

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Granskning av PPM:s uppbyggnadsarbete - Status i maj 2001

1 Sammanfattning

Enligt regeringens uppdrag (Fi 1999/4876 och Fi 2000/4627, delvis) skall Statskontoret utvärdera de kvartalsvisa rapporter som Premiepensionsmyndigheten (PPM) enligt regleringsbrevet för år 2001 skall redovisa beträffande uppbyggnadsarbetet. Denna rapport är den andra i raden inom ramen för det nu aktuella uppdraget. Rapporten tar i första hand sin utgångspunkt i den kvartalsrapport (dnr. 01-445-10) som PPM överlämnat till regeringen den 2 maj 2001. För en mer komplett bakgrundsbeskrivning hänvisas till tidigare redovisade granskningsrapporter.

Statskontorets konstaterar att PPM under den tid som förflutit sedan verksamheten inleddes i samband med det första fondvalet (hösten 2000) har genomfört förändringar vad gäller formerna för såväl verksamhetens bedrivande som det kvarvarande uppbyggnadsarbetet. I takt med att erfarenheter vunnits har åtgärder vidtagits i syfte att anpassa och vidareutveckla organisation, arbetsformer, ekonomistyrning och dimensionering. Organisationen av det kvarvarande *uppbyggnadsarbetet* har förändrats i syfte att förstärka linjeorganisationens styrning av utvecklingsarbetet, vilket i sin tur fått till följd att konsultanvändningen har kunnat minska. Statskontorets bedömning är att PPM:s egna förmåga att driva och leda uppbyggnadsarbetet har förstärkts och att den uppbyggnadsorganisation som införts i allt väsentligt fungerar väl. När det gäller *linjeorganisationen* konstaterar Statskontoret att de tidigare inledda förändringarna nu har fullföljts i syfte att koncentrera och renodla verksamhet och ansvar. Därtill bör inrättandet av en ekonomiavdelning kunna bidra till att den ekonomiska styrningen och ekonomiadministrationen i vid mening kan förstärkas.

Enligt Statskontorets bedömning är de genomförda förändringarna väl motiverade och ligger dessutom väl i linje med de synpunkter som Statskontoret har framfört i tidigare granskningsrapporter.

När det gäller det fortsatta utvecklingsarbetet med sikte på pensionering och efterlevandeskydd tycks PPM ha god kontroll. Med tanke på att tidsschemat för återstående utvecklingssteg (version 3.0 och 4.0) är snävt finns det dock skäl att understryka att arbetet även framgent måste bedrivas med full kraft och med kännedom om de risker som finns.

När det gäller *informationsverksamheten* konstaterar Statskontoret att kostnaderna för budgetåren 2002 och 2003 bedöms kunna understiga kostnaderna för år 2001 med 52 miljoner kronor för år 2002 och med 62 miljoner kronor för år 2003. Den jämförande studie som PPM nyligen genomfört pekar inte på något anmärkningsvärt vad gäller informationsverksamhetens organisation eller bemanning. Statskontoret finner inga skäl att anmärka på PPM:s analys som innebär att bemanningen behöver utökas med 1 – 2 personer för att möta det förväntade behovet av extern information under de närmast kommande ett till två åren. Dimensionerande för informationsgivningen är främst de ökade antalet pensionssparare. Däremot har förändringen i det senaste regleringsbrevet om en delvis annan inriktning av PPM:s informationsinsatser inte medfört ett minskat externt informationsbehov. I övrigt konstaterar Statskontoret att den delvis bristande samordningen mellan PPM och RFV i förlängningen riskerar leda till att informationen till pensionsspararna blir felaktig och/eller ofullständig och dessutom illa anpassad i tid.

Åtgärder mot den tidigare betydande överdimensioneringen av PPM:s *kundservice* har under senare tid lett fram till att bemanningen och organiseringen av kundstödet i allt högre grad har kunnat anpassas till pensionsspararnas faktiska efterfrågan. Enligt Statskontorets mening har PPM snabbt vidtagit de åtgärder som krävts för att balansera sin kapacitet inom kundserviceområdet i förhållande till de faktiska omständigheterna. PPM:s beslut att avveckla kundservicekontoret i Ljusdal skall ses som ett led i denna anpassning.

När det gäller *konsultanvändningen* konstaterar Statskontoret att antalet anlitade konsulter i stort sett har kunnat halveras under tidsperioden december 2000 till och med mars 2001.

Kostnadsutvecklingen är nu liksom tidigare i hög grad beroende av den långsiktiga dimensioneringen av PPM:s verksamhet och organisation. Av PPM:s senaste budgetuppföljning per den 31 mars 2001 framgår att PPM enligt sin senaste prognos kan förväntas underskrida budgeten för 2001 med totalt 16 miljoner kronor före avskrivningar. Prognosen vad beträffar konsultarvoden ligger i allt väsentligt i nivå med vad som budgeterats för hela år 2001. Noteras kan också att PPM totalt sett underskridit sina låneramar för perioden juli 1998 – mars 2001 med totalt cirka 660 miljoner kronor.

De risker det i första hand finns skäl att uppmärksamma rör dels de följande utvecklingsstegen, dels förvaltningen av redan driftsatta rutiner:

- Kombinationen av löpande produktion och fortsatt utveckling med risk för resurskonflikter och tidsförskjutningar i gällande planer.
- Den bristande samordningen och oklarheter i den faktiska ansvarsfördelningen mellan PPM och RFV avseende RFV:s leveranser av indata till PPM, utvecklingen av nya rutiner för pensionsutbetalningar samt vad gäller informationsverksamheten.
- Sårbarheten i PPM:s organisation rörande den tekniska förvaltningen och programunderhållet.
- Kvarvarande prestandaproblem i driftsatta lösningar.

2 Uppdraget

Enligt regeringens uppdrag (Fi 1999/4876 och Fi 2000/4627, delvis) skall Statskontoret utvärdera det kvarvarande uppbyggnadsarbetet inom PPM och följa PPM:s kostnadsutveckling. Statskontoret skall även utvärdera PPM:s redovisade behov av bemanning och resurser för verksamhetsgrenen Information och kundservice samt den tidplan för avveckling av konsultorganisationen som PPM skall redovisa senast den 2 maj 2001.

Uppdraget skall ha sin utgångspunkt i de rapporter som PPM i enlighet med regleringsbrevet för år 2001 skall lämna till regeringen. Statskontorets granskningar skall redovisas senast 14 dagar efter det att PPM har överlämnat sina kvartalsrapporter till Finansdepartementet.

Denna rapport tar i första hand sin utgångspunkt i den kvartalsrapport (dnr. 01-445-10) som PPM överlämnat till regeringen den 2 maj 2001 och utgör den andra i raden inom ramen för det aktuella uppdraget. Ytterligare underlag för denna granskning utgörs av PPM:s redogörelse rörande bemanning och resurser för verksamhetsgrenen Information och kundservice (dnr. 01-446-10).

PPM har getts möjligheter och också inkommit med synpunkter på ett utkast till denna rapport.

3 IT-utvecklingen

Statskontoret konstaterar att uppbyggnadsarbetets organisation har genomgått förändringar. Den tidigare inrättade funktionen för projektsamordning (PSAM) har sedan föregående granskningstillfälle utvecklat nya rutiner och riktlinjer för ledning, samordning och kvalitetssäkring med avseende på utvecklingsprojektens arbetsformer och leveranser inom ramen för projektorganisationen (PeO). Avsikten är att de kvarvarande utvecklingsinsatserna lättare skall kunna styras och följas upp mot bakgrund av fastställda mål och leveranstidpunkter. Därtill har PPM inrättat en särskild funktion med ansvar för projektrevision, kvalitetsgranskning och riskhantering.

Utvecklingsarbetet bedrivs inom ramen för den s.k. Processfabriken och Utvecklingsfabriken. Processfabrikens uppgift är att ställa krav, testa och införa nya processer och rutiner i verksamheten samt att agera som beställare av de tekniska lösningar som utvecklas inom Utvecklingsfabriken. Utvecklingsfabriken är organiserad kring uppgiften att utveckla kvarvarande delar av det kontoadministrativa systemet Pluto, kundservicesystemen samt för integration och testverksamhet. Statskontorets bedömning är att PPM:s egna förmåga att driva och leda uppbyggnadsarbetet har förstärkts och att den uppbyggnadsorganisation som införts i allt väsentligt fungerar väl. Sedan föregående granskning har utvecklingsarbetet drivits vidare med sikte på kommande versioner. Det rör närmast version 2.0 ("pensionering") som i dagarna levereras, version 3.0 (fakturerings, återbetalning av avgifter m.m.) hösten 2001 samt version 4.0 (pensionsutbetalningar och efterlevandeskydd) hösten 2001.

Tidigare prestandaproblem har delvis kunnat åtgärdas genom korrigeringar i driftsatta rutiner, förändringar i körscheman m.m. Återstående problem hanteras inom ett särskilt projekt. Därtill bör stabiliteten i själva produktionen successivt kunna förbättras ytterligare.

Den mer betydande risk som det, enligt Statskontorets mening, finns skäl att på nytt uppmärksamma rör den sårbarhet som är knuten till organisationen av applikationssupport (se vidare avsnitt 6).

Statskontorets bedömning är sammantaget att PPM i allt väsentligt har god kontroll vad beträffar det fortsatta utvecklingsarbetet. Tidsschemat för återstående utvecklingssteg 3.0 och 4.0 är dock snävt. Det är därför nödvändigt att utvecklingsarbetet drivs med kraft och med fokus på den för kärnprocesserna nödvändiga funktionaliteten så att risk för förseningar inte uppstår.

Avslutningsvis vill Statskontoret peka på behovet av att – när väl flertalet av de nya systemen tagits i drift – genomföra en samlad översyn av de lösningar som införts. Avsikten bör främst vara att optimera lösningarna och anpassa systemens samverkan med PPM:s verksamhetsprocesser samt att genomföra anpassningar till de faktiska förhållanden som framgent kommer att gälla beträffande bl.a. ärendevolymer.

4 Linjeorganisationen

4.1 Organisationen i stort

Statskontoret har i tidigare granskningsrapporter pekat på behovet av en anpassning av verksamhetens omfattning, servicenivå, resursbehov m.m. Förändringar vad gäller såväl organisation som arbetsformer bör i övrigt ske mot bakgrund av den pågående utvecklingen av verksamhetsprocesserna inom PPM. Därtill har Statskontoret tidigare pekat på behovet av ytterligare åtgärder för att stärka ekonomiadministrationen och förbättra den ekonomiska styrningen och uppföljningen.

Statskontoret konstaterar att PPM sedan föregående granskning nu har genomfört tidigare aviserade förändringar i linjeorganisationen. Förändringarna innebär att två nya avdelningar har inrättats:

- En ekonomiavdelning bestående av redovisningsenheten, betalningsgruppen och controllerfunktionen från förvaltningsavdelningen samt finansfunktionen från finans- och fondavdelningen.
- En ny avdelning (ännu ej namngiven) bestående av fondenheten från finans- och fondavdelningen, försäkring- och rättsavdelningen samt kundserviceavdelningen.

Sammantaget innebär förändringarna att PPM:s verksamhet framgent är organiserade i fem avdelningar; ”den nya avdelningen”, ekonomiavdelningen, förvaltningsavdelningen, informations- och utbildningsavdelningen och IT-avdelningen samt en stab. Till den nya organisationen har en ekonomichef rekryterats. Därtill överväger PPM att införa en funktion för övergripande planering på verksamhetsnivå.

De organisatoriska förändringarna medför att ”Den nya avdelningen” framgent får en ytterst central roll i PPM:s verksamhet, bl.a. som systemägare till huvuddelen av de IT-system som tas i drift. Till följd av detta utarbetas för närvarande en ny förvaltningsmodell som bl.a. innebär att PPM:s IT-avdelning får ett tydligare och mer långtgående ansvar för applikationssupporten.

Statskontoret ställer sig positiv till de förändringar som genomförts och bedömer att den nya organisationen medför att uppgifterna nu kan renodlas och koncentreras utgående från de erfarenheter som hittills kunnat vinnas sedan verksamheten inleddes. Därtill bör inrättandet av den nya ekonomiavdelningen kunna leda till en förstärkning vad gäller styrfunktionerna.

Statskontoret utgår från att PPM även framgent har beredskap att vidta ytterligare åtgärder med tanke på att verksamheten i alla delar ännu inte fullt ut är etablerad.

4.2 Verksamhetsgrenen Information och kundservice

PPM har den 2 maj enligt regleringsbrevet för budgetåret 2001 i en särskild rapport till regeringen redogjort för bl.a. behovet av bemanning och resurser för verksamhetsgrenen Information och kundservice avseende budgetåren 2001 - 2003 (dnr. 01-446-10).

Informations- och utbildningsverksamheten sysselsätter i dagsläget 17 st. anställda fördelade över tre enheter; externinformation (8 st.), interninformation (4 st.) och fondinformation (4 st.). Bemanningssituationen vad gäller de två först nämnda bedöms vara oförändrad under den aktuella perioden. Vad beträffar enheten för fondinformation, som nyligen inrättats, bedöms bemanningen framgent påverkas av externa faktorer såsom uppdatering av fonddatabasen, utvecklingen inom fondbranschen i stort (bl.a. Internet) samt pensionsspararnas framtida behov av fondinformation. PPM:s bedömning är att enheten bör förstärkas med ytterligare en till två medarbetare.

Statskontoret konstaterar att kostnaderna för informationsverksamheten bedöms kunna minska från nuvarande 146 miljoner kronor (år 2001) till 94 miljoner kronor för år 2002 och 84 miljoner kronor för år 2003. De tyngsta posterna utgörs av kostnader för trycksaker och porto. De bedömda kostnaderna för 2002 och 2003 grundas på antagandet att cirka 100 000 nya pensionssparare tillkommer för vart och ett av åren.

Statskontoret delar PPM:s bedömning att informationsgivningen fortsatt måste analyseras och anpassas till pensionsspararnas behov av information, vilket i förlängning även kan komma att påverka behovet av såväl resurser som bemanning.

Vad gäller Kundservice kan Statskontoret konstatera att PPM dragit slutsatser av att belastningen blivit mindre än vad som tidigare beräknats, vilket fått till följd att kapaciteten nu anpassas till den faktiska efterfrågan.

Efter genomförda, pågående och planerade neddragningar bedöms dimensioneringen av kundservicefunktionen svara mot behovet under perioder med normal belastning (dvs. totalt cirka 20 anställda). För åren 2002 och 2003 påverkas bemanningen främst av de successivt ökande antalet pensionssparare, införande av nya tjänster (efterlevandeskydd och pensionering) samt PPM:s framtida ambitioner vad gäller kundservicenivå. De problem som kan uppstå är främst förknippade med mer eller mindre förutsebara fluktuationer i ärendetillströmningen. För att möta dessa kvarstår till vidare behovet av upphandlad overflow-kapacitet. Det är självfallet angeläget att PPM även fortsättningsvis noga följer utvecklingen med beredskap att i så stor utsträckning som möjligt anpassa sin kapacitet beträffande kundservice såväl personellt som organisatoriskt.

5 Kostnader och resurser

5.1 Kostnadsutvecklingen i stort

När det gäller kostnadsutvecklingen redovisar PPM i sin rapport en budgetuppföljning per den 31 mars 2001. Av denna framgår bl.a. att kostnaderna för diverse köpta tjänster, varav huvuddelen utgörs av kostnader för inhyrda konsulter, för hela år 2001 bedöms överstiga de budgeterade kostnaderna med 20 miljoner kronor. Samtidigt kan konstateras att detta innebär att de totala kostnaderna för köpta tjänster understiger motsvarande kostnader för år 2000 med 91 miljoner kronor. Förklaringen ligger naturligtvis i den minskade konsultanvändningen under inledningen av år 2001. Vad gäller de totala driftkostnaderna före avskrivningar beräknas dessa för år 2001 understiga motsvarande belopp för år 2000 med 76 miljoner kronor. De totala kostnaderna för år 2001 beräknas uppgå till 631 miljoner kronor att jämföras med 666 miljoner kronor för år 2000.

De för år 2001 prognosticerade kostnaderna för extern information bedöms överstiga de budgeterade kostnaderna för samma år med 11 miljoner kronor, vilket jämfört med utfallet för år 2000 innebär dock en kostnadsminskning på motsvarande 6 miljoner kronor. Ökningen i förhållande till budget förklaras i första hand med att antalet pensionssparare som tillkom i premiepensionssystemet under år 2001 blev närmare en halv miljon jämfört med de ursprungligen beräknade ca. 200 000. Investeringar i anläggningstillgångar bedöms i jämförelse med förra prognosen vara oförändrade (22 miljoner kronor).

PPM har beslutat att avveckla kundservicekontoret i Ljusdal. En plan över avvecklingen av utarbetas, parallellt med den pågående planeringen i syfte att minska bemanningen av telefonitjänsterna i Stockholm. Avvecklingen av enheten Ljusdal medför kostnader i form av nedskrivning av anläggningstillgångar motsvarande drygt 1 miljon kronor.

Statskontoret noterar att ett skiljeförfarandet mellan PPM och CSC (Computer Sciences Corporation) har inletts. Det går ännu inte med säkerhet att bedöma när ett avgörande av tvisten kan föreligga.

Statskontoret bedömer att precisionen i det ekonomiska redovisnings- och styrsystemet successivt har förbättrats. Bl.a. framgår nu hur kostnaderna för diverse köpta tjänster nu fördelas mellan olika köpta konsulttjänster. Den ekonomiska styrningen och uppföljningen kan förväntas förbättras ytterligare genom att ansvaret för ekonomihanteringen i sin helhet nu samlats i en ekonomiavdelning.

5.2 Konsultanvändningen

När det gäller konsultanvändningen kan konstateras att antalet konsulter fortsatt har kunnat minska, med resultatet att antalet anlitade konsulter i stort sett har kunnat halveras under perioden december 2000 till och med mars 2001. Neddragningen har varit möjlig främst genom att den nya uppbyggnadsorganisationen i huvudsak leds av PPM:s egna personal samtidigt som kvarvarande konsultinsatser i högre grad har kunnat inriktas på mer avgränsade och specifika insatser kopplade till såväl utveckling som upphandlade stödfunktioner för den löpande verksamheten. Den långsiktiga konsultnivå bedöms av PPM på ett par års sikt kunna ligga på cirka 15 – 20 konsulter för uppgifter inom bl.a. applikations- och teknikförvaltning, testledning och övriga uppgifter där PPM inte bedömt det som ändamålsenligt att inneha egen kompetens.

6 Riskhantering

Statskontoret delar i allt väsentligt den riskbild PPM beskriver i sin rapport. Den enskilt största risken inför det fortsatta arbetet utgörs av kombinationen mellan löpande produktion å ena sidan och fortsatt utveckling å den andra, vilket kan medföra risk för resurskonflikter och tidsförskjutningar i gällande planer. Risken blir naturligtvis särskilt påtaglig om det samtidigt inträffar oförutsedda och allvarliga problem vad gäller redan driftsatta lösningar och i produktionen som sådan. Därtill finns det skäl att på nytt uppmärksamma brister i samordningen och samverkan med RFV vad gäller kvaliteten på

indata (personuppgifter och pensionsrätter), tid- och leveransplaner för de lösningar som krävs för att klara de första pensionsutbetalningarna i december 2001 samt i frågor som rör den externa informationsverksamheten.

De risker som Statskontoret i tidigare rapporter pekat på rörande den nya förvaltningsorganisation förefaller lösas bl.a. genom den nya förvaltningsmodell som utarbetas. De inträffade störningarna av driftmässig karaktär samt de prestandaproblem som initialt visade sig har tills vidare kunnat åtgärdas genom bl.a. förändrade drifrutiner.

När det gäller den tekniska förvaltningen och programunderhållet finns det, enligt Statskontoret, dock skäl att på nytt påpeka risken för den sårbarhet som ligger i den lösning PPM valt och som innebär upphandling av enskilda konsulter. Enligt Statskontoret finns det skäl att som ett alternativ överväga en lösning som innebär att den tekniska förvaltningen i sin helhet upphandlas genom att ansvarsmässigt och mer långsiktigt knyta en leverantör till förvaltningstjänsterna i sin helhet. Syftet bör vara att minska beroendet av enskilda konsulter och förbättra kontinuiteten vad det gäller kompetensförsörjningen. I förlängning finns det, enligt Statskontorets mening, vidare skäl att pröva möjligheterna att lägga ut PPM:s totala drift och förvaltning på entreprenad.

Det finns slutligen skäl att uppmärksamma den stora belastningen på PPM:s personal grundad på den stora mängden utvecklingsaktiviteter som skall klaras av under tidspress i kombination med den löpande produktionen och verksamheten i stort.

En väl fungerande och effektiv ledning och samordning är nu liksom tidigare, enligt Statskontorets mening, av utomordentligt stor betydelse inför det fortsatta arbetet. Statskontoret bedömer att de åtgärder som vidtagits beträffande uppbyggnadsorganisationen har medfört förbättringar i dessa avseenden. Därtill bör den nya funktionen för projektrevision, riskhantering och kvalitetsgranskning öka förutsättningarna för att i god tid uppmärksamma - och komma tillrätta med - iakttaga problem.

Generellt sett bör inte de problem som idag kan förutses vara av den arten att de bör kunna utgöra några mer betydande risker för vare sig verksamheten som sådan eller för det fortsatta uppbyggnadsarbetet. Dock kvarstår självfallet behovet av att PPM håller hög beredskap inför oväntade händelser – inte minst vad gäller den löpande produktionen med stöd av redan driftsatta lösningar.

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