

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## **”Elefanten måste styckas”**

### **- Översiktlig granskning av INIT-projektet**

#### **1 Uppdraget**

Med anledning av en förfrågan från Finansdepartementets budgetavdelning har Statskontoret åtagit sig att inom ramen för ett stabsbiträde genomföra en översiktlig granskning av INIT-projektet. Avsikten är främst att tillgodose departementets omedelbara behov av underlag inför överväganden med anledning av RSV:s redovisade behov av ytterligare medel för utvecklingsarbetet.

Enligt en träffad överenskommelse med Finansdepartementet skall granskning inriktas på följande:

- Projektets mål och inriktning
- Genomförda och planerade leveranser
- Projektet tids- och aktivitetsplaner
- Projektorganisation och arbetsformer
- Kostnader och finansiering

Arbetets omfattning avgränsas till genomförande av intervjuer med ett begränsat antal nyckelpersoner inom och utanför projektet samt en genomgång av aktuell dokumentation. Styrande för avgränsningarna har främst varit behovet av ett snabbt genomförande.

Statskontorets bedömningar skall redovisas informellt till Finansdepartementet senast den 18 juni 2001.

Statskontoret konstaterar under pågående granskning att ett flertal frågor som skall belysas för närvarande är föremål för fortsatt utredning och analys inom ramen för en förstudie som nu bedrivs inom RSV. Därmed saknas definitiva underlag för mer långtgående bedömningar rörande projektets inriktning, arbetsformer, kostnader m.m. Statskontorets bedömningar i det följande måste därmed begränsas till att avse arbetets inriktning och de åtgärdsförslag som för närvarande analyseras vidare inom RSV.

Innehållet i denna promemoria har muntligen redovisats för företrädare för Finansdepartementets budgetavdelning och skatteavdelning den 12 juni 2001.



## Bakgrund

INIT-projektet inleddes 1997 med inriktningen att i ett sammanhang ersätta nuvarande REX-systemet med ett nytt stöd för kronofogdemyndigheternas verksamhet. Problem i form av bl.a. förseningar ledde fram till en omstrukturering och omstart av projektet hösten 2000 med målet att projektet skulle kunna avslutas i maj 2002. Ytterligare förseningar och därtill insikten om betydande kostnadsökningar under vintern 2001 ledde fram till beslutet att tillsätta en särskild analysgrupp med uppgiften att se över projektet i sin helhet. Gruppen har redovisat sina bedömningar och förslag till åtgärder i en rapport daterad den 29 mars 2001. Med rapporten som grund har RSV:s ledning därefter beslutat att en förstudie skall utarbetas i syfte att ytterligare precisera inriktningen och förutsättningarna inför det fortsatta arbetet. Förstudien skall enligt planerna redovisas i september 2001, varefter mer definitiva beslut om projektets framtid bedöms kunna fattas.

Med tanke på de problem och förseningar som kunnat konstateras har budgetavdelningen behov av ett breddat underlag inför departementets ställningstaganden. Frågan aktualiseras ytterligare i och med att RSV i årets budgetunderlag redovisar ett behov av ytterligare 50 miljoner kronor.

## Analysgruppens bedömningar och förslag

Analysgruppen konstaterar i sin rapport en mängd problem rörande det nuvarande projektarbetet. Dessa kan sammanfattas enligt följande:

- Otydliga mål och visioner har lett till oklarheter om vad det nya IT-stödet är ägnat att stödja. Kravbilden är oklar och dessutom expanderande. Tydliga prioriteringar saknas.
- Svag verksamhetsförankring i kombination med att projektet även har omfattat ren teknikutveckling (plattform, infrastruktur). Utvecklingen av en INIT-specifik plattform - och därmed udda som teknikval inom "RSV-koncernen" - belastar projektet och bedöms i förlängningen leda till höga underhållskostnader.
- Allt för kort utvecklingstid per aktivitet. Därtill bristfällig erfarenhet av vald utvecklingsmetodik (RUP).
- Bristande kunskap om REX och de erfarenheter som kan dras från tidigare utvecklingsarbete.
- Styrproblem i kombination med överbemanning, överorganisering och tungt konsultinflytande.
- Ett ökande inslag av missmod bland berörda medarbetare.

## Analysgruppen förslag till åtgärder

I syfte att komma tillrätta med iakttagna problem identifierade analysgruppen tre handlingsalternativ som i korthet kan beskrivas enligt följande:

- 1) Modernisering av REX
- 2) INIT levereras vid ett tillfälle då REX stängs av
- 3) Successivt införande av INIT i kombination med en successiv avveckling av REX. Samverkande funktionalitet under flera år.

Analysen av handlingsalternativen ledde entydigt fram till bedömningen att alternativ 3) är att föredra av såväl tekniska, verksamhetsmässiga som ekonomiska skäl. Detta alternativet bedömdes bäst kunna svara upp mot målsättningen att dels kunna inleda avvecklingen av REX-systemet, dels inom rimlig tid ge verksamheten hos kronofogdemyndigheterna ett IT-baserat stöd. Ytterligare kriterier som lagts till grund för analysgruppens analys av handlingsalternativen har varit krav på flexibilitet mot bakgrund av bl.a. lagändringar, kostnadseffektivitet, utbyggbarhet och fokus på bättre service till medborgarna.

Analysgruppens förslag i sammanfattning:

- INIT införs successivt i kombination med att REX avvecklas.
- INIT byggs på ny Internetbaserad plattform - gemensam för alla nya RSV-system. Projektet kan därmed avlastas från basteknikutveckling.
- Förbättrad styrning och verksamhetsförankring, bl.a. genom att RSV:s exekutionsavdelning blir projektägare med ett tydligt beställaransvar.
- Tydligare och mer långtgående engagemang från IT-avdelningen med ansvar för plattformen och övrig teknikutveckling enligt gällande RSV-standard.
- En förstudie utarbetas fram till september 2001 för specifikation av det valda handlingsalternativet och formerna för det fortsatta arbetet, inkl. projektorganisation, bemanning, tekniska förutsättningar, kostnader etc. Inriktningen är att projektet skall avgränsas med tydlig etappindelning och realistiska tids- och aktivitetsplaner. Inom ramen för förstudien utarbetas en översiktlig verksamhetsmodell som underlag för bedömning av IT-stödets ambitionsnivå och omfattning. Förstudien beslutas av RFV:s ledning.
- Projektorganisationen bantas (bemanningen har redan nu minskat från tidigare ett 80-tal deltagare till cirka 20-25). Projektledarna utses bland egen personal samtidigt som konsulter används för mer avgränsade uppgifter. Ytterligare åtgärder övervägs beträffande projektstrukturen i stort, bl.a. delprojektindelning, styrfunktioner och referensgrupper.
- Den inom RSV gemensamma utvecklingsmetoden (RUP) skall användas i det fortsatta arbetet med INIT.
- Kostnaderna preciseras för respektive etapp/delleveranser/projekt. De totala kvarvarande utvecklingskostnaderna uppskattas till cirka 120 miljoner



kronor. En närmare precisering av kostnaderna kan dock göras först då det nya systemet har specificerats ytterligare (dvs. efter avslutad förstudie).

- Projektets planeringshorisont sträcker sig fram till och med 2004, då projektet bedöms kunna avvecklas.

## Kostnader och finansiering

Enligt den nu gällande inriktningen har INIT-projektet arbetat med en total kostnadsram motsvarande cirka 260 miljoner kronor. Av dessa har fram till och med år 2000 drygt 110 miljoner kronor förbrukats. De budgeterade kostnaderna för 2001 uppgår till 72 miljoner och för år 2002 75 miljoner kronor.

De uppskattade kostnaderna för drift och förvaltning uppgår för år 2003 och 2004 till drygt 41 miljoner kronor.

Med den nya inriktning som analysgruppen föreslår (handlingsalternativ 3 enligt ovan) uppskattas utvecklingskostnaderna för "nya INIT" uppgå till cirka 30 miljoner kronor årligen för perioden 2001 – 2004, dvs. sammantaget ca 120 miljoner kronor.

De framtida drift- och förvaltningskostnaderna är ännu svårbedömda, bl.a. med tanke på att förvaltningen av REX inom kort blir föremål för omförhandling.

## Statskontorets bedömning

Efter genomförda intervjuer och genomgång av viss dokumentation gör Statskontoret följande bedömning.

- INIT-projektet har fram till dagsläget varit behäftat med en mängd problem såsom bl.a. oklara mål, bristande styrning, svag verksamhetsförankring, förseningar, oklarheter om teknikval och kostnadsökningar. Problem av denna art kan ofta iakttas i samband med granskningar av stora IT-projekt. Anmärkningsvärt i detta fall är att problem uppträder samlat och att tidigare åtgärder inte har medfört en lösning av problemen.
- Analysgruppen bedömningar och slutsatser förefaller i allt väsentligt vara väl genomtänkta. De åtgärder som föreslås för att komma till rätta med nuvarande problem måste bedömas vara adekvata och i det närmaste självklara. Projektet måste framgent ges en klar inriktning, effektiva arbetsformer och fokusera på leveranser av verksamhetsstöd i kombination med att nuvarande system (REX) avvecklas.
- Det föreslagna handlingsalternativet, med successiv utveckling av INIT i kombination med att REX avvecklas, måste analyseras noga inom ramen för den pågående förstudien. De tekniska och verksamhetsmässiga förutsättningarna för denna successiva in- och utfasning måste preciseras ytterligare innan ett slutligt ställningstagande kan ske. Dock finns det, enligt



Statskontorets mening, inget realistiskt noll-alternativ att tillgå, vilket innebär att REX av såväl tekniska, ekonomiska som verksamhetsmässiga skäl bör avvecklas. Den fråga som ytterligare bör analyseras är således hur detta bör ske, samt i vilken takt och ordning nya lösningar kan ersätta de nuvarande.

- Det ytterligare resurstillskott som RSV begär i årets budgetunderlag grundar sig, såvitt Statskontoret kan förstå, på att tidigare finansieringskällor har fallit undan (främst förbrukat anslagssparande). Behovet av ytterligare finansiering grundas således inte på en fördyring av utvecklingsarbetet. Med analysgruppens förordade handlingsalternativ bedömer RSV att utvecklingsarbetet med den nya inriktning som föreslås även framgent skall rymmas inom tidigare fastställda resursramar (dvs. cirka 260 miljoner kronor).

- I avvaktan på resultaten av den nu pågående förstudien kan inga definitiva beslut fattas rörande de kommande årens utvecklingsarbete. Enligt Statskontorets mening är det av stor vikt att förstudien utförs på ett sådant sätt att den kan utgöra ett samlat beslutsunderlag för ställningstagande i den stora mängd frågor som rör det fortsatta utvecklingsarbetet.

- Det fortsatta utvecklingsarbetet bör bli föremål för en mer systematisk uppföljning såväl internt inom RSV som från regeringens sida. Statskontoret föreslår att RSV som ett led i förstudien utvecklar en modell för hur uppföljningsarbetet framgent bör bedrivas och rapporteras. Det finns, enligt Statskontorets mening, skäl för regeringen att mer löpande följa det fortsatta arbetet.

När det gäller uppdragets grundläggande frågeställning beträffande RSV:s begäran om ytterligare resurser konstaterar Statskontoret att det ännu inte föreligger ett tillräckligt detaljerat underlag för bedömning i denna fråga. Först då projektets mål, aktiviteter och förväntade leveranser har preciserats går det att närmare bedöma vilka kostnader som blir aktuella och hur utvecklingsarbetet framgent bör finansieras. Ett samlat underlag för ställningstagande i fråga om INIT-projektets framtida resursbehov bedöms föreligga i samband med att den aviserade förstudien presenteras under den kommande hösten.

Enligt uppdrag  
Anders Dager