



Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Granskning av PPM:s uppbyggnadsarbete - Status i juni 2000

1 Sammanfattning

Enligt regeringens uppdrag (Fi 1999/4876) skall Statskontoret utvärdera de kvartalsvisa rapporter som Premiepensionsmyndigheten (PPM) enligt regleringsbrevet för år 2000 skall redovisa med avseende på uppbyggnadsarbetet. Denna rapport tar i första hand sin utgångspunkt i den kvartalsrapport (00-381-10) som PPM överlämnat till regeringen den 22 maj 2000. För en mer komplett bakgrundsbeskrivning hänvisas till tidigare redovisade granskningsrapporter.

Sedan Statskontorets rapport till regeringen i den 13 mars 2000 har uppbyggnadsarbetet genomgått en väsentlig förändring i och med PPM:s beslut att välja det tidigare s.k. reservsystemet till den tekniska lösningen för det kontoadministrativa system som skall tas i drift. Systemet benämns PLUTO.

Det är, enligt Statskontorets mening, ofrånkomligt att valet av PLUTO får konsekvenser för det fortsatta uppbyggnadsarbetet. En positiv sådan är att PPM, vilket Statskontoret tidigare pekat på, fortsättningsvis kan koncentrera uppmärksamheten och resurserna på utvecklingen av ett kontoadministrativt system. Beslutet bör också innebära att PPM får en bättre kontroll och därmed ökad säkerhet i det fortsatta utvecklingsarbetet. En annan konsekvens är att kraven på PPM och ledningen för uppbyggnadsprogrammet ökar i och med att ansvaret för systemutveckling och det nya kontoadministrativa systemets funktionalitet, prestanda och säkerhet m.m. nu fullt ut åvilar PPM.

Höstens driftstart, liksom det fortsatta utvecklingsarbetet med senare versioner, kommer att innebära en stor belastning på PPM och uppbyggnadsprogrammet. Parallellt med att den första versionen av det nya systemet (1.0) tas i drift måste utvecklingen av nästkommande version (1.1) drivas vidare mot den planerade slutleveransen i december månad. Denna situation medför risk för resurskonflikter med mycket stor belastning på

nyckelpersoner inom såväl linje- som utvecklingsorganisationen. Mot denna bakgrund kan det, enligt Statskontorets mening, finnas skäl att överväga en modell som innebär att ansvaret för de olika delarna av utvecklingsarbetet renodlas i kombination med att samordningen från den s.k. programledningen och berörda systemägare ytterligare förstärks.

I takt med att den nya verksamheten kan överblickas finns det, enligt Statskontorets mening, skäl för PPM att på nytt se över utformningen av sin organisation – främst vad gäller kundservicefunktionerna - och därtill se över rutinerna för bl.a. ekonomistyrning och kostnadsuppföljning. Även IT-avdelningens framtida ansvar, utformning och bemanning bör ses över mot bakgrund av att PPM nu står som ägare av det nya kontoadministrativa systemet och i alla delar själv måste ansvara för den tekniska förvaltningen av systemet.

När det gäller resursanvändningen hänvisar PPM i sin rapport till de prognoser som gjorts beträffande kostnader och investeringar i anläggningstillgångar. Dock saknas det, enligt Statskontorets mening, ännu ett tillräckligt tillförlitligt underlag för att föreslå några mer påtagliga kostnadsminskningar utan att sådana skulle medföra ökade risker inför driftstarten. Däremot bör PPM ha en hög beredskap för att i takt med att verksamheten inleds och erfarenheter kan vinnas kunna vidta de anpassningar och korrigeringar som kan krävas beträffande verksamhetens dimensionering, organisering och resursbehov.

Beträffande kvarvarande risker delar Statskontoret PPM:s uppfattning att den enskilt största risken – vid sidan av utvecklingen av PLUTO - fortfarande utgörs av den stora mängd aktiviteter som på kort tid skall genomföras inför driftstarten och tiden närmast därefter. Kraven på tydliga prioriteringar av de mest väsentliga aktiviteterna och snabba beslut i frågor som har direkt betydelse för driftstarten är därför höga. Enligt Statskontorets bedömning är riskmedvetenheten inom PPM hög.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att PPM – trots de förändrade förutsättningar som valet av PLUTO medför och de allt mer pressade tidsmarginalerna - har den kontroll över uppbyggnadsarbetet som krävs för att den nya verksamhetens under hösten skall kunna inledas som planerat. Det finns dock, enligt Statskontorets mening, ett fortsatt behov av löpande uppföljning av det fortsatta uppbyggnadsarbetet. Därtill bör, vilket även PPM framför i sin rapport till regeringen, uppbyggnadsarbetet i sin helhet och vid en tidpunkt då den nya verksamheten har inletts och erfarenheter kunnat vinnas, bli föremål för en heltäckande utvärdering.

2 Uppdraget

Enligt regeringens uppdrag (Fi 1999/4876) skall Statskontoret utvärdera de kvartalsvisa rapporter som PPM enligt regleringsbrevet för år 2000 skall redovisa med avseende på uppbyggnadsarbetet. Statskontoret skall inom ramen för uppdraget även löpande och i samband med kvartalsrapporterna följa PPM:s resursförbrukning samt, i de fall det är möjligt, dessutom lämna förslag till sådana resursbesparingar som inte riskerar att medföra ytterligare förseningar eller negativt påverka kvaliteten i systemet.

Statskontorets granskningar skall redovisas senast en månad efter det att PPM har överlämnat sina kvartalsrapporter till Finansdepartementet. Utvärdering av kostnadsutvecklingen i övrigt och förslag till resursbesparande åtgärder skall lämnas löpande.

Denna rapport tar i första hand sin utgångspunkt i den kvartalsrapport (00-381-10) som PPM överlämnat till regeringen den 22 maj 2000.

Det bör noteras att Statskontoret i samband med sin granskningsrapport den 13 mars inte hade kännedom om att PPM under samma tidsperiod förberedde ett beslut om val av systemalternativ. Därmed saknades förutsättningar för Statskontoret att redan i samband med sin rapport i mars lämna synpunkter på det systemval som PPM:s styrelse fattade beslut om kort därefter. Istället har Statskontoret på Finansdepartementets begäran redovisat sina synpunkter i denna fråga i en särskild skrivelse (dnr 2000/1-5) till departementet.

Statskontoret har under den pågående granskningen fört en dialog med PPM. Flertalet av de synpunkter som Statskontoret därvid framfört har, enligt vad som framgår av PPM:s kvartalsrapport, också beaktats.

3 Det kontoadministrativa systemet

Den 23 mars beslutade PPM:s styrelse att det tidigare s.k. reservsystemet (senare benämnt PLUTO) skulle färdigutvecklas och driftsättas som ett permanent stöd för PPM:s kontoadministrativa verksamhet. Beslutet grundades på en analys och genomgång av det reservalternativ som PPM utvecklat sedan 1999 och vars resultat gav vid handen att den s.k. reservlösningen var möjlig att utveckla vidare för att bättre än det dittillsvarande huvudalternativet (PIA) svara mot den nya verksamhetens krav och behov. Även ekonomiska skäl bedömdes tala för ett val av PLUTO.

Genom att göra reservlösningen till ett nytt huvudalternativ kunde avvecklingen av det tidigare s.k. huvudspåret (PIA) omgående inledas.

Statskontoret har för egen del inte genomfört någon teknisk/ funktionell granskning av de två lösningsalternativ som varit aktuella (det tidigare benämnda huvudalternativet respektive reservlösningen) men kan med utgångspunkt i de konsultstudier som genomförts konstatera att valet av systemlösning (dvs. PLUTO) förefaller vara följdriktigt.

Statskontoret ser det som positivt att PPM i och med beslutet fortsättningsvis kan koncentrera uppmärksamheten och resurserna på *en* systemlösning och därmed, vilket Statskontoret tidigare framhållit, bl.a. minska risken för resurskonflikter vid en långt driven parallell utveckling av flera system. Samtidigt medför valet av PLUTO självfallet konsekvenser för uppbyggnadsarbetet i form av bl.a. förändringar i projektorganisation, ledningsfunktioner och delvis nya förutsättningar när det gäller den framtida förvaltningen av systemet. Därtill medför valet av PLUTO vissa korrigeringar beträffande kommande leveranser och leveranstidpunkter i förhållande till gällande planer. Bl.a. går det inte att helt utesluta vissa tidsmässiga förskjutningar i leveranserna av senare systemversioner (främst version 2.0). Mer övergripande medför valet av PLUTO att PPM framgent står som såväl beställare och leverantör av det nya systemet, vilket i sin tur innebär att PPM på egen hand och fullt ut får bära ansvaret för utvecklings- och genomförandearbetets samtliga aspekter.

Statskontoret utgår från att PPM genomför de förändringar och anpassningsåtgärder som föranleds av att PLUTO valts som lösning för det kontoadministrativa systemet. Därmed finns det, enligt Statskontorets mening, inget som pekar på att valet av PLUTO skall behöva medföra ökade risker inför den kommande driftstarten. Valet av PLUTO förefaller också ha mottagits väl bland personalen och i projektorganisationen i stort.

Valet av PLUTO medför också självfallet att de problem och de risker som Statskontoret i tidigare rapporter uppmärksammat och som rört utvecklingen av PIA-systemet och samarbetet med den tidigare leverantören (CSC) nu har bortfallit

4 Uppbyggnadsorganisationen

Styrning och samordning får en allt viktigare betydelse i takt med att fokus i utvecklingsarbetet i allt högre grad riktas mot en fungerande helhet där de olika delsystem och verksamhetsfunktioner som utvecklas också skall kunna samverka på ett ändamålsenligt och säkert sätt.

Mot bakgrund av den korta tid som står till buds för utveckling av de leveranser som planerats ske under året, dvs. release 1.0 inför driftstart och release 1.1 inför "pensionering" kan det enligt Statskontorets mening finnas skäl för att överväga en lösning som innebär att man ansvarsmässigt särskiljer de aktiviteter som är knutna till höstens driftstart från de utvecklingsinsatser som måste göras inför kommande releaser. Därtill bör den övergripande samordningen på "programnivå" förstärkas genom att bl.a. den operativa programledningen i samverkan med systemägarna ges ett ökat mandat att fatta de löpande samordningsbeslut som erfordras för att de olika systemen skall kunna testas, integreras och tas i drift så som tänkt. Syftet med en sådan anpassning av projektorganisationen bör vara att dels renodla de aktiviteter som erfordras inför driftstart respektive de insatser som erfordras för kommande systemversioner, dels stärka samordningen av det fortsatta utvecklingsarbetet .

Med tanke på den korta tid som återstår fram till driftstart är PPM:s förmåga att effektivt ta emot och integrationstesta kommande systemleveranser särskilt kritisk. För att minska risken för störningar måste det bl.a. därför finnas en hög beredskap för att snabbt fånga upp och åtgärda de problem som vanligtvis uppstår i samband med driftstart av nyutvecklade system.

5 PPM:s linjeorganisation

Statskontoret konstaterar att uppbyggnaden av PPM:s ordinarie organisationen av naturliga skäl har skett successivt och utifrån antaganden om bl.a. den framtida verksamhetens omfattning, resursbehov och allmänhetens krav på service. I takt med att olika lösningar levereras, testas och tas i drift bör ansvaret successivt överföras till PPM:s ordinarie verksamhets- och ledningsfunktioner. Detta är av särskilt betydelse med tanke på de kompletterande utvecklingsinsatser och de korrigeringar som kommer att behöva göras under de närmast följande åren, dvs. under den tid som kommer att krävas innan PPM:s verksamhet har kunnat konsolideras.

I takt med att de olika tekniska lösningarna kommer på plats finns det skäl att anta att PPM:s organisation, regelverk och rutiner på nytt behöver ses över och trimmas in till en väl fungerande helhet. Som ett led i detta finns det, enligt Statskontorets mening, även skäl att se över PPM:s funktioner, ansvarsfördelning och rutiner för ekonomistyrning- och redovisning, dvs. uppgifter som i dagsläget utförs på förvaltningsavdelningen, sakenheterna och inom PPM:s controllerfunktioner. Även IT-avdelningens uppgifter och ansvar kan behöva ses över när väl de tekniska lösningarna tagits i drift och framgent skall förvaltas.



På lite längre sikt motiveras en översyn av verksamhetens organisering och dimensionering av att PPM:s verksamhet, i vart fall under inledningsskedet, kommer att vara av större omfattning – inte minst personellt – jämfört med de uppskattningar som gjordes i ett tidigt skede av uppbyggnadsarbetet. Därtill, vilket är än viktigare, måste anpassningarna ta sin utgångspunkt i främst den efterfrågan som såväl kort- som långsiktigt kommer att riktas mot PPM:s tjänster och verksamhet i övrigt.

Det arbete som för närvarande pågår beträffande utformningen av en verksamhetsbaserad förvaltningsorganisation rörande det framtida IT-stödet bör bedrivas skyndsamt så att PPM redan inför hösten står väl rustat att ta emot de lösningar som levereras.

6 Resursanvändningen

Av det redovisade underlaget framgår att PPM totalt sett och i huvudsak håller sin budget och att det största avvikelserna kan utläsas beträffande konsultanvändningen och kostnader för trycksaker/ kontorsmaterial. Trots att PPM:s redogörelse över resursanvändningen och kostnadsutvecklingen nu kan baseras på en längre tidsperiod konstaterar Statskontoret att underlaget ännu är allt för tidsmässigt begränsat och osäkert för att medge en mer detaljerad genomgång av kostnadsutvecklingen.

Av detta skäl och mot bakgrund av den knappa tid som återstår innan driftstart är det, enligt Statskontorets mening, svårt att för dagen vidta åtgärder som på något mer avgörande sätt kan bidra till att hålla nere kostnaderna – i vart fall inte utan att sådana åtgärder riskerar att störa utvecklingsarbetet. De förhållanden som i dagsläget är särskilt kostnadsdrivande rör förutom uppbyggnadsorganisationen som sådan, inklusive den ytterst omfattande konsultanvändningen, främst frågor rörande den framtida verksamhetens dimensionering, organisation och servicenivå visavi allmänheten. Det är följaktligen inom dessa områden som kostnadsreducerande åtgärder kan vidtas i takt med att den nya verksamheten kan inledas och konsolideras.

Som ett led i förberedelserna för denna slags insatser bör PPM i god tid planera för en systematisk avveckling av uppbyggnadsorganisationen och för att snabbt kunna anpassa organisation och bemanning m.m. med sikte på en framtida och löpande verksamhet. Därtill bör, som nämnts, en vidare utveckling av funktionerna och rutinerna för verksamhets- och ekonomistyrning och uppföljning kunna bidra till att kravet på kostnadseffektivitet allt mer ställs i förgrunden.

När det i övrigt gäller kostnadsutvecklingen konstaterar Statskontoret att valet av PLUTO - och den därmed inledda avvecklingen av samarbetet med den tidigare leverantören (CSC) - medför vissa ytterligare kostnader. Även om dessa kostnader i alla delar ännu inte är preciserade måste de bedömas vara av tillfällig karaktär och inte heller stå i motsättning till PPM:s bedömning att valet av PLUTO även i ekonomiskt hänseende på sikt är att föredra framför det tidigare huvudalternativet (PIA).

7 Riskhantering

PPM val av systemlösning får till omedelbar följd att något parallellt reservsystem fortsättningsvis inte kommer att utvecklas och att PPM därmed kan koncentrera alla ansträngningar inför verksamhetens inledande. Det finns dock ett fortsatt stort behov av framförhållning och planering av de åtgärder som kan krävas i syfte att motverka risker och minska konsekvenserna av eventuellt inträffade störningar. En sådan fortlöpande planering bör i första hand ta fasta på återkommande och systematiska riskanalyser samt utveckling av de manuella reservrutiner som kan komma att krävas för att PPM även vid störningar skall kunna inleda och därefter fortlöpande bedriva sin verksamhet.

Statskontoret kan i detta sammanhang konstatera att det finns en hög grad av riskmedvetande inom PPM, vilket bl.a. innebär att det inom ramen för uppbyggnadsarbetet kontinuerligt görs riskbedömningar som grund för åtgärder i syfte att eliminera och begränsa konsekvenserna av uppkomna problem.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Lars Dahlberg och avdelningsdirektör Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Anders Dager