



---

## Handling 2022 nr 262

# Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag att inventera stadens projekt

Till Göteborgs kommunfullmäktige

## Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag i tjänsteutlåtande den 31 oktober 2022 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2022, att inventera stadens projekt i syfte att utvärdera och minska antalet projekt i enlighet med bilaga till stadsledningskontoret tjänsteutlåtande, antecknas och uppdraget förklaras fullgjort.

----

Vid behandling av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Ordföranden Axel Josefson (M) och Jörgen Fogelklou (SD) yrkade att ärendet skulle återremitteras enligt yrkande från M, D och L den 14 december 2022.

Jonas Attenius (S) och Emmyly Bönfors (C) yrkade bifall till stadsledningskontorets förslag. Vidare yrkade Jonas Attenius (S) avslag på återremissyrkande från M, D och L den 14 december 2022.

Kommunstyrelsen beslutade först utan omröstning att avslå återremissyrkandet från M, D och L.

Kommunstyrelsen beslutade därefter att bifalla stadsledningskontorets förslag.

Ordföranden Axel Josefson (M) och Hampus Magnusson (M) deltog inte i beslutet.

Martin Wannholt (D) och Jessica Blixt (D) deltog inte i beslutet.

Axel Darvik (L) deltog inte i beslutet.

Jörgen Fogelklou (SD) deltog inte i beslutet.

Elisabet Lann (KD) antecknade som yttrande en skrivelse från den 14 december 2022.

Göteborg den 14 december 2022  
Göteborgs kommunstyrelse

Axel Josefson

Mathias Sköld

**Återremissyrkande**  
Särskilt yttrande

M, D, L  
KD

2022-12-14

2.1.20

## **Yrkande angående – Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag att inventera stadens projekt**

### **Förslag till beslut**

I kommunstyrelsen:

1. Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2022, att inventera stadens projekt i syfte att utvärdera och minska antalet projekt i enlighet med bilaga till stadsledningskontoret tjänsteutlåtande, antecknas och uppdraget förklaras ej fullgjort.
2. Ärendet återremitteras i sin helhet för att kompletteras med nedanstående uppdrag.
3. Stadsledningskontoret får i uppdrag att identifiera projekt som har liknande ändamål och undersöka möjligheten att slå ihop dessa i syfte att minska antalet projekt.
4. Stadsledningskontoret får i uppdrag att ta fram ett utvärderingsbart underlag i syfte att identifiera projekt som kan avvecklas.
5. Stadsledningskontoret får i uppdrag att undersöka huruvida stadens verksamheter använder projektformen omotiverat och återkomma med förslag på effektivisering och skärpning av styrningen av projektverksamheten.

### **Yrkandet**

Vi anser att tjänsteutlåtandet inte har fångat upp budgetuppdragets syfte och intentioner att minska antalet projekt i stadens verksamheter. Vi finner att tjänsteutlåtandet inte har fångat budgetuppdragets avsikt som syftade till att utvärdera och minska antalet projekt i stadens verksamheter. Budgetuppdraget 2022 syftade till att identifiera projekt som var onödiga och omotiverade. Tjänsteutlåtandet pekar på att det kan finnas projekt som är omotiverade. Av den anledning vill vi att stadsledningskontoret tar fram ett utvärderingsbart underlag i syfte att identifiera projekt som kan avvecklas, underlaget ska kunna användas av samtliga stadens verksamheter. Kontoret ska även identifiera projekt som har liknande ändamål och undersöka möjligheten att slå ihop dessa i syfte att minska antalet projekt och således minska administration och kostnader relaterade till byråkrati. Vi yrkar därmed att ärendet återremitteras för att kompletteras i enlighet med beslutssatserna.



**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-10-31

Diarienummer 0126/22

**Handläggare**

Catarina Sjögren, Charlotta Bjerhem,

Christina Gustafsson

Telefon: 031-368 04 37

E-post: catarina.sjogren@stadshuset.goteborg.se

## Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag att inventera stadens projekt

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2022, att inventera stadens projekt i syfte att utvärdera och minska antalet projekt i enlighet med bilaga till stadsledningskontoret tjänsteutlåtande, antecknas och uppdraget förklaras fullgjort.

### Sammanfattning

I kommunfullmäktiges budget för 2022 fick kommunstyrelsen i uppdrag att inventera stadens projekt i syfte att utvärdera och minska antalet projekt. Stadsledningskontoret återkommer nu med avrapportering avseende uppdraget.

Stadsledningskontoret har valt att fokusera inventeringen på förekomst av projekt och styrning av projektverksamheten. Syftet har varit att inventera förutsättningar för att minska antalet projekt och att återföra lärdomar och erfarenheter som ett underlag för att effektivisera projektverksamheten i enlighet med kommunfullmäktiges intentioner.

Utifrån inventeringen finner stadsledningskontoret det svårt att dra slutsatsen att det är ett utbrett och omfattande problem med projekt som faller utanför grunduppdragets ramar. Denna svårighet förstärks av att verksamheterna själva inte beskriver en situation av en överdriven projektanvändning med genomgående nedskärningsmöjligheter. Generellt sett är upplevelsen att pågående projekt är motiverade eftersom de har relevans för förmågan att bedriva verksamhet och har en koppling till nämndernas och bolagens grunduppdrag så som de är formulerade i reglementen, ägardirektiv eller särskilda uppdrag.

I stället för generella minskningsåtgärder ser stadsledningskontoret vägen fram i att förvaltningar och bolag fortsatt stärker sin förmåga till välgrundade prioriteringar i instyrningen av nya projekt, skärper realismen i prognosen av nyttor, effekter och hemtagningsmöjligheter och avslutar projekt som inte förväntas leverera önskat resultat eller få avsedda effekter. En sådan effektivisering och skärpning av styrningen av projektverksamheten kan i förlängningen också kan bidra till en minskning.

### Bedömning ur ekonomisk dimension

Uppdraget från kommunfullmäktige i budgeten för 2022 ramas in av ett övergripande resonemang om vikten av varsamhet med skattemedel och att prioritera verksamhetsutveckling som har koppling till verksamheternas grunduppdrag. I sammanhanget har kommunfullmäktige tilldelat kommunstyrelsen ytterligare två uppdrag

med angränsande fokus; att minska administrationen inom flertalet verksamheter och att utreda införandet av en mer kostnadseffektiv myndighetsutövning. Kommunfullmäktige har också gett nämnder och styrelser i uppdrag att genomföra ett långsiktigt strategiskt effektiviseringsarbete för att frigöra resurser inom staden.

För en effektiv kommunal verksamhet är det viktigt att nämnder och bolag lägger resurser på rätt projekt och bedriver dem på ett effektivt sätt. Stadsledningskontoret kan konstatera att det finns en medvetenhet bland verksamheterna som sammanfaller med kommunfullmäktiges intentioner. Målsättningen även för verksamheterna är att de projekt som genomförs är relevanta för grunduppdraget, initieras med restriktivitet och urskillning, att det finns en väl avvägd administration och påvisbara nyttor.

För att bedriva rätt projekt behöver det finnas ett förhållningssätt i nämnder och bolag, där det finns en välgrundad prioritering i instyrningen av nya projekt, och också avslut av projekt som inte förväntas leverera önskade resultat.

Utifrån det urval av förvaltningar och bolag som ingått i stadsledningskontorets inventering framkommer det att man kommit olika långt i att styra sin projektverksamhet för att infria dessa målsättningar.

## **Bedömning ur ekologisk och social dimension**

Stadenövergripande program och planer innehåller många gånger utvecklingsinsatser som behöver genomföras i samverkan mellan flera nämnder och/eller bolag. För denna typ av insatser är projekt som arbetsform, med egna styr- och ledningsformer, ofta användbar. På så sätt kan stadens styrande program och planer påverka antalet projekt. Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram, Jämlik stad och programmet för attraktiv arbetsgivare är några exempel på planerande styrande dokument som innehåller mål och strategier som behöver genomföras i samverkan mellan olika nämnder och bolag. Det urval av bolag och förvaltningar som ingått i stadsledningskontorets inventering pekar också på att ”tvärfrågor” som integration eller trygghetsfrågor är områden där insatser ofta bedrivs som projekt. En generell minskning av antalet projekt kan därmed få påverkan på hur utvecklingsinsatser inom den ekologiska eller sociala dimensionen bedrivs.

## **Samverkan**

Information har lämnats till central samverkansgrupp (CSG) 2022-11-03.

## **Bilaga**

Projekt i Göteborgs Stad – en inventering av förekomst och styrning.

## Ärendet

Stadsledningskontoret återkommer med redovisning av uppdraget som gavs till kommunstyrelsen från kommunfullmäktige i budgeten för 2022: att inventera stadens projekt i syfte att utvärdera och minska antalet projekt. Kommunstyrelsen har att ta ställning till stadsledningskontorets redovisning för vidare hantering i kommunfullmäktige.

## Beskrivning av ärendet

I kommunfullmäktiges budget för 2022 fick kommunstyrelsen i uppdrag att inventera stadens projekt i syfte att utvärdera och minska antalet projekt. Stadsledningskontoret bedömer att kommunfullmäktiges intentioner är att projekt ska initieras med hög urskiljning, att projektens mål ska ha nära koppling till verksamheternas grunduppdrag och att de bedrivs så effektivt som möjligt.

## Angränsande uppdrag

I budget 2022 gav kommunfullmäktige flera uppdrag som anknyter till varandra:

- Kommunstyrelsen får i uppdrag att minska administrationen inom flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation.
- Kommunstyrelsen får i uppdrag att utreda införandet av en mer kostnadseffektiv myndighetsutövning, exempelvis ökad automatisering.
- Nämnder och styrelser får i uppdrag att genomföra ett långsiktigt strategiskt effektiviseringsarbete för att frigöra resurser inom staden.

Resultaten kan tillsammans utgöra underlag för stadens fortsatta arbete med effektiviseringar.

## Syfte och förutsättningar

Stadsledningskontoret har valt att fokusera inventeringen på förekomst och styrning av projekt. Syftet har varit att inventera förutsättningar för att minska antalet projekt och att återföra lärdomar och erfarenheter för att effektivisera projektverksamheten i enlighet med kommunfullmäktiges intentioner.

Inledningsvis övervägdes en inventering motsvarande en totalsammanställning av pågående projekt. Tidigt framkom dock att variationen är stor mellan stadens verksamheter i vad som betraktas som projekt jämfört med andra insatser som drivs i projektliknande arbetsformer. Dessutom saknas de tekniska förutsättningar att generera sammanställningar av projekt i staden. Sammantaget konstaterade stadsledningskontoret att det i nuläget inte går att sammanställa ett kvalitetssäkrat underlag över samtliga projekt i staden vilket medför att en utvärderingsbar totalinventering inte är möjlig.

Stadsledningskontoret har därför valt att utifrån ett urval verksamheter fokusera inventeringen på ett antal frågeställningar kopplade till förekomst och styrning av projekt, snarare än antalet projekt. Syftet har varit att inventera förutsättningar för att minska antalet projekt och att återföra lärdomar och erfarenheter som ett underlag för att effektivisera projektverksamheten i enlighet med kommunfullmäktiges intentioner.

## Arbetsätt och metod

Inledningsvis kartlades ämnet med hjälp av forskning, viss statistik, uppföljningsrapportering, erfarenheter från tidigare utvärderingar och utredningar samt pågående angränsande uppdrag på stadsledningskontoret.

I förarbetena inleddes även dialog och utbyte med Intraservice som driver ett uppdrag att upphandla ett stadengemensamt projektverktyg och projektmodeller. Intraservice kartläggningar och analyser i upphandlingsuppdraget grundar sig på ett trettiotal förvaltningar och bolag och har utgjort ett väsentligt underlag även i denna inventering. Utöver detta underlag har stadsledningskontoret låtit ett urval verksamheter komplettera med ytterligare nulägesbeskrivningar och lärdomar<sup>1</sup>.

Information från de utvalda förvaltningarna och bolagen har samlats in delvis genom en enkät (14 svarande), dialoger i grupp där flera verksamheter varit representerade samt i enskilda intervjuer. Fastighetskontoret, förvaltningen för funktionsstöd, grundskoleförvaltningen, Gryaab, Göteborgs Stads Leasing, Higab, Intraservice, kretslopp och vatten, lokalförvaltningen, miljöförvaltningen, socialförvaltning nordost, socialförvaltning centrum, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, utbildningsförvaltningen, Renova, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen och Älvstranden AB har bidragit.

### **Projekt och projektstyrning i Göteborgs Stad**

I utredningen har det framkommit att projekt är en arbetsform med bred användning. Projekt i majoriteten av de projektunga förvaltningarna och bolagen är en arbetsform för att utföra ordinarie verksamhet. Det innebär också många projekt. I andra verksamheter ägnas projekt framför allt åt utvecklingsinsatser av olika slag men då tenderar också antalet projekt vara väsentligt mycket lägre.

Samtliga verksamheter som ingått i utredningen anger att behov kopplade till grunduppdraget är det tyngsta skälet till att projekt initieras. Förvaltningar och bolag uppger också att samverkan inom staden eller med externa parter kan vara ett skäl till att insatser genomförs i projektform. Uppdrag från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen kan också generera projekt även om projektformen inte är utpekad från politiskt håll. Politiskt beslutade uppdrag och strategiska styrande dokument kan generera projekt, likaså forskningsinitiativ och projektlänkande samarbeten med näringslivet.

Flera verksamheter framför att de genomgått en skärpning kring tillkomsten av nya projekt. Man menar också att den trend med allt fler projekt som vissa upplevde för ett antal år sedan har avtagit, till följd av en större urskiljning och ett mer kritiskt förhållningssätt.

Tillfrågade bolag och förvaltningar tycker sig generellt sett ha en tillräckligt god överblick av pågående projekt, resultatutveckling och resursåtgång. Verksamheterna bedömer att det framför allt är överblicken av de erfarenheter som görs i projekt som behöver förbättras. Det finns möjlighet att i högre utsträckning än idag lära av andra förvaltningars och bolags erfarenheter från liknande projekt, men idag saknas en överblick av vilka projekt som andra verksamheter bedriver, eller redan har genomfört.

Projektformen är förknippad med olika typer av styrmedel, både i de enskilda projekten och för projektverksamheten i stort. Det handlar till exempel om uppdragsbeskrivningar, styrgrupper och projektkontor eller motsvarande. I utredningen framkommer att förmågan att styra och prioritera i projektverksamheten kan förbättras. Det varierar med

---

<sup>1</sup> Verksamheterna valdes ut utifrån att de också ingått i Intraservice arbete och kompletterades med ett par förvaltningar för att få ett bredare underlag utifrån stadens olika typer av verksamhet.



projektvanan och projektmognaden hur tydligt det är när och hur olika styrmedel ska tillämpas.

I enkäten listade stadsledningskontoret risker med projekt, utifrån bland annat forskning och erfarenheter, som verksamheterna fick förhålla sig till. Den högst rankade risken utifrån enkätsvaren var att bristen på projektmognad/kompetens innebär att projekt inte kan bedrivas på ett effektivt sätt. Risken för överdriven projektadministration rankas också högt. Flera verksamheter lyfter problemet med mindre projekt som måste hanteras på samma sätt som större för att det saknas nedskalningsmöjligheter i den systematik man tillämpar.

## **Stadsledningskontorets bedömning**

I utredningen framkommer det att projektformen betraktas både som ett sätt att professionalisera arbetet och en arbetsform som kräver professionell hantering. De projektvana verksamheterna ser ett klart samband mellan hög projektmognad och låg risk för överdriven eller felriktad projektanvändning. Projektmognad understryker man, står för såväl kompetent styrning av projektverksamheten och god prioriteringsförmåga av satsningarna, som urskillningsförmåga när projektformen är ändamålsenlig samt en vaksam hållning till att överdimensionera styrning, administration och organisering.

Stadsledningskontoret har, utifrån att projekt till sitt innehåll och karaktär varierar stort, konstaterat svårigheten att få fram ett utvärderingsbart underlag i syfte att identifiera projekt som kan avvecklas. Verksamheternas egna redogörelser tyder inte på obefogad projektanvändning eller utrymme att minska. Generellt sett upplever de att pågående projekt är motiverade eftersom de har relevans för förmågan att bedriva verksamhet och har en koppling till nämndernas och bolagens grunduppdrag så som de är formulerade i reglementen, ägardirektiv eller särskilda uppdrag. Flera av de tekniska verksamheterna bedömer utifrån deras uppdrag att det bedrivs för få projekt i förhållande till stadens behov. Det handlar till exempel om åldrande tekniska anläggningar som behöver bytas ut eller underhållas.

Stadsledningskontoret kan således inte dra slutsatsen att stadens verksamheter använder projektformen omotiverat eller överdrivet. Eftersom inventeringen grundar sig på ett urval verksamheter kan det dock inte uteslutas att det bedrivs projekt i staden som borde utgå, skalas ned eller skärpas till exempel vad gäller mål eller omfattning. Däremot bedömer stadsledningskontoret att nulägesbilden är så pass representativ att det inte finns grund för att föreslå en generell minskning.

En minskning som tillämpas generellt över samtliga förvaltningar och bolag kan få märkbara konsekvenser för de verksamheter som organiserar sitt grunduppdrag, eller tar sig an angelägna satsningar med projektformen som verktyg. Det kan, inte minst, handla om satsningar som genomförs inom ramen för program som exempelvis miljö- och klimatprogrammet, jämlik stad, näringslivsstrategiska programmet, innovationsprogrammet och programmet för attraktiv arbetsgivare.

I stället för generella minskningsåtgärder ser stadsledningskontoret vägen fram i att förvaltningar och bolag fortsatt stärker sin förmåga till välgrundade prioriteringar i instyrningen av nya projekt, skärper realismen i prognosen av nyttor, effekter och hemtagningsmöjligheter och avslutar projekt som inte förväntas leverera önskat resultat

eller få avsedda effekter. En sådan effektivisering och skärpning av styrningen av projektverksamheten kan i förlängningen också kan bidra till en minskning.

Mot bakgrund av utredningens resultat vill stadsledningskontoret understryka att en utvärdering av projektens relevans och existensberättigande är en bedömning som kräver inblick på djupet där projektens nytta och framkomlighet värderas dels enskilt, dels ställda i relation till varandra. Prövningen behöver ske lokalt i respektive förvaltning och bolag som har tillgång till informationen och reella möjligheter att granska den.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



# Projekt i Göteborgs Stad

En inventering av förekomst och styrning

2022-10-31

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1	Uppdrag.....	4
1.2	Förutsättningar, syfte och avgränsningar .....	4
1.3	Genomförande.....	5
1.4	Angränsande uppdrag och arbete.....	5
1.4.1	Uppdrag i kommunfullmäktiges budget 2022 .....	5
1.4.2	Upphandling av projektverktyg och projektmodeller .....	6
1.5	Begreppsförklaring .....	6
1.5.1	Projekt.....	6
1.5.2	Projektmognad .....	7
1.5.3	Projektportfölj, portföljstyrning och projektkontor.....	7
<b>2</b>	<b>Drivkrafter och utmaningar.....</b>	<b>8</b>
2.1	Projektformens dragningskraft.....	8
2.1.1	Uppkomsten av projektformen .....	8
2.1.2	Ger utrymme för det innovativa.....	8
2.1.3	Gör arbetsinsatser synliga .....	9
2.1.4	Ger stadga och kontroll.....	9
2.1.5	Extern finansiering kan bidra till projektformen .....	9
2.2	Utmaningar.....	11
2.2.1	Projektkompetens eller projektifiering? .....	11
2.2.2	Risk för onödig administration.....	11
2.2.3	Distansering .....	12
2.2.4	Projekt kan bli temporära lösningar.....	12
2.2.5	Projekt kan leda till fler projekt.....	13
<b>3</b>	<b>lakttagelser Göteborgs Stad.....</b>	<b>14</b>
3.1	Riktade statsbidrag.....	14
3.2	EU-projekt .....	14
3.3	Behovsanalys inför upphandling projektverktyg .....	16
3.4	Inventeringens enkät, dialoger och intervjuer.....	17
3.4.1	Varierande användningsgrad av projekt .....	17
3.4.2	Behov i grunduppdraget vanligaste orsaken till projekt ...	19
3.4.3	Överblick och styrning av projektverksamheten .....	20
3.4.4	Styrmedel som används i projekt.....	21
3.4.5	Beslutsprocessen – från uppstart till avslut av projekt.....	22

3.4.6	Risker med projektverksamhet .....	23
<b>4</b>	<b>Slutsatser och överväganden .....</b>	<b>25</b>
4.1	Sammanfattande slutsatser .....	25
4.1.1	Projektformen breda användning .....	25
4.1.2	Projektens koppling till grunduppdraget .....	25
4.1.3	Projektmognad som "bjuder på motstånd" .....	27
4.1.4	Förbättringsområden .....	27
4.2	Överväganden framåt .....	28
4.2.1	Bättre verktyg för överblick .....	28
4.2.2	Inga givna förutsättningar att minska .....	29
4.2.3	Stärkt projektmognad för ändamålsenlig styrning .....	30
<b>5</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>31</b>

# 1 Inledning

*Här introduceras uppdraget och dess förutsättningar, stadsledningskontorets angreppssätt, angränsande uppdrag och några i inventeringen återkommande begrepp.*

## 1.1 Uppdrag

I kommunfullmäktiges budget för 2022 fick kommunstyrelsen i uppdrag att *inventera stadens projekt i syfte att utvärdera och minska antalet projekt.*

Uppdraget inramas i budgeten av ett övergripande resonemang om vikten av varsamhet med skattemedel och att prioritera utveckling som har koppling till verksamheternas grunduppdrag. I sammanhanget har kommunfullmäktige tilldelat kommunstyrelsen ytterligare två uppdrag med angränsande fokus; att minska administrationen inom flertalet verksamheter och att utreda införandet av en mer kostnadseffektiv myndighetsutövning.

Stadsledningskontoret bedömer att kommunfullmäktiges intentioner med detta uppdrag är att projekt ska initieras med hög urskiljning, att projektens mål ska ha nära koppling till verksamheternas grunduppdrag och att de ska bedrivas så effektivt som möjligt. Att utvärdera projekt som arbetsform bedöms inte vara en del av uppdraget, eftersom formen fyller en funktion jämsides med linjens arbetssätt, så även i Göteborgs Stad.

## 1.2 Förutsättningar, syfte och avgränsningar

En inventering kan utföras med olika omfattning och fokus – och med olika framkomlighet. För att kunna ta sig an uppdraget utifrån kommunfullmäktiges breda ansats har Stadsledningskontoret inledningsvis sonderat förutsättningarna att genomföra en inventering som också är *utvärderingsbar* med hänsyn till de intentioner som stadsledningskontoret konstaterat ovan.

Som första alternativ övervägdes en inventering motsvarande en totalsammanställning med uppgifter om antal, typ, syfte och mål av pågående projekt. Tidigt framkom dock att variationen är stor mellan stadens verksamheter i vad som betraktas som projekt jämfört med andra insatser som drivs i projektliknande arbetsformer. Det framkom också att det finns skillnader i hur projekt avgränsas, vilket kan innebära att en verksamhet har relativt sett många små projekt medan en annan verksamhet har få, men stora.

I nuläget finns dessutom inte de tekniska förutsättningar att generera sammanställningar av projekt i staden. Det saknas ett stadengemensamt, digitalt projektverktyg och statistik från personal- respektive ekonomisystem uppvisar stor spridning och flytande gränser i data kopplat till projekt och utvecklingssatsningar. Uttag ur ekonomisystemen vad gäller exempelvis projektkoder ger också begränsat med information. Sammantaget konstaterade stadsledningskontoret att det i dagsläget inte går att sammanställa ett

kvalitetssäkrat underlag över samtliga projekt i staden vilket medför att en utvärderingsbar totalinventering inte är möjlig.

Stadsledningskontoret har därför valt att utifrån ett urval verksamheter fokusera inventeringen på ett antal frågeställningar kopplade till förekomst och styrning av projekt, snarare än antalet projekt. Syftet har varit att inventera förutsättningar för att minska antalet projekt och att återföra lärdomar och erfarenheter som ett underlag för att effektivisera projektverksamheten i enlighet med kommunfullmäktiges intentioner.

## 1.3 Genomförande

Inledningsvis kartlades ämnet med hjälp av forskning, viss statistik, uppföljningsrapportering, erfarenheter från tidigare utvärderingar och utredningar samt pågående angränsande uppdrag på stadsledningskontoret.

I förarbetena inleddes även dialog och utbyte med Intraservice som driver ett uppdrag att upphandla ett stadengemensamt projektverktyg och projektmodeller (se 1.4.2). Kartläggningen och dialogen utkristalliserade ett antal frågeställningar relevanta för inventeringen som varför projekt uppstår, vilken typ av projekt som förekommer, hur styrningen utformas och vilka risker det finns med projekt som arbetsform.

Intraservice kartläggningar och analyser i upphandlingsuppdraget grundar sig på ett trettiotal förvaltningar och bolag och har utgjort ett väsentligt underlag även i denna inventering. Utöver detta underlag har stadsledningskontoret låtit ett urval verksamheter komplettera med ytterligare nulägesbeskrivningar och lärdomar<sup>1</sup>. Information från de utvalda förvaltningarna och bolagen har samlats in delvis genom en enkät (14 svarande), dialoger i grupp där flera verksamheter varit representerade samt i enskilda intervjuer. Fastighetskontoret, förvaltningen för funktionsstöd, grundskoleförvaltningen, Gryaab, Göteborgs Stads Leasing, Higab, Intraservice, kretslopp och vatten, lokalförvaltningen, miljöförvaltningen, socialförvaltning nordost, socialförvaltning centrum, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, utbildningsförvaltningen, Renova, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen och Älvstranden AB har bidragit.

## 1.4 Angränsande uppdrag och arbete

### 1.4.1 Uppdrag i kommunfullmäktiges budget 2022

I budget 2022 gav kommunfullmäktige flera uppdrag som har koppling till detta uppdrag och mellan varandra:

- Kommunstyrelsen får i uppdrag att minska administrationen inom flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation.

---

<sup>1</sup> Verksamheterna valdes ut utifrån att de också ingått i Intraservice arbete och kompletterades med ett par förvaltningar för att få ett bredare underlag utifrån stadens olika typer av verksamhet.

- Kommunstyrelsen får i uppdrag att utreda införandet av en mer kostnadseffektiv myndighetsutövning, exempelvis ökad automatisering.
- Nämnder och styrelser får i uppdrag att genomföra ett långsiktigt strategiskt effektiviseringsarbete för att frigöra resurser inom staden.

Under arbetets gång har stadsledningskontoret säkerställt samarbete mellan utredningarna för att gemensamt utnyttja datainsamling, iakttagelser och analys. Resultaten kan tillsammans utgöra underlag för stadens fortsatta arbete med effektiviseringar.

## 1.4.2 Upphandling av projektverktyg och projektmodeller

I januari 2023 ska staden ha en ny valfri tjänst för stöd till projektverksamhet. Tjänsten ska innehålla projektmetodik med projektmodeller och projektverktyg samt tillhörande support och utbildning. Detta uppdrag genomförs av nämnden för Intraservice och har som beskrivits ovan tydliga kopplingar till föreliggande uppdrag.

Syftet med tjänsten är dels att genom att tillhandahålla metodstöd tydliggöra vad, varför, när, vem och hur man ska arbeta med styrning och ledning i stadens projekt. Dels syftar projektverktyget till att hantera var och hur man hanterar projektdata och dokumentation. Sammantaget avser projektet stärka förmågor som bidrar till att stadens verksamheter:

- styr och leder projektverksamhet på ett kvalitetssäkrat och enhetligt sätt
- styr och leder rätt projektrelaterade satsningar
- styr och leder projektrelaterade satsningar på rätt sätt
- har ett kostnadseffektivt stöd för styrning och ledning av projektverksamhet.

Stadsledningskontoret har tagit hjälp av projektets datainsamling och iakttagelser dels i prövningen av förutsättningarna för att genomföra en inventering, dels som ett väsentligt underlag i analysen.

## 1.5 Begreppsförklaring

### 1.5.1 Projekt

Det finns ingen entydig definition av projekt, men en vanlig beskrivning är att det avser en tillfällig arbetsinsats för att åstadkomma ett visst resultat till exempel en vara eller tjänst. Arbetsinsatsen är avgränsad i tid, har avsatta resurser, ett på förhand definierat mål och resultat samt en särskild (tillfällig) organisation. Projekt är alltså en arbetsform för en viss insats, jämfört med att till exempel bedriva arbete i linjeorganisationen. Att arbeta i linjen kan stå för avgränsade arbeten eller repetitiva arbetsprocesser.



I sammanhanget är det dock viktigt att påtala att begreppet projekt kan användas på olika sätt i olika sammanhang. Ibland används projekt för att generellt beskriva olika typer av särskilda satsningar eller uppdrag, som bedrivs genom mer eller mindre projektinspirerade former. Utvecklingsarbete/-satsningar som inte bedrivs i projektform ”lånar” ofta av den standarduppsättning styrmedel som används i projektformen för att ge stadga åt det arbete som ska genomföras. Det kan till exempel finnas en uppdragshandling som likt ett projektdirektiv fastställer bakomliggande behov, syfte och mål samt en uppdragsledare och en arbetsgrupp som motsvarar projektledare och projektgrupp.

Några användningsområden för projektorganisationen inom det offentliga är<sup>2</sup>:

- Försöks/pilotprojekt där erfarenheter tas tillvara i ordinarie verksamhet.
- Samverkansprojekt mellan verksamheter.
- Uppdragsprojekt från en verksamhet till en annan.
- Förändringsprojekt som ska åstadkomma något nytt i den ordinarie verksamheten.

## 1.5.2 Projektmognad

Med projektmognad avses hur effektivt en verksamhet arbetar med sina projekt, det vill säga hur väl verksamheten levererar i projektform. Om verksamheten har en hög grad av projektmognad kan det exempelvis innebära att verksamheten har en tydlig struktur och strategi för hur man hanterar sina projekt, att man har tillräcklig projektkompetens samt att det finns ett löpande kvalitetsarbete för att utveckla projektarbetet. Det handlar också om hur väl erfarenheter från tidigare projekt tas tillvara och att projekt genomförs på ett medvetet sätt.

Det finns olika modeller för att analysera och mäta en organisations projektmognad som bygger på överförbara framgångskriterier.

## 1.5.3 Projektportfölj, portföljstyrning och projektkontor

Ett sätt att få en strategisk överblick över organisationens projekt kan vara att samla dem i en så kallad projektportfölj. Portföljen innehåller de projekt som hanteras av en och samma ledning. Syftet är att underlätta styrning av verksamheten.

Med portföljstyrning avses styrning av pågående projekt på en strategisk nivå. Det omfattar bland annat planering och organisering av verksamhetens projekt.

Projektkontor inrättas för att bättre kunna utveckla projektarbetet och samordna verksamhetens projekt, till exempel vad gäller resurser, rapportering och uppföljning. Vanliga uppgifter är att hantera projektportföljen, granska

---

<sup>2</sup> (Jensen, Löfström, & Johansson, Projektleddning i offentliga organisationer: Om att genomföra förändring i välfärdssektorn, 2017)

projektidéer, införa och förvalta projektverktyg, införa och förvalta en projektmodell samt analysera projektmognad.

## 2 Drivkrafter och utmaningar

*Kapitlet introducerar ett urval infallsvinklar från forskning och utvärderingar som stadsledningskontoret tagit del av och som ger förståelse för inventeringens fokus och frågeställningar.*

### 2.1 Projektformens dragningskraft

#### 2.1.1 Uppkomsten av projektformen

Projekt som arbetsform har sitt ursprung inom bland annat byggbranschen<sup>3</sup> och ofta hänvisas också uppkomsten av projektledning och projektorganisation till de amerikanska rymd- och militärprogrammen under 1950-talet.<sup>4</sup> Över tid har sedan projektformen spridit sig till andra områden, så också till den offentliga sektorn. Forskning visar att mängden projekt i offentlig sektor ökat de senaste årtiondena, och att det finns flera olika drivkrafter till att projekt kan vara en attraktiv arbetsform för den offentliga verksamheten. Sammantaget kan projekt som arbetsform motiveras utifrån en önskan om mer effektivitet, flexibilitet, och kanske motsägelsefullt, också mer kontroll.<sup>5</sup>

#### 2.1.2 Ger utrymme för det innovativa

Enligt forskning på området handlar projekt i det offentliga ofta om en vilja att bryta med tidigare vanor eller rutiner för att åstadkomma mer innovation, förändring eller effektivitet.<sup>6</sup> Den offentliga sektorn har traditionellt sett byggt på en logik som präglats av stabilitet, samordning och kontinuitet. Många gånger kritiseras den offentliga verksamheten för att vara tungrodd och byråkratisk. Samtidigt ställs krav på att den offentliga verksamheten i allt högre utsträckning ska verka för ”samarbetsdriven och innovativ förändring”<sup>7</sup>. Projektformen kan i sammanhanget framstå som ett format frikopplat från invanda rutiner. Den tycks erbjuda flexibilitet och möjlighet att lösa komplexa problem där den ordinarie verksamheten inte bedöms ha kapacitet att hantera frågan.<sup>8</sup> Forskare menar också att projekt som arbetsform kan möjliggöra ”ett utökad handlingsutrymme som överskrider vad som skulle vara accepterat inom

---

<sup>3</sup> (Lundin, 2019)

<sup>4</sup> (Fred, Förändring under ytan: Kommunerna och EU-projekt, 2019)

<sup>5</sup> (Lundin, 2019) (Fred, Projektifieringens möjligheter och utmaningar, 2019) (Fred, Vi önskar innovation – men vi får projekt, 2018)

<sup>6</sup> (Godenhjelm, Jensen, & Sjöblom, Projektifieringens konsekvenser för förändring och innovation i offentlig sektor, 2019). (Fred, Projektifieringens möjligheter och utmaningar, 2019)

<sup>7</sup> (Godenhjelm, Jensen, & Sjöblom, Projektifieringens konsekvenser för förändring och innovation i offentlig sektor, 2019).

<sup>8</sup> (Fred, Projektifieringens möjligheter och utmaningar, 2019) (Fred, Vi önskar innovation – men vi får projekt, 2018)

*den permanenta organisationen.*”<sup>9</sup> vilket kan vara en drivkraft till att välja att genomföra en insats i form av ett projekt.

### 2.1.3 Gör arbetsinsatser synliga

Projekt tenderar också att vara ett attraktivt sätt att synliggöra en viss fråga genom att placera den utanför ordinarie verksamhet. Att driva en insats som projekt kan också framstå som tydligt jämfört med att genomföra den i ordinarie verksamheten. Projektformen med sina egna föresatser, stegvisa arbetsordning, bestämda löptid och avsatta budget, paketerar insatsen i ett distinkt och kommunikativt format.

Utifrån ovanstående kan alltså projekt i den kommunala kontexten vara ett sätt att fokusera på en särskild fråga, till exempel uppdrag från politiken. Att sätta i gång projekt signalerar handlingskraft inom till exempel ett uppmärksammat problemområde. Det kan också handla om insatser som behöver lösas i samverkan mellan flera berörda parter, där projektets särskilda styrning utanför linjeorganisationen ses som en möjlighet att hantera frågan.

### 2.1.4 Ger stadga och kontroll

Olika projektmodeller erbjuder rutiner och processer för styrning, uppföljning och kontroll som präglas av en logik där en förutbestämd arbets- och styrsystematik leder fram till uppsatta mål. Det stagar upp arbetet och underlättar styrningen med standardiserade analyser, moment och beslutspunkter. I den meningen bidrar det till en professionalitet som ger uppdragsgivare en ökad känsla av kontroll över arbetet och det framtida resultatet<sup>10</sup>.

Extern finansiering ställer krav på organisering, systematik, redovisning och uppföljning och driver därmed också på projektanvändningen<sup>11</sup>. Några sådana exempel på finansiering beskrivs närmare nedan.

### 2.1.5 Extern finansiering kan bidra till projektformen

Möjligheten till finansiering kan alltså bidra till att projekt startas upp. Två sådana typer av finansiering är riktade statsbidrag från staten till kommuner och regioner, samt EU:s finansiering genom bland annat sina struktur- och investeringsfonder. Syftet med de olika bidragen är ofta att stimulera utveckling i en viss riktning eller ett sätt att implementera politiska beslut på den lokala nivån.

Riktade statsbidrag är villkorade för att finansiera ett specifikt ändamål eller uppdrag. Kraven för att få ta del av statsbidragen kan vara olika tvingande. Under det senaste decenniet har användningen av riktade statsbidrag ökat inom

<sup>9</sup> (Abrahamsson & Agewall, Vårdssektorns projektifiering kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem?, 2009).

<sup>10</sup> (Fred, Projektifieringens möjligheter och utmaningar, 2019)

<sup>11</sup> (Fred, Förändring under ytan: Kommunerna och EU-projekt, 2019)

socialtjänst och hälso- och sjukvård.<sup>12</sup> Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) har sammanställt kunskap om hur riktade statsbidrag fungerar inom vård och omsorg.<sup>13</sup>

Vårdanalys bedömer att det faktum att riktade statsbidrag är tillfälliga ekonomiska bidrag medverkar till att utvecklingsarbete hos mottagaren ofta bedrivs som projekt. Huvudmännen får ekonomiska medel som relativt snabbt behöver omsättas i aktiviteter. Ett tidsbegränsat ekonomiskt bidrag med kort framförhållning framstår hos mottagaren som mest rimligt att hantera som ett tidsmässigt avgränsat projekt med en snabb uppstart. Projekt ger till exempel möjlighet att anställa personal under en begränsad tid.<sup>14</sup> Statskontoret har gjort liknande bedömningar. Det faktum att det inte går att säkert veta att bidragen finns kvar gör kommuner och regioner försiktiga. Det innebär att huvudmännen väljer att genomföra insatser som tidsbegränsade projekt.<sup>15</sup> Styrningen påverkar alltså inte bara vad kommuner och regioner ska göra, utan också hur det ska genomföras.

Kommunernas involvering i olika EU-projekt har ökat över tid. EU-finansiering innebär inte bara ett ekonomiskt tillskott för kommuner, utan också en möjlighet att testa nya lösningar. Många gånger kan det handla om att genomföra verksamhet som kommunen annars inte kunnat genomföra.<sup>16</sup>

Det finns forskning som menar att de krav EU ställer för att få ta del av stöd till olika utvecklingsinsatser i stor utsträckning inte bara uppmuntrar utan också kräver projekt på den kommunala nivån.<sup>17</sup> På så sätt bedöms EU ha bidragit till den offentliga sektorns ökade arbete i projektform. Det är dock svårt att veta hur mycket pengar EU-fonderna bidragit med till kommunerna, och hur många projekt de genererat. Det beror på att kommuner bara syns i statistiken när man själv ansökt om medel, och inte när man deltagit i ansökan som en samverkanspart.

Forskning visar att EU:s villkor för stöd innebär inte bara att verksamhet genomförs som projekt, utan också att mottagaren måste anpassa sin organisation och sina idéer så de passar in för att kunna få stöd. Till exempel kan det medföra att personal med särskild projektkompetens behöver anställas.<sup>18</sup> På så sätt ger EU-projekten effekter på organisationen bortanför själva projektets mål.<sup>19</sup>

De EU-finansierade projekten uppfattas ibland som svårhanterade för mottagaren av stöd utifrån de krav som ställs av EU i förhållande till den egna verksamhetens krav. Till exempel behöver den kommunala verksamheten både

---

<sup>12</sup> (Vård- och omsorgsanalys, 2022)

<sup>13</sup> (Vård- och omsorgsanalys, 2022)

<sup>14</sup> (Vård- och omsorgsanalys, 2022)

<sup>15</sup> (Statskontoret, 2022)

<sup>16</sup> (Fred, Förändring under ytan: Kommunerna och EU-projekt, 2019)

<sup>17</sup> (Fred, Förändring under ytan: Kommunerna och EU-projekt, 2019)

<sup>18</sup> (Lundin, 2019) (Fred & Mukhtar-Landgren, Projektifiering. Hur stora förhoppningar i Bryssel översätts till svensk kommunal praktik, 2019)

<sup>19</sup> (Fred, Förändring under ytan: Kommunerna och EU-projekt, 2019).

förhålla sig till det egna årshjulet med budget, verksamhetsplanering och årsredovisning så väl som EU:s planeringscykel.<sup>20</sup>

## 2.2 Utmaningar

### 2.2.1 Projektkompetens eller projektifiering?

I forskningen refereras ibland till det offentliga organisering i projektform som ”den offentliga sektorns projektifiering”. Med det avses kortfattat att saker som tidigare inte hanterats som projekt förändras till att bedrivs i projektform - ordinarie aktiviteter och uppdrag omformas och bedrivs i projekt och projekt som arbetsmodell blir allt vanligare.<sup>21</sup>

Projektifiering syftar också på att projekt som arbetsform sprids mellan den offentliga sektorns olika delar. Fenomenet innebär inte bara projekt, utan syftar också på att organisationen påverkas även bortanför de enskilda projekten på så sätt att de vardagliga arbetsformerna förändras. Till exempel har projektliknande styrformer blivit mer vanligt i den offentliga sektorn, utan att för den skull utgöra renodlade projekt.<sup>22</sup> Det i sin tur innebär att organisationen i sig påverkas – nya roller introduceras, projektledare anställs, satsningar sker på projektkompetens, projektmodeller implementeras och olika projektorganisationer byggs upp. Begreppet avser också att olika projektidéer sprids mellan olika organisationer och verksamheter.<sup>23</sup>

Invändningar från forskare mot projektifieringen handlar bland annat om att fenomenet förvisso innebär att kommuner på så sätt blir mer och mer projektkompetenta och lär sig finansiera, organisera och effektivisera projekt, men inte nödvändigtvis att projekten innebär långsiktiga lösningar på framtida utmaningar.<sup>24, 25</sup> Kritikerna menar att projektformen i vissa fall i stället blir kortsiktiga lösningar<sup>26</sup> och att projekt i viss mån lanseras som rutinmässiga eller färdiga lösningar på olika frågor.<sup>27</sup> Många projekt förväntas leda till långsiktiga effekter, men forskning och utvärdering visar att svårigheter uppstår när resultatet av projekt ska implementeras i verksamheten eller när lärdomar ska användas i det fortsatta arbetet.<sup>28</sup>

### 2.2.2 Risk för onödig administration

Den kritik som riktats mot projektifiering och det ökande projektarbetet i det offentliga har också handlat om att projekt, tvärtom vad som är syftet, leder

---

<sup>20</sup> (Lundin, 2019)

<sup>21</sup> (Lundin, 2019)

<sup>22</sup> (Godenhjelm, Jensen, & Sjöblom, Projektifieringens konsekvenser för förändring och innovation i offentlig sektor, 2019)

<sup>23</sup> (Fred, Projektifieringens möjligheter och utmaningar, 2019)

<sup>24</sup> (Fred, Vi önskar innovation – men vi får projekt, 2018).

<sup>25</sup> (Fred, Projektifieringens möjligheter och utmaningar, 2019)

<sup>26</sup> (Abrahamsson & Agewall, Valfärdssektorns projektifiering kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem?, 2009)

<sup>27</sup> (Fred, Projektifieringens möjligheter och utmaningar, 2019)

<sup>28</sup> (Fred, Vi önskar innovation – men vi får projekt, 2018) (Fred, Projektifieringens möjligheter och utmaningar, 2019) (Abrahamsson & Agewall, Valfärdssektorns projektifiering kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem?, 2009)

till ökad byråkratisering och fragmentering. Det förklaras bland annat av att arbetssättet är utformat efter tydliga regler och standarder ("projektmodeller"). Projektens organisering kan också upplevas leda till onödig administration. Vidare finns det kritik som handlar om att arbete i projekt tenderar att utmålas som icke-politiska frågor. Med det avses att frågan om projekten lyckas eller inte förklaras av projektledning och projektorganisation, och bortser från frågor som exempelvis prioriteringar och resurser.<sup>29</sup>

### 2.2.3 Distansering

Som beskrivits tidigare finns en önskan om att genom projekt kunna frigöra sig från den ordinarie verksamheten. Forskning pekar på att ju större avståndet är mellan projektet och den ordinarie verksamheten är (till exempel genom egen budget eller egna lokaler), desto större möjlighet till innovativt tänkande. Samtidigt skapar distansen svårighet att implementera resultaten när projektet är slutfört.<sup>30</sup> När det gäller EU-medel kan den typen av extern finansiering innebära att kommunen genomför verksamhet man annars hade avstått ifrån. Det kan ytterligare bidra till att projekt genomförs "vid sidan av" den ordinarie verksamheten. Fördelen är även här att det kan möjliggöra ett friare arbetssätt. På samma sätt är risken att resultatet av projekten inte implementeras i den ordinarie verksamheten.<sup>31</sup>

Ett alternativt arbetssätt är att i stället organisera utvecklingsarbete som mindre försöksverksamheter nära knutet till ordinarie verksamhet och budget för att testa nya arbetssätt direkt i verksamheten. En annan lösning är olika typer av pilotprojekt, där verksamhet genomförs i liten skala, för att sedan kunna skalas upp om resultatet är lyckat.

### 2.2.4 Projekt kan bli temporära lösningar

Extern finansiering som en bidragande orsak till projekt har beskrivits ovan. Vårdanalys menar att ett problem är att statsbidrag riskerar att generera punktinsatser som har begränsade möjligheter att åstadkomma varaktiga resultat. Utvärderingar visar att projekt som uppstår till följd av riktade statsbidrag upprepas utan att lärdomar från tidigare utvecklingsinitiativ tas till vara. Ofta saknas resurser för att kunna omsätta projektens resultat i långsiktig utveckling. I stället finns risken att projektet lever vidare i ett nytt projekt just för att det är möjligt att enklare få finansiering för nya projekt, via nya riktade statsbidrag.<sup>32</sup> Det finns också en risk att när den externa finansieringen upphör, så upphör även projektet.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> (Fred, Förändring under ytan: Kommunerna och EU-projekt, 2019)

<sup>30</sup> (Fred, Projektifieringens möjligheter och utmaningar, 2019)

<sup>31</sup> (Fred, Förändring under ytan: Kommunerna och EU-projekt, 2019)

<sup>32</sup> (Vård- och omsorgsanalys, 2022)

<sup>33</sup> (Forsell, Fred, & Hall, 2013)

## 2.2.5 Projekt kan leda till fler projekt

Även när det gäller projekt med extern finansiering från EU finns det invändningar som handlar om att det är vanligt att projekten leder till flera, på varandra följande projekt.<sup>34</sup>

Forskaren Mats Fred beskriver problemen med följande:

*”Vi är med andra ord duktiga på att initiera och genomföra projekt, men inte så duktiga på att ta tillvara på projektresultaten. I en studie där vi letade efter projektresultat som överlevt själva projekten, fann vi det vanligare att projekt resulterar i nya projekt än att de bidrar till förändring i de permanenta organisationerna.”*<sup>35</sup>

Att upprepa projekt kan ses både som negativt och positivt. Negativt om syftet med projektet har varit att skapa långsiktiga resultat. Positivt om det innebär att erfarenheter från de tidigare projekten har beaktats inom ramen för nya projekt, som en del av ett långsiktigt förändringsarbete.<sup>36</sup>

Både Vårdanalys, Statskontoret och SKR har påtalat problem med riktade statsbidrag. Bland annat kan de medföra svårigheter för huvudmännen att planera sin långsiktiga verksamhet. Vårdanalys konstaterar att det ändå kan vara svårt som huvudman att motsätta sig en satsning, eftersom de ofta riktar sig mot områden där det finns en samsyn om att insatser behöver göras för att komma till rätta med olika problem.<sup>37,38,39</sup>

---

<sup>34</sup> (Fred, Förändring under ytan: Kommunerna och EU-projekt, 2019)

<sup>35</sup> (Fred, Vi önskar innovation – men vi får projekt, 2018)

<sup>36</sup> (Fred, Förändring under ytan: Kommunerna och EU-projekt, 2019)

<sup>37</sup> (Vård- och omsorgsanalys, 2022).

<sup>38</sup> (Sveriges kommuner och regioner, 2017) Sveriges kommuner och regioner (2017)

<sup>39</sup> (Statskontoret, 2022)

# 3 Iakttagelser Göteborgs Stad

*Här redogörs för vad som framkommit i stadsledningskontorets genomgång, datainsamling och dialoger.*

## 3.1 Riktade statsbidrag

Under 2021 fick Göteborgs Stad cirka 1,8 miljarder kronor i form av riktade statsbidrag. De flesta riktade statsbidrag delas inte ut automatiskt utan måste sökas aktivt. Vissa av statsbidragen sträcker sig över en längre tidsperiod, medan vissa är mer kortsiktiga och sträcker sig över ett kalenderår. För stadens del utgörs en stor del av de riktade statsbidragen av bidrag till satsningar inom skola, vård och omsorg. En närmare beskrivning av bidragen återfinns i Förutsättningar för budget 2023–2025 (KS 2022-05-18 § 456).

Riktade statsbidrag hanteras och intäktsförs direkt hos berörd nämnd. Det finns ingen samlad statistik kring i vilken omfattning statsbidragen genererat särskilda projekt eller utvecklingsinsatser hos mottagande verksamheter. I den dialog som genomförts har det dock framkommit att riktade statsbidrag i olika utsträckning genererar särskilda insatser inom vissa verksamheter. Det handlar bland annat om statsbidrag för kompetensutveckling/kompetensförsörjning och digitalisering.

Stadsledningskontoret har tidigare bedömt (dnr 0239/22) att den styrning som statsbidragen innebär ofta genererar kortsiktiga effekter, samt att hanteringen av dem ofta kräver mycket administration. Risken finns att önskade långsiktiga förbättringarna för dem som verksamheterna är till för uteblir.

Kommunfullmäktige har antagit en anvisning för statsbidrag som berör fler än en nämnd. Av anvisningen framgår att en värdering av bidraget ska göras. Den omfattar bland annat att värdera om bidraget ligger i linje med övrig planerad verksamhet och vilka effekter som ska uppnås.

## 3.2 EU-projekt

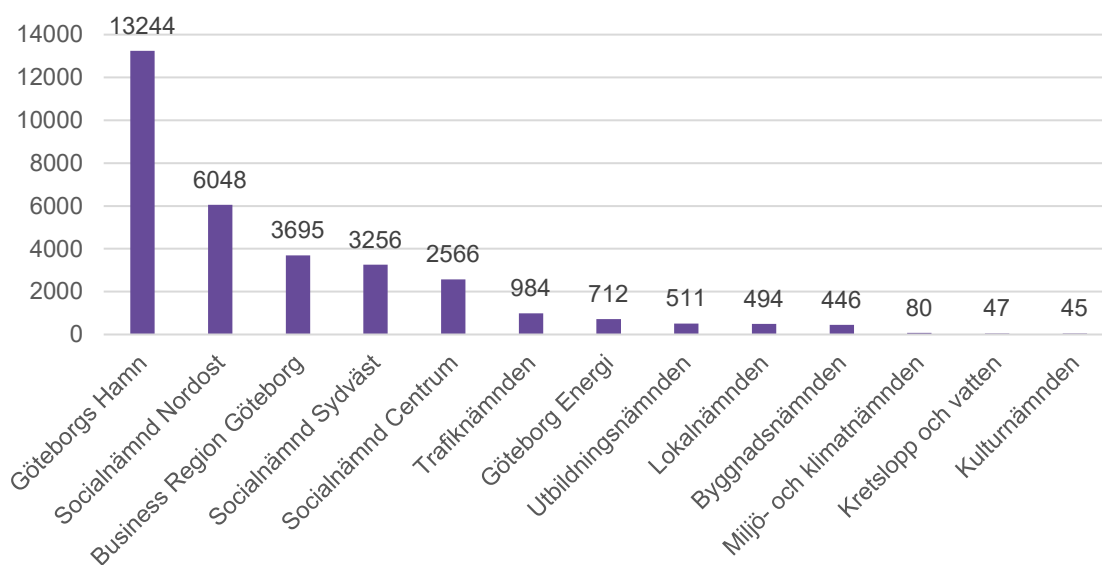
Den årliga uppföljningen av EU-projekt i Göteborgs Stad<sup>40</sup> visar att staden under 2021 fick 32,2 miljoner i stöd riktat mot bland annat utvecklingsinsatser. Drygt hälften av medlen gick till Göteborg Stads bolag, resterande till nämnder. Den verksamhet som tog emot störst belopp var Göteborgs Hamn. Sett till nämnderna var det framför allt socialnämnderna som tilldelades finansiering.

---

<sup>40</sup> (Göteborg Stad, 2022)



**Diagram 1. Utbetalad EU-finansiering per verksamhet 2021 (tkr)**

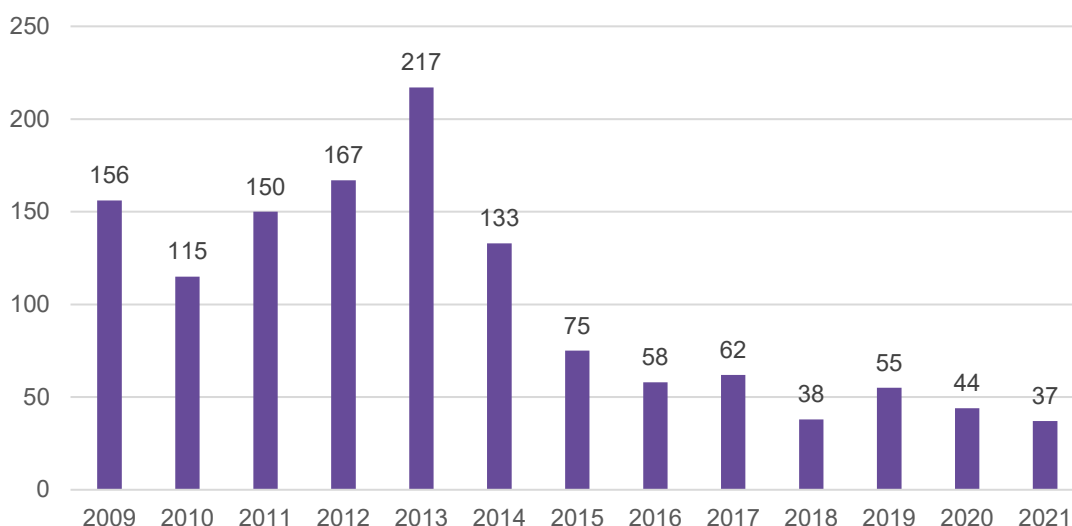


Under 2021 pågick 37 EU-finansierade projekt i Göteborgs Stad.

Utbildningsnämnden var projektägare för åtta stycken och trafiknämnden för sju stycken. Business Region Göteborg och socialnämnd Nordost hade också ett antal projekt, sex projekt vardera. En sammanställning över samtliga 37 projekt återfinns i kommunstyrelsens årsrapport för Göteborgs Stads EU-arbete 2021.<sup>41</sup>

Sett till hela programperioden 2014–2020 har Göteborgs Stad sammanlagt fått cirka 238 miljoner kronor i stöd från EU:s långtidsbudget. Det är en minskning jämfört med den föregående programperioden 2007–2013, då staden beviljades cirka 474 miljoner kronor.

**Diagram 2. Antalet EU-finansierade projekt 2009–2021.**



<sup>41</sup> (dnr 0199/22).

Sedan 2013 har trenden varit minskande vad gäller antalet projekt. Minskningen har flera förklaringar. Förutom att Göteborgs Stad år 2013 fick en särskilt stor tilldelning för det omfattande Celsius-projektet, var det också sista året på dåvarande programperiod. Styrningen förändrades i skiftet, från att ha varit präglad av att få ut medel, till en stramare hållning bland annat med ökade krav på att initiativen skulle ha stark koppling till de sökande organisationers grundläggande ändamål och uppdrag. Svenska myndigheter, till exempel ESF-rådet, anammade den hårdare styrningen. Den restriktivare hållningen spred sig också till de sökande som sett baksidan av att starta projekt ”av fel skäl”, det vill säga att starta projekt av anledningen att det fanns medel att tillgå.

I de dialoger stadsledningskontoret fört med förvaltningar och bolag inom denna utredning har, kopplat till EU-medel, framför allt framhållits vikten av att ha en medveten beslutsprocess när nya projekt föreslås och startas upp. Först och främst krävs ett förhållningssätt där projekt motiveras av påvisbara behov i verksamheten. Möjligheten till finansiering får inte ta över i bedömningen av relevansen av insatsen. Det kan till exempel handla om att inledningsvis bedöma om det finns kapacitet i organisationen att driva projektet hela vägen fram till slut, samt om man har möjlighet att efteråt fortsätta driva det som projektet levererar. Det handlar också om att se till att de EU-projekt som startas ligger nära kärnverksamheten, så att man inte lägger resurser på projekt som i ett senare skede inte går att finansiera utan nya medel.

### 3.3 Behovsanalys inför upphandling projektverktyg

Som beskrivits tidigare arbetar Intraservice under 2022 med att upphandla projektverktyg och projektmodeller som stöd till förvaltningar och bolags projektverksamhet. Inom ramen för arbetet har förvaltningen genomfört en analys av hur stadens nuläge och framtida behov av stöd i arbetet med att styra och leda projekt. Analysen grundar sig på en enkätundersökning med frågor kopplade till om verksamheterna uppfattar att de bedriver *rätt projekt*, och att projekten bedrivs på *rätt sätt*.

Enkätsvaren visade bland annat att av de trettio verksamheter som svarade, upplevde nitton förvaltningar och bolag att den egna verksamheten behöver bli bättre på att styra och leda mot rätt projektsatsningar, det vill säga stärka prioritering och styrning av vilka projekt som ska bedrivas. Enkätsvaren visade också att tjugotvå av trettio verksamheter upplevde sig ha förbättringsmöjligheter kopplat till hur de styr och leder de enskilda projekten. Flera verksamheter uppgav samtidigt att man börjat se över projektstyrningen och projektuppföljningen så att den blir mer anpassad och relevant.

Vidare svarade tjugotvå av trettio att de i dagsläget inte har ett kostnadseffektivt stöd (projektmetod och projektverktyg) för styrning och ledning av projekt. Flertalet uppgav också att man önskar ett bättre sådant stöd, både avseende projektmodeller och projektverktyg. Av enkätsvaren framgick att det finns både projektvana verksamheter som arbetat under flera år med att kvalitetssäkra sitt

arbete i projekt, såväl som mindre projektvana organisationer med större behov av att utveckla sin projektstyrning och sina metoder.

## 3.4 Inventeringens enkät, dialoger och intervjuer

Stadsledningskontorets inventering i utvalda förvaltningar och bolag har haft två fokusområden – förekomst av projekt samt styrning av projektverksamheten.

Fokusområdet förekomst av projekt har huvudsakligen omfattat följande frågeställningar:

- På vilket sätt används projekt som arbetsform, och hur ser omfattningen ut? Syftet har varit att få en bild av hur utbredd användningen är och hur den skiljer sig åt mellan olika nämnder och bolag.
- Vad är upprinnelsen till projekt, det vill säga vad ligger till grund för att projekt uppstår?
- Hur ser inriktningen ut på befintliga projekt? Syftet har varit att kunna ge en uppfattning om hur tyngdpunkten i projektverksamheten ser ut i förhållande till verksamheternas grund-/kärnuppdrag.

Fokusområdet styrning av projektverksamheten har inkluderat följande frågeställningar:

- Bedömer förvaltningar och bolag att man har en överblick över sin projektverksamhet utifrån ett antal aspekter och vilka styrmedel används? Syftet har varit att få en bild av om det finns möjlighet att styra, leda och prioritera mellan olika projekt. bedömning av om man har överblick över projektverksamheten ur ett antal aspekter för att få en uppfattning om kontroll över projektgränser
- Finns det sammanställningar över antalet pågående projekt?
- Avslutas projekt som inte förväntas nå önskade resultat?
- Vilka erfarenheter har förvaltningar och bolag av olika risker som kan förknippas med projekt som arbetsform och styrning av projektverksamhet

Avslutningsvis har de förvaltningar och bolag som ingått i inventeringen också fått reflektera över uppdraget att minska antalet projekt, i syfte att höra förvaltningars och bolags egen bedömning.

Nedan följer en sammanfattning av de resultat som framkommit utifrån ovanstående frågeställningar. Resultaten redovisas med utgångspunkt i frågeställningarna ovan.

### 3.4.1 Varierande användningsgrad av projekt

I utredningen framkommer att tillämpningen av projekt som arbetsform varierar i hög grad mellan olika förvaltningar och bolag. I vissa verksamheter används projekt som en arbetsform i linjen för att leverera inom sitt grunduppdrag. I

andra verksamheter är projekt framför allt en arbetsform som används för särskilda utvecklingsinsatser.

Verksamheter med stadsutvecklande uppdrag eller som är av teknisk natur är de som tillämpar arbetsformen mest frekvent och mest integrerat med ordinarie verksamhet. Projektformen används inte nödvändigtvis i hela verksamheten, men i stora delar (som inom vissa verksamhetsområden). Det kan handla om investeringsprojekt av olika slag, så som exploateringsprojekt och planprojekt, men även arbeten inom drift och förvaltning/underhåll som bedrivs i projektform. Här kan även nämnas Intraservice projekt för stadengemensamt utvecklingsarbete inom digital infrastruktur och it-system.

Inom utbildning, omsorg och socialt inriktade verksamheter används projektformen i mer begränsad utsträckning, och då för särskilda utvecklingsinsatser. Dessa utvecklingsinsatser kan i vissa fall vara kopplade till särskild finansiering, som statsbidrag och EU-finansiering. Utöver de utvecklingsinsatser som bedrivs i projektform, framkommer det att det också genomförs andra utvecklingsinitiativ men att projektformen inte används för dessa insatser.

Utifrån att nämnder och bolag har olika uppdrag så blir inriktningen på de projekt som genomförs per automatik olika. Stadsbyggande verksamheter bedriver vissa typer av projekt i enlighet med vad som beskrivits ovan, medan välfärdsnämnderna bedriver utvecklingsarbeten kopplade till sina uppdrag. I stadsledningskontorets enkät ställdes frågor om inom vilka områden man bedriver projekt. Svaren visade att sett till helheten är den absoluta majoriteten av de projekt som bedrivs i staden kopplade till verksamheternas kärnverksamhet. I övrigt visade enkätsvaren att digitalisering och ”tvärfrågor” så som integration eller trygghet är områden där det är relativt vanligt att bedriva verksamhet i projektform. I dialogen med verksamheterna framkom det att man tycker att dessa tvärfrågor överlappar med eller är en stor del av grunduppdraget. Projekt förekommer i mindre utsträckning inom områden som ekonomi, HR och kommunikation.

I den enkät som stadsledningskontoret genomfört svarar fyra av fjorton verksamheter att antalet projekt har ökat sedan föregående mandatperiod. Dessa fyra verksamheter uppger också att man i stor eller mycket stor utsträckning använder projekt som arbetsform. Förklaringen till ökningen ser olika ut beroende på verksamhet. En verksamhet uppger att skälet är att investerings- och reinvesteringsbudgeten har ökat vilket möjliggjort flera insatser. Eftersom de genomförs i projektform innebär satsningen per automatik fler projekt. En annan verksamhet menar att antalet projekt ökat eftersom man valt att dela upp större åtgärder i flera mindre projekt. Den tredje verksamheten härleder ökningen till större behov av förvaltningsövergripande arbeten, där projektformen bedöms vara mer lämplig. Likaså har förväntningarna på deltagande i externa samverkansprojekt ökat. Den sista verksamheten menar att projekten ökat eftersom det finns allt större behov av flexibla arbetsformer, så som projekt.

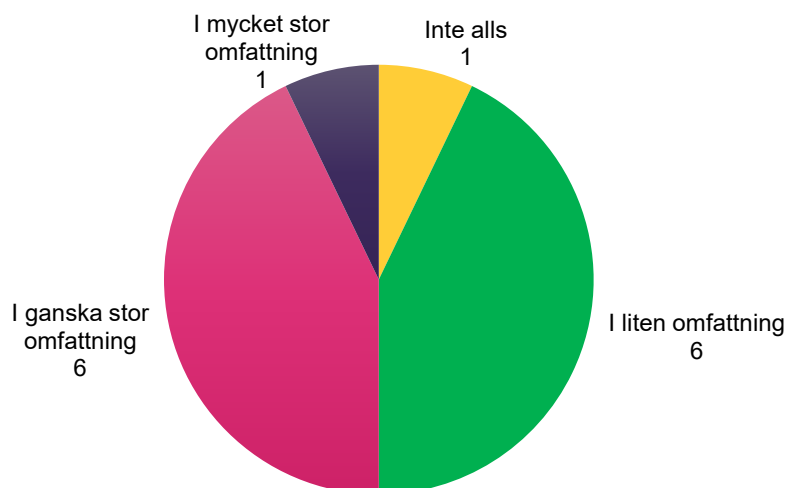
Resten av de svarande har uppgett att mängden projekt i stort sett varit oförändrad under samma period.

### 3.4.2 Behov i grunduppdraget vanligaste orsaken till projekt

Till skillnad från tillämpningen, varierar upprinnelsen till projekt i mindre grad mellan de förvaltningar och bolag som ingått i stadsledningskontorets inventering. Samtliga verksamheter som ingått anger att behov kopplade till grunduppdraget är det tyngsta skälet till att projekt initieras; antingen på grund av behov som identifierats av förvaltningen/bolaget eller som nämnd/bolagsstyrelse uttryckt via särskilda beslut om uppdrag till verksamheten. Uppdrag från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, kan också generera projekt även om projektformen inte är utpekad från politiskt håll. Det är snarare uppdragets karaktär som påverkar om det genererar ett projekt eller ej.

Förvaltningar och bolag uppger också att samverkan inom staden eller med externa parter kan vara ett skäl till att insatser genomförs i projektform. Själva insatsen är då ofta motiverad av verksamhetens eget behov, men samverkan med externa parter kan leda till att arbetet genomförs i projektform. Knappt hälften av verksamheter som besvarade stadsledningskontorets enkät bedömde att samverkan med externa parter i hög grad bidrar till att projekt uppstår. Hälften uppger också att man i ganska stor eller mycket stor omfattning är involverade i projekt som genomförs tillsammans med andra aktörer inom eller utanför Göteborgs Stad. Nämnder och bolag har, beroende på sina uppdrag, olika stort behov av att genomföra insatser i samverkan.

#### Diagram 3. I vilken omfattning är din förvaltning/ditt bolag involverad i projekt som drivs av andra aktörer (såväl inom som utanför Göteborgs Stad)?



I sammanhanget vill stadsledningskontoret tillägga att projekt därmed också kan genereras genom politiskt beslutade strategiska styrande dokument.

Stadenövergripande program och planer innehåller ofta utvecklingsinsatser som

behöver genomföras i samverkan mellan flera nämnder och/eller bolag, vilket medför att projekt som arbetsform med egna styr- och ledningsformer ofta är användbar.

Det förekommer också att forskare vid högskolorna önskar att kommunen ska ingå i ett projekt, eftersom det kan vara ett villkor för att själva kunna ta del av projektfinansiering, till exempel från Vinnova. Det har även framkommit att det förekommer att näringslivet tar initiativ till projektliknande samarbeten med staden. Ett exempel är Handslag för Biskopsgården där Volvokoncernen, Framtidenkoncernen, Willhem AB och Business Region Göteborg är med och bidrar till utvecklingen i Biskopsgården. Ytterligare ett exempel är Tynnered där det pågår ett samarbete mellan Framtidenkoncernen, Stena Fastigheter och Volvo Cars. Samarbetet är ett affärsmässigt och strategiskt ställningstagande med målet att Tynnered 2025 inte längre ska vara ett särskilt utsatt område. Statusen för Tynnered är sedan december 2021 ändrad till riskområde.

### 3.4.3 Överblick och styrning av projektverksamheten

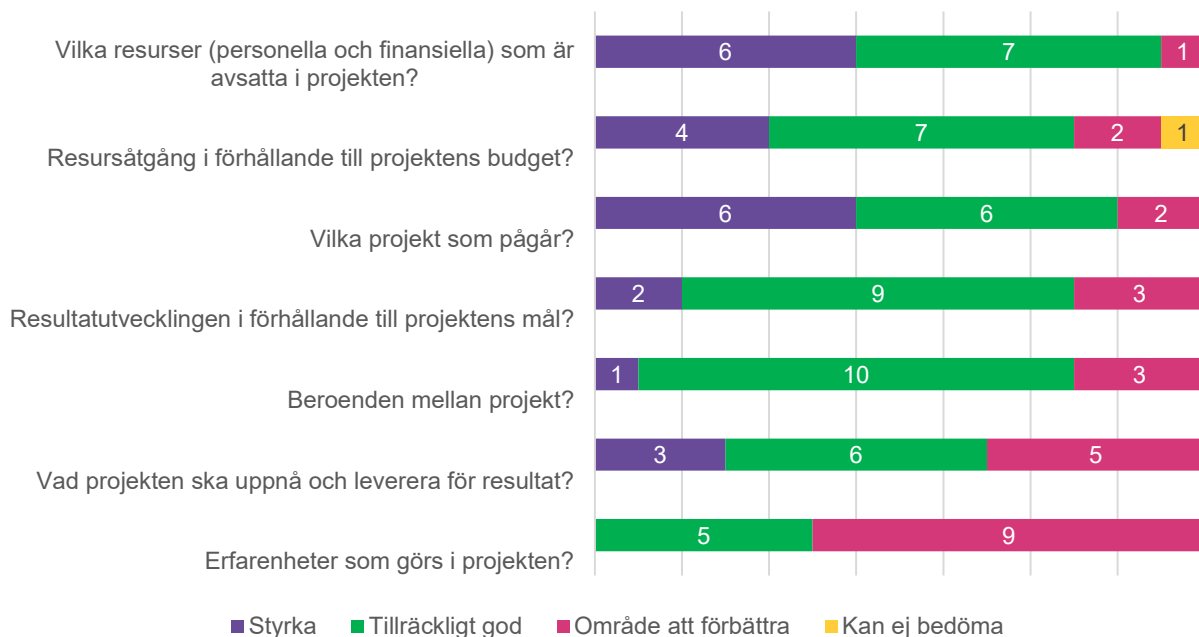
För att undvika tillkomsten av projekt som är omotiverade, överlappande eller felriktade behöver det finnas verktyg och styrformer som medvetandegör organisationen. Att ha överblick över projektverksamheten är en förutsättning för att verksamhetens ledning ska kunna ha kontroll över de projekt som pågår. Därtill behövs styrning i olika skeden, såväl initialt vid beslut om ett projekts uppstart såväl som under projektets löptid.

I den enkät som genomförts ställdes ett antal frågor kopplat till förmågan att ha överblick över sin egen projektverksamhet utifrån ett antal parametrar. Elva av fjorton svarande uppgav att man har sammanställningar över de projekt som pågår. Övriga tre har delvis sådana sammanställningar. Två av fjorton bedömde att överblicken över vilka projekt som pågår är ett förbättringsområde.

Verksamheterna tycker sig generellt sett ha en tillräckligt god överblick över pågående projekt, resultatutveckling och resursåtgång. Stadsledningskontoret konstaterar att det är sådan information som ofta kan fås fram genom att använda olika projektverktyg.

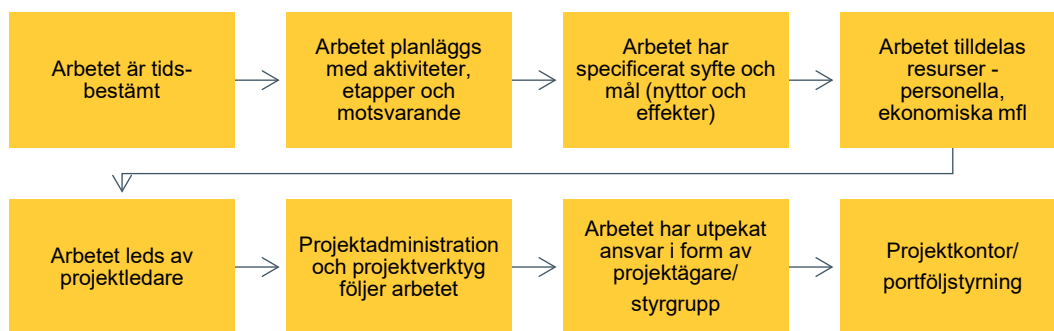
Enkätresultatet nedan visar att verksamheterna bedömer att det framför allt är totalbilden av de erfarenheter som görs i projekt som behöver förbättras. I bekräftades att detta är ett utvecklingsområde. Framför allt lyftes möjligheten att i högre utsträckning lära av andra förvaltningars och bolags erfarenheter från liknande projekt. Här påtalades att man också saknar en överblick av vilka projekt som andra verksamheter bedriver, eller redan har genomfört.

#### Diagram 4. Hur bedömer du förvaltningens/bolagets förmåga att ha överblick över...?



#### 3.4.4 Styrmedel som används i projekt

Med projekt som arbetsform följer ett antal styrmedel. De betraktas även som definierande kriterier eftersom de särskiljer denna typ av arbete från processtyrning eller linjestyrning.



Figur: Styrmedel kopplade till projektformen vilka används i olika grad beroende på projektmängd.

Överlag bekräftar verksamheterna att de använder sig av dessa styrmedel i någon mån, men att omfattningen varierar. Verksamheterna pekar på att det varierar med projektvanan och projektmognaden hur tydligt det är när och hur olika styrmedel ska tillämpas. Vikten av att ha former för att värdera när något bäst bedrivs i projektform har framhållits av flera verksamheter.

I de mer projektvana verksamheterna upplever man att det i högre grad finns en tydlighet kring när något ska genomföras som ett projekt och vilka styrformer som behöver användas i det enskilda fallet. Det kan till exempel bero på

projektens storlek om det utses en särskild styrgrupp eller vilken projektmodell som tillämpas.

I mindre projektvana verksamheter är detta inte alltid lika tydligt. De förvaltningar och bolag som bedriver ett fåtal projekt tenderar att betrakta sig som mer projektomogna, med en mindre utvecklad process för att styra sin projektverksamhet. Det kan till exempel innebära att vissa utvecklingsinsatser kallas ”projekt” men utan att det formaliseras och utan att ovanstående styrmedel nyttjas. Samtidigt kan vissa insatser i samma verksamheter vara väl formaliserade, till exempel för att externa finansiärer som EU, kräver att majoriteten av ovanstående styrmedel finns på plats, oavsett verksamhetens egentliga behov.

Det har också framkommit att vissa styrinslag är förknippade med svårigheter. Det gäller framför allt resurstilldelning/fördelning som ibland inte fungerar optimalt. Majoriteten av verksamheterna upplever att linjen inte avsätter tillräckligt med resurser till projekten, personella eller finansiella, vilket får konsekvenser för projektens genomförande.

Flera verksamheter lyfter att styrgruppernas kompetens behöver stärkas som ett led i att öka projektmognaden. Man efterfrågar mer aktiva styrgrupper som också kan fatta svåra beslut. Det kan till exempel handla om att styrgruppen behöver ha rätt kunskap, kompetens och strategisk överblick för att kunna avsluta projekt i förtid som bedöms inte kunna leverera förväntade resultat.

### **3.4.5 Beslutsprocessen – från uppstart till avslut av projekt**

Kommunfullmäktiges uppdrag om att inventera stadens projekt kopplar till att vara varsam med skattemedel och att bedriva en effektiv verksamhet. Ett kritiskt steg i den ambitionen är tillkomsten och besluten om nya projekt. I dialoger har stadsledningskontoret diskuterat hur verksamheterna arbetar för att göra rätt satsningar i projektform. Frågor har också ställts kring vilka möjligheter som finns att ställa olika insatser mot varandra och hur man förhindrar dubbelarbete/överlappningar och följdprojekt.

Förvaltningar och bolag uppfattar sig ha en mer eller mindre formaliserad process för att styra projektverksamheten och också olika grad av projektmognad. Verksamheterna beskriver att beslut om projekt tas utifrån en mer eller mindre utvecklad prövning av behovet. Nyttor och effekter försöker estimeras även om flera problematiserar att uppskattningar är svåra. Svårigheten kan handla om att uppskatta storleken på icke kvantifierbara värden eller att göra effektbedömningen tillräckligt avgränsad och sannolik. De projektvana förvaltningarna har utvecklade analysverktyg för att kunna bedöma och vikta initiativens koppling till väsentliga parametrar som grunduppdrag, strategisk betydelse till exempel koppling till program, allmänintresse, komplexitet, risk, affärsmässighet etcetera. Omfattande projekt har försteg i beslutsprocessen i form av förstudier.

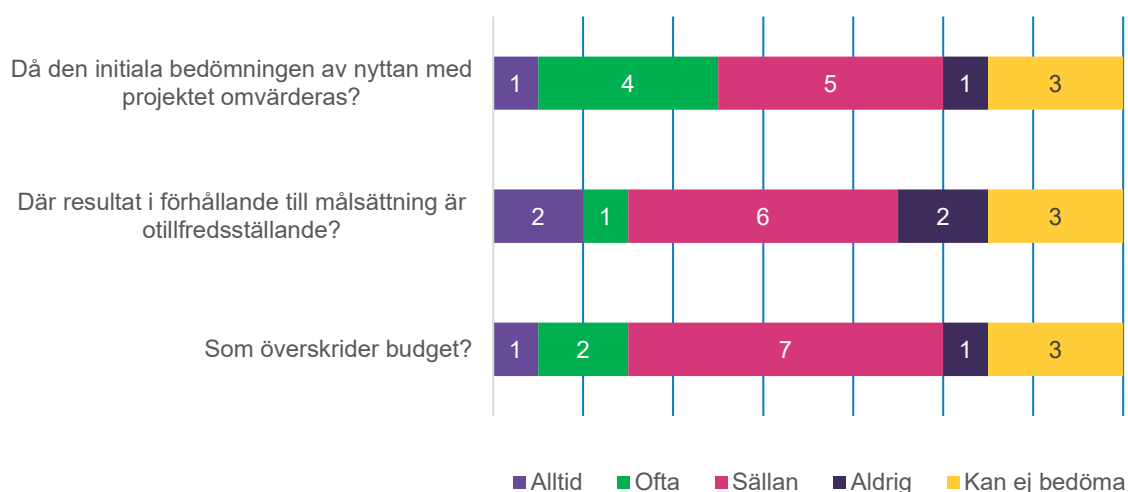


De förvaltningar som bedriver ett fåtal projekt tenderar att betrakta sig som mer projektomogna och att styrning av projekt och projektverksamheten är ett förbättringsområde.

I dialogen om styrningen av projektverksamheten lyfter flera att trenden med allt flera projekt som vissa upplevde för ett antal år sedan har avtagit, till följd av en större urskiljning och ett mer kritiskt förhållningssätt. Flertalet verksamheter oberoende av hur många projekt man bedriver, framför att de genomgått en skärpning kring tillkomsten av nya projekt, blivit mer noga med att ifrågasätta varför projekt ska startas och att det måste motiveras på strikt behovsmässiga grunder. Intresset för att starta projekt för att det finns möjlighet till extern finansiering har mattats. Den årliga uppföljningen av EU-finansierade projekt i staden bekräftar bilden (Se 3.2).

I enkäten ställdes också en fråga om benägenheten att avsluta eller pausa projekt som inte utvecklas tillfredsställande resultatmässigt, som överskrider budget eller där nyttan omvärderats. Majoriteten anger att man är mindre benägen att avsluta projekt i förtid men i dialogerna nyanserades bilden något.

**Diagram 5. Avbryter eller pausar ni projekt...?**



### 3.4.6 Risker med projektverksamhet

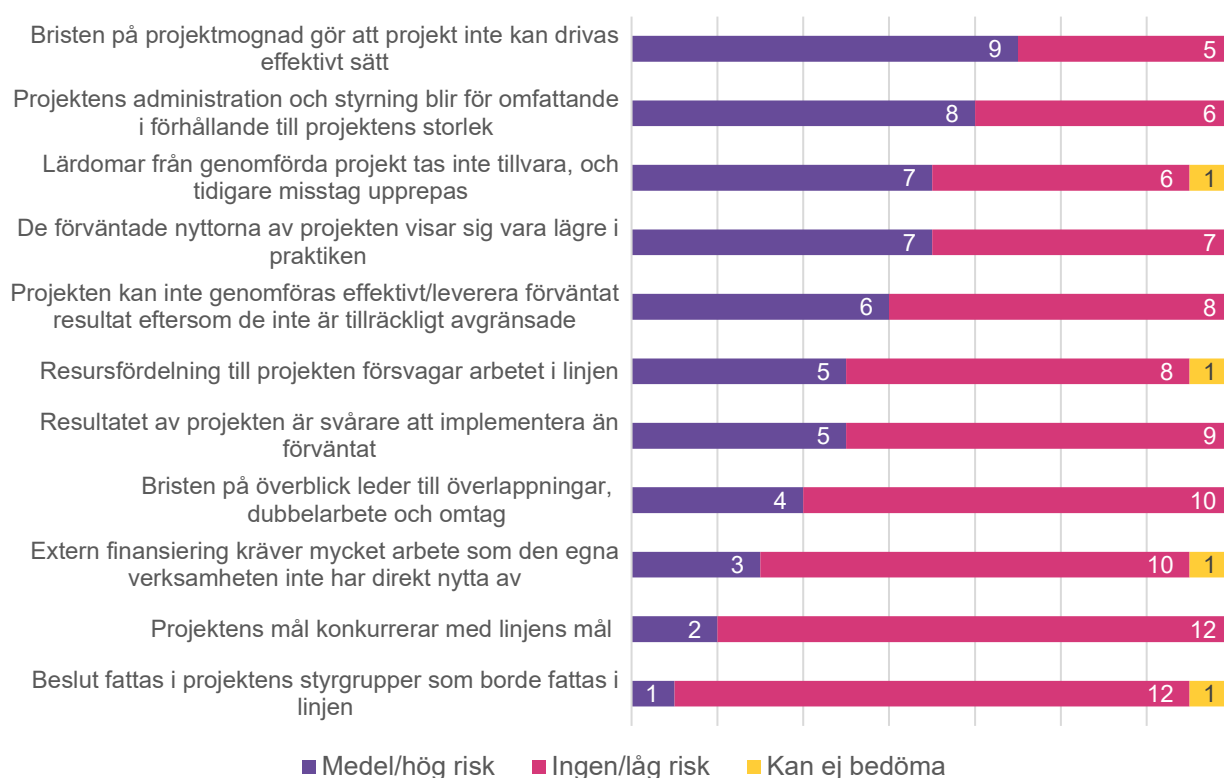
Med stöd i forskning, tidigare erfarenheter och förberedande intervjuer, listade stadsledningskontoret ett antal presumtiva risker förknippade med projekt, vilka verksamheterna fick förhålla sig till. Riskerna kan indelas i tre kategorier:

- risker i förhållande till linjen, till exempel konkurrens om resurser, målkonflikter eller oavsiktlig spridning av beslutsfattande
- risker som är kopplade till själva projekten; att projekten inte avgränsas tillräckligt, att resultatet inte går att implementera, bristande projektkompetens
- risker kopplade till styrningen av projektverksamheten som brist på överblick, att projektadministrationen inte avvägs projektens omfattning,

oförmåga att avbryta eller pausa projekt som inte har en tillfredsställande utveckling

Verksamheterna ombads att utifrån egna erfarenhet förhålla sig till riskernas relevans. Diagrammet visar utfallet där riskerna är rangordnade efter vilka risker som värderades högst.

**Diagram 6. Vilka risker finns med projekt som arbetsform? Bedöm påståendena utifrån era erfarenheter av de projekt ni själva driver.**



Den högst rankade risken utifrån enkätsvaren var att bristen på projektmognad/kompetens innebär att projekt inte kan bedrivas på ett effektivt sätt. I dialogerna har det framkommit att en ökad projektmognad kan bidra till större urskiljning och bättre bedömning av när projektformen är ändamålsenlig eller inte.

Risken för överdriven projektadministration rankas också högt. Flera verksamheter lyfter problemet med mindre projekt som måste hanteras på samma sätt som större för att det saknas nedskalningsmöjligheter i den systematik man tillämpar. Projektverktyg och -modeller i allmänhet har en likformig struktur som ställer lika krav på redovisning oavsett projektens storlek (riskmatris, tid- och aktivitetsplan, Gantt-schema, resursplanering med flera). I Intraservice kravspecifikation inför upphandling av nytt projektverktyg omfattar krav på skalbart gränssnitt som kan anpassas för projektens storlek, för att kunna anpassa verktyget bättre utifrån projektens storlek. Målet är att reducera risken för överadministration och samtidigt sänka tröskeln till projektverktygen och dess fördelar i form av överblick och systematik.

# 4 Slutsatser och överväganden

*Här summerar stadsledningskontoret sina slutsatser från inventeringen och resonerar hur kommunfullmäktiges intentioner, så som de tolkats i uppdraget, kan få genomslag fortsättningsvis.*

## 4.1 Sammanfattande slutsatser

### 4.1.1 Projektformen breda användning

Stadsledningskontoret konstaterar inledningsvis utifrån vad som framkommit i utredningen, att föreställningen om vad projekt används till är viktig att nyansera. Projektformen är en arbetsform som styrs på särskilt sätt, men behöver inte stå för satsningar eller insatser av särskilt slag. Att projekt drivs separat från ordinarie verksamhet kan tolkas som att projekt står för initiativ av en viss särprägel, och utvecklingsinsatser som står längre från grunduppdraget, men så behöver inte vara fallet. I utredningen har det framkommit att projekt är en arbetsform med bred användning.

Projekt i majoriteten av de projektunga förvaltningarna och bolagen är en arbetsform för att utföra ordinarie verksamhet. Det innebär också många projekt. I andra verksamheter ägnas projekt framför allt åt utvecklingsinsatser av olika slag men då tenderar också antalet projekt vara väsentligt mycket lägre. Samtidigt pågår utvecklingsarbete men inte projektform. Stadsledningskontoret ser att utvecklingsinsatser oavsett om de bedrivs som projekt eller inte, kan bidra till det problem som kommunfullmäktige adresserar.

### 4.1.2 Projektens koppling till grunduppdraget

Utifrån inventeringen finner stadsledningskontoret det svårt att dra slutsatsen att det är ett utbrett och omfattande problem med projekt som faller utanför grunduppdragets ramar. Visserligen vittnar verksamheterna om att projekt också kan handla om annat än behov hos målgrupperna eller effektivisering av huvudprocesser, det som ofta betraktas som kärnan i verksamheten. Men projekten är likafullt motiverade eftersom de handlar om insatser för att skapa förutsättningar för linjens uppgifter eller att arbeta med hela stadens uppdrag som trygghet, integration och klimatlösningar. Projekten är ofta nödvändiga för att kunna genomföra strategier och aktiviteter som krävs för att nå mål i de program som kommunfullmäktige antagit.



*Figur: Vad är egentligen omotiverat utifrån grunduppdraget? Fokusområden för projekt går in i varandra och gör det svårt att besvara frågan.*

I sammanhanget kan stadsledningskontoret konstatera svårigheten i att bedöma vad som faller innanför ramarna för grunduppdraget och vad som faller utanför. På ett teoretiskt plan låter det som ett enkelt kriterium för att avgöra om ett projekt är motiverat eller inte, men i praktiken kan många initiativ härledas tillbaka till verksamhetens uppdrag eller dess premisser. Uppdragen tangerar också viktiga strategiska mål och ambitioner för hela staden som verksamheterna förväntas bidra till. Att Göteborg Stad brottas med styrträngsel har konstaterats i flera utvärderingar och genomlysningar genom åren<sup>42</sup>. Mångfalden av ”lika angelägna frågor” gör det svårt att peka ut det som är överflödigt eller felriktat.

Problemet visar sig även i nytto- och effektanalyser som ligger till grund för beslut om projekt. Floran av målbilder av vad som ska uppnås gör analysen både enkel och problematisk. Enkel i den mening att det ofta finns styrsignaler att motivera projektidéerna med, problematisk för beslutsfattare som ska prioritera mellan lika nödvändiga behov.

<sup>42</sup> Se till exempel (Lindgren, 2022) eller stadsledningskontorets rapport (Göteborgs Stad, 2020)

### 4.1.3 Projektmognad som ”bjuder på motstånd”

I utredningen framkommer det att projektförmen betraktas både som ett sätt att professionalisera arbetet och en arbetsform som kräver professionell hantering. De projektvana verksamheterna ser ett klart samband mellan hög projektmognad och låg risk för överdriven eller felriktad projektanvändning. Projektmognad understryker man, står för såväl kompetent styrning av projektverksamheten och god prioriteringsförmåga av satsningarna, som urskillningsförmåga när projektförmen är ändamålsenlig samt en vaksam hållning till att överdimensionera styrning, administration och organisering.

Förvaltningar och bolag uppfattar sig ha en mer eller mindre tydlig process för att styra projektverksamheten och också olika grad av projektmognad. Många projekttinga verksamheter betraktar sig som projektmogna och understryker vikten av att använda projektförmen för att kunna vara professionella i sin verksamhet och ”göra rätt saker, på rätt sätt”. Att minska antalet projekt skulle innebära ökad risk för att inte kunna fullgöra sina uppdrag eller att nödvändiga insatser i stället drivs på lösare grunder. De förvaltningar som bedriver ett fåtal projekt tenderar att betrakta sig som mer projektmogna och att styrning av projekt och projektverksamheten är ett förbättringsområde.

Stadsledningskontoret ser att det viktiga i sammanhanget är att varje verksamhet har en styrning som är anpassad efter den egna projektverksamhetens omfattning. Många uppgifter kan potentiellt sett klassas som ett projekt. Ska projektförmens fulla logik tillämpas kan det bli betungande för verksamheten. Därför kan en medvetet vald lägre grad av styrning vara rätt prioritering, snarare än en brist. Att bygga upp och förvalta projektkompetens, verktyg och styrmodeller är resurskrävande och måste avvägas mot nyttan.

### 4.1.4 Förbättringsområden

Förutom behoven ovan kopplade till projektmognad generellt är några förbättringsområden mer återkommande i verksamheternas framställningar. På temat projektkompetens har det framkommit upplevda behov hos förvaltningar och bolag att stärka kompetensen hos styrgrupper för att kunna leda projekt på ett bättre sätt. En styrgrupp behöver till exempel ha förmåga att ställa skarpa frågor under projektens gång och bära in information som är relevant för projektet i olika skeden. Här finns en utmaning i att kunna vara tillräckligt insatt i projektens fokusområden och samtidigt ha en helikoptersyn över allt annat som kan behöva tas hänsyn till.

Att få till en välfungerande fördelning av personella, tidsmässiga eller ekonomiska resurser mellan projekt och linje lyfter verksamheter oavsett projektmognad eller projektyngd. Det kan vara linjen som inte kan utlova resurser med den framförhållning som projekten behöver eller klara att hålla fast vid initiala överenskommelser, eller projekten som får självklar förtur och linjen som får ta konsekvenserna.

En del av projektmognaden handlar om hur väl man tar till vara erfarenheter från tidigare genomförda projekt. Majoriteten av deltagande verksamheter har

lyft detta som ett förbättringsområde i utredningen. Det handlar både om verksamhetens egna erfarenheter såväl som erfarenheter som gjorts inom andra förvaltningar och bolag i liknande projekt. Ett ökat lärande skulle kunna bidra till att rätt satsningar genomförs på rätt sätt i högre utsträckning.

Projekt förväntas leda till faktiska och långsiktiga effekter (i enlighet med nytto- och effektanalyser), men teori och praktik visar att svårigheter kan uppstå när resultatet av ett projekt ska implementeras i verksamheten eller lärdomar ska användas i det fortsatta arbetet.<sup>43</sup> Stadsledningskontorets inventering berörde denna svårighet endast delvis och då som ett riskalternativ (se 3.4.6) men kan bekräfta att verksamheterna bedömer att det finns en sådan risk även om den inte är högst rankad. Stadsledningskontoret anser att detta är en risk att ha under ständig bevakning och ett stående förbättringsområde. Mål, förväntade nyttor och effekter i verksamhetsutvecklingsprojekt behöver vara välgrundade och prövade i linjen. Vid implementering är det viktigt med förändringsledning och att ”...*ordinarie verksamhet uttryckligen gjorts mottaglig*”.<sup>44</sup> För att lyckas behöver sådana projekt knyta utvecklingsarbetet nära de verksamheter där förändringen ska ske.<sup>45</sup> Samtidigt är utmaningen då utvecklingsarbetet knyts nära den ordinarie verksamheten att samma personer som levererar det löpande arbetet också ska lägga tid på att utveckla det samma. Det innebär att det behöver finnas tid och resurser avsatta för utvecklingsarbetet.

## 4.2 Överväganden framåt

### 4.2.1 Bättre verktyg för överblick

Stadsledningskontoret ser behov av möjlighet till överblick och transparens kring vilka projekt som pågår och som genomförts, såväl för förvaltningar och bolag som övergripande för staden. I dialogerna lyfts potentialen i att inför beslut om nya projekt, ta vara på lärdomar inom den egna verksamheten och andra verksamheter i staden, till exempel med angränsande uppdrag. Det skulle också möjliggöra genomlysningar av det slaget som kommunfullmäktiges önskat i detta uppdrag, kanske inte till en fullt utvärderingsbar nivå (se 4.2.3), men väl för att kunna sammanställa relevanta nyckelfakta som motiv, målsättning, tidsramar, resurser och förväntade effekter med de projekt som staden genomför.

För närvarande pågår arbeten som kan bidra till bättre förutsättningar avseende överblick och styrning av projektverksamheten i staden. Uppdraget som Intraservice har att upphandla ett stadengemensamt projektverktyg är en del i det, då projektverktyg används för att dokumentera projekt som genomförs. Det är dock valfritt för förvaltningar och bolag att använda det system som upphandlas, vilket innebär att det i ett första skede framför allt ger överblick inom den förvaltningen eller bolaget som väljer att använda det. I förlängningen

<sup>43</sup> (Jensen, Att tillvarata erfarenheter. Styrning mot effekter snarare än mål., 2019)

<sup>44</sup> Sid 155. (Jensen, Att tillvarata erfarenheter. Styrning mot effekter snarare än mål., 2019)

<sup>45</sup> (Fred, Projektifieringens möjligheter och utmaningar, 2019)

kan det också, beroende på användningsgraden förse staden med en helhetsbild av projektverksamheten.

Stadsledningskontoret, i samarbete med Göteborgs universitet, utarbetar också inom ramen för genomförande av stadens innovationsprogram<sup>46</sup> ett enklare it-stöd, PIOS (portföljstyrning i offentlig verksamhet), som är tänkt att användas i beslutsprocessen för satsningar där digitalisering är en del av lösningen. Modellen innebär att digitaliseringsinitiativen ställs mot ett antal kriterier av vikt för stadens förmåga att utföra sina grundläggande uppdrag eller nå strategiska mål. Utfallet av analysen ger en grund för att urskilja initiativ med starkast bäring på dessa väsentliga parametrar, vikta initiativen och göra välgrundade prioriteringar. Med relevans för det här uppdraget och kommunfullmäktiges behov av överblick, kan användningen i förlängningen vidgas till att generera sammanställningar över igångsatta initiativ med upplysning om parametrar som respektive insats avser att stärka. Den preliminära tidsplanen för ett breddinförande är 1 februari till 30 juni 2023.

#### 4.2.2 Inga givna förutsättningar att minska

I utredningen har det framkommit att projekt är en arbetsform med bred användning. I majoriteten av de projektunga förvaltningarna och bolagen är det ett medel för att framför allt *utföra sin ordinarie verksamhet*. Det medför i sig att antalet projekt blir många i dessa verksamheter. Samtidigt finns det verksamheter där projekt används i mindre utsträckning, och då huvudsakligen kopplat till olika utvecklingsinitiativ eller särskilda satsningar. Det finns också utvecklingsinsatser som inte benämns som projekt.

Stadsledningskontoret har, utifrån att projekt till sitt innehåll och karaktär varierar stort, konstaterat svårigheten att ta fram ett utvärderingsbart underlag i syfte att identifiera projekt som kan avvecklas. Verksamheternas egna redogörelser tyder inte på obefogad projektanvändning eller utrymme att minska. Generellt sett upplever de att pågående projekt är motiverade, eftersom de har relevans för förmågan att bedriva verksamhet och har koppling till förvaltningarnas eller bolagens grunduppdrag så som de är formulerade i reglementen, ägardirektiv eller särskilda uppdrag. Flera av de tekniska verksamheterna bedömer utifrån sina uppdrag att det bedrivs för få projekt i förhållande till stadens behov. Det handlar till exempel om åldrande tekniska anläggningar som behöver bytas ut eller underhållas.

Stadsledningskontoret kan således inte dra slutsatsen att stadens verksamheter använder projektformen omotiverat eller överdrivet. Eftersom inventeringen grundar sig på ett urval verksamheter kan det dock inte uteslutas att det bedrivs projekt i staden som borde utgå, skalas ned eller skärpas till exempel vad gäller mål eller omfattning. Men stadsledningskontoret bedömer att nulägesbilden är så pass representativ att det inte finns grund för att föreslå en generell minskning.

---

<sup>46</sup> (Göteborgs Stads plan för genomförande av stadens innovationsprogram 2022–2023)

En minskning som tillämpas generellt över samtliga förvaltningar och bolag kan få märkbara konsekvenser för de verksamheter som organiserar sitt grunduppdrag, eller tar sig an angelägna satsningar med projektformen som verktyg. Det kan, inte minst, handla om satsningar som genomförs inom ramen för program som exempelvis miljö- och klimatprogrammet, jämlik stad, näringslivsstrategiska programmet, innovationsprogrammet och programmet för attraktiv arbetsgivare.

Att på stadenövergripande nivå utvärdera olika projekts relevans och existensberättigande bedömer inte stadsledningskontoret som möjligt. En sådan analys kräver inblick på djupet där projektens nytta och progression värderas både enskilt och ställda i relation till varandra. Prövningen behöver ske lokalt i respektive förvaltning och bolag, som har tillgång till denna information och möjligheter att bedöma den.

### 4.2.3 Stärkt projektmognad för ändamålsenlig styrning

I stället för generella minskningsåtgärder ser stadsledningskontoret vägen fram i att förvaltningar och bolag fortsatt stärker sin förmåga till välgrundade prioriteringar i instyrningen av nya projekt, skärper realismen i prognosen av nyttor, effekter och hemtagningsmöjligheter och avslutar projekt som inte förväntas leverera önskat resultat eller få avsedda effekter. En sådan effektivisering och skärpning av styrningen av projektverksamheten kan i förlängningen också kan bidra till en minskning.

Flera av de verksamheter som ingått i inventeringen kan vid en tillbakablick se att den projekttrend som existerade för fem–tio år sedan har mattats av, och att styrningen av tillkommande projekt har stramats upp. Stadsledningskontoret konstaterar från dialoger och intervjuer att det finns en medvetenhet bland verksamheterna som sammanfaller med kommunfullmäktiges intentioner. Vikten av att projekt som bedrivs är relevanta för grunduppdraget, vikten av restriktivitet, en väl avvägd projektadministration och påvisbara nyttor, är målsättningar även för verksamheterna.

Förvaltningar och bolag har kommit olika långt i att styra sin projektverksamhet men visar en medvetenhet om att det gäller att anpassa satsningar på projektstyrning, projektadministration, organisering och projektkompetens i förhållande till hur många projekt man bedriver. Stadsledningskontoret bedömer att det är viktigt att varje verksamhet, utifrån sina egna förutsättningar och projektvolym eftersträvar en *tillräcklig förmåga*.

Den ökande användningen av projekt i den offentliga sektorn får kritik för att det upplevs leda till ökad byråkratisering och onödig administration. Detta bekräftas i viss mån av de genomförda dialogerna, där det framförs att det finns en risk att projektformen driver administrationen, som då kan bli alltför omfattande i förhållande till projektens storlek. Projektmognad handlar också om att välja rätt arbetsform (projekt) för rätt insats men också att välja rätt storlek på projektmodell och projektverktyg för att undvika onödig stor administration.



## 5 Referenser

- Abrahamsson, A., & Agewall, L. (2009). Valfärdssektorns projektifiering kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem? *Kommunal ekonomi och politik, volym 13, nr 4*.
- Abrahamsson, A., & Agewall, L. (2009). Valfärdssektorns projektifiering kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem? *Kommunal ekonomi och politik, volym 13, nr 4*.
- Forsell, R., Fred, M., & Hall, P. (2013). Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser . *Scandinavian Journal of Public Administration*, s. 17(2).
- Fred, M. (2018). Vi önskar innovation – men vi får projekt. *Dagens samhälle*. Hämtat från <https://www.dagensamhalle.se/opinion/perspektiv/vi-onskar-innovation-men-vi-far-projekt/>
- Fred, M. (2019). *Förändring under ytan: Kommunerna och EU-projekt*. Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Fred, M. (2019). Projektifieringens möjligheter och utmaningar. i E. E. Jessica Algehed, *En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun*.
- Fred, M., & Mukhtar-Landgren, D. (2019). Projektifiering. Hur stora förhoppningar i Bryssel översätts till svensk kommunal praktik. i C. J. Godenhjelm, *Innovation och projektifiering*. Lund: Nordic Academic Press.
- Godenhjelm, S., Jensen, C., & Sjöblom, S. (2019). Innovation och projektifiering. Att styra och led handlingskapacitet i moderna offentliga organisationer. i S. Godenhjelm, C. Jensen, & S. Sjöblom, *Innovation och projektifiering*. Lund: Nordic Academic Press.
- Godenhjelm, S., Jensen, C., & Sjöblom, S. (2019). Projektifieringens konsekvenser för förändring och innovation i offentlig sektor. i S. Godenhjelm, C. Jensen, & S. Sjöblom, *Innovation och projektifiering. Att styra och leda handlingskapacitet i moderna offentliga organisationer*. Nordic Academic Press.
- Göteborgs Stad. (2022). *Kommunstyrelsens årsrapport för Göteborgs Stads EU-arbete 2021 (dnr 0199/22)*.
- Göteborgs Stad. (2020). *Kartläggning av styrande dokument. Uppdrag till kommunstyrelsen i kommunfullmäktiges budget 2020*.
- Göteborgs Stads plan för genomförande av stadens innovationsprogram 2022–2023. (u.d.). Göteborgs Stad.
- Jensen, C. (2019). Att tillvarata erfarenheter. Styrning mot effekter snarare än mål. i S. Godenhjelm, C. Jensen, & S. Sjöblom, *Innovation och*

*projektifiering. Att styra och leda handlingskapaciteten i moderna offentliga organisationer.* Lund: Nordic Academic Press.

Jensen, C., Löfström, M., & Johansson, S. (2017). *Projektledning i offentliga organisationer: Om att genomföra förändring i välfärdssektorn.* Lund: Studentlitteratur.

Lindgren, L. (2022). *Kan likvärdigheten styras fram? Utvärdering av förskolans och grundskolans omorganisering i Göteborgs Stad.* Göteborg: Förvaltningshögskolan.

Lundin, R. A. (2019). Projektifiering av offentlig verksamhet. Erfarenheter, trender och förväntningar. i C. J. Sebastian Godenhjelm, *Innovation och projektifiering.* Nordic Academic Press.

Statskontoret. (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner. Rapport 2022:9.*

Sveriges kommuner och regioner. (2017). Ekonomirapporten, oktober 2017. Om kommunernas och landstingens ekonomi. Rapport 2022:3.

Vård- och omsorgsanalys. (2022). *I rätt riktning? Användningen av riktade statsbidrag inom vård och omsorg. Rapport 2022:3.*