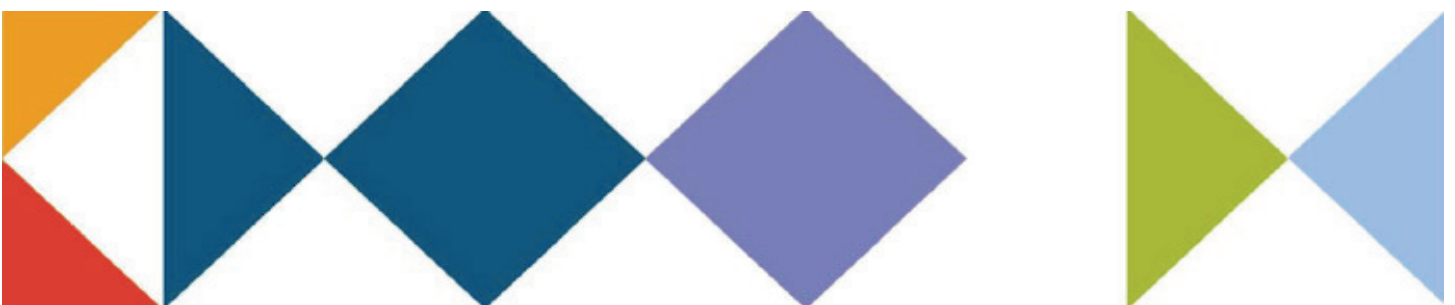




2005/298-5

# Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet





**MISSIV**

DATUM  
2009-06-08  
ERT DATUM  
2008-10-16

DIARIENR  
2005/298-5  
ER BETECKNING  
S2007/9787/SF  
(delvis)

Regeringen  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Uppdrag att granska Försäkringskassans IT-verksamhet**

Statskontoret har sedan år 2005 haft i uppdrag att följa Försäkringskassans förändringsarbete. Som en del i den granskningen har Statskontoret låtit genomföra särskilda granskningar av Försäkringskassans IT-verksamhet. I oktober 2008 fick Statskontoret ett förlängt uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans arbete. En del av uppdraget var att analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet. Uppdraget skulle ursprungligen ha redovisats senast den 27 februari 2009, men regeringen beslutade om en förlängning av uppdraget till den 9 juni samma år.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Charlotte Andersson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Charlotte Andersson



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>4</b>
1.1	Försäkringskassans uppdrag	5
1.2	Statskontorets uppdrag	6
1.3	Statskontorets tidigare kritik	6
1.4	Granskningens olika delar	9
<b>2</b>	<b>Bedömning av Försäkringskassans redovisning</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>Bedömning av IT-utvecklingen</b>	<b>15</b>

## Bilagor

1	Regeringsuppdrag	19
2	Granskning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen på Försäkringskassan	27

## Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat och bedömt planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet. Granskningen har utgått ifrån dels ett uppdrag från regeringen till Försäkringskassan att inkomma med en redovisning, dels Statskontorets tidigare granskningar rörande Försäkringskassan. Uppdraget redovisas i två delar: i den första delen (kapitel 2) görs en bedömning av i vilken utsträckning Försäkringskassans redovisning uppfyller de krav och förväntningar som finns i uppdraget och i den andra delen (kapitel 3) görs en bedömning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen inom Försäkringskassan.

### Försäkringskassans samlade redovisning av åtgärder inom IT-verksamheten:

- En giltig IT-strategi efterfrågades i uppdraget men har inte tagits fram.
- En risk- och konsekvensanalys efterfrågades i uppdraget men har inte tagits fram.
- Väsentliga utvecklingsprojekt behandlas kortfattat eller inte alls i redovisningen.
- Kärnverksamhetens inflytande över IT-utvecklingen är en central fråga för en effektiv ledning och styrning men frågan får liten uppmärksamhet i redovisningen.
- Redovisningen av åtgärder för att åstadkomma en god kostnadskontroll innehåller mycket lite konkret information. Förbättringsförslag som lämnats av Statskontoret tidigare har inte kommenterats.
- Bedömningar av framtida kostnader för IT-verksamheten efterfrågades i uppdraget men saknas i redovisningen.
- Det saknas konkreta uppgifter om kostnader för och omfattning av nödvändiga kompetensutvecklingsinsatser.

Sammantaget gör Statskontoret bedömningen att Försäkringskassans redovisning brister på en rad punkter. Den ger inte det underlag regeringen har efterfrågat. Försäkringskassan bör fullfölja uppdraget.

### Utvecklingen av IT-verksamheten inom Försäkringskassan:

- Kärnverksamheten har inte fullt ut fått del av de effektiviseringsvinster som det nya arbetssättet och den nya organisationen förutsätter.
- Utvecklingen av IT-verksamheten har bromsats. Den ekonomiska situationen är därmed mindre oroande än tidigare, men väsentliga utvecklingsprojekt försenas.



- Nyttohemtagningen av tidigare gjorda investeringar har till stora delar uteblivit, då viktiga utvecklingsprojekt inte har fullföljts.
- Inga medel finns avsatta under år 2009 för utveckling av en automatiserad handläggning, vilket kärnverksamheten efterfrågar.
- Beslut och prioriteringar inom IT-verksamheten ligger numera hos Försäkringskassans ledning, men det saknas principer för hur utvecklingsprojekt ska prioriteras.
- IT-organisationen har ännu inte funnit stabila arbetsformer.

Sammantaget bedömer Statskontoret att det är av stor vikt att förutsättningarna för IT-utvecklingen klaras ut och att utvecklingsarbetet återupptas. Därigenom kan återstående nyttohemtagningar som underlättar för kärnverksamheten realiseras. Försäkringskassan bör utveckla den ekonomiska planeringen och uppföljningen inför ett återupptagande av IT-utvecklingsarbetet. Även samverkan med kärnverksamheten bör utvecklas. Statskontoret bedömer att kärnverksamhetens behov av en automatisering och förenkling av handläggarsystemen är stora.

## 1 Inledning

Försäkringskassans verksamhet har stor betydelse såväl för de försäkrade som statsfinansiellt. Verksamheten är komplex och omfattar ett stort antal ärendeslag som delvis är beroende av varandra. En förutsättning för att Försäkringskassan ska klara sitt uppdrag är en väl fungerande IT-verksamhet.

Socialförsäkringsadministrationen har under de senaste åren genomgått stora organisatoriska förändringar. År 2005 avskaffades de ursprungliga 21 länsbaserade försäkringskassorna och den centrala statliga myndigheten Riksförsäkringsverket. Den nya statliga myndigheten Försäkringskassan bildades. Det skapade helt nya förutsättningar för myndigheten att införa enhetliga IT-baserade system inom socialförsäkringsadministrationen.

Under år 2008 har en genomgripande omorganisation genomförts. Den länsbaserade organisationen avskaffades för gott och ersattes av bland annat lokala och nationella försäkringscenter. Som en del av denna omorganisation avsågs att införa nya arbets sätt. En förutsättning för de nya arbets sätten var att nya IT-baserade system utvecklades. Parallellt med utvecklingen av dessa nya system har man inlett en migrering till en ny plattform, från den gamla stordatormiljön till en modernare miljö.

Statskontoret har sedan juni 2005 haft regeringens uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete. Fyra delrapporter har lämnats hittills, den senaste i januari 2009. Enligt det ursprungliga uppdraget skulle Statskontoret ha lämnat en slutrapport i mars 2008. Uppdraget har emellertid förlängts vid två tillfällen. I enlighet med den senaste förlängningen ska en slutrapport lämnas den 30 september 2009.

Inom ramen för Statskontorets uppdrag genomfördes under december 2007 en första granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet i form av en förstudie. Den granskningen resulterade i ett antal slutsatser och en riskbild (se nedan). Dessa sammanfattas i den delrapport som Statskontoret lämnade i mars 2008.<sup>1</sup> Under våren 2008 initierades en fördjupad granskning av frågor om styrning och ledning samt ekonomi inom IT-verksamheten. Den kom att ingå i den delrapport som Statskontoret lämnade i januari 2009.<sup>2</sup> Båda granskningarna genomfördes av Vergenta AB.<sup>3</sup>

I oktober 2008 fick Försäkringskassan regeringens uppdrag att inkomma med en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen inom myndigheten.<sup>4</sup> I samband med att Statskontorets uppdrag att följa

<sup>1</sup> Den nya Försäkringskassan. Delrapport 3, Statskontoret.

<sup>2</sup> Den nya Försäkringskassan. Delrapport 4, 2008:19, Statskontoret.

<sup>3</sup> Vergenta, Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet, 2007-12-31, och Fördjupad granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet, 2008-09-15.

<sup>4</sup> Uppdrag om en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen, S2007/9787/SF (delvis), S2008/8417/SF (delvis).

Försäkringskassans förändringsarbete förlängdes en andra gång i oktober 2008, angavs även att Statskontoret ska lämna den delrapport om IT-utvecklingen som här föreligger.

## 1.1 Försäkringskassans uppdrag

Försäkringskassans redovisning skulle enligt uppdraget främst ha sin utgångspunkt i den problembild som Statskontoret presenterat tidigare i rapporten *Den nya Försäkringskassan – Delrapport 3*.<sup>5</sup>

Försäkringskassan skulle enligt uppdraget redovisa vilka åtgärder myndigheten har vidtagit, och kommer att vidta, för

- att säkerställa en effektiv ledning, styrning och uppföljning av IT-verksamheten,
- att åstadkomma en god kostnadskontroll och redovisning av kostnaderna för IT-verksamheten,
- att genomföra en kompetensväxling inom IT-verksamheten.

Vidare skulle Försäkringskassan utifrån aktuell IT-strategi och med särskild koppling till det pågående utvecklingsarbetet inom myndigheten redovisa en samlad risk- och konsekvensanalys. Om nödvändigt skulle alternativa lösningar redovisas.

Slutligen skulle Försäkringskassan redovisa aktuell IT-strategi och planer för de kommande åren, inklusive bedömda kostnader för utveckling, drift och förvaltning samt förväntade effekter för verksamheten. Konsultkostnader skulle särredovisas.

Uppdraget skulle ursprungligen ha redovisats till Socialdepartementet den 15 december 2008. Det har därefter förlängts vid två tillfällen. Försäkringskassans redovisning lämnades, i enlighet med den andra förlängningen av uppdraget, den 20 april 2009.<sup>6</sup>

Som skäl för beslutet om uppdraget anförde regeringen bland annat att Statskontoret under hösten 2008 hade gjort bedömningen att utvecklingen av Försäkringskassans IT-verksamhet utgjorde en stor risk för både myndighetens ekonomi och verksamhet. (Statskontorets kritik mot Försäkringskassans IT-utveckling sammanfattas nedan.)

<sup>5</sup> Lämnades till regeringen den 31 mars 2008.

<sup>6</sup> Uppdrag om en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-vecklingen, svar på regeringsuppdrag, 2009-04-20, Dnr 59916-2008.

## 1.2 Statskontorets uppdrag

I det förlängda uppdrag som lämnades till Statskontoret i oktober 2008 angavs att Statskontoret ska lämna en delrapport om Försäkringskassans IT-verksamhet. Statskontoret ska i delrapporten analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom IT-verksamheten utifrån dels regeringens uppdrag till Försäkringskassan att inkomma med en redovisning, dels Statskontorets tidigare utredningar rörande Försäkringskassan. Denna del av Statskontorets redovisning skulle ursprungligen ha lämnats den 28 februari, men då redovisningstidpunkten för Försäkringskassan har förskjutits har även Statskontorets rapporteringstidpunkt förskjutits tidsmässigt.

Enligt uppdragets formulering skulle även planer och vidtagna åtgärder för att åstadkomma en effektiv administration av tandvårdsstödet analyseras i samband med rapporteringen av IT-utvecklingen i sin helhet. Då den del som rörde IT-utvecklingen försköts tidsmässigt, sammanföll inte längre rapporteringstidpunkterna. Redovisningen av den del som rör tandvårdsreformen lämnades den 28 februari 2009.<sup>7</sup>

## 1.3 Statskontorets tidigare kritik

Statskontoret konstaterar i den delrapport som lämnades i januari 2009<sup>8</sup> att Försäkringskassans IT-verksamhet har stor betydelse för förändringsarbetets genomförande. Ändamålsenliga IT-lösningar är en förutsättning för att man ska kunna nå uppställda mål.

Som nämnts ovan har Statskontoret tidigare låtit genomföra dels en förstudie i december 2007, dels en fördjupad granskning under maj till september 2008 av Försäkringskassans IT-verksamhet. Resultaten och slutsatserna av dessa båda granskningar refereras nedan.

### **lakttagelser och bedömningar i förstudien december 2007**

I förstudien konstaterades att ett stort antal utvecklingsprojekt med betydande inslag av IT pågick inom Försäkringskassan. I den IT-strategi, som fastställdes i november 2006, betonades vikten av att integrera aktiviteter inom IT-verksamheten med förändringsarbetet. Bland annat skulle all IT-utveckling organiseras i gemensamma utvecklingsprojekt tillsammans med det övriga förändringsarbetet. De utvecklingsprojekt som Försäkringskassan drev styrdes centralt av dåvarande förnyelseprogrammet<sup>9</sup> och prioriterades

<sup>7</sup> Införande av ett nytt tandvårdsstöd. Granskning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsstödet. Delrapport: status i februari 2009, Statskontoret.

<sup>8</sup> Den nya Försäkringskassan. Delrapport 4, 2008:19, Statskontoret.

<sup>9</sup> Förnyelseprogrammet inrättades under hösten 2006. Dess uppdrag var att driva och i samverkan med linjeorganisationen genomföra Försäkringskassans förändringsarbete. Förnyelseprogrammet upplöstes under senhösten 2008, då uppgifterna gick över till linjeorganisationen och den nyinrättade avdelningen för verksamhetsutveckling.

utifrån resultaten av nyttokalkyler. Även riskhanteringen skedde inom ramen för förnyelseprogrammet.

De åtgärder som i ett kortare perspektiv prioriterades inom IT-verksamheten var vid den tidpunkten anpassningar till lagändringar med anledning av tandvårdsreformen och den förändrade sjukskrivningsprocessen.

I ett längre perspektiv hade ett systemskifte påbörjats för att överföra majoriteten av förmånssystemen till den standardiserade systemlösningen SAP (System Application Products). Därmed frångick Försäkringskassan den tidigare strategin att primärt använda egenutvecklat IT-stöd.

Vid tiden för förstudien hade man inlett arbetet med en migrering från Försäkringskassans stordatorsystem (Bull) till en modernare plattform (Unix), införandet av en portaltjänst för självbetjäning, arbetet med en sammanhållen kundbild till telefonkundtjänsten och införandet av ett nytt utbetalningssystem.<sup>10</sup> Självbetjäningstjänsten och kundbilden är viktiga förutsättningar för Försäkringskassans övergripande strategi om den s.k. kanalflytten, vilken innebär att kunderna i största möjliga utsträckning ska dirigeras om till i första hand självbetjäning och i andra hand telefonkundtjänsten. Avsikten är att avlasta handläggarna och göra handläggningen mer effektiv.

Den höga takten i förändringsarbetet medförde att IT-verksamheten var hårt ansträngd. Utvecklingsprojekten genomfördes till mycket stor del av externa leverantörer. Försäkringskassans egen personal hade inte tillräcklig kompetens i de nya systemen. Det fanns även en brist på kompetens i att leda upphandling och i kravställning. En betydande kompetensväxling var nödvändig, både vad gällde teknik och arbetssätt. Kompetensutveckling hann emellertid inte genomföras i samma takt som utvecklingsprojekten drevs. Detta medförde att en stor del av den framtida förvaltningen och supporten bedömdes behöva skötas av konsulter alternativt genom outsourcing till en extern leverantör. I förstudien gjordes vidare bedömningen att konsultberoendet inte skulle kunna brytas inom överskådlig tid, utan speciella insatser.

Enligt förstudien var Försäkringskassans riskmedvetande vad gällde IT-verksamheten relativt högt. Bland annat fanns en medvetenhet om riskerna med konsultberoendet på kort sikt. Det fanns emellertid tveksamheter kring huruvida problematiken på lång sikt togs på tillräckligt allvar. Det framkom heller inte hur myndigheten avsåg att omhänderta riskerna. I granskningen gjordes bedömningen att detta kunde få som konsekvens att Försäkringskassan skulle få problem med att agera kompetent beställare och att kvaliteten i leveranser därmed skulle bli lidande. Som ytterligare en möjlig kon-

---

<sup>10</sup> Dessa utvecklingsprojekt beskrivs mer utförligt i Statskontorets rapport Den nya Försäkringskassan. Delrapport 4, bilaga 4, Fördjupad granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet, Vergenta.

sekvens sågs en nedsatt förvaltningsförmåga med konsultberoende och ökade kostnader som följd.

De riskanalyser och nyttokalkyler som Försäkringskassan hade utarbetat visade på allvarliga risker för det fortsatta förändringsarbetet, orsakade av förseningar och ökade kostnader för IT-verksamheten.

### **lakttagelser och bedömningar i den fördjupade granskningen maj till september 2008**

Resultaten från förstudien pekade på behovet av en fördjupad IT-granskning av frågor inom styrning och ledning samt ekonomi. I den fördjupade studien som Statskontoret lät genomföra under maj-september 2008 konstaterades att det fanns en rad allvarliga brister. Problemen med konsultberoendet och att man inte hann genomföra kompetensväxlingen kvarstod. Utvecklingsprojekten genomfördes till stor del av externa leverantörer. Försäkringskassans egen personal hade inte tillräcklig kompetens i de nya systemen för att tillgodogöra sig innehållet i de lösningar som togs fram. Det bedömdes att konsultberoendet skulle bli svårt att bryta inom överskådlig tid, utan speciella insatser.

IT-verksamheten var fortfarande hårt ansträngd p.g.a. den höga takten i förändringsarbetet. Vid tiden för granskningen stod klart att kundbilden och självbetjäningssportalen inte skulle komma att levereras i november i enlighet med planen. Dessa båda system var väsentliga delar av det nya arbetssätt som man införde under år 2008.

Beslutsmandat och ansvarsfördelning, framför allt mellan förnyelseprogrammet och IT-organisationen, var otydliga. Målbilden inom IT var för diffus. Långsiktiga planer och konsekvensanalyser saknades.

De ekonomiska prognoserna hade huvudsakligen ett ettårsperspektiv, vilket medförde stor osäkerhet kring framtida IT-kostnader. Den kontomodell som Försäkringskassan använde medförde att IT-kostnaderna endast med svårighet kunde aggregeras annat än på ett grovt sätt. Möjligheterna till ekonomisk styrning var därmed mycket begränsade. En sammanställning av kostnaderna för IT-avdelningen visade att dessa hade ökat med cirka 50 procent mellan år 2005 och år 2008. Den kostnadspost inom IT som visade den enskilt största förändringen under år 2008 handlade om externa konsulter och tjänster. Denna kostnadsökning orsakades av de stora utvecklingsprojekten. Flera av dessa projekt, bland annat tandvårdsprojektet, kom att överskrida sin budget. Den framtida strukturen för IT-systemen var inte framtagen. Tillsammans med otydligheten vad gäller målbild och införande var det en orsak till att inga konsekvensanalyser eller realistiska ekonomiska prognoser kunde tas fram. Eftersom gamla system under en övergångsperiod behövde drivas parallellt med nya system, kunde en stadig kostnadsökning förväntas.

I granskningen konstaterades vidare att riskhanteringen inte var enhetlig och att uppföljningen av riskerna var inkonsekvent. Riskhanteringen är central i en verksamhet där många utvecklingsprojekt pågår samtidigt.

Verksamhetsrepresentanter deltog endast i begränsad omfattning i utvecklingsprojekten. Detta medförde en stor risk för att funktionalitet och kvalitet skulle bli lidande.

## 1.4 Granskningens olika delar

Statskontorets redovisning av uppdraget myndigheten fick i oktober 2008 består av två delar. Inledningsvis gör Statskontoret en bedömning av hur väl Försäkringskassans redovisning från den 20 april 2009 uppfyller de krav som kan ställas på en redovisning som ska tjäna som underlag för regeringens styrning.

I en andra del gör Statskontoret en bedömning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen inom Försäkringskassan. Statskontoret har givit en konsult, Xlent Strategy, i uppdrag att genomföra en granskning. Konsulten har även gjort en bedömning av Försäkringskassans redovisning. Datainsamlingen genomfördes under april och maj 2009. Statskontorets bedömningar baseras i huvudsak på de iakttagelser och bedömningar som görs i konsultrapporten.<sup>11</sup> Konsulten står för de bedömningar och rekommendationer som görs i rapporten. Konsultrapporten bilägges i sin helhet (Bilaga 2).

---

<sup>11</sup> Granskning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen på Försäkringskassan – ett uppdrag från Statskontoret, Xlent Strategy, 2009-06-03.

## 2 Bedömning av Försäkringskassans redovisning

Försäkringskassan skulle enligt uppdraget redovisa vilka åtgärder myndigheten har vidtagit, och kommer att vidta inom framför allt tre olika områden. Därutöver skulle myndigheten redovisa en samlad risk- och konsekvensanalys.

Mot bakgrund av dels IT-verksamhetens betydelse för verksamheten och de försäkrade, dels de stora problem som tidigare har konstaterats inom området, fanns – enligt Statskontorets uppfattning – anledning att förvänta sig en redogörelse som kunde ligga till grund för regeringens fortsatta styrning av myndigheten. En sådan redogörelse bör innehålla bland annat en fördjupad beskrivning och analys av problembilden. Utifrån en analys av väsentlighet och risk bör konkreta problem pekas ut, problemens konsekvenser beskrivas och tänkbara åtgärder diskuteras.

Enligt Statskontorets uppfattning borde Försäkringskassans redovisning ge en tydlig bild av var IT-utvecklingen befinner sig idag, i vilken riktning myndigheten avser att gå samt kostnaderna för det.

Nedan följer en redogörelse för delar av innehållet i Försäkringskassans redovisning och Statskontorets bedömning av innehållet. Bedömningen görs utifrån följande frågeställningar:

- Har frågorna i uppdraget till Försäkringskassan besvarats?
- Finns det tillräckligt underlag för att bedöma analyser och planer?
- Är redovisningen tillräckligt konkret för att ge regeringen information och vägledning i styrningen?

De bedömningar som Statskontoret gör av IT-utvecklingen inom Försäkringskassan lämnas i kapitel tre. I detta kapitel kommenteras endast Försäkringskassans redovisning.

Redogörelsen nedan är disponerad i enlighet med de områden som efterfrågas i uppdraget till Försäkringskassan.

### **Åtgärder för att säkerställa en effektiv ledning, styrning och uppföljning av IT-verksamheten**

Försäkringskassan redovisar att följande gäller inom området styrning och kontroll:

- Styrningen av drift och underhåll sker genom att den verksamhetsansvarige fastställer dels vilka servicenivåer som ska gälla för driften, dels vilka förvaltningsaktiviteter som ska genomföras. Ekonomiskt sker styrningen genom fastlagda budgetramar.
- Styrningen av utvecklingsverksamheten sker på myndighetsnivå genom beslut om en ekonomisk ram och en projektportfölj. Varje projekt har en projektägare från den del av verksamheten som utvecklingen avser.
- En utvecklingsstab ska styra, koordinera och följa upp utvecklings- och projektverksamheten. Utvecklingsstaben ska fungera som beredningsorgan för ledningen.

Utvecklingen ska drivas av prioriteringar från verksamheten. I redovisningen anges att beslut om utvecklingsplan ska fattas efter gemensam beredning med verksamhetsansvariga chefer. Det uppges emellertid från Försäkringskassan att denna ordning ännu inte har realiserats.

Inom IT-avdelningen pågår organisatoriska överväganden i syfte att säkerställa en adekvat IT-organisation utifrån övriga förändringar som genomförs. Utöver dessa överväganden genomförs även flera åtgärder rörande ledarskap, kultur och värderingar inom IT-avdelningen.

Dessutom pågår bland annat följande aktiviteter för att säkerställa en bättre styrning och kontroll:

- En uppdatering av IT-strategin.
- En samlad risk- och konsekvensanalys.

Dessa aktiviteter berörs nedan.

Statskontoret konstaterar att denna del av uppdraget endast delvis har fullföljts. Det saknas en närmare redovisning av de organisatoriska överväganden som pågår för närvarande. Likaså saknas en beskrivning av åtgärderna som berör ledarskap, kultur och värderingar inom IT-avdelningen. Enligt Statskontorets bedömning är kärnverksamhetens inflytande över utvecklingen en central fråga som borde ha givits större uppmärksamhet i redovisningen. Likaså borde Försäkringskassan ha behandlat den bristande kopplingen mellan ansvar och befogenheter som har påpekats i Statskontorets tidigare granskningar.

### **Åtgärder för att åstadkomma en god kostnadskontroll och redovisning av kostnaderna för IT-verksamheten**

Sammantaget gör Försäkringskassan bedömningen att myndighetens kostnader för IT-verksamheten under de närmaste åren hålls ungefär inom de ekonomiska ramar som gäller för närvarande. På vilka grunder Försäkringskassan gör den bedömningen specificeras inte närmare.

Försäkringskassan redovisar IT-kostnaderna totalt samt investeringar i IT-utveckling under åren 2004 till 2009. Myndigheten beräknar att det finansiella utrymmet för investeringar i IT-utveckling ligger i intervallet 300–500 mnr. Det tillgängliga investeringsutrymmet bedöms vara tillräckligt för att utveckla en mer automatiserad handläggning samt självbetjäning. Det saknas emellertid en redogörelse för de beräkningar som ligger till grund för den bedömningen.

Längre fram i redovisningen uppger Försäkringskassan att behovet av resurser för drift och underhåll ökar till följd bland annat av att utvecklingsprojekt produktionssätts, av den nya systemplattformen och av en ökad automatiseringsgrad. Totalt sett kommer driftens resursbehov troligen att öka framöver, trots effektiviseringar. Redovisningen ger dock inget underlag för att kunna bedöma storleken på det ökade resursbehovet.

Inom drift och underhåll ska områden kunna utkontrakteras om detta bedöms kostnadseffektivt. Arbete pågår för närvarande med att identifiera sådana områden, men tänkbara områden specificeras inte närmare.

Konsultkostnader för åren 2004 till och med 2008 särredovisas. Någon prognos för framtida konsultkostnader presenteras emellertid inte.

Försäkringskassan konstaterar att IT-avdelningen kommer att behöva använda externa resurser för att ”säkerställa kostnadseffektivitet och flexibilitet”. I utvecklingsprojekt kan extern kompetens användas i faserna design, utveckling, test, införande och utrullning. I första hand intern personal ska användas inom behovsidentifiering, kravprioritering, resursplanering, acceptanstest och förvaltning. Detta förutsätter kompetensutvecklingsinsatser, vilka dock inte beskrivs närmare.

De kostnader som samarbetet mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att medföra har inte beaktats i redovisningen av kostnader.

Statskontoret konstaterar att Försäkringskassans redovisning av kostnader för såväl IT-verksamheten i stort som dess utvecklings- respektive konsultkostnader brister på flera punkter. Försäkringskassans redovisning av åtgärder för att åstadkomma en god kostnadskontroll innehåller inte tillräckligt konkret information för att en bedömning ska kunna göras av åtgärder och planer inför framtiden.

I tidigare granskningar som Statskontoret har låtit genomföra har bristen på metoder för ekonomisk planering och uppföljning vad gäller IT-verksamheten kritiserats. Statskontoret anser att denna kritik borde ha kommenterats av Försäkringskassan. I en av Statskontorets granskningar har ett förslag till en ny kontomodell lämnats. Försäkringskassan har lämnat detta förslag okommenterat.

### **Åtgärder för att genomföra en kompetensväxling inom IT-verksamheten**

Försäkringskassan konstaterar att det finns ett ökat behov av verksamhetsförståelse, styrning, ledning, planering och uppföljning av IT-verksamheten samt upphandling/affärsmässighet. Kompetensutveckling behöver genomföras inom dessa områden. Avsikten är att intern personal ska täcka behovet av verksamhetskänedom, styrning, ledning, planering och uppföljning.

Även migreringen av applikationer från Bull till Unix nödvändiggör en kompetensväxling. Myndigheten uppger att insatser pågår och planeras för att genomföra denna kompetensmässiga förändring. Det saknas en närmare redogörelse för hur denna kompetensväxling ska gå till.

Statskontoret konstaterar att det saknas konkreta uppgifter om exempelvis kostnader och omfattning av kompetensutvecklingsinsatser. Mot bakgrund av den kritik som Statskontoret har lämnat tidigare mot att kompetensväxling inte har hunnits med på Försäkringskassan och den risk som bytet av plattform innebär för verksamheten, finner vi det märkligt att Försäkringskassan inte har lämnat en mer utförlig redogörelse för hur planer och bedömningar ser ut.

### **Redovisning av en samlad risk- och konsekvensanalys**

Arbetet med att ta fram en samlad risk- och konsekvensanalys pågår. En första risk- och konsekvensanalys beräknas vara klar i augusti 2009.

Statskontoret konstaterar att denna del av uppdraget inte har fullföljts.

Riskhanteringen har kritiserats i de granskningar som Statskontoret har låtit genomföra. Försäkringskassan behöver ha ett likformigt arbetssätt vad gäller framtagande av riskanalyser, så att dessa kan aggregeras och följas upp på olika ledningsnivåer.

### **Redovisning av en aktuell IT-strategi och planer för de kommande åren**

Försäkringskassan anger att IT-strategin ska uppdateras bland annat utifrån verksamhetsstrategin. Strategin ska ha en tydligare koppling till verksamhetens krav och mål. Arbetet kommer att genomföras under år 2009. I redovisningen anges mycket kortfattat bland annat att den dagliga driften och tillgängligheten ska prioriteras, att IT-utvecklingen måste effektiviseras och att produktionsbortfall i verksamheten ska minska. Vidare uppger Försäk-

ringskassan att tidigare beslut att bland annat använda SAP som standard-system kan komma att ändras.

Vidare gör Försäkringskassan bedömningen att en kritisk framgångsfaktor för verksamheten är att öka graden av automatisering av handläggningsprocessen och självbetjäningstjänster. Statskontoret delar denna bedömning. Enligt uppgift från Försäkringskassan kommer automatiseringen emellertid inte att var ett prioriterat område under år 2009. Detta framgår av den granskning som Statskontoret låtit genomföra.

Statskontoret konstaterar att denna del av uppdraget inte har fullföljts, även om man i viss mån anger riktningen i den kommande IT-strategin. De utvecklingsprojekt som är väsentliga för kärnverksamhetens framtida effektivitet behandlas endast mycket kortfattat eller inte alls i redovisningen. Detta är enligt Statskontoret en allvarlig brist i Försäkringskassans redovisning.

#### **En sammanfattande bedömning av redovisningen**

Statskontoret konstaterar sammanfattningsvis att Försäkringskassans redovisning brister på en rad punkter och att bristerna är väsentliga.

Statskontorets bedömning är att redovisningen inte uppfyller de krav som rimligen bör kunna ställas på en redovisning av ett uppdrag av detta slag. Försäkringskassan ger inte fullgoda svar på de frågor som ställs i uppdraget. Vissa frågor besvaras enligt vår uppfattning inte alls. Någon verklig analys och bedömning av planer och vidtagna åtgärder kan inte göras utifrån underlaget. Redovisningen brister i konkretion. Den kan därmed inte tjäna som underlag för regeringens styrning.

Statskontoret noterar att regeringen vid två tillfällen, på Försäkringskassans begäran, har förlängt tiden för redovisning av uppdraget. Uppdragstiden som ursprungligen uppgick till två månader, kom efter förlängningarna att istället uppgå till sex månader. Utifrån redovisningen är det svårt att se skälen till Försäkringskassans begäran om förlängd svarstid. Enligt Statskontorets bedömning finns rimligen mycket lite i Försäkringskassans redovisning som inte var känt redan i december 2008, då uppdraget ursprungligen skulle ha redovisats.

Enligt Statskontorets bedömning har regeringen inte fått det underlag man efterfrågat i uppdraget. Försäkringskassan bör fullfölja uppdraget.

### 3 Bedömning av IT-utvecklingen

De bedömningar som Statskontoret gör i denna del baseras huvudsakligen på iakttagelser och bedömningar som gjorts i den IT-granskning som har genomförts av Xlent Strategy.<sup>12</sup> Denna granskning har kompletterats med iakttagelser från Statskontorets intervjuer, vilka ägde rum under våren 2009 och genomfördes inom ramen för Statskontorets uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete. IT-granskningen genomfördes under april och maj 2009. Vid denna tidpunkt hade ett halvår förflutit sedan Försäkringskassan fick regeringens uppdrag att redovisa den pågående och fortsatta IT-utvecklingen. Granskningen visar att under den tid som förflutit sedan uppdraget gavs har mycket lite gjorts för att hantera de problem av grundläggande karaktär, som har beskrivits i tidigare granskningar av IT-verksamheten.

#### Uteblivna effektiviseringar

Ett förhållande som Statskontoret särskilt vill framhålla är att den effektivisering av kärnverksamheten som IT-utvecklingen delvis syftade till, till stora delar har uteblivit. I början av år 2009 beslutades om ett tillfälligt stopp i delar av Försäkringskassans utvecklingsverksamhet. Myndighetsledningen hade för avsikt att utvärdera i vilken utsträckning standard-systemet SAP skulle användas. Beslutet omfattade två utvecklingsprojekt som är väsentliga för kärnverksamheten och de nya arbetssätten. Dessa båda projekt, kundbild och självbetjäning, var redan försenade vid den tidpunkt då beslutet fattades. Beslutet innebär att det IT-stöd som är nödvändigt för att den nya organisationen ska fungera som det var tänkt, fördröjs ytterligare. Det innebär samtidigt att förväntade nyttohemtagningar inte realiserar, utan skjuts på framtiden.

Statskontoret uppfattar att det finns en osäkerhet kring när arbetet ska återupptas och i vilken riktning utvecklingen ska drivas framgent. Statskontoret bedömer att det är av stor vikt för verksamheten att förutsättningarna för IT-utvecklingen klaras ut och utvecklingsarbetet återupptas.

#### Behov av förenklingar i handläggarssystemen

I de intervjuer Statskontoret har genomfört med representanter för kundmötesorganisationen (nationella och lokala försäkringscenter) har vikten av en förenkling av de system, som handläggarna använder, lyfts fram som väsentlig ur kärnverksamhetens synvinkel. Det handlar om effektiviteten i handläggningen, men även om kontrollaspekter och kraven på rättssäkerhet i handläggningen. Risken för fel i handläggningen ökar då handläggaren tvingas lägga in information i flera olika system samtidigt. Under år 2009 finns emellertid inte medel avsatta att utveckla de automatiserade stöden i den riktning som verksamheten efterfrågar. Statskontoret bedömer att verk-

---

<sup>12</sup> Granskning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen på Försäkringskassan – ett uppdrag från Statskontoret. Xlent Strategy, 2009-06-03.

samhetens behov av en automatisering och förenkling av IT-stödet för handläggningen är stort. Enligt Statskontorets bedömning är det därför olyckligt att en sådan utveckling inte har påbörjats.

Vidare vill Statskontoret peka på vikten av att kärnverksamheten involveras i framtida utvecklingsprojekt och även i prioriteringen av dessa. I den fördjupade IT-granskning som gjordes år 2008 riktades kritik mot att verksamhetsrepresentanter deltog i endast begränsad omfattning i utvecklingsprojektet.

### **Behov av en förbättrad ekonomisk kontroll**

Försäkringskassans IT-verksamhet har tidigare arbetat under stark press. IT-organisationen är nu mindre ansträngd än tidigare, då takten i utvecklingsarbetet har sjunkit markant. Detta har i sin tur lett till att utvecklingskostnaderna har sjunkit och att den ekonomiska situationen är mindre oroande än tidigare. Bland annat har ett stort antal konsulter lämnat IT-verksamheten.

Den ekonomiska planeringshorisonten är emellertid fortfarande kort och metoder för planering och uppföljning har inte ändrats på något väsentligt sätt sedan tidigare IT-granskningar. Försäkringskassan har kritiserats för bristande ekonomisk kontroll i såväl de granskningar som Statskontoret har låtit genomföra av IT-verksamheten som i den delrapport som lämnades i januari om förändringsarbetet i sin helhet. Sedan delrapporten lämnades har åtgärder vidtagits för att stabilisera den akuta ekonomiska situationen i allmänhet, bland annat genom ett anställningsstopp. Statskontoret har för avsikt att återkomma till detta område i den rapport som ska lämnas i september 2009. Statskontoret vill dock redan nu framhålla vikten av att Försäkringskassan, inför ett återupptagande av de för verksamheten väsentliga utvecklingsprojekten, överväger hur den ekonomiska planeringen och uppföljningen inom IT-området ska kunna utvecklas.

### **Ledningen har ett fastare grepp om IT-verksamheten men det behövs stabila arbetsformer**

En i Statskontorets mening viktig skillnad jämfört med tidigare är att myndighetsledningen har tagit ett tydligt ägarskap över ekonomi och prioriteringar för IT-utvecklingen. Det är väsentligt att besluten om den framtida IT-utvecklingen och om IT-verksamheten i sin helhet ligger hos den funktion som har ansvaret även för kärnverksamheten.

Utvecklingsstaben ansvarar numera för att koordinera samtliga utvecklingsprojekt men fattar inga beslut. Den fungerar som ett beredningsorgan för ledningen. Detta menar Statskontoret är en väsentlig förbättring. Den nya ordningen skiljer sig från den som rådde under år 2008, då förnyelseprogrammet inte bara koordinerade utvecklingsprojekten utan även hade ett avgörande inflytande över vilka prioriteringar som skulle göras. Utvecklingsstabens arbetsformer är dock ännu inte tydligt definierade. Exempelvis

är samverkan med kärnverksamheten otydlig. Enligt Statskontorets bedömning finns ett stort behov av en sådan samverkan och det borde vara prioriterat att bygga upp den.

IT-organisationen i sin helhet har ännu inte funnit stabila arbetsformer. I den IT-granskning som Statskontoret har låtit genomföra bedöms komplexiteten i verksamheten ställa krav på en ökad ordning i organisationen.

### **Strategi och tydlig målbild saknas fortfarande**

Som nämndes i avsnittet om Försäkringskassans redovisning har någon ny IT-strategi ännu inte tagits fram. Det saknas fortfarande en tydlig målbild för IT-verksamheten. Det finns en ambition att upprätta en ettårsplan och en treårsplan för en mer långsiktig planering av IT-verksamheten. Någon treårsplan har emellertid ännu inte realiserats.

De utvecklingsprojekt som tidigare drevs från förnyelseprogrammet prioriterades med hjälp av nyttokalkyler, där varje ny funktionalitet värderades ur kostnads- och nyttoperspektiv. De prioriteringar som gjordes baserades på hur stora besparingar som skulle kunna göras i den operativa verksamheten, ofta genom automatisering eller snabbare handläggning. Dessa nyttokalkyler används inte längre. De har inte ersatts av någon annan princip för prioriteringsarbetet, vilket i den senaste IT-granskningen bedöms medföra en risk för ineffektiv användning av resurser. I IT-granskningen som gjordes under år 2008 kritiserades nyttokalkylerna för att de var framtagna av konsulter, utan inblandning av Försäkringskassans controllerorganisation. Detta bedömdes utgöra en risk för att kvaliteten inte var tillräcklig för att man på ett realistiskt sätt skulle kunna bedöma nyttan med olika satsningar. Det finns även nackdelar med själva metoden, som att aspekter som kvalitet och arbetsmiljö är svåra att väga in. Trots de nackdelar som metoden innebär och de eventuella kvalitetsbrister som Försäkringskassans nyttokalkyler kan ha, bedömer Statskontoret att nyttokalkylerna kan ha ett värde så länge som alternativa metoder för systematiska prioriteringar saknas.

### **En sammanfattande bedömning av IT-utvecklingen**

Statskontoret vill särskilt framhålla att den effektivisering av kärnverksamheten, som de avbrutna utvecklingsprojekten syftade till, till stora delar har uteblivit. Statskontoret bedömer att det är av stor vikt att förutsättningarna för IT-utvecklingen klaras ut och att utvecklingsarbetet återupptas. Därigenom kan återstående nyttohemtagningar som underlättar för kärnverksamheten realiseras.

Statskontoret bedömer att kärnverksamhetens behov av en automatisering och förenkling av handläggarsystemen är stort. Inga medel finns emellertid avsatta för en sådan utveckling under år 2009. Statskontoret vill i detta sammanhang även peka på vikten av att samverka mellan IT-verksamheten och kärnverksamheten utvecklas.

En viktig skillnad jämfört med tidigare är att myndighetsledningen har tagit ett fastare grepp om IT-verksamheten. Det är enligt Statskontorets mening väsentligt att besluten om IT-utvecklingen ligger hos den funktion som har ansvaret även för kärnverksamheten.

Någon ny IT-strategi har ännu inte tagits fram och det saknas fortfarande en tydlig målbild för IT-verksamheten. Det saknas principer för hur utvecklingsprojekt ska prioriteras. Enligt Statskontorets bedömning kan nyttokalkylerna, trots sina brister, ha ett värde så länge som alternativa metoder för systematiska prioriteringar saknas.

IT-organisationen i sin helhet har ännu inte funnit stabila arbetsformer. Komplexiteten i verksamheten kräver dock en ökad ordning i organisationen.

Den ekonomiska planeringshorisonten är fortfarande kort och metoder för planering och uppföljning har inte ändrats på något väsentligt sätt sedan tidigare IT-granskningar. Statskontoret anser att Försäkringskassan bör ta fram sådana metoder inför ett återupptagande av utvecklingsarbetet.

Sammanfattningsvis kan Statskontoret konstatera att mycket lite har gjorts för att hantera de problem av grundläggande karaktär, som har beskrivits i tidigare granskningar av IT-verksamheten. Denna bedömning görs även i den IT-granskning som Statskontoret har låtit genomföra.

I övrigt hänvisar Statskontoret till konsultrapporten.



## Bilaga 1

## Regeringsuppdrag



REGERINGEN

Socialdepartementet

Regeringsbeslut II:2

2008-10-16

S2007/9787/SF  
(delvis)Statskontoret  
Box 8110  
104 20 STOCKHOLM

<b>STATSKONTORET</b>	
2005/298-5	
Ink.	2008 -10- 24
Avd.	.....
Beslut	..... Sign

Förlängt uppdrag att granska Försäkringskassans utvecklingsarbete**Regeringens beslut**

Regeringen förlänger Statskontorets uppdrag (S2007/9787/SF) att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete.

Statskontoret ska i uppdraget utgå från regeringens övergripande mål för administrationen av socialförsäkringen och ha särskilt fokus på om Försäkringskassan är en fungerande myndighet ur ett medborgarperspektiv.

Statskontoret ska i en delrapport:

- analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassan för att åstadkomma en effektiv administration av tandvårdsstödet utifrån regeringens uppdrag till Försäkringskassan att inkomma med en åtgärdsplan,
- analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet utifrån regeringens uppdrag till Försäkringskassan att inkomma med en redovisning och Statskontorets tidigare utredningar rörande Försäkringskassan.

Statskontoret ska i slutrapporten:

- göra en samlad bedömning av i vilken utsträckning Försäkringskassans förändringsarbete innebär en bättre fungerande administration av socialförsäkringen. Statskontoret ska även göra en samlad bedömning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsstödet.

Försäkringskassan ska bistå med de uppgifter som behövs för att Statskontoret ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Statskontoret ska redovisa delrapporten senast den 27 februari 2009 och slutrapporten senast den 30 september 2009. Senast den 31 december

Postadress	Telefonväxel	E-post: <a href="mailto:registrator@social.ministry.se">registrator@social.ministry.se</a>
103 33 Stockholm	08-405 10 00	
Besöksadress	Telefax	Fredsgatan 8 08-723 11 91

2

2008 ska Statskontoret lämna sin rapport avseende granskningsperioden 2005–2008.

### Bakgrund

Regeringen beslutade den 2 juni 2005 att ge Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete (S2005/4671/SF). Uppdraget förlängdes den 11 november 2007 (S2007/9787/SF).

Grundläggande utgångspunkter för bildandet av Försäkringskassan och myndighetens fortsatta förändringsarbete är de övergripande målen för statsförvaltningen, d.v.s. kraven på effektivitet, rättssäkerhet och demokrati.

Statskontoret har inom ramen för sitt uppdrag särskilt granskat Försäkringskassans IT-verksamhet. Statskontoret konstaterar brister bl.a. vad gäller ledning, styrning och ekonomi, och att detta utgör en stor risk i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Brister Statskontoret pekar på är bl.a.:

- Otydlig ledning och styrning.
- Diffus målbild för såväl teknik och ekonomi som personal och organisation.
- Kortsiktighet och bristande helhetssyn vad gäller IT-kostnader och riskhantering.
- Stort konsultberoende och långsam kompetensväxling.

Bilden stärks av Statskontorets slutrapport den 15 september 2008 avseende granskningen av Försäkringskassans förberedelser inför genomförandet av ett nytt tandvårdsstöd (S2006/9537/HS). Där konstateras bl.a. att Försäkringskassans IT-system för administrationen av det statliga tandvårdsstödet brister i såväl drift, stabilitet som kvalitet. Vidare konstateras ett stort konsultberoende, brister i supportorganisationen samt brister i kostnadskontrollen.

Regeringen har lämnat två uppdrag till Försäkringskassan med anledning av ovan redovisade brister. Ett uppdrag (S2008/8417/SF) om en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen beslutas denna dag, och ett uppdrag (S2008/8186/HS) om en åtgärdsplan för den fortsatta administrationen av det statliga tandvårdsstödet beslutades av regeringen den 25 september 2008.

### Skälen för regeringens beslut

Försäkringskassan betalar årligen ut 435 miljarder kronor och fattar 15 miljoner beslut om ersättning. Regeringen anser att det är viktigt att det finns en kontinuitet i den oberoende granskningen av Försäkrings-



3

kassan. Samtidigt som en oberoende funktion för tillsynen över Försäkringskassan ännu inte hunnit inrättas upphör Statskontorets nuvarande uppdrag att följa Försäkringskassans utvecklingsarbete vid årsskiftet.

Samtidigt är Försäkringskassan inne i ett omfattande förändringsarbete med syfte att kunna tillgodose de krav medborgarna ställer. Försäkringskassan förändrar sitt arbetssätt och sättet att möta medborgarna. Ledorden i förändringsarbetet är enkelt, snabbt och rätt.

För att garantera kontinuiteten i den oberoende granskningen av Försäkringskassan förlänger därför regeringen Statskontorets uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete. Det finns samtidigt ett behov av att särskilt granska Försäkringskassans IT-verksamhet och tandvårdsreformens genomförande.

På regeringens vägnar

Cristina Husmark Pehrsson

Magnus Gunnarsson

Kopia till  
Fi/BA  
Fi/SF  
Försäkringskassan

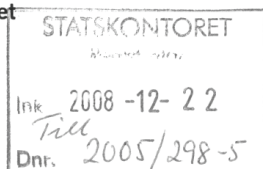


2009-06-08

Dnr 2005/298-5



Socialdepartementet



Regeringsbeslut

II:3

2008-12-18

S2007/9787/SF  
(delvis)

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM

### Förlängd tid för delrapport med avseende på uppdrag att granska Försäkringskassans utvecklingsarbete

#### Regeringens beslut

Regeringen förlänger tiden för Statskontorets delrapportering till senast den 20 april 2009 med avseende på att analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet utifrån regeringens uppdrag till Försäkringskassan att inkomma med en redovisning och Statskontorets tidigare utredningar rörande Försäkringskassan.

#### Bakgrund

Regeringen beslutade den 16 oktober 2008 om att ge Försäkringskassan i uppdrag (S2008/8417/SF) att till Socialdepartementet inkomma med en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen inom myndigheten. Redovisningstidpunkten var senast den 15 december 2008.

Samtidigt beslutade regeringen att förlänga Statskontorets uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete. En del av detta uppdrag är att i en delrapport senast den 27 februari 2009, med utgångspunkt bl.a. i ovan nämnda uppdragsredovisning från Försäkringskassan, analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet.

Försäkringskassan har begärt att få uppdragstiden förlängd med en och en halv månad vilket regeringen denna dag har bifallit. Ändringen av rapporteringstidpunkten för Statskontorets delrapportering är en



2

konsekvens av regeringens beslut om att senarelägga tidpunkten för  
Försäkringskassans rapportering av uppdraget om en samlad redovisning  
av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen,

På regeringens vägnar

  
Cristina Husmark Pehrson

  
Maria Rindeborn Jonsson

Kopia till

Fi/BA  
Försäkringskassan



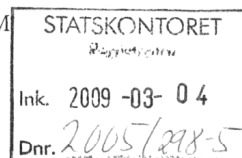
REGERINGEN

Socialdepartementet

Regeringsbeslut II:2

2008-02-19

S2009/9787/SF (delvis)

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 STOCKHOLM**Förlängd tid för delrapport med avseende på uppdrag att granska  
Försäkringskassans utvecklingsarbete****Regeringens beslut**

Regeringen förlänger tiden för Statskontorets delrapportering till senast den 9 juni 2009 med avseende på att analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet utifrån regeringens uppdrag till Försäkringskassan att inkomma med en redovisning och Statskontorets tidigare utredningar rörande Försäkringskassan.

**Bakgrund**

Regeringen beslutade den 16 oktober 2008 om att ge Försäkringskassan i uppdrag (S2008/8417/SF) att till Socialdepartementet inkomma med en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen inom myndigheten. Redovisningstidpunkten var senast den 15 december 2008.

Samtidigt beslutade regeringen att förlänga Statskontorets uppdrag (S2007/9787/SF) att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete. En del av detta uppdrag var att i en delrapport senast den 27 februari 2009, med utgångspunkt bl.a. i ovan nämnda uppdragsredovisning från Försäkringskassan, analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet. Efter begäran från Försäkringskassan har uppdragstiden genom beslut (S2008/8417/SF) i december 2008, förlängts till den 31 januari 2009.

Försäkringskassan har ånyo begärt att få uppdragstiden förlängd. Skälet är att verksamheten inklusive IT måste genomlysas i grunden på grund av den ansträngda ekonomiska situationen och att regeringsuppdraget mot denna bakgrund inte kan besvaras på ett tillfredsställande sätt vid

Postadress  
103 33 StockholmTelefonväxel  
08-405 10 00E-post: [registrator@social.ministry.se](mailto:registrator@social.ministry.se)Besöksadress  
Fredsgatan 8Telefax  
08-723 11 91



2

beslutad tidpunkt. Regeringen har denna dag bifallit Försäkringskassans begäran.

Ändringen av rapporteringstidpunkten för Statskontorets delrapportering är en konsekvens av regeringens beslut om att senarelägga tidpunkten för Försäkringskassans rapportering av uppdraget (S2008/8417/SF) om en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen,

På regeringens vägnar

Cristina Husmark Pehrson

Maria Rindeborn Jonsson

Kopia till  
Fi/BA  
Fi/SF  
Försäkringskassan



2009-06-08

Dnr 2005/298-5



REGERINGEN

Socialdepartementet

Regeringsbeslut II:2

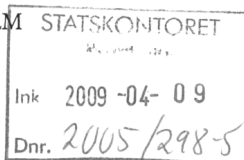
2009-04-02

S2007/9787/SF (delvis)

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM



Rättelse av regeringsbeslut den 19 februari 2009 avseende förlängd tid för delrapport med avseende på uppdrag att granska Försäkringskassans utvecklingsarbete

#### Regeringsbeslut

Regeringen beslutar att regeringsbeslutet den 19 februari 2009 nr II:2 ska ändras på så sätt att datum anges till den 19 februari 2009.

#### Ärendet

Regeringen beslutade den 19 februari 2009 om förlängd tid för Statskontorets delrapportering med avseende på att analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet. Beslutet är felaktigt daterat. Beslutet ska därför rättas.

På regeringens vägnar

Göran Hägglund

Maria Rindeborn Jonsson

Kopia till

Fi/BA  
Fi/SF  
Försäkringskassan

Postadress  
103 33 Stockholm  
Besöksadress  
Fredsgatan 8

Telefonväxel  
08-405 10 00  
Telefax  
08-723 11 91

E-post: [registrator@social.ministry.se](mailto:registrator@social.ministry.se)



## Bilaga 2

### **Granskning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen på Försäkringskassan**

– Konsultrapport framtagen av XLENT Strategy

# Granskning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen på Försäkringskassan

- ett uppdrag från Statskontoret

**X**LENT | strategy

2009-06-03

# Granskning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen på Försäkringskassan

---

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning .....	4
3. Försäkringskassans redovisning av uppdraget.....	6
4. Styrning och ledning .....	9
5. Målbild för IT .....	11
6. Verksamhet – IT.....	13
7. Kompetenssituation och konsultberoende .....	15
8. Ekonomisk planering och IT-kostnader.....	17
9. Rekommendationer.....	19
10. Referenser .....	20
11. Kontaktuppgifter.....	21

## 1. Sammanfattning

På Statskontorets uppdrag har XLENT Strategy genomfört en granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet. Granskningen ingår som en del av en förlängning av uppdraget till Statskontoret gällande Försäkringskassans förändringsarbete, med förtydliganden om att bland annat analysera och bedöma planer gällande IT-verksamheten. Uppdraget omfattar också en analys av en redovisning som Försäkringskassan levererade till regeringen 20 april 2009.

Inhämtning av uppgifter till analys och rapportering har huvudsakligen skett genom bevakning av utvecklingen på Försäkringskassan, samt intervjuer med verksamhetsansvariga och nyckelpersoner inom IT. Vidare har granskning skett av framtagna strategier, planer och underlag till styrelsemöten med mera. Granskningen har haft fokus på identifierade kritiska frågor förenade med ledning och styrning av IT-verksamheten. Djupare analyser av specifika utvecklingsprojekt har inte genomförts.

Försäkringskassan har genomgått stora förändringar under året som gått och stora delar av ledningen har bytts ut under granskningsperioden. I den egna rapporten framhåller Försäkringskassan att man har lyssnat på den framförda kritiken och att man avser analysera situationen ytterligare innan väsentliga åtgärder vidtas. Försäkringskassans svar är emellertid magert i fråga om genomförda aktiviteter och lider brist på övertygande framtidsplaner.

De viktigaste observationerna och bedömningarna som XLENT Strategy har gjort är:

1. IT-organisationen har ännu inte hittat stabila arbetsformer. Ledningsformerna går mot ökad centralisering, vilket skapar viss kontroll, men komplexiteten hos verksamheten kräver ökad ordning och reda i organisationen för att stabila arbetsformer ska skapas.
2. IT-strategin har ännu inte förändrats av den nya myndighetsledningen.
3. Det saknas en tydlig målbild och väg framåt för IT-verksamheten.
4. Samverkan mellan IT och övriga verksamheten är fortfarande otydlig och utvecklingsstabens arbetsformer är inte tydligt definierade.
5. Utvecklingsprojekt inom IT som är väsentliga för organisationens arbetssätt har inte levererats. Det ser därför ut att dröja innan den nya organisationens behov av IT-stöd tillfredsställs. Den sannolika konsekvensen av det är lägre effektivitet i kärnverksamheten.
6. Den ekonomiska planeringshorisonten är fortfarande kort och metoder för planering och uppföljning har inte ändrats väsentligt sedan tidigare granskningar.
7. Nyttokalkylen används inte längre för ekonomiska prioriteringar.
8. Det kommer troligen inte att vara möjligt för Försäkringskassan att i någon större utsträckning påvisa realiserade nyttor kopplade till förändringsprogrammets arbete.

9. Det pågår kompetenshöjande aktiviteter inom SAP och Cobol, men det saknas samtidigt strategi, planering och tydlighet avseende relationen mellan egen kompetens och konsultanvändande.
10. Kompetenssituationen inom IT är mindre akut nu än för ett år sedan, beroende på att utvecklingstakten nu minskat markant.
11. IT-organisationen är mindre stressad nu än tidigare.

Flera av de rekommendationer som lämnats vid tidigare granskningar är fortfarande inte adresserade.

## 2. Inledning

### Bakgrund

Regeringen fattade den 16 oktober 2008 ett beslut om uppdrag till Försäkringskassan att inkomma med en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen inom myndigheten. Redovisningen skulle främst ha sin utgångspunkt i den problembild som Statskontoret presenterat i rapporten Den nya Försäkringskassan – Delrapport 3 som lämnades till regeringen den 31 mars 2008 och i slutrapporten tandvårdsstöd som lämnades till regeringen den 15 september 2008.

Tidigare utredningar från Statskontoret har pekat på en rad allvarliga brister gällande IT-verksamheten, såsom:

1. Otydligheter gällande beslutsmandat och ansvarsfördelning.
2. Diffus målbild inom IT, utan långsiktiga planer och konsekvensanalyser, såväl avseende teknik och ekonomi, som personal och organisation.
3. Korta ekonomiska prognoser, med huvudsakligen ettårsperspektiv, ledande till stora osäkerheter kring IT-kostnader i ett längre perspektiv.
4. Svårigheter att överblicka helheten avseende IT-kostnaderna, då de redovisningsmässigt sprids ut över en stor del av organisationen.
5. Bristande kompetensväxling, bland annat gällande beställarkompetensen gentemot systemleverantörer och konsulter.
6. Stort konsultberoende och ingen genomtänkt strategi för inom vilka områden konsulter används och varför.
7. Inkonsekvent riskhantering och uppföljning i organisationen.
8. Alltför begränsat deltagande av verksamhetsrepresentanter i några av de stora pågående projekten.
9. Svårigheter för IT-organisationen att hinna med sina åtaganden på grund av mycket högt arbetstempo.

På grund av bland annat ovan redovisade brister beslutade regeringen att särskilt låta granska Försäkringskassans fortsatta IT-verksamhet. Uppdraget gavs åt Statskontoret.

Förhållandena inom IT-verksamheten kännetecknades av mycket hög arbetsbelastning. Flera stora konsultintensiva utvecklingsprojekt med pressade tidplaner pågick samtidigt och den ekonomiska planeringshorisonten var närmast obefintlig. Situationen blev ohållbar under hösten 2008.

Mikael Strömbäck avgick som Utvecklingsdirektör under 2008 och ersattes av Stig Andersson på tillförordnande. En ny GD tillsattes vid årsskiftet och en utvecklingsstab har inrättats i syfte att styra, koordinera och följa upp Försäkringskassans utvecklings- och projektverksamhet. I mars 2009 anlätades konsulten Stefan Olowsson som IT-chef, på ett kontrakt som löper året ut.

Situationen har alltså förändrats och en stor del av utvecklingsaktiviteterna har stoppats. Ett stort antal konsulter har även fått avsluta sina engagemang för Försäkringskassan.

### **XLENT Strategys uppdrag**

Uppdraget var att genomföra en granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet för Statskontorets räkning. Granskningen har genomförts koordinerat med det aktuella regeringsuppdraget till Försäkringskassan gällande den pågående och fortsatta IT-utvecklingen. Granskningen omfattar en analys och bedömning av Försäkringskassans planer och vidtagna åtgärder. Granskningen omfattar även en uppföljning av de kritiska områden som identifierats vid Statskontorets tidigare granskningar av Försäkringskassans IT.

### **Metod och avgränsningar**

Inhämtning av uppgifter till analys och rapportering har huvudsakligen genomförts genom regelbunden uppföljning av utvecklingen på Försäkringskassan, intervjuer med verksamhetsansvariga och nyckelpersoner inom IT och myndighetsledningen, samt inläsning av framtagna strategier och planer. Avstämningsmöten med Statskontoret har genomförts regelbundet under granskningsuppdraget.

Datainsamlingen och dokumentgranskningen har kompletterats med intervjuer med följande personer:

Namn	Roll
Adriana Lender	GD
Stefan Olowsson	IT-direktör (Konsult från TPI)
Stig Andersson	Tidigare tillförordnad IT-direktör
Erik Granström	PL Stordatorkonvertering (Fenix / Bull)
Boel Enjin	Chefscontroller Ekonomistaben
Kerstin Wiklund	Chef Projektkontoret
Lennart Hedenström	Enhetschef Gemensamma funktioner, Ordförande Arkitekturrådet

Granskningen har genomförts i enlighet med Statskontorets regeringsuppdrag med fokus på identifierade kritiska frågor. Djupare analyser av specifika utvecklingsprojekt har inte utförts.

### 3. Försäkringskassans redovisning av uppdraget

#### Observationer

Försäkringskassan inkom den 20 april 2009 med en redovisning av uppdraget gällande en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen. Rapporten från Försäkringskassan är ett dokument om nio sidor som kortfattat berör de frågeställningar för IT-verksamheten som pekades ut i regeringsuppdraget.

Sedan uppdraget formulerades i oktober 2008 har förutsättningarna för IT-verksamheten på Försäkringskassan förändrats radikalt. En ny utvecklingsstab har inrättats. Den tidigare mycket höga arbetsbelastningen inom IT-verksamheten har försvunnit, då flera viktiga utvecklingsprojekt tillfälligt har avbrutits. Ett stort antal konsulter har även fått avsluta sina engagemang för Försäkringskassan.

Situationen blev ohållbar under hösten 2008. Efter att stora underskott uppdragats, följde omorganisation och en ny ledning för Försäkringskassan tillsattes. Nu har alltså situationen förändrats och en stor del av utvecklingsaktiviteterna som tidigare belastade verksamheten har stoppats. Ett stort antal konsulter har även fått avsluta sina engagemang för Försäkringskassan.

En del i organisationsförändringen som Försäkringskassan lyfter fram som viktig är att den samlade projektportföljen nu hanteras av utvecklingsstaben som rapporterar direkt till GD. Med den förändringen tar ledningen ett tydligt ägarskap över ekonomi och prioriteringar för IT-utvecklingen. Man konstaterar samtidigt att ytterligare arbete återstår att göra vad gäller lednings- och förvaltningsmodell för IT-objekten. Försäkringskassan uppger att en flerårig utvecklingsplan finns, och från denna hämtas ettårsplanerna.

Gällande IT-strategin beskrivs behovet av en översyn och att ett sådant arbete inletts. Varför översynen behövs är inte helt tydligt, men nu finns en viss skillnad i resonemanget om standardsystem jämfört med tidigare, eftersom ledningen nu talar om möjligheten att använda flera standardsystem, snarare än enbart SAP. Försäkringskassan uppger vidare att en samlad risk- och konsekvensanalys över IT-verksamheten nu genomförs och beräknas vara klar i augusti 2009.

Den ekonomiska redogörelsen är redovisningsmässigt presenterad på myndighetsnivå, där enskilda verksamheter och aktiviteter inte tydligt kan urskiljas. Försäkringskassan uppger att man framöver troligen kommer hålla sig inom nuvarande budgetramar för IT-verksamheten, med kostnader relaterade till PMU (PensionsMyndighetsUtredningen) undantagna.

Avseende kompetensutveckling betonas den kompetensväxling som är nödvändig i och med migreringen av applikationer från Bull till Unix. Detta arbete genomförs i projekt Fenix och riktade kompetenshöjande insatser uppges pågå.

*En inbromsning av IT-utvecklingen har skett.  
En ny utvecklingsstab har inrättats.  
Ledningsmodellen behöver utvecklas vidare.  
IT-kostnader ska rymmas inom befintlig budget.  
Viss kompetensväxling pågår.*

## Bedömningar

Rapporten är översiktlig och kortfattad. Trots att över ett halvår har gått sedan uppdraget gavs Försäkringskassan, har väldigt lite gjorts som adresserar grundproblemen i verksamheten. Istället har den nya ledningen i huvudsak hanterat problemen och den uppkomna krisen genom att stänga ner de projekt man inte ansett sig mäka med att styra och finansiera. Samtidigt har IT-organisationen förhållit sig avvaktande under den utdragna perioden med tillförordnad chef.

Den redovisning som lämnats på regeringens uppdrag kan ses som ett symptom på det nuvarande läget inom Försäkringskassan. Redovisningen visar att man har lyssnat på den framförda kritiken och har viss probleminsikt. Man har dock inte någon klar uppfattning om den framtida IT-utvecklingen och frågorna ska utredas och utvärderas grundligt innan GD är beredd att ange ny inriktning. Dokumentet i sig är en mager skrivbordsprodukt som till stor del endast speglar uppdragets formuleringar. Det har författats av ledningsgruppen, men viktiga delar av organisationen, t ex ekonomi och IT, har tyvärr inte varit inblandade i betydande omfattning.

Försäkringskassan beskriver ett arbetssätt där en flerårig plan bryts ner i ettårsplaner. Det man då refererar till är den så kallade projektportföljen som utvecklingsstaben ansvarar för. Den är dock inte utformad så att projekten är budgeterade, prioriterade och planerade i ett flerårigt perspektiv, utan den består snarare av en lista med tänkbara framtida utvecklingsprojekt och pågående projekt. Ekonomiska ramar för verksamheten ges på årsbasis och allokeringen av budgetmedel till enskilda utvecklingsprojekt är otydlig.

Ekonomiavsnittet i redovisningen saknar detaljerade redogörelser annat än för historiska ekonomiska utfall. Det går inte att utläsa de bakomliggande kostnadsdrivande faktorerna. Kostnader redovisas fortfarande främst ur organisatoriskt redovisningsperspektiv per kostnadsställe, snarare än utgående från kostnadslag. Det är fortfarande inte tydligt hur IT-kostnader kan aggregeras i organisationen annat än på ett grovt sätt, då kostnader inte redovisas uppdelade efter delområden inom IT, såsom efterfrågats i tidigare granskningsrapporter som Statskontoret låtit genomföra:

1. Hårdvara (Plattformar, nätverk)
2. Drift och underhåll
3. Licenser
4. Kompetensutveckling

5. Utvecklingsaktiviteter (inkl större förvaltningsprojekt)
6. Förvaltning (helpdesk, processförvaltning, applikationsförvaltning, ändringshantering mm)
7. Konsultkostnader (per kategori)
8. IT-organisationens övriga kostnader

Avsaknaden av en ändamålsenlig konteringsstruktur begränsar i hög grad möjligheterna till ekonomisk styrning och förmåga att göra prognoser för IT-verksamheten. IT-kostnader försvinner nu in i linjebudgeten och blandas med annan verksamhet, vilket även medför en kort prognoshorisont för totalt ekonomiskt utfall.

I den granskning som genomfördes under maj till september 2008 kom fram att det fanns ett stort behov av kompetensväxling inom Försäkringskassan. Det saknades kompetens såväl om projektledning som om de nya produkterna. Det medförde bland annat att ett stort antal konsulter engagerades. Detta var ett medvetet val av den gamla ledningen. Man ville emellertid inte släppa kompetens om kärnverksamheten, beställarkompetens och IT-kompetens kopplad till kunskap om socialförsäkringen. Den nya ledningen för ungefär samma resonemang.

Det pågår en del kompetensväxlingsaktiviteter inom IT på Försäkringskassan. De mest väsentliga är en satsning på kompetens för att ta emot Fenix-projektets leverans (Cobol på ny plattform) och kompetensutveckling av egen personal inom drift, förvaltning och underhåll av SAP-baserade lösningar. Med de ändrade förutsättningarna har samtidigt riskbilden förskjutits något inom IT: frågor som kompetensväxling mot SAP och beställarförmåga gentemot konsulter har blivit något mindre omfattande och akuta. Behoven av ordning och reda och grundläggande förutsättningar för en effektiv IT-verksamhet kvarstår dock. Risker som relativt sett ökat är relaterade till förmågan att med IT stödja den nya organisationen så att verksamheten kan bedrivas enligt avsett arbetssätt och så att uppskattade besparingspotentialer kan realiseras.

De åtgärder myndigheten planerar att genomföra för att säkerställa en effektiv ledning, styrning och uppföljning räcker inte för att åstadkomma en god kostnadskontroll.

*Försäkringskassans redovisning saknar i hög grad konkreta beskrivningar av genomförda aktiviteter och övertygande framtidsplaner.*

## 4. Styrning och ledning

### Observationer

Året som gått har på många sätt varit omvälvande för Försäkringskassan. Samtidigt som organisation och arbetsformer förändrats i mycket stor omfattning har i stort sett hela myndighetsledningen bytts ut. De personer som fattat avgörande beslut inför och under förändringsprocessen är inte längre kvar i organisationen. Även för styrning och ledning av IT-verksamheten har detta haft en rad konsekvenser.

Under den tidigare IT-direktören Mikael Strömbäck genomfördes en omdirigering från egenutvecklade system till standardsystemet SAP. Detta i kombination med en mycket hög utvecklingstakt dirigerad från förnyelseprogrammet (där prioriteringar mellan organisationsförändringar, utvecklingsprojekt inom IT och lagändringar schemalades) skapade en närmast kaotisk situation inom IT. Organisationen var mycket stressad och hade inte tillräcklig egen kompetens för att klara uppdragen, eller ens planera och budgetera dem med någon precision. Resultatet blev en projektportfölj med otydlig ledning, bristande koordinering och ekonomiska chansen. Varningstecknen fanns och var påtalade på flera håll i organisationen långt innan effekterna slog igenom med full kraft. I den ambitiösa planen för "Försäkringskassan 2.0" fanns dock inte utrymme för tvekan och eftertanke.

Efter att nu i stort sett hela myndighetsledningen bytts ut, är IT-verksamheten inte längre under samma tidspress. Jämfört med tidigare pågår färre stora utvecklingsprojekt. Efter ett antal organisationsrockader har utvecklingsstaben nu ansvaret för underhåll av utvecklingsportföljen och verkar som beredningsorgan, utan operativt ansvar, till myndighetsledningen.

Ett resultat av upplösandet av förnyelseprogrammet är att medarbetare som tidigare arbetade där nu har gått tillbaka till linjeverksamheten. Enligt några respondenter har det inte varit helt okomplicerat. Under förändringsprogrammet var den ordinarie styrningen via objektstyrningsmodellen satt ur spel. Nu när programmet inte längre finns ska linjen träda fram igen, och nu sägs de roller som finns kopplat till objektstyrningsmodellen både på verksamhetssidan såväl som på IT-sidan vara vilna i styrmodellen. De rollbeskrivningar som finns stämmer inte alltid med de arbetssätt som tillämpas.

Under 2009 har Stefan Olowsson som är konsult från TPI (Technology Partners International) hyrts in som IT-direktör med uppgiften att skapa en strukturerad och väl fungerande IT-verksamhet.

*Det finns en ny styrning och ledning av IT-verksamheten,  
men den har ännu inte hittat stabila arbetsformer.*

## Bedömningar

Med den nya ledningen märks en tydlig skillnad i ledningsfilosofi: en centralisering i traditionell myndighetsmening, där alla viktigare beslut fattas av GD och där ledningsgruppen fungerar som ett rådgivande forum. Denna styrningsprincip återspeglas i delegeringsordningen i hela organisationen. Inom IT betyder det att den nya utvecklingsstaben får betydligt mindre makt och inflytande än förnyelseprogrammet och den kortlivade avdelningen för verksamhetsutveckling hade. Det mandat som avdelningen tilldelades innebar till stor utsträckning ett arv av förnyelseprogrammets ansvarsområden.

IT-ledningen börjar nu ta form, men organisationen är fortfarande avvaktande. Oklarheter rörande roller och ansvar behöver klaras upp innan organisationen kan fungera effektivt. Den långa perioden med tillförordnad IT-direktör har i sig varit konserverande och hindrat mer omfattande utveckling av organisation och ledningsformer.

Bristen på långsiktighet i IT-verksamheten påverkar personalen och ökar svårigheten att implementera en lämplig organisation och styrmodell. Den långsiktiga planeringen av verksamheten behövs av såväl tekniska, ekonomiska som arbetsmiljömässiga skäl.

*Ledningsformerna går mot ökad centralisering, vilket skapar viss kontroll, men komplexiteten hos verksamheten kräver ordning och reda långt ut i organisationen för att stabila arbetsformer ska kunna skapas.*

## 5. Målbild för IT

### Observationer

Revideringen av IT-strategin, under ledning av IT-direktören Stefan Olowsson, är ännu inte klar. En viktig observation är att arbetet hittills tycks ske i en begränsad arbetsgrupp där t ex arkitekturrådet ännu inte involverats. Det är inte heller tydligt hur erfarenheter från IT-organisationen i övrigt påverkar utformningen av den nya inriktningen.

SAP har varit lösningsplattformen för några av de problempjekt som Försäkringskassan har haft under 2008, vilket har skapat en skepsis gentemot systemet. En ändring av den strategiska inriktningen för IT kommer innebära att inte enbart SAP används som lösningssystem. Den uttalade ambitionen att använda standardsystem i så stor utsträckning som möjligt kvarstår dock. Rörande den konkreta målbilden för IT och planen framåt råder stora osäkerheter. Den tidigare uttalade strategin att föra över ca 70 % av funktionaliteten till SAP är inte längre aktuell. Vad som ska ersätta den strategin finns ännu inte formulerat.

PMU är en viktig fråga för ledningen av IT-verksamheten, men det finns många frågetecken kring vad den kommer att innebära för Försäkringskassan. Förändringen innebär troligen att delar av Försäkringskassans verksamhet förs över till den nya myndigheten. Hur kommer det att beröra verksamhet och IT-system? Hur ska konsekvenserna omhändertas och finansieras?

Arbetet med PMU pågår i nära samarbete mellan berörda myndigheter. I dagsläget ser sig Försäkringskassan som en potentiell "leverantör" av IT till PMU, men inga definitiva beslut är tagna i frågan.

*Strategin för IT har ännu inte förändrats under den nya myndighetsledningen. I det långa perspektivet saknas fortfarande en tydlig målbild och riktlinjer för vägen framåt.*

### Bedömningar

Det är problematiskt att det i dagsläget saknas en helt giltig IT-strategi och att ledningen anser sig behöva ytterligare utredningstid till augusti 2009 för att kunna ange en ny riktning. Det finns även tecken på att formulerandet av den nya IT-strategin blir en ledningsprodukt med svag förankring hos verksamheten och IT-organisationen. Risker med detta är att viktiga lärdomar från tidigare misstag inte fångas upp och att även den nya målbilden blir svår att uppfylla.

Många av de IT-problem som Försäkringskassan upplevt de senaste åren berodde på brister inom ledning och styrning. I någon mån har svårigheter med att införa SAP som system

spelat roll, men SAP bedöms nu i oproportionerlig utsträckning få skulden för tidigare misslyckanden. Det samma kan förmodligen antas gälla de konsultfirmor som varit inblandade i utvecklingsprojekten.

PMU kommer att innebära mycket stora förändringar för Försäkringskassan. Även i arbetet med att formulera en ny målbild för Försäkringskassans IT, är det viktigt att utreda konsekvenser och risker vid tänkbara PMU-scenarier.

Den förra IT-strategin beslutades utan att konsekvenser var tillräckligt utredda. Det bidrog till en onödigt hög riskexponering i samband med flera stora utvecklingsprojekt. En upprepning av ett sådant misstag skulle vara ödesdigert för en hårt prövad organisation. Det är därför mycket viktigt att den nya strategin tas fram utifrån ett kvalitetssäkrat beslutsunderlag.

*Långsiktig planering och målbild för IT-verksamheten är ett underutvecklat område där behovet av tydlighet är stort.*

## 6. Verksamhet – IT

### Observationer

Projektportföljen, som innehåller planeringen av alla större utvecklingsaktiviteter, ägdes tidigare av förnyelseprogrammet. Inför avvecklandet av programmet genomfördes en studie av hur portföljen fortsättningsvis skulle förvaltas efter programmets upplösning. Man föreslog i utredningen att en ny organisatorisk enhet skulle bildas (avdelningen för verksamhetsutveckling) och ta över många av de ansvarsområden programmet då hade. Denna idé övergavs dock av den nya myndighetsledningen som bedömde att det skulle skapa svårigheter ur styrningssynpunkt att koordinera avdelningen för verksamhetsutvecklings arbete med den ordinarie ledningsdimensionen. Istället bildades utvecklingsstaben, som organisatoriskt underställdes GD, med ansvar för all utvecklingskoordinering.

I den nya utvecklingsstaben som Bengt Stjärnsten ansvarar för, ingår det så kallade projektkontoret som leds av Kerstin Wiklund. Projektkontoret samordnar all utvecklingsplanering, vilket omfattar utvecklingsprojekt inom IT samt hela projektportföljen. Samverkan med verksamheten är dock fortfarande otydlig och utvecklingsstabens arbetsformer finns inte definierade. Bristande styrning gör exempelvis att projektkontoret ibland vänder sig till ekonomistaben för att få stöd med verksamhetsprioriteringar.

Det har redan nämnts att det nu pågår färre utvecklingsprojekt än tidigare. I dagsläget genomförs ett antal utredningar för att ge ledningen underlag att fatta beslut om projektens framtid. I och med denna inbromsning har situationen för IT förändrats från överbelastning och hög stress till ett hanterbart antal projekt som måste genomföras oavsett strategisk inriktning. Dessa projekt kommer att avslutas inom de närmaste åren och därefter finns inga mer omfattande projekt beslutade.

Utvecklingsfokus inom Försäkringskassan ligger på automatisering – med målet att återanvända en större del av den information som samlas in om den enskilde medborgaren, samt att underlätta ärendehandläggningen. Inbromsningen av utvecklingstakten har dock lett till att de viktigaste IT-leveranserna inom automatisering inte längre finns inplanerade. Funktionalitet som inte levererats berör kanalflytten, stödet till telefonsupport och egenservice. Dessa leveranser är väsentliga för att åstadkomma det nya arbetssättet och var centrala för de nyttovärderingar som låg till grund för förnyelseprogrammet. Organisationen försöker nu hitta fungerande arbetsformer och fylla igen luckorna i processerna som de uteblivna leveranserna skapat.

*Samverkan mellan IT och verksamheten är fortfarande otydlig och utvecklingsstabens arbetsformer finns inte definierade. Utvecklingsprojekt inom IT, som är väsentliga för organisationens arbetssätt, har ännu inte levererats.*

## Bedömningar

De uteblivna leveranserna drabbar organisationens mål avseende automatisering och ändrade arbetssätt. Den nya organisationens behov av IT-stöd kommer inte att tillfredsställas i den utsträckning som avsågs vid organisationsutformningen. De system som nu är i bruk är inte väsentligt förenklade eller mer effektiva jämfört med tidigare. En konsekvens av det är att det nya arbetssättet inte stöds fullt ut och ger en annan ärendebelastning än avsett, då kundmöten måste ske genom traditionella kanaler i större utsträckning än organisation och arbetssätt utformats för.

På grund av bristande samverkan mellan kärnverksamhet och IT är det svårt för ledningen att prioritera rätt utvecklingsprojekt. Styrningen av utvecklingsportföljen behöver tydliggöras och verksamhetens påverkan på innehållet behöver säkras.

Många medarbetare uppges vara frustrerade över hur förändringsarbetet gått till, men det finns samtidigt ingen tydlig uppfattning om huruvida den nya organisationen är bra eller dålig. Dels beror detta på stora omställningar, dels beror det på att en stor del av personalen jobbar med nya arbetsuppgifter.

*Den nya organisationens IT-stöd ser ut att dröja, med ineffektivitet i kärnverksamheten som följd.*

## 7. Kompetenssituation och konsultberoende

### Observationer

Det saknas alltså en strategi och en tydlig plan för egen kompetens och konsultberoende. Generellt försöker Försäkringskassan avveckla konsulter inom förvaltning och underhåll. För roller med ansvar för frågor som rör både IT och kärnverksamhet har Försäkringskassan som målsättning att endast ha intern personal. Detta uppfylls inte fullt ut idag, då till och med linjecheferoller i vissa fall innehåller konsulter.

Det pågår en del kompetensväxlingsaktiviteter inom IT på Försäkringskassan. De mest väsentliga är en satsning på kompetens för att ta emot Fenix-projektets leverans (Cobol på ny plattform) och kompetensutveckling av egen personal inom drift, förvaltning och underhåll av SAP-baserade lösningar. Just nu pågår även rekrytering av personal för att klara av kompetensbehoven för SAP-systemen som nu är implementerade. Trots dessa initiativ är Försäkringskassan fortfarande mycket beroende av konsulter och kommer att vara så de kommande tre till fem åren – även vid nuvarande lägre utvecklingstakt.

Det är fortfarande viktigt att Försäkringskassan har en god beställarkompetens gentemot systemleverantörer och konsulter – särskilt gäller detta myndighetens IT-arkitekter och projektledare.

*Det pågår kompetenshöjande aktiviteter men det saknas strategi, planering och tydlighet i frågor som handlar om egen kompetens och konsultanvändande inom IT.*

## Bedömningar

Försäkringskassan har i stor utsträckning använt konsulter inom test och utveckling. Det har lett till en situation där den egna personalen inte har detaljkunskaper nog att klara förvaltningsuppgifter på egen hand, utan väsentlig kompetensväxling. Med de ändrade förutsättningarna har dock riskbilden förskjutits något inom IT: frågor som kompetensväxling mot SAP och beställarförmåga gentemot konsulter har blivit något mindre omfattande och akuta.

Behoven av ordning och reda och grundläggande förutsättningar för en effektiv IT-verksamhet kvarstår. Risker som relativt sett ökat är relaterade till förmågan att med IT stödja den nya organisationen så att verksamheten kan bedrivas enligt avsett arbetssätt och så att uppskattade besparingspotentialer kan realiseras.

De resonemang som den nuvarande ledningen för gällande konsulter skiljer sig inte principiellt från förra ledningens. Inriktningen att ha egen personal för kärnverksamhetsnära roller och i linjen kvarstår. Konsulter ses fortfarande som komplement som är nödvändiga för att bedriva en effektiv verksamhet.

*Kompetenssituationen inom IT  
är mindre kritisk nu än för ett år sedan.*

## 8. Ekonomisk planering och IT-kostnader

### Observationer

Försäkringskassan uppger att man har för avsikt att göra en längre verksamhetsplan för IT-projekten. Kortsiktighet har tidigare utgjort en svag punkt för Försäkringskassan, och detta har kritiserats i tidigare granskningar. Ambitionen är nu att ha en treårsplan och en ettårsplan som ska underlätta för IT att planera mer långsiktigt. I dagsläget planeras dock fortfarande varje år för sig, enligt den traditionella budgetprocessen.

Enligt förnyelseprogrammets nyttokalkyl skulle 120 mnkr levereras i nyttoeffekter under 2008. De beräknade effekterna visade sig inte stämma och nyttomålet uppfylldes därför inte. Under programmets gång förändrades dock innehållet i nyttokalkylen flera gånger och nya nyttoskapande aktiviteter inkluderades i kalkylen. Detta förfarande har grumlat målbilden och arbetet med att följa upp nyttokalkylerna är mycket svårt att genomföra.

Nyttokalkylen låg även till grund för prioriteringen av utvecklingsprojekt och utgjorde även i förlängningen hela organisationens färdplan. Nu när den planen inte längre används så finns således inte någon effekthemtagningsplan och inte heller något underlag för en tydlig prioritering och utvecklingsplanering.

Efter att utvecklingsplanen reviderats, ligger nu kostnaderna för IT inom myndighetens finansierbara kostnadsram. Av IT-budgeten består ca 70 % av förvaltningskostnader och resterande 30 % är utvecklingsbudget. Den senare delen är inte projektallokerad från ekonomistaben utan är en finansierad ram för verksamheten som ägs av GD. Utvecklingsbudgeten är enligt ledningen inte fullt in-tecknad av pågående projekt.

*Den ekonomiska planeringshorisonten är fortfarande kort och nyttokalkylen används inte längre för ekonomiska prioriteringar.*

### Bedömningar

Den varierande hanteringen av nyttokalkylen och bristen på uppföljning gör att realisering av nyttor bakom förnyelseprogrammet sannolikt aldrig kommer att kunna verifieras. Effekthemtagningarna är även osäkra på grund av bristande metoder för att följa upp eventuella besparingar.

Utan en aktuell nyttokalkyl eller annan tydlig utvecklingsinriktning har organisationen svårigheter att prioritera mellan tänkbara utvecklingsprojekt. Det gör att de ekonomiska resurserna riskerar att användas ineffektivt.

Med enbart begränsat utrymme kvar i utvecklingsbudgeten kommer kärnverksamheten att få vänta med att implementera de nya arbetssätten fullt ut, då det under 2009 inte finns pengar för att utveckla de automatiserade stöden.

Generellt har den ekonomiska planeringen och uppföljningen för IT inte förändrats i någon betydande utsträckning jämfört med tidigare granskningar – vare sig till karaktär eller till framförhållning. Behovet av tillförlitliga prognoser har dock minskat då utvecklingsportföljen nu är betydligt decimerad jämfört med tidigare.

*Det kommer troligen inte att vara möjligt för Försäkringskassan att påvisa realiserade nyttor i någon större utsträckning. Den ekonomiska planeringen och uppföljningen har inte ändrats väsentligt sedan tidigare granskningar.*

## 9. Rekommendationer

Liksom vid tidigare granskningar finns ett antal punkter som Försäkringskassan rekommenderas agera på. Även om omständigheterna nu är väsentligt annorlunda, så kvarstår i stor utsträckning tidigare lämnade rekommendationer:

1. Rörande styrning och ledning behöver organisationen förtydligas så att processer, roller och ansvar reds ut.
2. Det behövs en ny IT-strategi som visar hur kärnverksamheten ska få det stöd som behövs. Strategin behöver vara förankrad och realistisk nog att genomföra med tillgängliga resurser.
3. Målbilden inom IT är otydlig. Det behövs större långsiktighet i planeringen av IT-verksamheten, speciellt kopplat till den övergripande utvecklingskartan som Försäkringskassan arbetar med.
4. På ekonomiområdet är det fortfarande svårt att se helheten gällande IT-kostnaderna: oavsett var sådana dyker upp i organisationen behöver de tydliggöras, kunna följas upp och prognostiseras. Viktigt är också att införa en kontomodell som synliggör vilka typer av IT-kostnader det rör sig om.
5. Kompetensutvecklingen behöver kopplas tydligare till de behov som utvecklingsprojekten och PMU-arbetet skapar. Speciellt viktigt är den beställarkompetens gentemot systemleverantörer och konsulter som behöver finnas främst hos myndighetens egna IT-arkitekter och projektledare.
6. Det behövs en genomtänkt strategi för konsultberoende på IT-området. En sådan strategi bör bygga på en föregående konsekvensutredning.

## 10. Referenser

1. Regeringens uppdrag till Försäkringskassan
2. Regeringens uppdrag till Statskontoret
3. Projektportföljen - maj 2009
4. Diverse arbetsmaterial från Försäkringskassan

## 11. Kontaktuppgifter

### **Mats Feldtmann**

Principal, Public Services

Tel +46 8 519 510 00

Fax +46 8 519 511 50

Mobil +46 736 88 96 63

E-post [mats.feldtmann@xlent.se](mailto:mats.feldtmann@xlent.se)

### **XLENT Strategy**

Regeringsgatan 67

111 56 Stockholm