokumenthanteringssystemet eDok utgör verifierande exempel i granskningen. Verksamhetsprojektet har valts utifrån att det är pågående, stadsövergripande samt att ansvaret för att driva projektet är placerat på en enskild nämnd.



Figur 1 - Schematisk bild över de olika projekten i eDok

Ovanstående bild ger en översiktlig bild av de olika delar som omfattas av eDok. eDok är ett stadsgemensamt systemstöd för ärende- och dokumenthantering. Det används för registrering av handling, remisshantering samt nämnd- och styrelsehantering.

Navet var ett projekt som kulturnämnden (stadsarkivet) drev och som omfattade införandet av ett e-arkiv. Pre-eDok var det projekt kulturnämnden bedrev innan beslut togs om att genomföra program eDok. Program eDok utgjordes av fem delprojekt som bedrevs för att införa och förbereda för eDok breddinförande. Breddinförandet av eDok innebär att systemstödet införs vid samtliga förvaltningar och bolag. Införandet av eDok har varit uppdelat i ett pilotinförande samt olika kluster. Ovanstående beskrivs utförligare under avsnitt 3.1 eDok – bakgrund.

3.1 eDok - bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade i maj 2009 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att inrätta ett för stadens nämnder och bolag gemensamt e-arkiv för långtidslagring av information². I uppdraget ingick även att ta fram gemensamma informationsstandarder, begreppsmodeller och riktlinjer. Uppdraget genomfördes av kulturnämnden inom ramen för projektet Navet. Se bilaga 3 för beskrivning av tidsaxel över projektet eDok.

Navet resulterade i ett e-arkiv för digital information för avslutade ärenden. Som ett delprojekt i genomförande av stadens e-arkiv (projekt Navet) gjordes en fördjupad förstudie³ avseende stadens ärende- och dokumenthantering inklusive nämnd- och styrelse-handlingsprocesserna. Kulturnämnden genomförde förstudien på uppdrag av kommunstyrelsen. Slutsatsen var att staden bör införa standardiserade arbetssätt med tekniskt systemstöd för ärende- och dokumenthantering, vilket blev starten för projekt eDok.

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2013 om införande av standardiserade arbetssätt med tekniskt systemstöd för ärende- och dokumenthantering i Stockholms stad – projekt eDok samt slutrapport för projekt Navet⁴. Samtidigt gavs kommunstyrelsen i samverkan med kulturnämnden uppdraget att genomföra projektet. Förvaltning av systemstödet samt systemägarskap skulle enligt beslutet vara placerat på stadsledningskontoret.

Av ärendet framgår bland annat att projektets uppdrag var att utarbeta standardiserade arbetsprocesser och upphandla ett för staden gemensamt tekniskt systemstöd för ärende- och dokumenthantering. Vidare att implementera standardiserade arbetsprocesser och tekniskt systemstöd vid tre pilotförvaltningar/bolag samt att ta fram en införandeplan för staden. Detta uppdrag gick senare under benämningen program eDok.

Ärendet bereddes av stadsledningskontoret och remitterades till berörda nämnder och bolag. Flera av nämnderna och bolagen uttryckte ett behov av att behålla sina specialanpassade systemstöd. Kommunfullmäktiges beslut om eDok kom att omfatta tre obligatoriska delar; registrering av handling, remisshantering,

² Kommunfullmäktige 2009-05-11, dnr 050-2630/08

³ Projekt GIF – Gemensam informationsförsörjning inom Navet

⁴ Kommunfullmäktige 2013-06-10, dnr 033-799/2011

nämnd- och styrelsehantering. Beslutet möjliggjorde även för nämnder och bolag att behålla egna system för dokument- och ärendehantering.

Av kommunfullmäktiges beslut framgår att kommunstyrelsen i samverkan med kulturnämnden ges i uppdrag att genomföra projektet. Vad som framkommit av de intervjuer som genomförts är att det i huvudsak är kulturnämnden som drivit och genomfört projektet. Kommunfullmäktige beslutade i samband med stadens budget 2017 att ansvaret för projekt och förvaltning av systemet skulle överföras från kommunstyrelsen till kulturnämnden.

Beslutet avseende den förändrade placeringen av eDok togs utifrån kulturnämndens (stadsarkivets) särskilda kompetens inom informationsförsörjning och som ansvarig för genomförandet av program eDok. Beslutet togs efter dialog med stadsarkivet och stadsledningskontoret. Flera av de intervjuade har dock lyft att den förändrade placeringen av eDoks förvaltning inte var helt naturlig för stadsarkivet utifrån projektets komplexitet och förvaltningens kompetens och förutsättningar att driva ett stadsövergripande projekt.

Program eDok bedrevs under åren 2014-2017 och innefattade fem projekt: förändringsledning, upphandling, standarder, införande och pilotverksamhet. Programmet avslutades under hösten 2017 och övergick i projekt eDok breddinförande och eDok förvaltning. Sedan februari 2018 benämns projektet eDok. Det framgår inte i kommunfullmäktiges protokoll huruvida de tagit del av slutrapporten för program eDok, fått information om beräknad tidsram och kostnad för breddinförandet av eDok. Revisionskontoret har inte i granskningen sett att kulturnämnden fått motsvarande information.

3.2 eDok – styrgruppens roll och ansvar

eDok har en strategisk styrgrupp och operativa styrgrupper för respektive kluster. Den strategiska styrgruppen för breddinförandet fattar övergripande beslut inom områdena strategi, budget, tidplan och avtal. Den strategiska styrgruppen består av representanter från stadsarkivet och centrala funktioner från stadsledningskontoret. Styrgruppen har också representanter från berörda förvaltningar.

För varje kluster finns en operativ styrgrupp som fattar beslut för det aktuella klustret. Beslut som kan påverka ekonomi och tidplan för hela breddinförandet måste lyftas till den strategiska styrgruppen. Projektledaren för eDok sitter med i den strategiska

styrgruppen och de operativa styrgrupperna, på så sätt förs information vidare mellan de olika styrgrupperna.

Information om projektets framdrift eller om det funnits specifika frågeställningar har enligt uppgift vid behov lyfts från styrgruppen till respektive förvaltnings ledningsgrupp. Det uppges också att det vid behov har förts dialog med stadsdirektören. Enligt intervjuer har det även förekommit att delar av styrgruppen har bildat arbetsgrupper för att arbeta med en specifik fråga och/eller utmaningar. Det fanns också under en tid en arbetsgrupp "lilla styrgruppen" som bildades för att ha ett forum där frågor som väckts av stadsledningskontoret kunde diskuteras. Av de intervjuer som genomförts finns en samstämmighet om att samarbetet i den strategiska styrgruppen har fungerat väl och där medlemmarnas olika kompetenser har kompletterat varandra.

3.3 eDok – uppföljning och rapportering

3.3.1 Budget- och kostnadsstyrning

I kommunfullmäktige beslut 2013 avseende införande av standardiserade arbetssätt med tekniskt systemstöd för ärende- och dokumenthantering i Stockholms stad – projekt eDok samt slutrapport för projekt Navet uppgavs kostnaderna för projektet uppgå till 35-65 mnkr. Enligt uppgift avsåg beslutet dock enbart program eDok. Det vill säga utarbeta standardiserade arbetsprocesser och upphandla ett gemensamt tekniskt systemstöd för ärende- och dokumenthantering, samt implementera standardiserade arbetsprocesser och tekniskt systemstöd på tre piloter. Vidare ingick i projektet att ta fram en införandeplan och beräkna kostnad för införandet i stadens samtliga förvaltningar och bolag. Beslutet och de beräknade kostnaderna omfattade således inte breddinförandet av eDok vid övriga förvaltningar och bolag. I beredningen av ärendet inför kommunfullmäktiges beslut 2013 framgår inte detta på ett tydligt sätt.

En genomgång av stadens årsredovisningar under åren 2013-2020 visar att det för projekt eDok har disponerats 173,8 mnkr av eget kapital, vilket avser upparbetade kostnader. Det går inte att utläsa av årsredovisningen vad de disponerade medlen avsett utöver att medlen används inom ramen för projektet eller vad den ackumulerade kostnaden för projektet uppgår till.

Granskningen visar att den totala kostnaden för program eDok överstiger de medel som enligt uppgift initialt tilldelats projekten av kommunfullmäktige 2013. Av slutrapporten för program eDok

framgår att den ursprungliga budgeten uppgick till 70 mnkr men utökades till 92,8 mnkr för att sedan revideras till 83,7 mnkr. Skälet till att budgeten utökades uppges vara att den första upphandlingen överprövades vilket ledde till beslutet att upphandlingen skulle göras om. Detta medförde i sin tur att programmet tog cirka ett år längre att genomföra än vad som planerats. Utfallet för program eDok blev 81,4 mnkr⁵. Revisionskontoret har inte kunnat verifiera att det fattats något formellt beslut om den initiala budgeten om 70 mnkr. Det har heller inte kunnat verifieras att kommunfullmäktige har fattat beslut om reviderad budget.

När det gäller eDok breddinförandet omfattar denna driftsättning av stadens samtliga verksamheter indelade i sex olika kluster. Ursprunglig tidsplan för projektet bedömdes löpa under perioden maj 2017 till december 2020.

Kommunfullmäktige har i stadens budget 2017 beslutat om att påbörja breddinförande av stadens nya ärendehanteringssystem eDok. Att så ska ske framgår i löptext och inte i särskilt beslutsformulering. I ärendet Årsredovisning 2017 med uppföljning av budget för Stockholms stad (dnr 182-110/2018) beslutade kommunfullmäktige att kulturnämnden skulle medges finansiering med 110 mnkr för eDok för perioden 2018-2020. Av handlingar och beslut går det inte att utläsa projektets uppskattade totala budgetram och vad finansieringen av eDok avser. Revisionskontoret har heller inte i handlingar kunnat se att kulturnämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige tagit del av slutrapporten för program eDok.

I samband med driftsättningen av det första klustret uppmärksammades brister och behov i systemstödet som krävde omfattande stabilisering och vidareutveckling. Detta ledde till fördyrningar och förseningar och i augusti 2020 beslutade den strategiska styrgruppen om att lämna in en begäran om utökad budget för eDok om 50 mnkr för perioden 2020-2022⁶. Åskandet avsåg finansiering av det fortsatta breddinförandet samt kompensation för it-prislistan. I maj 2021 fattade kommunfullmäktige beslut om en utökad finansiering.

Revisionskontoret kan konstatera att verksamhetsprojektet eDok per definition inte överskridit sin budget då extra medel tillskjutits under projektets gång. De orsaker som anges till fördyrningarna är

⁵ Slutrapport program eDok dnr 01-1909/2014

⁶ Kommunstyrelsen, dnr KS 2020/1617

bland annat förseningar på grund av överprövning av upphandling, brister i prestanda och avtalsdiskussioner. Den totala uppskattade budgeten och upparbetade projektkostnaden har i handlingar och beslutsunderlag inte varit möjlig att följa samlat.

3.3.2 Uppföljning och rapportering

När det gäller uppföljning och rapportering av eDok visar granskningen att kulturnämnden har fått viss information om projektets framdrift och ekonomi i tertialrapporter och verksamhetsberättelser. Den har dock inte varit utförlig gällande beskrivning av projektets hela kostnad och framdrift vid vissa rapporteringstillfällen. Utöver ovanstående rapportering har kulturnämnden enligt uppgift haft löpande avstämning om projektet med rotel.

Strategiska styrgruppen har fått en mer detaljerad information och rapportering av hur projektet framskrider, ekonomi etc. än vad som getts i den ordinarie uppföljningen. De styrgruppsmedlemmar som har intervjuats ger bilden av att den dokumentation och rapportering de fått innan och på styrgruppsmötena varit informativ, relevant och haft god kvalitet och att den strategiska styrgruppen varit uppdaterad om projekts framdrift och ekonomi. Revisionskontorets genomgång av strategiska styrgruppens protokoll visar att styrgruppen löpande under projektfaserna tagit del av information, hanterat risker och behandlat beslutspunkter. Det går dock inte att utläsa huruvida styrgruppen explicit tagit ställning om projektet ska bedrivas vidare eller avslutas vid respektive beslutspunkt enligt Lilla Ratten.

Kommunstyrelsen, stadsledningskontoret, har inte någon särskild uppföljning av eDok än vad som lämnas i den ordinarie budgetuppföljningsprocessen. Enligt intervjuer är det styrgruppens ansvar att vid behov lyfta och förankra uppkomna frågor, ställningstaganden och utmaningar som rör projektet med berörda på stadsledningskontoret. Att så verkligen har skett i projektet eDok har inte kunnat verifieras.

Stadsledningskontoret ger i samband med tertialrapporter och årsredovisning kommentarer till nämndernas budgetutfall till kommunfullmäktige. Vad det gäller rapporteringen av eDok har revisionskontoret inte kunnat se att någon löpande rapportering skett. Revisionskontoret har vidare inte kunnat se att stadsledningskontoret gett kommunfullmäktige en fullständig rapportering över totala kostnader under projektet gång. Inte heller att kommunfullmäktige fått information om att budgeten/kostnader för projektet har fördyrats i förhållande till kommunfullmäktiges ursprungliga beslut 2013.

3.4 eDok - arbetssätt

Projekt- och effektmål i eDok

I kommunfullmäktiges beslut 2013 avseende införande av standardiserade arbetssätt med tekniskt systemstöd för ärende- och dokumenthantering i Stockholms stad – projekt eDok samt slutrapport för projekt Navet framgår att projektmålet är att ha ett gemensamt arbetssätt för registrering av handling, remisshantering samt nämnd- och styrelsehantering.

Samma projekt- och effektmål löper genom program eDok och eDok breddinförande. Effektmålen avser bland annat välbyggda beslut grundade på tillförlitliga handlingar, lägre kostnader för ärendehantering, effektivare handläggning samt ökad säkerhet för att rätt information och handlingar kommer till rätt person.

Efter ett projekt/klusterinförande görs en slutrapport som innehåller en kommentar på uppföljning av projekt- och effektmål. Effektmålen har dock enligt intervjuade varit svåra att mäta och följa upp. Flera av slutrapporterna hänvisar till att uppföljningen av effektmålen i sin helhet ska genomföras efter breddinförandet. Enligt uppgift pågår ett arbete för att se över uppföljningen av effektmålen.

3.4.1 Leverantörshantering - eDok

Inom projektet genomfördes två upphandlingar där den första avbröts på grund av överprövning. Kulturnämnden (stadsarkivet) genomförde upphandlingarna med stöd av konsult samt serviceförvaltningen. Upphandlingen avsåg ett standardiserat systemstöd för ärende- och dokumenthantering. Upphandlingen omfattade licenser för upphandlat systemstöd, införande hos utsedda pilotorganisationer och fortsatt breddinförande inom staden, överlämning till drift och förvaltning inom staden, utbildning samt årlig support och underhåll av licensierade programvaror.

Valet av systemstöd har inte fullt ut varit anpassat för en organisation av Stockholm stads storlek. Genomförda prestandatester har i samtliga fall visat på sårbarhet i systemet. Utmaningar och nya behov har identifierats under projektets gång och lyfts till strategiska styrgruppen. Åtgärder uppges ha vidtagits löpande för att komma till rätta med brister. Projektet har blivit försenat och dyrare. I samtal med verksamheterna har det framkommit att systemet fortfarande innehåller ”buggar”, att viss funktionalitet saknas och att prestandan är låg. De uppger också att systemet är svårt att ”lita på” vilket gör att parallella system förekommer. Enligt uppgift från

stadsarkivet prioriteras det fortsatta arbetet med breddinförandet, därefter kommer åtgärder vidtas för att komma till rätta med brister i funktionaliteten.

Leverantörshantering uppges ha skett i enlighet med stadens regler för upphandling och avtalsförvaltning. I upphandlingen ställdes bland annat krav på leverantören vad gäller ekonomisk ställning, erfarenhet avseende systemstöd, ärende- och dokumenthantering, personella resurser, kvalitetsledningssystem och ledningssystem för informationssäkerhetsarbete.

Enligt uppgift sker regelbundna samtal med leverantörer inom samtliga projektområden som till exempel strategiska möten och övergripande planering, support, drift och underhåll, applikationsförvaltning, leverans samt månatliga uppföljningar avseende fakturering och säkerställande av fakturering mot avtal och beställningar.

Det avtal som har tecknas med leverantören gäller i perioder om 12 månader till dess 15 år förflutit. Staden har möjlighet att frånträda avtalet under förutsättning att det meddelas tre månader innan innevarande avtalsperiod löper ut. Enligt uppgift är avtalets längd inte ovanlig när det gäller större systemstöd.

3.4.2 Resurshantering - eDok

Under program eDok och den inledande fasen av breddinförandet bemannades projektet i huvudsak av konsulter. Under breddinförandet 2018 och framåt fasades många konsulter ut och ersattes av egen personal för att minska konsultberoendet och för att kompetensen skulle finnas kvar i organisationen. Konsulter används vid behov av specialistkunskap eller om funktioner behövs tillsättas på kort varsel, vilket går i linje med stadens intentioner som beskrivs i budgeten.

3.4.3 Intressenthantering - eDok

Inom program eDok uppges det ha genomförts ett omfattande arbete med att identifiera och involvera olika intressenter. Inom program eDok arbetade delprojektet "förändringsledning" löpande med att förbereda berörda verksamheter till nya arbetssätt och arbetsprocesser samt ett nytt systemstöd.

En del i detta arbete har varit att ha en aktiv omvärldsbevakning, arbeta med "ambassadörsnätverk" och referensgrupper i stadens nätverk samt involvera nyckelpersoner i olika verksamheter. Under breddinförandet har "objektspecialister" tillsatts för att samordna,

stödja användare i verksamheterna samt fånga in synpunkter. Kommunikationsplan omfattande aktiviteter har tagits under program eDok och breddinförandet. Utvecklingen av kommunikationsinsatser har diskuterats i strategiska styrgruppen.

3.4.4 Revisionskontorets analys och bedömning

Projekt eDok initierades 2013 i samband med att slutrapporten för projekt Navet godkändes. I remisshantering framkom ifrågasättande av projektets komplexitet, kostnadsberäkningar samt nyttor. Trots detta valde staden att påbörja projektet. Projektet kom att avgränsas till tre obligatoriska delar med möjligheten att fortsätta använda egna verksamhetssystem för andra delar av ärendehantering.

Projektet har pågått under åtta år och det funnits utmaningar längs vägen vad gäller leverantörens förmåga att leverera ett funktionellt systemstöd som är anpassat till och motsvarar stadens behov.

Revisionskontorets bedömning är att kommunstyrelsens beredning till kommunfullmäktige har varit bristfällig vad gäller uppskattade kostnader för projektet i sin helhet. Det riskerar att försvåra möjligheten till prioritering i budgetarbetet, förtroendevaldas insyn och möjligheten till ansvarsutkrävning.

Utifrån stadens projektmodell Lilla Ratten har styrgruppen för ett projekt ansvar för beslutet att bedriva projektet vidare. Dock framgår inte styrgruppens ansvar och mandat i relation till linjeorganisationen formella beslutsfattande. Kulturnämnden har fått en övergripande information av projektets framdrift och ekonomi i tertiärrapporter och verksamhetsberättelser.

Revisionskontorets beräkning visar att projektet överskridit den initiala budgeten som kommunfullmäktige beslutade om 2013. Revisionskontoret ifrågasätter inte totala kostnaden för att genomföra projektet men anser att det är av stor vikt att beredningen till kommunfullmäktige är transparent och går att följa över tid.

När det gäller projekt- och effektmål för eDok har dessa inte utvärderats utifrån ändrade förutsättningar. Revisionskontoret anser att då projektet pågått under en lång tid och förutsättningarna har förändrats borde en uppskattning ha genomförts som underlag för kommunfullmäktiges beslut att bevilja fortsatta medel. Verksamheterna som revisionskontoret varit i kontakt med menar att systemstödet inte motsvarar verksamhetens krav och förväntningar.

4 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

4.1 Stadens styrmodell

Granskningen visar att staden har en styrmodell för verksamhetsprojekt. Styrmodellen beskrivs i stadens Regler för ekonomiskt förvaltning och Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av verksamhetsprojekt. I dessa definieras ett verksamhetsprojekt som ett projekt som belastar driftbudgeten. De verksamhetsprojekt där de totala driftkostnaderna för projekt bedöms överstiga 50 mnkr, eller har betydande påverkan på stadens ekonomi, eller berör frågor som är av strategisk vikt omfattas av styrmodellen. Stadens projektmodell Lilla Ratten beskriver hur projekt bör bedrivas för att dessa ska leda till avsedd verksamhetsnytta. En översyn av styrmodellen och Lilla Ratten planeras att påbörjas under hösten 2021.

4.2 Budget- och kostnadsstyrning

Staden har det senaste decenniet bedrivit flera verksamhetsprojekt som avser införande av it-stöd, bland annat Skolplattformen och Modernisering av sociala system, vilka inte motsvarat ställda krav och förväntningar. Projekten har också blivit mycket kostsamma utan att de har levererats i tid och till nytta för berörda verksamheter. eDok som utgjort det verifierande exemplet i denna granskning har inte heller levererat nytta i tid och inom ursprunglig budget.

Stadens styrmodell för investeringsprojekt omfattar i jämförelse med styrmodellen för verksamhetsprojekt en tydligare budget- och kostnadsstyrning. När det gäller investeringsprojekt finns angivet vad uppföljningen till nämnd och kommunfullmäktige vid olika rapporteringstillfällen ska omfatta samt hur avvikelser mot kommunfullmäktiges investeringsbeslut ska hanteras. Motsvarande reglering finns inte när det gäller verksamhetsprojekt. När det gäller verksamhetsprojekt ansvarar varje projektägande nämnd för budget och lönsamhet och avvikelser hanteras av nämnden genom att vidta åtgärder i projektet. Rapportering ska ske till nämnden och kommunfullmäktige inom ramen för stadens ordinarie styrmodell, i tertiärrapportering och årsbokslut.

Granskningen visar att kommunstyrelsens uppföljning av verksamhetsprojekt sker övergripande i tertiärrapporter och årsbokslut. Rapportering till kommunfullmäktige uppges endast ske vid större

avvikelser. I regler för ekonomiskt förvaltning och tillämpningsanvisningar finns inte definierat vad en större avvikelse i verksamhetsprojekt avser.

Revisionskontorets bedömning är att utifrån verksamhetsprojektens storlek, komplexitet och ekonomiska omfattning bör uppföljning och rapportering till nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige vara mer omfattande än vad granskningen visat.

I granskningen har det varit svårt att få en fullständig bild av den totala budget- och kostnadsramen för eDok. I kommunfullmäktiges beslut 2013 om införande av standardiserade arbetssätt med tekniskt systemstöd för ärende och dokumenthantering i Stockholm stad, framgår att projektets kostnad beräknades uppgå till 35-65 mnkr. I ärendet till kommunfullmäktige är det inte tydligt att den angivna kostnaden inte omfattade breddinförandet. Beslut om breddinförandet fattades i samband med stadens budget 2017. Finansiering av eDok med 110 mkr beslutade dock inte i samband med budgeten utan då kommunfullmäktige beslutade om årsredovisning 2017 med uppföljning av budget för Stockholms stad (dnr 182-110/2018). Det framgår inte med tydlighet att det gäller breddinförandet. Revisionskontoret bedömning är att beredning till kommunfullmäktige inte varit transparent vad gäller budget och totala kostnader för eDok samt beslut om breddinförande. Både program eDok och eDok breddinförande har överskridit sina ursprungliga budgetar men tilldelats extra medel under projektets gång.

Revisionskontoret har inte kunnat ta del av beslut i kommunfullmäktige som omfattar underlag där redogörelse över projektets totala kostnader framkommer. Kulturnämndens och kommunstyrelsens rapportering av eDok till kommunfullmäktige har i stora drag skett enligt stadens regelverk för verksamhetsprojekt. Rapporteringen bedöms dock ha varit knapphändig, bland annat när det gäller lägesrapportering och projektets totala kostnader. Revisionskontorets bedömning är att beredningen till kommunfullmäktige varit bristfällig och att underlaget försvårar kommunfullmäktiges möjlighet till insyn i projektet, vilket i sin tur kan få konsekvenser för prioriteringar vid tilldelningen av nya medel.

4.3 Kvalitetsstyrning i verksamhetsprojekt

Granskningen visar att det enligt stadens styrmodell är projektägande nämnd som ansvarar för att verksamhetsprojektets innehåll överensstämmer med vad som beslutats. Projektägande nämnd ansvarar för att ta fram en projektorganisation och arbetssätt för genomförandet av ett verksamhetsprojekt. Enligt stadens projektmodell Lilla Ratten ska en styrgrupp tillsättas med ansvar för projektets tid, kostnad och resultat. Styrgruppen ansvarar för att utifrån löpande underlag från projektorganisationen besluta om projektet ska bedrivas vidare eller läggas ner vid beslutspunkterna; initiering, planering, genomförande och avslut. I projektmodellen Lilla Ratten framgår inte styrgruppens ansvar och mandat i relation till linjeorganisationen formella beslutsfattande.

Vidare visar granskningen att projektmodellen Lilla Ratten ger ett visst stöd för arbetet i projektorganisationen. Stadsledningskontoret har en stödjande roll och kan fungera som en samtalspartner. Staden har dock under de senare åren inte haft någon funktion för att erbjuda projektorganisationer ett mer strukturerat och formaliserat stöd. I budgeten för 2021 fick kommunstyrelsen ett uppdrag att etablera en stödfunktion för verksamheternas digitaliseringsarbete. Under hösten har en stödfunktion inrättats med syfte att ge stöd i frågor om organisation, styrning och användning av tekniska lösningar. Utbildningsinsatser i Lilla Ratten och projektstyrning samt nätverk för projektledare kommer att inrättas under våren 2022. Revisionskontoret ser positivt på framtagande av stödotsatser men efterfrågar en större genomlysning av de behov som finns för att stärka stadens förmåga att driva komplexa projekt över flera förvaltningar och/eller bolag.

Granskningen visar att staden har ett visst metodstöd i Lilla Ratten för upprättande av projekt- och effektmål. Stadens riktlinjer för leverantörshantering finns angivet i olika styrdokument, bland annat Stockholms stads program för inköp och Försörjningsstrategin för framtida målarkitektur för it. Vidare finns ett arkitektur- och it-säkerhetsråd dit nämnder och bolag kan vända sig.

Granskningen visar att kulturnämnden har tagit fram en projektorganisation och styrgrupper för eDok. När det gäller eDok har leverantörshantering genomförts inom ramen för två upphandlingar och uppges ha skett i enlighet med stadens regler för upphandling och avtalsförvaltning.

Projektet har pågått under åtta år och det har funnits utmaningar längs vägen vad gäller leverantörens förmåga att leverera ett

systemstöd som är anpassat till och motsvarar stadens behov. När det gäller valet av systemstöd har det i efterhand visat sig att systemet inte fullt ut varit anpassat för en organisation av Stockholms stads storlek, vilket skapat utmaningar avseende leveranser och dialog med leverantören. Intressenthanteringen i eDok har skett genom ett omfattande arbete med att identifiera och involvera olika intressenter. Projektet har haft en modell med ”ambassadörsnätverk”, nätverk med nyckelpersoner i verksamheten och ”objektspecialister” för att förankra och fånga in synpunkter. Verksamheterna som revisionskontoret varit i kontakt med menar dock att systemstödet inte motsvarar verksamhetens krav och förväntningar. Revisionskontorets bedömning är att komplexiteten i projekt eDok har underskattats vid dess initiering 2013.

Granskningen visar att projekt- och effektmål finns framtagna och löper genom hela projektet. I intervjuer har det dock framkommit att dessa varit svåra att mäta under projektets gång. I de slutrapporter som finns för respektive kluster hänvisas att mätningen av effektmålen kommer genomföras något år efter slutliga införandet av eDok. Revisionskontoret menar att det är möjligt och viktigt att genomföra mätningar under projektets gång för att kunna värdera om den nyttohemtagning som initialt uppgavs kommer uppnås.

Revisionskontorets bedömning är att en uppskattning borde ha genomförts kopplat till projekt- och effektmål för eDok. Detta för att kunna värdera om eDok uppfyllt eller riskerar att inte uppfylla nyttohemtagningen. En justering av projekt- och effektmål i förhållande till uppskattad kostnad skulle även ha underlättat transparensen för beslutsfattandet att gå vidare i projektet.

Av intervjuer och styrgruppsprotokoll framgår att den strategiska styrgruppen fått löpande information och underlag om projektets framdrift. Revisionskontoret saknar dock en transparens i motivering till beslutet att gå vidare i projektet. Rapporteringen till kulturnämnden och kommunfullmäktige bedöms inte varit tillräckligt avseende åtgärder, ekonomiska ramar och tidsåtgång.

4.4 Samlad bedömning och rekommendationer

Revisionskontorets samlade bedömning är att staden behöver stärka sin förmåga att analysera behov, initiera och genomföra komplexa verksamhetsprojekt som avser införande av it-stöd. För att stärka stadens förmåga att genomföra verksamhetsprojekt behöver tydligheten i beslutsunderlag i ärenden till kommunfullmäktige

säkerställas. Uppföljning och rapportering behöver förbättras avseende framdrift och kostnadsutveckling i verksamhetsprojekt. Vidare se över vilket behov av stöd stadens nämnder och bolagsstyrelser har vid genomförande av verksamhetsprojekt.

Utifrån granskningen lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen

- Utveckla stadens förmåga att initiera och genomföra stadsövergripande verksamhetsprojekt, bland annat avseende budget-, kostnads- och kvalitetsstyrning, leverantörshantering samt nyttohemtagning.
- Tillse att beslutsunderlag är tydliga och att beslutsprocessen är transparent i ärenden till kommunfullmäktige.
- Förbättra uppföljning och rapportering av verksamhetsprojekt till kommunfullmäktige och övriga beslutsnivåer avseende framdrift och kostnadsutveckling.
- Se över vilket behov av stöd stadens nämnder och bolagsstyrelser har vid genomförande av verksamhetsprojekt.
- Se över styrmodellen samt projektmodellen Lilla Ratten för att säkerställa en bättre styrning och uppföljning av verksamhetsprojekt.
- I projektmodellen Lilla Ratten tydliggöra styrgruppens ansvar och mandat i relation till linjeorganisationens formella beslutsfattande.

Kulturnämnden (avseende stadsarkivet)

- Vidta åtgärder för att säkerställa leverans i enlighet med uppdrag.
- Förbättra uppföljning och rapporteringen till nämnd avseende projektets framdrift och kostnadsutveckling.
- Genomföra en förnyad uppskattning av nyttohemtagningen kopplat till projekt- och effektmål samt revidera dessa utifrån uppskattat resultat.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Stadsledningskontoret

It-direktör, avdelningen för it och digitalisering

Digitaliseringschef, avdelningen för it och digitalisering

Förvaltningschef, juridiska avdelningen

Biträdande avdelningschef, avdelningen kvalitet och säkerhet

Kvalitetschef, kvalitetsenheten, avdelningen för kvalitet och säkerhet

Strateg, kvalitetsenheten, avdelningen för kvalitet och säkerhet

Stadsarkivet

Förvaltningschef

Avdelningschef tillika ordförande strategiska styrgruppen

Avdelningschef tillika projektledare eDok breddinförande

Övriga

F.d. projektledare för program eDok

Användare och objektspecialister i stadens verksamheter

Bilaga 2 Tidsaxel eDok

