
Revisionsrapport

Projektstyrning

Hudiksvalls kommun

Torsten Sjöström
Okt 2012



Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Bakgrund	2
2 Revisionsfråga	2
3 Metod	3
4 Definition av begreppet projekt	3
5 Avgränsningar	4
6 Omfattning av projekt i Hudiksvalls kommun	4
7 Hur projekt initieras	5
8 Förutsättningar för styrning av projektverksamhet	6
8.1 Projektberoende faktorer	6
9 Slutsatser	9

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun genomför PwC en granskning av kommunens ledning och styrning av sin projektverksamhet.

Kommunen bedriver i många sammanhang delar av verksamheten som projekt. Begreppet projekt är långt ifrån entydigt. Det har kommit att få en vid tolkning och många lägger in olika avgränsningar i begreppet, vilket gör att det lätt uppstår begreppsförvirring när man diskuterar projekt. Enhetliga och förankrade arbetsmetoder är en framgångsfaktor för att ett projekt skall leverera rätt resultat, i rätt tid till rätt kostnad.

Mot denna bakgrund genomförs en granskning av kommunens övergripande styrning och användande av projekt som arbetsform.

Granskningen skall belysa den övergripande styrningen av projekt som arbetsform. Vidare omfattningen av projekt som arbetsform och om det finns kommungemensamma övergripande metoder för projekt som arbetsform.

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunen ytterligare bör stärka styrningen av sin projektverksamhet. Projektarbetsformen är en omfattande del av kommunens verksamhet. En effektiv metod att stärka denna styrning är att utarbeta övergripande metoder/riktlinjer för projekt som arbetsform.

Vi lämnar även ett antal ytterligare exempel på hur projektarbetsformen kan utvecklas och samordnas i kommunen.

- Det finns en stor omfattning av projekt i kommunen inom vitt skilda områden till en relativt stor kostnad.
- En förteckning som löpande uppdateras med samtliga projekt-/utvecklingsfrågor har tagits fram under 2012. Förteckningen kan med fördel byggas ut med exempelvis kostnader för projektet.
- Det finns en otydlighet vad gäller tolkning av begreppet projekt.
- Kommunen väljer i vissa situationer projektarbetsformen i frågor som är av strategisk långsiktig karaktär.
- Kommunen bör utarbeta en tydlig enhetlig definition för projekt som används inom hela kommunen.
- Vi rekommenderar att en "Handbok för projektarbete" utarbetas.
- Att kontinuerligt genomföra utbildning av aktuella och ev. framtida projektledare ökar möjligheten att rekrytera **"rätt"** projektledare
- Enhetliga rutiner bör skapas för att följa upp ett projekts samtliga kostnader. Kostnaden för egen personal bör räknas in i ett projekts kostnader.
- Ur ett lednings- och styrperspektiv är det väsentligt att kvalitetssäkra att samtliga projekt har fungerande styr-/ledningsgrupper.

- För att ytterligare öka styrbarheten i kommunens projektarbete och för att använda kompetens och resurser på ett effektivt sätt kan förslagsvis ”spetskompetens” inom projektområdet samlas i ett ”projektkontor”.

1 Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun genomför PwC en granskning av kommunens ledning och styrning av sin projektverksamhet.

Kommunen bedriver i många sammanhang delar av verksamheten som projekt. Begreppet projekt är långt ifrån entydigt. Det har kommit att få en vid tolkning och många lägger in olika avgränsningar i begreppet, vilket gör att det lätt uppstår begreppsförvirring när man diskuterar projekt. Enhetliga och förankrade arbetsmetoder är en framgångsfaktor för att ett projekt skall leverera rätt resultat, i rätt tid till rätt kostnad.

Mot denna bakgrund genomförs en granskning av kommunens övergripande styrning och användande av projekt som arbetsform.

Granskningen skall belysa den övergripande styrningen av projekt som arbetsform. Vidare omfattningen av projekt som arbetsform och om det finns kommungemensamma övergripande metoder för projekt som arbetsform.

En annan avsikt med uppdraget är att analysera förutsättningar för styrning av projektorganisationen i samband med delat huvudmannaskap.

Projektarbete är en arbetsform som ökat markant under senare år. Den erbjuder vissa fördelar framför traditionell förvaltningsform. För det första ger formen dem som arbetar i projektet klara förutsättningar. För det andra ger formen smidigare informations- och beslutsvägar. För det tredje underlättar formen samarbete med externa intressenter.

Projektarbetsformen kan också skapa sina speciella problem. Den kan bli otydlig och ju fler externa intressenter som finns, desto svårare kan det bli med den formella styrningen och ledningen av projekten. Samma typ av problem kan uppstå i de fall projektet drivs internt, men de är då lättare att hantera.

2 Revisionsfråga

Vår revisionsfråga är om det i kommunen bedrivs en ändamålsenlig styrning i de fall man använder projekt som arbetsform?

Kontrollmål:

- vilken är omfattningen av projekt som arbetsform?

- finns beslutade kommungemensamma övergripande metoder för projekt som arbetsform?

3 Metod

Granskningen har genomförts i form av intervjuer med företrädare för uppdragsgivare för olika projekt, intervjuer med personer ansvariga för olika kommunala projekt, enkät till förvaltningar med omfattande projektverksamhet och dokumentstudier. Kommunens egen hemsida har använts för att belyses projektverksamheten.

En enkät (**bilaga 1**) har skickats ut till fyra förvaltningar där de har redovisat ett urval av relevanta projekt under 2011. Vidare har vi även tagit del av och studerat den inventering¹ som kommunen själv genomförde under 2012 rörande projekt och utvecklingsfrågor.

Utifrån de redovisade projekten i enkätsvaren genomförde vi sedan intervjuer för att förtydliga och fördjupa bilden av hur projekt styrs och olika roller i projekt.

4 Definition av begreppet projekt

Begreppet projekt är långt ifrån entydigt. Det har kommit att få en vid tolkning med åren och många lägger in olika avgränsningar i begreppet, vilket gör att det lätt uppstår begreppsförvirring när man diskuterar projekt.

Detta är också tydligt när vi genomfört vår inventering av aktuella projekt 2012 och vid de genomförda intervjuerna.

Det finns sannolikt inte någon enhetlig, av alla accepterad, definition av begreppet, men i denna studie har följande definition använts.

Definition

Med projekt avses alla de uppgifter man avser lösa utanför den löpande och ordinarie verksamheten. Uppdraget skall ha en klar avgränsning i tiden och kan avse samarbete över förvaltningsgränser eller mellan en förvaltning och med utomstående intressenter.

Följande kriterier ska vara uppfyllda för att ett projekt ska få benämnas projekt:

- Uppgiften avser att hantera en fråga som berör verksamhet utanför den ordinarie verksamheten.
- Uppgiften är tillfällig och tidsbegränsad.
- Särskilda personella resurser har ställts till projektets förfogande.
- Särskilda ekonomiska resurser har ställts till projektets förfogande.
- Projektet har tydliga mål som är möjliga att följa upp.

Men även om man använder denna definition, förekommer fortfarande vissa oklarheter i kommunen. Det har inte minst visat sig i samband med denna kartläggning.

¹ Inventering av pågående projekt – Hudiksvalls kommun januari 2012

Kommunen saknar en enhetlig, accepterad och tydlig definition av begreppet projekt. Dock finns det skäl att framhålla att det inom olika delar av kommunen finns en betydande erfarenhet och kompetens kring projekt och projektarbete, även om den som påpekats inte är enhetlig eller samlad.

5 Avgränsningar

Den sammanställning som lämnas i det följande innehåller projekt i enlighet med definitionen, men utrymmet för tolkningar är fortfarande stort.

En "knäckfråga" är de samverkansprojekt (bl.a. EU-projekt) som redovisas i kommunens egen kartläggning. Ansvariga har lämnat uppgifter om dessa projekt, men uttrycker samtidigt att dessa har en speciell karaktär. Flera av dessa finns inom Lärande- och kulturförvaltningen.

Sedan kan det finnas frågor som drivs i projektform men som inte svarar mot den här aktuella definitionen. Inom det tekniska området är många löpande frågor av projektkaraktär och man använder begreppet projekt för att beskriva sin verksamhet, men alla dessa finns alltså inte medtagna i denna redovisning. Detta är inget problem för denna kartläggning, utan skapar bara oklarheter kring hur begreppen används i kommunen.

Kommunens eget arbete med att kartlägga omfattningen av projektarbete i kommunen och det "embryo" till gemensamma projektmetoder vill vi framhålla som konstruktivt och framåtsyftande.

6 Omfattning av projekt i Hudiksvalls kommun

I bilaga 2 och 3 redovisas dels de projekt som spontant inrapporterats, dels dem som man redovisat vid en inventering som kommunkansliet centralt genomförde 2012. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara fullständig, men visar ändå på omfattningen och bredden på projektverksamheten i Hudiksvall.

Sammanlagt rör det sig om cirka 40 projekt i kommunen under år 2012 med en betydande omfattning vad gäller kostnader. Av kommunens sammanställning framgår inte de totala kostnaderna. Detta kan vara ett intressant utvecklingsområde att utveckla för fortsatt uppföljning och styrning.

Kartläggningen visar ett antal intressanta drag. För det första är många projekt av den karaktären att kommunen samverkar med externa intressenter och i detta sammanhang är några av projekten av internationell art. Denna utveckling kan förväntas öka eftersom fler och fler projekt finansieras med EU-medel.

För det andra vittnar sammanställningen om att projektarbetsformen är mycket spridd inom kommunen, den förekommer i stort sett inom alla förvaltningar. Pro-

jektarbetsformen är en etablerad arbetsform, men en svårighet är hur projekt skall organiseras och styras.

En tredje aspekt är att kommunen anvisar relativt stora ekonomiska resurser till projekten. I sammanhanget kan det vara värt att notera att kommunens faktiska kostnad är högre än den som uppges för olika projekt då i många fall den egna lönekostanden tillkommer. I flera av de redovisningar som lämnats har man exkluderat löpande personalkostnader.

Mot den bakgrunden är kommunens sammanlagda kostnad för projekt större än vad som framkommer i denna översiktliga kartläggning och det indikerar att man ännu inte har tillräckligt entydiga regler för hur projektens kostnader skall redovisas och följas upp. En större enhetlighet och tydlighet är således nödvändig, inte minst ur lednings- och styrningsperspektiv.

En fjärde aspekt är att kommunen använder projektarbetsformen även i samband med frågor om kommunens långsiktiga strategiska utveckling. Många av strategiska utvecklingsfrågor beskrivs som projekt:

- Framtidens boende
- Samordnad planering
- Fastighetsöversyn
- Hamnutveckling

Om sådana frågor drivs som projekt utan att överenskomna regler för projektarbete följs, riskeras att styrbarheten försämras och att sammanblandning mellan projekt och ordinarie verksamhet uppstår.

7 Hur projekt initieras

Kommunen har en mycket bred och omfattande projektverksamhet. Av vår inventering och våra intervjuer har vi kunnat urskilja följande mönster av varför projekt initieras:

Beslut/direktiv fattade på central politisk nivå (riksdag, regering m m) som kräver lokala insatser, Ex Stimulansbidrag inom Äldreomsorgen.

- Externa initiativ inom ramen för etablerad projektverksamhet. Ex olika arbetsmarknadspolitiska insatser
- Interna utvecklingsbehov där finansieringsmöjligheterna förbättras genom viss del extern finansiering. Ex Anhörigstöd
- Förbättrade finansiella lösningar kan i vissa fall resultera i projekt. Ex vissa EU-projekt
- Interna utvecklingsbehov utan extern finansiering.

Alla projekt skall ha en tydlig uppdragsgivare, fast projektorganisation och klara förutsättningar för tidsplaner och avrapporteringar. Så är inte konsekvent fallet i kommunen idag. Fasta spelregler för projekt – en ”Projekthandbok för Hudiksvall”

skulle kunna förbättra förhållandena i detta avseende. Ett arbete i den riktningen har påbörjats inom kommunen.

En sådan projekthandbok eller "lathund" för hur projekt organiseras, startas och genomförs skulle även kunna säkerställa att den fastställda projektmodellen följs, att mål för projekten formuleras på ett omsorgsfullt sätt, hur man lägger upp projektplaner inkl. projektbudget, tar fram dokument och slutredovisar projekten.

I några fall kan klart utläsas att projektet inte "är ett projekt" utan mer att betrakta som löpande verksamhet, utredningsuppdrag etc.

8 Förutsättningar för styrning av projektverksamhet

Projekten är som framgår av kartläggningen en arbetsform som är omfattande i kommunen. Av de redovisade projekten är många ett samarbete med extern aktör och flera av dem har också en betydande ekonomisk ram. Projekten som arbetsform används också ibland för frågeställningar som rör långsiktig strategisk utveckling av kommunen, likaväl som att projektarbetsformen används för mindre avgränsade frågor.

Avsaknaden av fasta "spelregler" för projekt har skapat en situation där det är otydligt hur projekt startas, organiseras, genomförs och avslutas.

8.1 Projektberoende faktorer

Här redovisas ett antal iakttagelser från granskningen kring olika kritiska punkter i ett projekt.

Projektledarskapet

I nästan samtliga fall har omfattningen av projektledarskapet varit bestämt till omfattning. Dock har det ibland varit med ordinarie arbetsuppgifter kvar i oförändrad omfattning.

Vem som blir projektledare visar en stor spännvidd. Ibland är det styrt av att den som formulerat projektidén eller projektplanen även blir projektledare, ibland blir det en "nödlösning". Åter andra gånger är det ett medvetet val efter ett "normalt" rekryteringsförfarande.

En intervjuperson uttryckte situationen på det här sättet: "I Hudiksvalls kommun finns inte **"projektledaren"** som en profession i sig".

Att uppdragsgivaren rekryterar "rätt" projektledare till sitt projekt är av avgörande betydelse för att säkerställa att projektet når sina mål i utsatt tid inom den ekonomiska ram som projektet har till sitt förfogande. Hudiksvall skulle öka möjligheten att rekrytera rätt projektledare genom att medvetet långsiktigt mer konsekvent utbilda intresserade och lämpliga personer i projektledarskap och hur man bedriver

projekt. En ytterligare möjlighet kan vara att samla ”projektledarkompetens” i något som skulle kunna kallas ett ”projektkontor”.

Från intervjuerna kan också framhållas det svåra att ”bli projektledare i sin egen organisation”. Det är viktigt att den ordinarie linjeorganisationen ger tydlig legitimitet till projektledaren och projektet.

Projektplan och projektbeskrivning

I relativt många fall är det samma person som formulerat idén till projektet, som sedan skrivit projektplan och/eller projektbeskrivning. När så är fallet bör man vara uppmärksam på att samtliga aspekter beaktas (”det är lätt att vara hemmablind”).

En kommentar från en uppdragsgivare: ”Långt ifrån alla i organisationen förstår att arbeta i projekt. Jag kräver en viss mognad av organisationen. Det är långt ifrån alla delar av ”min” organisation där jag skulle tänka mig att starta ett projekt”. En annan kommentar var ”Ibland borde man nog formera en styrgrupp för projektet samtidigt med att man börjar skriva på projektbeskrivningen”.

Bemanning av projekt

Det är viktigt att personer i styrgrupp och arbetsgrupper är motiverade och har rätt kompetens. Man är inte med i en styrgrupp eller en arbetsgrupp för att ”hålla sig informerad” eller för att ”bevaka” någon parts intressen.

Att hitta ”eldsjälar” både som projektledare och som deltagare i projektgrupper/arbetsgrupper är ett viktigt framgångskriterier.

Administration/ekonomisk uppföljning av projekt

I mycket liten omfattning har kommunens ekonomisystem utnyttjats till att ekonomiskt följa upp projekten. Detta understryks av att kostnaden för egen personal aldrig/sällan medräknas i projekten.

Styrgrupp/ledningsgrupp

Det borde vara självklart att alla projekt har en styrgrupp/ledningsgrupp som kontinuerligt följer och stödjer projektet. När beslut behöver fattas är det styrgruppen som gör det. Dyker konflikter, oklarheter eller andra svårigheter upp är det styrgruppens ansvar att något händer.

Några projekt sakande tydlig styrgrupp, flera projekt saknade fungerande styrgrupper. Speciellt att agera i tid är en svårighet som kunnat utläsas ur intervjuerna. Det finns dock flera exempel på mycket väl fungerande styrgrupper som aktivt bidragit till ett lyckat projekt.

Viden gemensam start (utbildning) för projektet är det ett utmärkt tillfälle för styrgruppen att ”överlämna” projektet till projektgrupp och projektledare. På detta sätt har man också skapat en kultur som kan användas under avslutningen av projektet.

Projektstart

Våra egna erfarenheter är att en gemensam start/utbildning för projektet - där förutsättningarna, avgränsningarna och ramarna för projektet kan diskuteras, förank-

ras och utvecklas – kraftigt ökar styrbarheten i projektet och bidrar till att säkerställa att målen nås i tid och till ”rätt” kostnad. Intervjuerna bekräftar detta förhållande.

Projektavslutning

Det är viktigt att redan från planeringen av projektet fundera igenom hur avslutning och ”överlämnande” från projektet till ordinarie organisation skall ske. Är dessa frågor med från början ökar möjligheten till en bra avslutning. Vår erfarenhet är att större projekt bör utvärderas av projektet själv (process, inre arbete etc.) och att en extern (utanför projektet) utvärdering bör göras av måluppfyllelse, resultat och kvalitet.

9 Slutsatser

Granskningen syftade till att beskriva omfattningen av projekt i kommunen och analysera projektarbetsformen utifrån kommunens förutsättningar att leda och styra denna arbetsform.

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunen ytterligare bör stärka styrningen av sin projektverksamhet. Projektarbetsformen är en omfattande del av kommunens verksamhet. En effektiv metod att stärka denna styrning är att utarbeta övergripande metoder/riktlinjer för projekt som arbetsform.

Vi lämnar även ett antal ytterligare exempel på hur projektarbetsformen kan utvecklas och samordnas i kommunen.

- Det finns en stor omfattning av projekt i kommunen inom vitt skilda områden till en relativt stor kostnad.
- En förteckning som löpande uppdateras med samtliga projekt-/utvecklingsfrågor har tagits fram under 2012. Förteckningen kan med fördel byggas ut med exempelvis kostnader för projektet.
- Det finns en viss otydlighet vad gäller tolkning av begreppet projekt.
- Kommunen väljer i vissa situationer projektarbetsformen i frågor som är av strategisk långsiktig karaktär.
- Kommunen bör utarbeta en tydlig enhetlig definition för projekt som används inom hela kommunen.
- Kommunen bör utarbeta en "Handbok för projektarbete".
- Att kontinuerligt genomföra utbildning av aktuella och ev. framtida projektledare ökar möjligheten att rekrytera "**rätt**" projektledare
- Enhetliga rutiner bör skapas för att följa upp ett projekts samtliga kostnader. Kostnaden för egen personal bör räknas in i ett projekts kostnader.
- Ur ett lednings- och styrperspektiv är det väsentligt att kvalitetssäkra att samtliga projekt har fungerande styr-/ledningsgrupper.
- För att ytterligare öka styrbarheten i kommunens projektarbete och för att använda kompetens och resurser på ett effektivt sätt kan förslagsvis "spetskompetens" inom projektområdet samlas i ett "projektkontor".