2014-11-17 145758
Dnr: REV 60:2-2014

Landstingsstyrelsen

Granskning av landstingsstyrelsens kontroll över införandet av ett ledningssystem i landstinget

Landstingsfullmäktige har uttryckt att frågan om att införa ett ledningssystem i landstinget är ett prioriterat område. År 2009 beslutade landstingsstyrelsen om riktlinjer för att införa ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter.

Granskningen visar att landstingsstyrelsen inte har haft en tillräcklig kontroll över arbetet i landstinget med att införa ett ledningssystem. Styrelsen har inte hållit sig informerade om de problem som uppstått i arbetet med att införa systemet. Sedan år 2009 har projektet omstartats två gånger. Vid dessa tillfällen har tidigare projektledare slutat och nya anlitats. Landstingsstyrelsen har inte beslutat om några åtgärder med anledning av problemen.

Hösten 2013 uppmärksammade revisorerna att projektet med att införa ledningssystemet saknade en aktuell projektplan (nr 09/2013). Det var därmed oklart när i tid projektet skulle vara genomfört, vilken budget projektet hade och på vilket sätt landstingsstyrelsen skulle få information om hur det gick i arbetet med att införa ledningssystemet.

Granskningen visar att landstingsstyrelsen hösten 2014 ännu inte beslutat om några nya direktiv eller projektplan för arbetet med att införa ledningssystemet. I september 2014 gav landstingsstyrelsen dock i uppdrag till landstingsdirektören att senast i december 2014 ta fram ett nytt projektdirektiv och projektplan för arbetet.

Till följd av att arbetet med att införa ledningssystemet saknar projektplan med angivna mål är det svårt att bedöma hur långt projektet kommit. En uppgift som framkommit under granskningen är att projektet blivit ytterligare cirka sex månader försenat. Förseningen är delvis en följd av att projektmedlemmar inte lagt ner så många timmar i projektet som planerat. En annan orsak är att nyckelpersoner tagit ut längre ledigheter.

Vi bedömer att landstingsstyrelsen haft för svag kontroll över arbetet med att införa ett ledningssystem i landstinget. Om landstingsstyrelsen inte utvecklar sin styrning av projektet finns risk att projektet måste omstartas en tredje gång.

Västerbottens läns landsting
Landstingshuset, Köksvägen 11, 901 89 Umeå
Telefon: 090-785 00 00, telefax: 090-13 68 82
E-post: landstinget@vll.se Org.nr: 232100-0222
VAT-nr: SE232100022201 Bankgiro 5728-3061

2014-11-17
Dnr: REV 60:2-2014

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser riktar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Besluta om nya direktiv för arbetet med att införa ett ledningssystem. I direktivet bör det finnas tydliga tidsatta mål för arbetet och för när landstingsstyrelsen önskar rapportering om uppnådda resultat. Säkerställ att det av projektdirektiv framgår hur man i landstinget definierar begreppet ledningssystem. Vilka syften det är till för och hur det praktiskt ska användas av politiker, tjänstemän och personal inom vården.
- Säkerställ i det nya direktivet att ledningssystemet blir ett verktyg för styrelser och nämnders styrning, uppföljning och kontroll. Ledningssystemet ska även identifiera, beskriva och fastställa de processer i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet.
- Säkerställ att det för projektet finns en detaljerad projektplan. Projektplanen bör bl.a. omfatta tidplan och budget som inkluderar projektets kostnader.
- Följ upp och utvärdera arbetet med att införa ledningssystemet i landstinget. Säkerställ att landstingsstyrelsen har god information om arbetsläge m.m. Besluta om nödvändiga åtgärder i händelse av avvikelser från beslutade riktlinjer m.m.
- Säkerställ att landstinget får en beslutad projektmanual som är sökbar i ledningssystemet och att projektet med ledningssystemet följer den beslutade manualen.

Vid revisorernas överläggning den 17 november 2014 beslöt revisorerna enhälligt att ställa sig bakom slutsatser och rekommendationer i detta missiv. Missiv och underliggande rapport (nr 11/2014) lämnar revisorerna för yttrande till landstingsstyrelsen. Yttrande med uppgifter om verkställda och planerade åtgärder ska lämnas till revisionskontoret senast den 11 mars 2015.

För landstingets revisorer

Christer Fessé
Ordförande

Sven-Olov Södermark
Vice Ordförande

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av landstingsstyrelsens kontroll över införandet av ett ledningssystem i landstinget

Rapport nr 11/2014

VÄSTERBOTTENS LÄNS LANDSTING

November 2014

Eva Röste Moe, certifierad kommunal revisor, revisionskontoret

Diarienummer: Rev 60:2-2014

Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS ... 3

2. BAKGRUND ... 5

2.1. REVISIONSFRÅGOR ... 6
2.2. AVGRÄNSNING ... 6

3. REVISIONSKRITERIER ... 6

3.1. METOD ... 6

4. HISTORISK TILLBAKABLICK ... 7

4.1. ARBETET MED ATT INFÖRA LEDNINGSSYSTEM ... 7
4.1.1. Omstart 1 ... 7
4.1.2. Omstart 2 ... 8
4.1.3. Ett svar till Socialstyrelsen blev ett beslut ... 8
4.2. REVISORERNAS GRANSKNING AV PROJEKTET ÅR 2013 ... 8

5. STATUS HÖSTEN 2014 ... 8

5.1. DET PÅGÅENDE ARBETET ... 8
5.2. IT-VERKTYGET ... 9
5.3. OTYDLIGHET I ARBETET MED LEDNINGSSYSTEMET ... 10

6. LANDSTINGSSTYRELSENS KONTROLL AV PROJEKTET ... 10

6.1. SAKNAS PROJEKTMANUAL ... 11
6.2. LANDSTINGSSTYRELSENS ÅTERRAPPORTERING TILL FULLMÄKTIGE ... 11

7. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGORNA ... 12

7.1. REKOMMENDATIONER ... 13

1. Sammanfattande analys

Landstingsfullmäktige har uttryckt att frågan om att införa ett ledningssystem i landstinget är ett prioriterat område. År 2009 beslutade landstingsstyrelsen om riktlinjer för att införa ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter.

Granskningen visar att landstingsstyrelsen inte har haft en tillräcklig kontroll över arbetet i landstinget med att införa ett ledningssystem. Styrelsen har inte hållit sig informerade om de problem som uppstått i arbetet med att införa systemet. Sedan år 2009 har projektet med ledningssystemet omstartats två gånger. Vid dessa tillfällen har tidigare projektledare slutat och nya har anlitats. Landstingsstyrelsen har inte beslutat om några åtgärder med anledning av problemen.

Hösten 2013 uppmärksammade revisorerna att projektet med att införa ledningssystemet saknade en aktuell projektplan (nr 09/2013). Det var oklart när i tid projektet skulle vara genomfört, vilken budget projektet hade och på vilket sätt landstingsstyrelsen skulle få information om hur det gick i arbetet med att införa ledningssystemet.

Granskningen visar att landstingsstyrelsen hösten 2014 ännu inte beslutat om några nya direktiv eller projektplan för arbetet med att införa ledningssystemet. I september 2014 gav landstingsstyrelsen dock i uppdrag till landstingsdirektören att senast i december 2014 ta fram ett nytt projektdirektiv och projektplan för projektet.

Till följd av att arbetet med att införa ledningssystemet saknar projektplan med angivna mål är det svårt att bedöma hur långt projektet kommit. En uppgift som framkommit under granskningen är att projektet blivit ytterligare cirka sex månader försenat. Förseningen är delvis en följd av att projektmedlemmar inte lagt ner så många timmar i projektet som planerat. En annan orsak är att nyckelpersoner tagit ut längre ledigheter.

Vi bedömer att landstingsstyrelsen haft för svag kontroll över arbetet med att införa ett ledningssystem i landstinget. Om landstingsstyrelsen inte utvecklar sin styrning av projektet finns risk att projektet måste omstartas en tredje gång.

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser riktar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Besluta om nya direktiv för arbetet med att införa ett ledningssystem. I direktivet bör det finnas tydliga tidsatta mål för arbetet och för när landstingsstyrelsen önskar rapportering om uppnådda resultat. Säkerställ att det av projektdirektiv framgår hur man i landstinget definierar begreppet ledningssystem. Vilka syften det är till för och hur det praktiskt ska användas av politiker, tjänstemän och personal inom vården.
- Säkerställ i det nya direktivet att ledningssystemet blir ett verktyg för styrelser och nämnders styrning, uppföljning och kontroll. Ledningssystemet ska även identifiera, beskriva och fastställa de processer i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet.

- Säkerställ att det för projektet finns en detaljerad projektplan. Projektplanen bör bl.a. omfatta tidplan och budget som inkluderar projektets kostnader.
- Följ upp och utvärdera arbetet med att införa ledningssystemet i landstinget. Säkerställ att landstingsstyrelsen har god information om arbetsläge m.m. Besluta om nödvändiga åtgärder i händelse av avvikelser från beslutade riktlinjer m.m.
- Säkerställ att landstinget får en beslutad projektmanual som är sökbar i ledningssystemet och att projektet med ledningssystemet följer den beslutade manualen.

2. Bakgrund

Ansvar

År 2005 gav Socialstyrelsen ut föreskrifterna (SOSFS 2005:12) om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården. Denna ersattes år 2011 av nya föreskrifter (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Föreskrifterna innebär att landstinget i egenskap av vårdgivare är ansvarig för att det finns ledningssystem för verksamheterna. Enligt kommunallagen är det fullmäktiges tillsatta styrelser och nämnder som har ansvaret för att fullgöra landstingets uppgifter. I Västerbottens läns landsting är landstingsstyrelsen ansvarig vårdgivare för primärvården i egen regi. Hälso- och sjukvårdsnämnden är ansvarig vårdgivare i landstinget för verksamheten inom områdena kirurgi, regionvård, medicin och tandvård.

Vad är ett ledningssystem?

Ett ledningssystem är enligt föreskriften ett system för att fastställa principer för ledning av verksamheten. Det vill säga det formaliserade och beslutade systemet som ska användas för att göra en verksamhet effektivare med avseende på att nå uppställda mål (definition från SKL).

Ledningssystemet ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Vårdgivaren ska med stöd av ledningssystemet planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten. Ledningssystemet ska vara ett stöd för förtroendevalda i styrelser och nämnder att leda och styra samt fatta rätt beslut och prioriteringar. Ledningssystemet ska även identifiera, beskriva och fastställa de processer i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet.

Risk

Landstingets revisorer har under flera år uppmärksammat att landstingets styrelser och nämnder har en för svagt utvecklad styrning, uppföljning och kontroll. En orsak till den svaga styrningen har varit att landstinget saknat ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter.

I en granskning (nr 09/2013) av flera landstingsövergripande projekt ingick en kontroll kring formalia av projektstyrningen i ledningssystemsprojektet. Av granskningen framkom att projektet saknade beslutad projektplan, hade en otydlig budget, ingen beslutad tidsram och andra oklarheter kring projektledningen.

Landstingsstyrelsen instämde januari 2014 i granskningens slutsatser om att projektstyrningen varit otillräcklig. I landstingsstyrelsens yttrande till revisorerna fanns en hänvisning till att en projektmanual var under omarbetning och att denna manual efter landstingsdirektörens fastställande skulle finnas i ledningssystemet.

I februari år 2014 gjorde revisorerna en uppföljning av statusen i ledningssystemsprojektet och konstaterade att identifierade brister kvarstod. Revisorerna beslutade i sin granskningsplan för år 2014 att genomföra en fördjupad granskning om arbetet med att införa ledningssystem i landstinget.

2.1. Revisionsfrågor

I flera år har fullmäktige uttryckt att arbetet med att införa ett ledningssystem i landstinget är ett prioriterat område. Fullmäktige har gett i uppdrag till landstingsstyrelsen att införa ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter. År 2009 beslutade landstingsstyrelsen om riktlinjer för att införa ett ledningssystem i landstinget.

Den övergripande revisionsfrågan att besvara är om landstingsstyrelsen haft tillräckligt kontroll över arbetet i landstinget med att införa ledningssystemet. Den övergripande frågan besvaras genom att svara på följande underliggande revisionsfrågor:

- Finns en beslutad och aktuell projektplan för projektet med att införa ett ledningssystem?
- Innehåller projektplanen mätbara målsättningar?
- Är projektet tidsbestämt?
- Kan man med hjälp av styrelsens protokoll se att styrelsen löpande följt upp och hållit sig informerad om arbetet med att införa ett ledningssystem i landstinget?
- Finns en ekonomisk uppföljning av projektet?
- Är uppdrag tydligt kommunicerade till deltagarna i projektet?
- Har projektdeltagarna tydliga tidsramar för sina uppdrag?
- Finns en plan för att sammanföra verksamheters befintliga ledningssystem till den gemensamma IT-plattform som idag hanterar delar av landstingets styrande dokument?

Därutöver ska granskningen innehålla en översiktlig beskrivning av nuvarande status vad gäller införande av ledningssystemet.

2.2. Avgränsning

Granskningen är avgränsad till landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av projektet med att införa ledningssystem i landstinget. Granskningen avser inte att utvärdera innehållet i ledningssystemet. Granskningen är avgränsad till landstingsstyrelsens ansvarsområden och omfattar tidsperioden från år 2009 till år 2014.

3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Vi har utgått från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap 1 § och 7 §.
- Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem.
- Fullmäktiges reglemente till landstingsstyrelsen.
- Fullmäktiges landstingsplan.

3.1. Metod

Granskningen bygger på intervjuer med projektledare, projektägare och projektmedlemmar. Vi har även tagit del av dokumentation kring projektet med

att införa ledningssystemet. Vidare har vi tagit del av lanstingsstyrelsens beslut och uppföljningar om ledningssystemet.

4. Historisk tillbakablick

Nedan följer en historisk tillbakablick av projektet att införa ledningssystem i Västerbottens läns landsting.

4.1. Arbetet med att införa ledningssystem

Våren 2009 konstaterade Socialstyrelsen vid en inspektion (44-9744/2008) att Västerbottens läns landsting inte hade ett ledningssystem som uppfyllde kraven enligt (SOSFS 2005:12). I april samma år fastställde landstingsstyrelsen riktlinjer för ledningssystemet (VLL 607-2009). I riktlinjerna angav landstingsstyrelsen att ledningssystemet skulle utgå från styrelser och nämnders ansvar i egenskap av vårdgivare. Landstingsstyrelsen gav i uppdrag till landstingsdirektören att upprätta en handlingsplan för arbetet med att införa ett ledningssystem.

Landstingsdirektören fastställde i mars 2010 en projektplan för införandet av ett ledningssystem. Enligt landstingsdirektörens tidplan skulle ett ledningssystem vara infört innan utgången av år 2010. I en riskanalys bedömde landstingsdirektören att otillräckligt IT-stöd var den största risken för att ledningssystemet inte skulle bli infört i tid.

4.1.1. Omstart 1

Av granskningen framgår att ledningssystemet inte blev infört enligt tidplanen vid utgången av år 2010. I juni 2011 beslutade landstingsdirektören om nya direktiv och utsåg en ny projektledare. Målet var att landstinget i mars 2012 skulle ha ett system som uppfyllde Socialstyrelsens krav. Enligt landstingsdirektörens nya direktiv skulle relevanta delar av landstingets styrdokument m.m. vara integrerade i ledningssystemet i juni 2012. I december 2012 skulle mallar och vägledningar finnas utarbetade på såväl landstingsövergripande nivå som basenhetsnivå.

Vid en överläggning i juni 2011 fick revisorerna information om omstarten av projektet från dåvarande projektledning. Av informationen framgick att det fanns identifierade risker med projektet. En sådan risk var att det inte fanns tillräckligt engagemang för projektet från landstingsdirektören. En annan risk var att det inte fanns beslut om resurser för projektdeltagande och den fortsatta förvaltningen av ett ledningssystem. Det tredje risken var IT-stödet inte skulle vara tillräckligt användarvänligt.

I oktober 2011 beslutade landstingsdirektören om ett särskilt delprojekt kring IT-stödet. Syftet med delprojektet var att få ett fungerande IT-stöd för dokument i ledningssystemet. Dokument skulle enligt direktörens direktiv finnas tillgängliga och sökbara på landstingets intranät. Detta delprojekt skulle vara klart den sista mars 2012.

4.1.2. Omstart 2

Hösten 2012 avstannade projektet till följd av att både projektledare och projektägare lämnade sina uppdrag. En orsak var enligt dåvarande projektägare att det saknats både styrning och intresse från tidigare landstingsdirektör för att driva projektet.

I december år 2012 tillsatte den nye landstingsdirektören en ny projektledare och en ny projektägare i projektet. I samband med en information till revisorerna våren 2013 meddelade dåvarande projektägare att projektet i sin helhet beräknades vara genomfört 2014/2015. Projektet skulle omfatta dels ett huvudprojekt indelat i tre faser och dels ett delprojekt som avsåg införandet av ett IT-verktyg. Den första fasen avsåg att få ordning på landstingets styrande dokument. Fas två och tre handlar om att kartlägga processer.

4.1.3. Ett svar till Socialstyrelsen blev ett beslut

Hösten 2012 uppmanade Socialstyrelsen Västerbottens läns landsting att inkomma med ett beslut om att landstinget skulle införa ett ledningssystem i enlighet med den nya förordningen (SOSFS 2011:9) som börjat gälla från den första januari år 2012. Anledningen var att de av landstingsstyrelsen tidigare beslutade riktlinjerna hänvisade till den gamla förordningen från 2005 (SOSFS:12). Socialstyrelsen behövde beslutet för att i sin tur kunna besluta om prestationsmedel till landstinget.

Vår tolkning utifrån protokollgranskning är att man i landstinget missförstod Socialstyrelsens fråga. Socialstyrelsen begärde att landstinget senast den 30 september 2012 skulle meddela Socialstyrelsen om det nya beslutet. I svaret till Socialstyrelsen, daterat den 24 september 2012 uppgav landstingsstyrelsens ordförande att Västerbottens läns landsting senast den 30 september 2012 skulle ha infört ett ledningssystem i enlighet med föreskrifterna.

4.2. Revisorernas granskning av projektet år 2013

Hösten 2013 genomförde revisorerna en granskning av landstingsövergripande projekt (rapport nr 09/2013). Granskningen visade att det inte fanns någon uppdaterad projektplan för projektet med att införa ett ledningssystem. Tidsramar från tidigare projektplaner hade sedan länge passerats. Revisorerna bedömde också att budgeten för projektet var otydlig och att det saknades en ekonomisk uppföljning av projektets kostnader. Det framkom även andra oklarheter kring projektledningen.

5. Status hösten 2014

5.1. Det pågående arbetet

Landstinget har under flera år saknat ett uppdaterat regelverk. Landstingsdirektören informerade sin ledningsgrupp i början av juni 2014 om att det var en prioriterad fråga att styrande dokument skulle läggas in i ledningssystemet. Enligt uppgift från intervjuer var målet att en sådan uppdatering av regelverket i ledningssystemet skulle ha varit klar i början av oktober 2014.

Det fanns vid granskningens genomförande ingen aktuell status för hur långt arbetet kommit med att uppdatera regelverket i ledningssystemet.

Den tidsplan som projektledaren satt upp för delleveranser i arbetet med att införa ledningssystemet har år 2014 fördröjts ca 6 månader. En förklaring till förseningen är att projektets medlemmar enligt projektledaren inte lagt ner den tid på projektarbetet som de borde ha gjort. En annan förklaring är att nyckelpersoner i projektet varit borta på grund av planerade ledigheter.

Eftersom det inte finns någon beslutad projektplan är det svårt att bedöma hur långt projektet kommit i förhållande till slutmålet.

Enligt intervjuer med projektmedlemmar pågår olika arbeten inom de fem leveransområdena; metod, utbildning, verksamhet, införande och IT-verktyg. Det finns beroenden mellan de olika leveransgrupperna vilket gör att det exempelvis är svårt att färdigställa utbildningspaket innan IT-verktygets funktion är färdigutvecklad osv.

5.2. IT-verktyget

Vid tidpunkten för vår granskning är IT-verktyget ännu inte färdigutvecklat.

Efter den andra omstarten av projektet i slutet av år 2012 är leverans av ett IT-verktyg ett av fem leveransområden inom ledningssystemsprojektet. Eftersom det saknas en projektplan för ledningssystemsprojektet så finns inte heller någon beslutad tidplan för IT-stödet. Processen med att ta fram ett fungerande IT-stöd är indelad i tre delar. Den första delen omfattar hanteringen av styrdokument dvs. att kunna producera och publicera styrdokument via intranätet. Grunden för denna del är i dag på plats men är inte helt färdig. I en kommande systemuppgradering kommer bland annat sökfunktionen att bli bättre enligt ansvarig i projektets leveransgrupp för IT-stöd.

Del två omfattar att ta fram ett ritverktyg i systemet där verksamheter kan dokumentera sina processer. Projektledaren hade som mål att denna del skulle varit klar sommaren år 2014. Här har utvecklingen fördröjts på grund av att systemleverantören inte har resurser för att arbeta med detta. Nu söker landstinget ny samarbetspartner för denna systemutveckling.

Den tredje och sista delen är enligt ansvarig i projektets leveransgrupp för IT-stöd ännu inte konkretiserad. Tanken är att denna utvecklingsdel ska skapa förutsättningar för uppföljning och kontroll. Här finns ännu inga tydliga definitioner om vad ledningssystemet ska leverera.

Det finns ingen beslutad strategi för hur IT-stödet ska vara utformat. Det finns bland intervjuade projektdeltagare olika förväntningar på hur IT-stödet kommer att fungera i praktiken. Idag är IT-stödet enbart ett dokumenthanteringsverktyg för styrande dokument. Enligt ansvarig i projektets leveransgrupp för IT-stöd utvecklas IT-stödet i takt med de budgetresurser som tilldelas för IT-utvecklingen.

Det har under granskningen framkommit att informatikenhetens leveransansvarige för införande och utveckling av IT-stöd inte involverad i projektet med att införa ett IT-stöd till landstingets ledningssystem.

5.3. Otydlighet i arbetet med ledningssystemet

Enligt SOSFS 2011:9 ansvarar vårdgivaren för att det finns ett ledningssystem för verksamheten. Vårdgivaren är ansvarig för verksamheten. Enligt kommunallagen ligger ansvaret på landstingets styrelser och nämnder. SKL skriver i sin vägledning *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete* att ledningssystemet ska ge politikerna den mest säkra och effektiva vägen till målet med så små risker som möjligt.

Som framgått beslutade landstingsstyrelsen år 2009 att arbetet med att införa ett ledningssystem i Västerbottens läns landsting skulle utgå från styrelser och nämnders ansvar i egenskap vårdgivare

När vi hösten 2014 genomfört intervjuer för att kartlägga hur det går i arbetet med att införa ett ledningssystem framkommer synpunkter från tjänstemän att ledningssystemet inte ska omfatta den politiska styrningen.

I arbetet med att ta fram ledningssystem utgår projektledaren från en ISO 9000 kvalitetsstandard för ledningssystem i hälso- och sjukvården (SS-EN 15224:2012). I denna standard finns ett särskilt avsnitt om ledningens ansvar. I standarden finns begreppet "högsta ledningen". Vidare står att "varje organisation definierar den högsta ledning som ansvarar för kvalitetsledningssystemet". Av intervjuer framkommer att projektledare och även några projektdeltagare anser att den högsta nivån för landstingets ledningssystem är landstingsdirektören och inte styrelser och nämnder.

Vår kommentar

Enligt kommunallagen är det styrelser och nämnder som är ansvariga för verksamheten (KL 6 kap 7§). Landstinget är som myndighet vårdgivare enligt hälso- och sjukvårdslagen. Hälso- och sjukvårdslagen förtydligar detta i sin 10 § där det framgår att ledningen av hälso- och sjukvården ska utövas av en eller flera nämnder.

Både Socialstyrelsen och SKL är tydliga med att ett ledningssystem enligt föreskrifterna är ett politiskt verktyg för styrning, uppföljning och kontroll. Vår bedömning utifrån granskningen är att det finns en risk att bristen på politisk styrning i det pågående projektarbetet i Västerbottens läns landsting har medfört att arbetet från tjänstemannasidan blivit alltför avgränsat från den politiska nivån.

6. Landstingsstyrelsens kontroll av projektet

Som framgått beslutade landstingsstyrelsen år 2009 att det skulle införas ett ledningssystem i landstinget. Landstingsstyrelsen har sedan dess och fram till hösten 2014 begärt och fått rapportering om detta arbete vid endast ett tillfälle. Det var i april år 2010 (Lts 2010-04-27 § 69). Av protokollet framgår inte vad informationen bestod av. Styrelsen vidtog inga beslut med anledning av informationen.

Landstingsstyrelsens arbetsutskott har sedan år 2009 fått information om ledningssystemet vid fyra tillfällen. Två av dessa tillfällen var i samband med träffar med revisorerna där revisorerna begärt att få information från landstingsstyrelsens arbetsutskott om arbetet med ledningssystemet.

Av protokollgranskningen framgår vidare att landstingsstyrelsen, utöver beslutet som framgår av svaret till Socialstyrelsen den 24 september 2012, inte angett några mål för när ett ledningssystem ska vara infört i landstinget.

Revisorerna har förutom i samband med granskningen av landstingsövergripande projekt (nr 09/2013) även i en särskild skrivelse från februari år 2014 informerat landstingsstyrelsen om bristerna i styrningen av ledningssystemsprojektet. Skrivelsen behandlades av landstingsstyrelsen i september 2014. Enligt landstingsstyrelsens protokoll (§ 327 VLL 409-2014) gav landstingsstyrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att senast i december år 2014 återkomma med förslag till uppdaterat projektdirektiv och projektplan för ledningssystemet.

6.1. Saknas projektmanual

I januari 2014 skrev landstingsstyrelsen ett yttrande till revisorerna med anledning av att revisorernas rapport (09/2013) visade på en otillräcklig styrning av landstingsövergripande projekt. Av yttrandet framgick att en projektmanual var under omarbetning och att den efter landstingsdirektörens fastställande skulle bli en del av ledningssystemet. Projektmanualen skulle ge tydliga riktlinjer för en effektiv projektadministration. Hösten 2014 finns ännu inte någon beslutad projektmanual i landstingets ledningssystem. Vår granskning av arbetet med ledningssystemet visar att det även för detta projekt behövs en projektmanual. Det har bland annat saknats riktlinjer för hur kostnaderna för de medarbetare i landstinget som deltar i projektet ska redovisas.

6.2. Landstingsstyrelsens återrapportering till fullmäktige

Fullmäktige har sedan år 2010 uppdragit åt landstingsstyrelsen att implementera ett ledningssystem enligt Socialstyrelsens föreskrifter.

Fullmäktige har årligen sedan år 2010 fått kortfattad rapportering om att arbetet med införande av ett ledningssystem pågått i samband med landstingsstyrelsens årsrapporter. I samband med årsrapporten för år 2012 informerades fullmäktige om att projektet avstannat under hösten. Landstingsstyrelsen informerade om att ny projektägare och styrgrupp gjort ett omtag på uppdrag av landstingsdirektören.

Det finns ingen återrapportering till fullmäktige om när att ett ledningssystem ska vara infört.

7. Svar på revisionsfrågorna

Granskningen visar att landstingsstyrelsen inte har haft en tillräcklig kontroll över arbetet med att införa ett ledningssystem. Slutsatsen bygger på de svar vi i tabellen nedan sammanställt på våra underliggande revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Resultat	Kommentar
Finns en beslutad och aktuellt projektplan för projektet med att införa ett ledningssystem?	Nej	I september år 2014 gav landstingsstyrelsen ett uppdrag till landstingsdirektören att senast i december år 2014 återkomma till landstingsstyrelsen med ett förslag till uppdaterat projektdirektiv och en uppdaterad projektplan för projektet.
Innehåller projektplanen mätbara målsättningar?	-	Se ovan
Är projektet tidsbestämt?	Nej	Se ovan
Kan man med hjälp av styrelsens protokoll se att styrelsen löpande följt upp och hållit sig informerad om arbetet med att införa ett ledningssystem i landstinget?	Nej	Styrelsen har enligt protokollen endast vid några få tillfällen erhållit information om projektet. Vår bedömning är att styrelsen inte hållit sig tillräckligt informerad om arbetet med att införa ledningssystemet.
Finns en ekonomisk uppföljning av projektet?	Delvis	Det finns en ekonomisk uppföljning vad gäller projektledarens kostnader i projektet och administrativa kostnader såsom resor, utbildningar m.m. Projektledaren följer upp projektdeltagarnas arbetade timmar i projektet. Däremot finns ingen ekonomisk redovisning av de medarbetare i landstinget som arbetar med projektet. Detta är en konsekvens av att det inte finns tydliga riktlinjer för hur projektkostnader ska följas upp i landstinget.
Är uppdrag tydligt kommunicerade till deltagarna i projektet?	Delvis	Deltagarna i projektgrupperna arbetar med delmål. Delmålen har de fått av projektledaren. De redovisar sina aktiviteter till projektledaren vid veckovisa pulsmöten. Det har vid intervjuer framkommit synpunkter på att det är svårt att få en överblick över de delar som ingår i projektet och vad olika projektgrupper ska leverera.

Revisionsfråga	Resultat	Kommentar
Har projektdeltagarna tydliga tidsramar för sina uppdrag?	Delvis	Det är för en utomstående svårt att uttolka när olika delmoment ska vara klara. Detta kan delvis vara en konsekvens av att det inte finns någon tydlig tidsplan för projektet i sin helhet. Tidramar har också förskjutits på grund av planerade ledigheter hos projektdeltagare.
Finns en plan för att sammanföra basenheters lokalt utvecklade ledningssystem till den gemensamma IT-plattform som idag hanterar delar av landstingets styrande dokument?	Nej	Beslut saknas på hur och i vilken ordning lokalt utvecklade ledningssystem på basenhetsnivå ska integreras i landstingets övergripande plattform. Fokus ligger enligt projektledaren på att få in verksamheter som idag saknar någon form av ledningssystem.

7.1. Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser riktar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Besluta om nya direktiv för arbetet med att införa ett ledningssystem. I direktivet bör det finnas tydliga tidsatta mål för arbetet och för när landstingsstyrelsen önskar rapportering om uppnådda resultat. Säkerställ att det av projektdirektiv framgår hur man i landstinget definierar begreppet ledningssystem. Vilka syften det är till för och hur det praktiskt ska användas av politiker, tjänstemän och personal inom vården.
- Säkerställ i det nya direktivet att ledningssystemet blir ett verktyg för styrelser och nämnders styrning, uppföljning och kontroll. Ledningssystemet ska även identifiera, beskriva och fastställa de processer i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet.
- Säkerställ att det för projektet finns en detaljerad projektplan. Projektplanen bör bl.a. omfatta tidplan och budget som inkluderar projektets kostnader.
- Följ upp och utvärdera arbetet med att införa ledningssystemet i landstinget. Säkerställ att landstingsstyrelsen har god information om arbetsläge m.m. Besluta om nödvändiga åtgärder i händelse av avvikelser från beslutade riktlinjer m.m.
- Säkerställ att landstinget får en beslutad projektmanual som är sökbar i ledningssystemet och att projektet med ledningssystemet följer den beslutade manualen.

Umeå den 12 november 2014

Eva Röste Moe
Certifierad kommunal revisor
Västerbottens läns landsting