

PM Rotel I (Dnr KS 2021/1683)

Projektrapport nr 7/2021 - Stadens styrning av verksamhetsprojekt

Begäran om yttrande från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1
Svarstid den 31 mars 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som yttrande över stadsrevisionens rapport hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

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.

Ett verksamhetsprojekt är enligt stadens definition ett projekt som finansieras inom driftbudgeten. För verksamhetsprojekt där de totala driftkostnaderna för projektet bedöms överstiga 50 mnkr, har betydande påverkan på stadens ekonomi eller är av strategisk vikt, ställs särskilda krav på redovisning. Kommunfullmäktige beslutade i budget 2018 om styrmodellen för verksamhetsprojekt. Styrmodellen beskrivs i Regler för ekonomisk förvaltning och Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av verksamhetsprojekt. Stadens projektmodell Lilla Ratten beskriver hur projekt bör bedrivas för att leda till avsedd nytta.

Kommunfullmäktige beslutade i maj 2009 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att inrätta ett för stadens nämnder och bolag gemensamt e-arkiv för långtidslagring av information. Uppdraget genomfördes av kulturnämnden inom ramen för projektet Navet. Som ett delprojekt inom Navet genomförde kulturnämnden en fördjupad förstudie avseende ärende- och dokumenthantering inklusive nämnd- och styrelsehandlingsprocessen. Slutsatsen var att staden borde införa standardiserade arbetssätt med tekniskt systemstöd för ärende- och dokumenthantering, vilket blev starten för projekt eDok, som kommunfullmäktige fattade beslut om i juni 2013. Kommunstyrelsen i samverkan med kulturnämnden gavs i uppdrag att genomföra projektet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och kulturnämnden. Kulturnämnden har svarat direkt till stadsrevisionen.

Mina synpunkter

Jag instämmer i revisionens uppfattning att förmågan att driva projekt för att genomföra verksamhetsutveckling är en framgångsfaktor för staden. Samtidigt delar jag stadsledningskontorets uppfattning beträffande styrnings- och kostnadskontroll av stadens verksamhetsprojekt. Den kontinuerliga uppföljningen av verksamhetsprojekt i tertialrapporter och årsredovisning ger goda möjligheter till såväl styrnings- som kostnadskontroll. Det skapar också goda förutsättningar för transparens i beslutsfattandet.

Jag vill även instämma i behovet av att utveckla förmågan att initiera och genomföra stadsövergripande verksamhetsprojekt och ser positivt på det arbete som initierats härvid.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som yttrande över stadsrevisionens rapport hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 9 mars 2022

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Revisionsrapport nr 7 2021 Stadens styrning av verksamhetsprojekt.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård, Jan Valeskog och Emilia Bjuggren (alla S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Att som yttrande över stadsrevisionens rapport hänvisas till vad som sägs i detta förslag till beslut med utgångspunkt i stadsledningskontorets yttrande.

Stockholms stads arbete med digitalisering måste utvecklas och förbättras. Misslyckanden har blivit mer regel än undantag på senare år. Stadens medarbetare inom socialtjänsten tvingas jobba i ett otidsenligt system efter att arbetet med att modernisera det sociala systemet havererat. Elever, föräldrar och lärare upplever dagligen bristande funktioner i Skolplattformen. Och till det ska nu läggas de problem som revisionen redovisar kring eDok-systemet.

Problemen är uppenbara för alla och envar och omfattar både verksamhetsmässiga begränsningar som avsaknad av en fungerande ekonomisk kontroll. Detta riskerar, om inget görs, att framöver hindra den digitalisering som är en viktig del av att utveckla stadens verksamheter.

Därför är det inte gott nog att möta saklig kritik med konstaterandet att det är ett komplext arbete att ta fram nya systemlösningar. De missbedömningar och den otillräckliga styrning som revisorerna redovisar har skett under lång tid och med skiftande majoriteter. Staden behöver nu ta lärdom av detta.

Att som finansborgarrådet hävda att det nuvarande systemet ”ger goda möjligheter till såväl styrnings- som kostnads kontroll” och peka på ”behovet av att utveckla förmågan att initiera och genomföra stadsövergripande verksamhetsprojekt” men som slutsats avvisa alla revisionens förslag leder inte Stockholm framåt.

Vi välkomnar i stort revisorernas förslag och anser att kommunstyrelsen som ansvarig nämnd behöver se över stadens processer utifrån dessa förslag. Särskilt viktigt anser vi det vara att projekten löpande och transparent redovisas för beslutande organ. Det gäller såväl att som revisorerna påtalar att ”tillse att beslutsunderlag är tydliga och att beslutsprocessen är transparent i ärenden till kommunfullmäktige” som att ”förbättra uppföljning och rapportering av verksamhetsprojekt till kommunfullmäktige och övriga beslutsnivåer avseende framdrift och kostnadsutveckling”. Det finns därtill goda skäl att som en konsekvens av detta överväga om kommunstyrelsens ekonomiutskott ska få ett tydligare uppdrag genom att omvandlas till ett ekonomi- och digitaliseringsutskott.

På samma sätt är det rimligt att en regel kopplat till större budgetavvikelser införs med krav på återrapportering till beslutande organ. Ytterst handlar det om att ha en god kostnads kontroll i projekt som ofta ekonomiskt i storlek motsvarar stora investeringsprojekt, där en sådan regel finns.

Vi har redan tidigare uttalat att staden i större utsträckning bör sträva efter att använda sig av på marknaden befintliga IT-system. Att ständigt försöka utveckla egna specifika system har visat sig vara en dyr affär. Både rent ekonomiskt – men framför allt sett till kvaliteten i verksamheten.

Finansborgarrådet bör som konsekvens av detta yttrande uppdras att lägga fram förslag till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för en utvecklad styrning av verksamhetsprojekt.

Reservation anfördes av borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Tillstyrka Stadsrevisionens samtliga rekommendationer
2. Därutöver anföra följande

Stadsrevisionens granskning är välkommen, då flera stora verksamhetsprojekt som bedrivits det senaste decenniet inte har motsvarat ställda krav och förväntningar. Inte minst visar erfarenheterna från Skolplattformen och Modernisering av sociala system liksom eDok att mer måste göras. Verksamhetssystemen är mycket viktiga för stadens utveckling, och har mycket stor påverkan på arbetsmiljön för alla medarbetare som arbetar i systemen.

Vare sig budget- och kostnadsstyrning eller kvalitetsstyrning har varit tillräcklig enligt rapporten. Det framhålls att styrmodellen för investeringar har en tydligare budget- och kostnadsstyrning än styrmodellen för verksamhetsprojekt, vilket bör tas med i det fortsatta förbättringsarbetet. Kommunfullmäktiges möjlighet till insyn i projektet har försvårats då beredningen till kommunfullmäktige inte varit transparent vad gäller budget och totala kostnader för eDok samt beslutet om breddinförandet, vilket vi ser som allvarligt.

Vidare anser revisorerna att det behövs en större genomlysning av behoven av åtgärder i syfte att stärka förmågan att driva komplexa projekt över flera förvaltningar och/eller bolag. Vi delar den uppfattningen och anser även att medarbetarnas uppfattning behöver inhämtas. Vad gäller eDok, som är exempelprojekt i granskningen, framgår att systemstödet inte motsvarar verksamheternas krav och förväntningar. Revisionskontoret bedömer att komplexiteten i projektet underskattats vid initieringen 2013, vilket är beklagligt då detta möjligen hade kunnat undvikas om de ifrågasättanden som framkom i remisshanteringen hade beaktats.

Exempelvis kan det diskuteras om Stadsarkivet var rätt förvaltning för att tillhandahålla eDok till hela staden. Revisorerna konstaterar också att vare sig kulturnämnden eller kommunfullmäktige fått tillräcklig rapportering om åtgärder, ekonomiska ramar och tidsåtgång.

Vår uppfattning är att behovet av att samla och utveckla IT-kompetensen centralt bör utredas för att öka kompetensen och för att som beställare ha bättre möjligheter att få en samlad bild av verksamheternas behov, då staden idag är väldigt beroende av Tieto.

Det är beklagligt att majoriteten inte tillstår att det finns brister i styrnings- och kostnadskontrollen av stadens verksamhetsprojekt. Just komplexiteten i de stora projekteten kräver ju att den demokratiska kontrollen fungerar i alla dess delar, och att det inte har uppfyllts borde stämna alla partier som suttit i majoritet under det gångna decenniet till eftertanke.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Karin Wanngård, Emilia Bjuggren och Kadir Kasirga (alla S) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Clara Lindblom och Rashid Mohammed (båda V) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

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.

Ett verksamhetsprojekt är enligt stadens definition ett projekt som finansieras inom driftbudgeten. För verksamhetsprojekt där de totala driftkostnaderna för projektet bedöms överstiga 50 mnkr, har betydande påverkan på stadens ekonomi eller är av strategisk vikt, ställs särskilda krav på redovisning. Kommunfullmäktige beslutade i budget 2018 om styrmodellen för verksamhetsprojekt. Styrmodellen beskrivs i Regler för ekonomisk förvaltning och Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av verksamhetsprojekt. Stadens projektmodell Lilla Ratten beskriver hur projekt bör bedrivas för att leda till avsedd nytta.

Kommunfullmäktige beslutade i maj 2009 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att inrätta ett för stadens nämnder och bolag gemensamt e-arkiv för långtidslagring av information. Uppdraget genomfördes av kulturnämnden inom ramen för projektet Navet. Som ett delprojekt inom Navet genomförde kulturnämnden en fördjupad förstudie avseende ärende- och dokumenthantering inklusive nämnd- och styrelsehandlingsprocessen. Slutsatsen var att staden borde införa standardiserade arbetssätt med tekniskt systemstöd för ärende- och dokumenthantering, vilket blev starten för projekt eDok, som kommunfullmäktige fattade beslut om i juni 2013. Kommunstyrelsen i samverkan med kulturnämnden gavs i uppdrag att genomföra projektet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och kulturnämnden. Kulturnämnden har svarat direkt till stadsrevisionen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret delar stadsrevisionens uppfattning om att förmågan att driva projekt för att genomföra verksamhetsutveckling är en framgångsfaktor för staden att svara upp mot behov av effektivisering och god kvalitet i verksamheten.

En stor del av det utvecklingsarbete som sker i staden genomförs i form av projekt. Flera av dem är komplexa och ska skapa nytta för många olika målgrupper och verksamheter. eDok är ett sådant komplext projekt.

För att åstadkomma en effektivare styrning av projekt har staden en gemensam styrmodell för verksamhetsprojekt. Det övergripande syftet med inrättandet av styrmodellen är att ge nämnderna tydliga regler för beslut, budgetering och uppföljning av viktiga projekt. Det fanns också en ambition att efterlikna den styrmodell som finns för investeringsprojekt. Till styrmodellen för verksamhetsprojekt finns såväl tillämpningsanvisningar som projektmodellen Lilla Ratten med dess mallar och stöd för att underlätta genomförandet av projekten.

Stadsledningskontoret delar inte stadsrevisionens slutsats gällande brister i styrnings- och kostnadskontroll av stadens verksamhetsprojekt. Stadsledningskontoret är av uppfattningen

att styrmodellen för verksamhetsprojekt med dess krav på exempelvis inriktnings- och genomförandebeslut till kommunfullmäktige samt den kontinuerliga uppföljningen av verksamhetsprojekten i tertialrapporter och årsredovisning skapar goda förutsättningar för såväl styrnings- och kostnadskontroll som transparens i beslutsfattandet. Därutöver finns styrgrupp som ansvarar för projektets tid, kostnad och resultat.

Stadsledningskontoret anser också att granskningen inte tar tillräcklig hänsyn till komplexiteten i denna typ av projekt. Komplexiteten återspeglas till exempel i stadens stora och diversifierade organisation som försvårar återanvändning av lösningar från andra mindre kommuner samt att staden lyder under LOU, vilket bland annat påverkar leverantörshanteringen.

Stadsledningskontoret arbetar kontinuerlig med att utveckla styrningen. Kontoret bedömer i likhet med stadsrevisionen att det finns ett behov av att utveckla förmågan att initiera och genomföra stadsövergripande verksamhetsprojekt. Som ett led i att utveckla denna förmåga har stadsledningskontoret initierat ett arbete med att utveckla Stockholms stads projektmodell Lilla Ratten. Under våren 2022 kommer nytt stödmaterial, mallar och utbildningsprogram för projektledare att lanseras. Framgent kommer också en särskild utbildning för styrgruppsmedlemmar att tas fram. Därtill kommer nätverk för projektledare att etableras för att möjliggöra lärande och erfarenhetsutbyte. Därigenom kan stadsledningskontoret få ytterligare forum och tillfällen till att inhämta kunskap om förvaltningarnas och bolagens behov av stöd vid genomförandet av verksamhetsprojekt.

Stadsledningskontoret anser att stadsrevisionens granskning utgör ett värdefullt underlag till kontorets fortsatta arbete med att utveckla såväl styrningen av som stödet till verksamhetsprojekt.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att Projektrapport nr 7/2021 gällande Stadens styrning av verksamhetsprojekt anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.