

Analys i verksamhetsutveckling

Nuläge med Verksamhetsutvecklingsprocessen

Dnr: 005242-2017

Ansvarig chef: Jon Dutrieux, VO-chef på avdelningen Analys och prognos

Upplysningar: Sara Johansson och Olof Rosander, analytiker på avdelningen Analys och prognos

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och frågeställningar	4
Metod.....	5
Effektmål och effektuppföljning	7
Hur arbetar utvecklingsprojekten med att identifiera effekter och effektmål?	7
Hur arbetar myndigheten med att följa upp effektmålen?	8
<i>När sker uppföljningarna?</i>	9
<i>LSU:s samlade erfarenhetsåterföring</i>	9
<i>Hur används uppföljningarna?</i>	10
Styrning och stöd i VBB-mallen	11
Granskning av VBB-mallen	11
Identifierade utvecklingsområden	13
Problem- och behovsanalyser som grund för effektanalyser	13
<i>Fokusera på problem, behov och effekter i den tidiga fasen</i>	14
Förenklad styrning och förbättrat stöd.....	14
<i>Utgå från verksamhetslogik i styrning och stöd</i>	15
<i>Ta fram stringenta styrnings- och stöddokument för analyser</i>	16
Drivkrafter att ta fram analyser och uppföljningar	16
<i>Undersök drivkrafter och beställar- och utförarkompetens</i>	17
Referenser	18

Sammanfattning

Avdelningen för Analys och prognos (AP) ansvarar för ett av tre deluppdrag inom det förändringsinitiativ som syftar till att förbättra Försäkringskassans verksamhetsutveckling med it-inslag. AP ska fokusera på det analysarbete som görs inom ramen för myndighetens utvecklingsarbete.

Föreliggande rapport är den första leveransen av den andra avrapporteringen av AP:s uppdrag. Vi beskriver det analysarbete som sker i den tidiga fasen i myndighetens verksamhetsutveckling. De områden vi belyser rör styrning och stöd, effektmål och effektuppföljning, samt drivkrafter att ta fram analyser och uppföljningar.

Vi har genomfört intervjuer och granskat mallen för verksamhetens behovsbeskrivning (VBB), vilket är det första formella dokumentet som tas fram i arbetet med verksamhetsutveckling.

Utifrån vår genomgång av det empiriska materialet kan vi identifiera tre utvecklingsområden: 1) problem- och behovsanalyser som grund för effektanalyser, 2) förenklad styrning och förbättrat stöd, och 3) drivkrafter att ta fram analyser och uppföljningar.

Problem- och behovsanalyser som grund för effektanalyser

Vi menar att det är nödvändigt att fundera över vilka slags analyser som ska göras inför beslut om verksamhetsutveckling. Det handlar om två aspekter: Dels vad som faktiskt är möjligt att med tillräcklig säkerhet säga något om. Dels vad som krävs för att fatta ett tillräckligt underbyggt beslut. Vi tror att fokus bör ligga på väl genomförda analyser av problem, behov och effekter, snarare än på lösningar, genomförande och resurser.

Förenklad styrning och förbättrat stöd

Vi tror att myndighetens verksamhetsutveckling skulle gynnas av ett strategiskt verktyg för att lyfta blicken och se helheten. Verksamhetslogik skulle kunna vara ett sådant verktyg.

I verksamhetsutvecklingsprocessen hänvisas till en stor mängd stöddokument, beskrivningar, riktlinjer och mallar, som finns tillgängliga både på Fia och på sidorna som hör till PejL. Vi ser ett behov av att rensa i och minska antalet styrande och stödjande dokument, liksom att förbättra innehållet i dokumenten; instruktionerna behöver förtydligas och förenklas.

Drivkrafter att ta fram analyser och uppföljningar

Frågan om drivkrafter har vi inte undersökt empiriskt i tillräcklig grad för att kunna ge en bild av hur det ser ut på myndigheten. Det är frågor som vi får anledning att återkomma till i vår andra leverans.

Inledning

Bakgrund

Hösten 2016 påbörjades ett förändringsinitiativ med syfte att förbättra myndighetens verksamhetsutveckling med it-inslag.¹ Initiativet består av tre delprojekt, där avdelningen för Ledningsstöd (LS), It-avdelningen (IT) och avdelningen för Analys och prognos (AP) drev varsitt uppdrag. Adriana Lender är ansvarig för initiativet.

Den översyn av hela utvecklingsportföljen som utvecklingsstaben på avdelningen för Ledningsstöd (LSU) har haft ansvar för, återrapporterades i februari 2017.² Resterande delar av deras deluppdrag integrerades i LSU:s ordinarie linjeverksamhet.

Uppdraget om införandet av nya styrmodeller och arbetsmetoder (IASA), som IT ansvarar för, ska slutrapportera sitt arbete under 2017. Som en del i detta uppdrag genomförs en pilot inom bidragsdelen vid avdelningen för Barn och familj (BF). I piloten är avsikten att praktiskt pröva den agila arbetsmetoden *scaled agile framework* (SAFe).

AP:s uppdrag består av två etapper och handlar om att utreda hur det analytiska arbetet till stöd för myndighetens verksamhetsutveckling kan förbättras. Målet med uppdraget är att ”Försäkringskassan ska kunna säkerställa att de förstudier som genomförs håller innehållsmässigt hög kvalitet, samt att de föreslår lösningar som tydligt tar omhand de problem de förväntas lösa.”³

I avrapporteringen⁴ av etapp 1, som publicerades i februari 2017, beskrev vi brister i de analyser som görs inför utvecklingsprojekt med it-inslag. Vi identifierade tre åtgärdsområden som skulle kunna leda till mer ändamålsenliga analyser: tydligare styrning av analyserna, bättre stöd för att genomföra analyser och tydligare incitament för att använda analyser som faktiskt underlag i beslut om verksamhetsutveckling.

Syfte och frågeställningar

I etapp 1 av AP:s uppdrag tog vi ett helhetsgrepp på det analysarbete som sker inför att utvecklingsprojekt med it-inslag startar, eftersom syftet var att ”identifiera var i analysarbetet kvaliteten oftast brister och varför”.⁵ Det

¹ Se *Effektiv IT-styrning i Försäkringskassan*, 2016, för en beskrivning av deluppdragen.

² Se *Fördjupad analys. Slutrapport Översyn projektportföljen*, 2017.

³ *Effektiv IT-styrning i Försäkringskassan*, 2016, s. 8.

⁴ *Analys inför verksamhetsutvecklingsprojekt – vad kan göras bättre?*, internt pm, 2017:1.

⁵ *Analys inför verksamhetsutvecklingsprojekt – vad kan göras bättre?*, internt pm, 2017:1, s. 10.

betyder att vi undersökte analyser av såväl problem, behov och lösningar som effekter.

Effektanalys är en särskilt viktig del av det analysarbete som görs inför att ett projektgenomförande inleds. Vi kunde emellertid konstatera att dessa analyser brister i tydlig koppling till dels de problem som ska lösas och de behov som ska mötas, dels myndighetens inriktningsmål. Målen var heller inte alltid möjliga att nå och att mäta.⁶ I denna första leverans av etapp 2 utvecklar vi därför vårt resonemang om effekter, effektmål och effekttuppföljningar.

I etapp 1 granskade vi ett 20-tal utvecklingsprojekt utifrån de obligatoriska Pejldokumenterna. Vi bedömde projektens svar, men tittade inte närmare på vilken styrning och vilket stöd som dessa dokument ger. Det avser vi att göra i denna etapp.

Tiden vi har till vårt förfogande medger dock att vi endast granskar mallen för verksamhetens behovsbeskrivning (VBB), vilket är det första formella dokumentet som tas fram i arbetet med verksamhetsutveckling. Vidare avgränsar vi oss till att granska de delar av VBB-mallen som berör analyser där verksamheten, det vill säga sakavdelningarna, har huvudansvaret.

Vi kommer att beakta andra stödjande dokument avseende effekter, eftersom arbetet med att identifiera effekter påbörjas redan i samband med att VBB:et tas fram.

Syftet med etapp 2 är ta fram förslag på styrning och stöd vid analyser i verksamhetsutveckling med it-inslag. I föreliggande rapport kommer vi att beskriva ett nuläge utifrån Verksamhetsutvecklingsprocessen⁷ och med fokus på effekter. I den andra leveransen återkommer vi till förslag på styrning och stöd vid analyser, där även en tänkbar övergång till SAFE som modell för att bedriva verksamhetsutveckling beaktas.

Vi avser att besvara följande frågor:

1. Hur ser kraven på analys ut i den inledande fasen av befintlig verksamhetsutvecklingsprocess? Hur ser styrningen och stödet ut?
2. Hur arbetar myndigheten med effekter och effektmål, samt effekttuppföljning?
3. Hur ser drivkrafterna ut att ta fram analyser och uppföljningar i verksamhetsutveckling med it-inslag?

Metod

I etapp 1 av vårt uppdrag gick vi igenom de obligatoriska Pejldokumenterna för drygt 20 utvecklingsprojekt och skickade ut en enkät till ansvariga inom

⁶ Se *Analys inför verksamhetsutvecklingsprojekt – vad kan göras bättre?*, internt pm, 2017:1, s. 19–20.

⁷ Se *Verksamhetsutvecklingsprocessen*, Ver 3.0. I denna process används Pejl som projektstyrningsmodell; det hänvisas till mallar och stöd, samt beslutspunkter i Pejl.

dessa projekt – projektägare, projektledare, aktivitetsledare eller liknande. Vi genomförde också ett fåtal intervjuer med stödroller på LSU och utvecklingsstrateger.

För att komplettera och fördjupa bilden som framkom i etapp 1 har vi valt att i etapp 2 intervjua samtliga utvecklingsstrateger⁸, två effektcontrollrar⁹ och två projektcontrollrar¹⁰ på LSU. Slutligen har en controller på ekonomistaben på avdelningen för Ledningsstöd (LSE) intervjuats. Det är hen som i praktiken ser till att besparingseffekter räknas av från respektive avdelnings budget.

Dessa intervjuer genomfördes under våren 2017 och berörde bland annat styrning, stöd, effekter och drivkrafter att efterfråga analyser. Vi var intresserade av att fånga stödrollernas erfarenheter av analysarbete vid verksamhetsutveckling. Vi har även tagit del av sammanställningar av effektuppföljningar, samt några exempel på goda uppföljningar.

Vi har dessutom granskat myndighetens VBB-mall, som hör till Verksamhetsutvecklingsprocessen, men som formellt sett inte är en del av Pej1, för att undersöka vilken styrning och vilket stöd avseende analyser detta dokument ger.

⁸ Utvecklingsstrategerna ansvarar för att inom sina respektive avdelningar följa upp och styra arbetet med de utvecklingsprojekt som ingår i avdelningsportföljen. Detta på uppdrag av portföljägaren (avdelningschefen).

⁹ Effektcontrollrarna ger stöd inom sina respektive avdelningar när effektuppföljningar ska göras – eller så gör de uppföljningarna.

¹⁰ Projektcontrollrarna på LSU ansvarar för att göra en samlad analys av de effektuppföljningar som utvecklingsprojekten själva gör efter projektens avslut. De fungerar även som ett stöd i uppföljningen.

Effektmål och effektuppföljning

I etapp 1 av AP:s uppdrag togs som sagt ett helhetsgrepp på det analysarbete som sker inför att utvecklingsprojekt startar. I denna första leverans av etapp 2 utvecklar vi vårt resonemang om analyser av effekter.

I de följande avsnitten beskriver och diskuterar vi hur utvecklingsprojekten arbetar med effekter, effektmål och effektuppföljning.

Hur arbetar utvecklingsprojekten med att identifiera effekter och effektmål?

Effekt definieras på Försäkringskassan som ”en mätbar förändring vilken uppfattas som positiv av en eller flera intressenter och som bidrar till ett eller flera verksamhetsmål”.¹¹

Enligt LSU är effekt ett annat ord för ett mål som ännu inte är nivåsatt. Det betyder att det ännu inte är beskrivet hur långt, till vilken nivå eller vilken förflyttning projektet ska nå. När nivån är bestämd och det är definierat hur den ska mätas och följas upp, kallas det nivåsatta målet för ett *effektmål*. En nivåsatt effekt är således ett effektmål.¹²

Inför projekt fattar verksamhetsansvarig chef beslut om att påbörja en *effektanalys*, som genomförs under det som Försäkringskassan kallar förstudiefasen. Syftet med effektanalysen är att analysera effekterna av en tänkt insats och ta fram ett styrande underlag i form av ett verksamhetens beslutsunderlag (VBU) för ett eventuellt genomförande. Effektanalysen ligger därmed till grund för beslut om att starta en projektanalys, vilken sker i början av projektgenomförandet.¹³

Men redan i den fas som föregår förstudiefasen påbörjas arbetet med att identifiera effekter och hur de ska uppnås.¹⁴ Detta arbete resulterar i ett verksamhetens beslutsunderlag (VBB). Arbetet med att identifiera effekter sker alltså både i fasen inför förstudiefasen och under själva förstudiefasen. Dock sätts inte nivån på effekterna i VBB:et, utan framtagande av effektmål blir aktuellt först i VBU:et.

För att effektmålen ska vara ändamålsenliga bör de ha en tydlig koppling till dels de problem som ska lösas och de behov som ska mötas, dels

¹¹ Försäkringskassan använder E-delegationens definition (vilken beskrivs i *Vägledning i nyttorealiserings*. Version 2.0, 2014). I E-delegationens vägledning används begreppet nytta likställigt med Försäkringskassans definition av effekt. (*Effektstyrning – en del av Försäkringskassans målstyrning*, 2017-02-01, s. 1.)

¹² *Effektstyrning – en del av Försäkringskassans målstyrning*, 2017-02-01, s. 1.

¹³ ”Inför projektstart” på Fia, <http://fia.sfa.se/Styrning/Styrning-utveckling-forvaltning/projstyrning/inforprojstart/Sidor/default.aspx>.

¹⁴ *Verksamhetens behovsbeskrivning*, version 18, s. 4.

myndighetens inriktningsmål. Målen bör dessutom vara möjliga att uppnå och mäta. Hur effektanalysen ska genomföras är däremot inte styrt, utan flera alternativ är möjliga,¹⁵ även om förstudiemodellen i sig ska tillämpas om effektanalysen genomförs i form av en förstudie.

Används förstudiemodellen kompletteras den ofta med en så kallad verksamhetsanalys som en del av förstudiearbetet. Verksamhetsanalysen har i stora drag samma aktiviteter som förstudiemodellens första två arbetssteg. Skillnaden är att verksamhetsanalysen fördjupar dessa steg genom sättet att arbeta med scenarier och verksamhetskrav.¹⁶ I detta arbete bistår verksamhetsanalytiker på ITT. De steg i förstudiemodellen där lösningsförslag tas fram och preciseras ingår däremot inte i verksamhetsanalysen.¹⁷

Vår slutsats från etapp 1 är dock att analyser i utvecklingsprojekt med it-inslag uppvisar flera brister. I korthet bedömde vi att:

- Problem, behov och mål inte är kvantifierade i tillräcklig utsträckning.
- Konsekvenser utifrån identifierade behov och problem utreds och kvantifieras för sällan.
- Kopplingen till de strategiska målen är svag.
- Erfarenhetsåtervinningen brister.
- Dokumentation av analyser sker i för liten utsträckning.

Åtminstone de tre första bristerna har en direkt koppling till det vi anser innehållsmässigt bör rymmas inom en effektanalys. Därmed kunde vi i etapp 1 konstatera att de effektanalyser myndigheten faktiskt genomför inte är tillräckliga för att kunna fatta välgrundade beslut om ett genomförande av verksamhetsutveckling.

Hur arbetar myndigheten med att följa upp effektmålen?

Vem som är ansvarig för att följa upp effektmålen i ett utvecklingsprojekt fastställs i effekthemtagningsplanen. För det mesta är det den avdelning som projektägaren hör till, och i praktiken avdelningens effektcontroller. Controllern ska utifrån sin sakkunskap om den aktuella avdelningen se till att effektmålen bedöms och mäts på lämpligt sätt.

Även om respektive avdelning ansvarar för sin egen uppföljning är det vanligen LSU:s projektcontrollrar som initierar uppföljningen och stödjer

¹⁵ *Analyser inför verksamhetsutvecklingsprojekt – vad kan göras bättre*, internt pm, 2017:1, s. 11, 19.

¹⁶ *Verksamhetsanalys*, 2014-03-25, version Rev B, s. 33.

¹⁷ Verksamhetsanalysens steg 2–5 är en förstärkning av förstudiemodellens steg 1 (beskriv nuläge). Verksamhetsanalysens steg 6–12 är en förstärkning av förstudiemodellens steg 2 (analysera förändringsbehov). Förstudiemodellens steg 3–5 (där lösningsförslag tas fram och preciseras) ingår inte i verksamhetsanalysen. (*Verksamhetsanalys*, 2014-03-25, version Rev B, s. 33)

arbetet med den. Ibland är det fråga om en gemensam effekthemtagning, det vill säga att flera avdelningar ska ta hem effekter. Då finns det, utöver avdelningarnas egna planer – vilka mer i detalj beskriver hur effekterna ska tas hem – en gemensam uppföljningsplan.

När sker uppföljningarna?

Det vanligaste är att projekt följs upp för sista gången inom ett år från att projektet har slutat vara aktivt. Det förekommer att effekter följs upp under många år, enligt LSU, men det är ovanligt. En effektcontroller framhåller att det vore önskvärt att följa upp effekter på längre sikt, efter kanske två till tre år.

LSU sammanställer de effekter som respektive avdelning har ”tagit hem”. De redovisar detta dels som en del av Försäkringskassans samlade uppföljning, dels som en samlad erfarenhetsåterföring en gång per år för alla projekt som avslutades under föregående år. Denna erfarenhetsåterföring föredras i taktiskt utvecklingsforum (TUF) för projektägare och utvecklingsstrateger, och därefter för Försäkringskassans ledningsgrupp.

LSU:s samlade erfarenhetsåterföring

LSU gör som sagt en årlig uppföljning av effektmålen – en erfarenhetsåterföring – då de sammanställer och analyserar projektens uppföljningar. I sin uppföljning grupperar de effektmålen i nio kategorier. Varje kategori utgörs alltså av flera effektmål. LSU har valt att använda sig av kategorier för att kunna jämföra olika effektmål, och har hållit fast vid dessa kategorier för att kunna jämföra över tid, oavsett myndighetens inriktning.

De nio kategorierna är:

- uppfyllt lagkrav
- effektivisera administrationen vid lagkrav
- statistikföring lagkrav/produktionsstatistik
- bli kvitt extern revisionsanmärkning
- ökad kundservice
- höjd kvalitet för verksamhet
- ökad produktivitet/tidsbesparing verksamhet
- sänkt risk i IT-system eller handläggning
- besparingar

Försäkringskassan delar upp effekter i besparingseffekter och så kallade kvalitativa effekter. Besparingseffekterna är de tydligaste effekterna, men bedöms samtidigt vara relativt begränsade. För 2016 uppskattades de till 11 miljoner, att jämföra med en utvecklingskostnad på närmare 700 miljoner. För 2017 är bedömningen 18 miljoner och för 2018 63 miljoner. Notera dock att dessa siffror brukar revideras nedåt med tiden.

Besparingseffekter kan tas hem genom att den avdelning där besparingen uppstår får minskad budget. De andra effekterna kvantifieras inte i samma

utsträckning, vilket gör det svårt att säga hur de kan tas hem, det vill säga om de kan motivera en förändring av något slag. Det saknas dessutom ett systematiskt tillvägagångssätt för hur dessa effekter ska värderas. Detta försvårar jämförelser och prioriteringar mellan den utveckling som leder till besparingar och den kvalitetshöjande utvecklingen som exempelvis gäller rättssäkerhet och service.¹⁸

Hur används uppföljningarna?

Det är inte tydligt hur erfarenhetsåterföringarna används praktiskt i portföljstyrningen av myndighetens utvecklingsprojekt. Det finns inga explicita spår i de inledande analyserna och förstudierna av hur tidigare erfarenheter och effekter bidrar till att motivera och prioritera nya projekt. När det gäller besparingseffekter handlar effekthemtagningen främst om att minska antal heltidsarbetare per år. Hur övriga effekter omhändertas är mer oklart.

Även om det sker en effekthemtagning av en besparingseffekt inom en avdelning, är det emellertid inte tydligt i vilken utsträckning denna får genomslag vid nästa budgetrevidering. Detta då det görs en sammanvägd bedömning av samtliga faktorer som kan motivera förändringar i budgeten.

Omkring fyra till fem gånger per år lämnar LSE förslag på revideringar i avdelningarnas budgetar. Vid flera av dessa tillfällen stämmer LSE av med LSU vilka besparingar som pågående och avslutade projekt antas ha lett till. I sina förslag på budgetrevideringar tar LSE hänsyn till dessa besparingar, liksom till andra förändrade förutsättningar. Efter diskussion mellan berörda avdelningschefer och generaldirektören beslutas om eventuella revideringar av avdelningarnas budgetar.

LSE väger alltså samman olika faktorer – där besparingseffekter från utvecklingsprojekt är en faktor – i sina förslag på budgetrevideringar. Därmed blir det svårt att härleda aktuella revideringar till specifika besparingseffekter. Det skulle kunna betyda att den faktiska effekten på respektive avdelnings budget skiljer sig från den som LSU har fastställt. Slutsatsen blir att inte ens för den effekt som faktiskt används konkret går det att tydligt säga hur stort genomslag den får.

¹⁸ E-delegationen skriver apropå vikten av att kunna jämföra olika utvecklingsprojekt med varandra: ”Att kunna jämföra olika förändringsinsatser med och mot varandra kräver att man har ett enhetligt mått för att jämförelsen och i slutändan prioriteringen ska resultera i det mest optimala resursutnyttjandet, där organisationen får mest utväxling av den gjorda investeringen. (*Vägledning i nyttorealiserings*, version 2.0, s. 36)

Styrning och stöd i VBB-mallen

I den inledande fasen av verksamhetsutvecklingsprocessen ska förändringsbehov rörande såväl verksamheten som it analyseras och beskrivas. Detta arbete ska resultera i ett verksamhetens behovsbeskrivning (VBB), som är det första formella dokumentet för utvecklingsprojekt med it-inslag.¹⁹

Det är således inför framtagandet av VBB:et som analysarbetet påbörjas; brister det i de analyserna torde det ha stor inverkan på hur resten av utvecklingsarbetet fortlöper. Väl genomförda problem- och behovsanalyser är dessutom avgörande för att kunna göra kvalitativa effektanalyser.

Mot bakgrund av detta har vi valt att granska myndighetens VBB-mall utifrån vilken styrning och vilket stöd den ger avseende analyser. Granskningen kommer att ligga till grund för våra förslag på förbättrande åtgärder i analysarbetet. Dessa förslag presenterar vi i den andra leveransen av vårt uppdrag.

Granskning av VBB-mallen

Nuvarande version av VBB ska tas fram i den inledande fasen av verksamhetsutvecklingsprocessen. Särskild vikt ska, enligt processen, ägnas åt frågan om it-utveckling är nödvändig för att lösa det beskriva förändringsbehovet.

VBB:et består av tre delar, där verksamheten beskriver identifierat förändringsbehov i del 1, IT bedömer behov av it-utveckling i del 2, och utvecklingsbehovet sammanställs av verksamhet och IT gemensamt i del 3.

Vi har gått igenom VBB-mallen, rubrik för rubrik. Nedan följer en sammanfattning av våra observationer av styrning och stöd i mallen:

- Del 1 berör verksamheten, men redan i denna del riktas stort fokus mot tänkbar påverkan och behov av it-utveckling. Inom ramen för beskrivningen av det som ska tas fram ska man svara på vilka it-tjänster som berörs, hur kommande förvaltning påverkas, om behov av nytt it-stöd finns, etcetera.
- Del 2 innefattar i sig analys av sådant som rör IT:s ansvarsområde, men vi har i detta skede inte tittat närmare på denna del.
- I del 3 efterfrågas en bedömning av effektnivå utifrån den beskrivning som har gjorts i den första delen. Denna bedömning kräver dels att en gedigen analys är genomförd i del 1, dels i sig att

¹⁹ Se *Verksamhetsutvecklingsprocessen*, Ver 3.0, s. 8–11.

ytterligare analys genomförs i detta steg. Stöd för detta saknas i mallen, där exempelvis de valbara nivåerna på kvalitativa eller externa effekter inte närmare beskrivs eller exemplifieras.

- Begrepp förklaras inte i tillräcklig utsträckning för att underlätta förståelsen av vad som efterfrågas. Ett exempel är begreppet faktagrund, som används i samband med beskrivningen av vad som ska anges under önskvärd effekt.
- Flera olika typer av analys efterfrågas inom ramen för ett fåtal punkter i VBB-mallen.
- I vissa fall kan det till synes handla om en ruta att bara fylla i, exempelvis att man ska uppge berörda processer, men i grunden måste svaret baseras på en bakomliggande analys.
- I andra fall efterfrågas en omfattande analys, exempelvis ”beskrivning av behov/problem kopplat till verksamhetens mål och strategi, samt beskrivning av nuläge”, utan att något egentligt stöd för denna analys finns i mallen eller i referens till annat stödmaterial.
- Det är i vissa fall inte tydligt vad som efterfrågas under en viss punkt i mallen. Ett exempel är punkten om önskvärd effekt, där man ska besvara frågan ”vad ska uppnås/vilken effekt?” I kommentaren till punkten uppmanas man att kortfattat beskriva ”den faktagrund som effekterna baseras på”. Detta är i sig en otydlig formulering; handlar det om att motivera varför man *önskar* att en viss effekt ska uppnås, eller varför man *tror* att en viss effekt kommer att uppnås? Eller handlar det om något annat än att motivera sitt svar? Enkelt uttryckt är önskvärd effekt, vilken effekt som ska uppnås och ”faktagrund som effekterna baseras på” tre visserligen närliggande, men ändå olika, saker.
- Ytterligare ett exempel på när det både efterfrågas många olika saker och krävs omfattande analys, är punkten där man ska beskriva vad som ska göras för att uppnå de identifierade effekterna. Här uppmanas man att fundera över förvaltning, inköp och framtida statistikbehov, samt vilka processer och it-stöd som berörs. Dessutom ska beskrivningen innehålla ”de verksamhetsförändringar som krävs för att uppnå effekterna och vilka som berörs av effekterna, d.v.s. både förändringsinsatsen och de nödvändiga leveranserna (t.ex. förändrad process, ny organisation, nytt IT-stöd, etc.)”.

Vi tolkar det som att man inte bara ska redogöra för vad projektet i sig ska göra, utan även vad som krävs av övriga organisationen, för att uppnå effekterna. Vidare ska man redogöra för vilka som berörs av effekterna. Detta är en krävande uppgift, där frågor om olika slags effekter (önskade – oönskade, avsedda – bieffekter), externa faktorer som påverkar projektet och möjliga intressenter aktualiseras.

Identifierade utvecklingsområden

I avrapporteringen av etapp 1 kunde vi identifiera flera brister i de analyser som vi granskade. Dessa brister visar sig även i det empiriska material som den här rapporten bygger på. Vi ser bristerna som möjliga utvecklingsområden för myndighetens verksamhetsutveckling.

De tre utvecklingsområdena som vi vill lyfta är:

- Problem- och behovsanalyser som grund för effektanalyser
- Förenklad styrning och förbättrat stöd
- Drivkrafter att ta fram analyser och uppföljningar

Problem- och behovsanalyser som grund för effektanalyser

I VBB:et ska det beskrivas hur problem och/eller behov kopplar till verksamhetens mål och strategi, samt hur nuläget ser ut, utan att det finns något egentligt stöd för att göra en sådan omfattande analys. I vår första avrapportering kunde vi också konstatera att analysen av kopplingen mellan problem och/eller behov och effektmål inte var tillfredsställande.²⁰

Vår granskning av VBB-mallen visar vidare att tidigt i verksamhetsutvecklingsprocessen ska även frågor om lösningar, genomförande och it-resurser besvaras.

Just frågan om vad som bör ägnas tid åt i början av verksamhetsutveckling har det strategiska initiativet ”Förstärkt helhetsgrepp över utveckling för ökad effekthemtagning” uppmärksammat. Författarna menar att utvecklingsprojekt ofta påbörjas innan det är tillräckligt analyserat vilka effekter som ska uppnås. Fokus blir på vad som ska göras, i stället för på effekter.²¹

Författarna drar samma slutsats som vi, nämligen att resurser läggs på fel saker i den tidiga fasen i verksamhetsutveckling:

Befintliga rutiner ställer krav på onödigt precisa resursuppskattningar i tidiga utvecklingsfaser. Detta leder till att det läggs onödigt mycket tid och pengar på att konkretisera lösningsförslag för att resursuppskattningarna ska kunna göras, när det egentligen behöver läggas mer tid och pengar på att identifiera och konkretisera de verkliga behoven.²²

²⁰ Se *Analys inför verksamhetsutvecklingsprojekt – vad kan göras bättre?*, internt pm, 2017:1, s. 19–20.

²¹ *Bilaga 1–4 avseende beslut om avslut av strategiskt initiativ Förstärkt helhetsgrepp över utveckling för ökad effekthemtagning*, 2016-10-31, s. 27.

²² *Bilaga 1–4 avseende beslut om avslut av strategiskt initiativ Förstärkt helhetsgrepp över utveckling för ökad effekthemtagning*, 2016-10-31, s. 27 (vår kursivering).

Författarna skriver att styrande dokument, som VBB, många gånger ses som ”en mall att fylla i”, i stället för styra mot att behoven verkligen utreds, prioriteras och konkretiseras.²³

Även om vi lämnar Pejls som projektstyrningsmodell och övergår till ett agilt arbetssätt, bedömer vi att gedigna analyser av problem, behov och effekter i ett tidigt skede fortsatt kommer att vara en nödvändig del av myndighetens utvecklingsverksamhet. Denna uppfattning delas av de företrädare från LSU som vi har varit i kontakt med.

Fokusera på problem, behov och effekter i den tidiga fasen

Vi menar att det är nödvändigt att fundera över vilka slags analyser som ska göras inför beslut om verksamhetsutveckling. Det handlar om två aspekter: Dels vad som faktiskt är möjligt att med tillräcklig säkerhet säga något om. Dels vad som krävs för att fatta ett tillräckligt underbyggt beslut. Vi tror att fokus bör ligga på väl genomförda analyser av problem, behov och effekter, snarare än på lösningar, genomförande och resurser.

Dessa analyser bör dokumenteras. Det måste vara möjligt att i efterhand och för utomstående granska det analysarbete som ligger till grund för den fortsatta verksamhetsutvecklingen.

Förenklad styrning och förbättrat stöd

I vår första åiterrapportering identifierade vi brister i styrning och stöd som möjliga orsaker till att analyserna i utvecklingsprojekten, enligt vår bedömning, inte håller tillräckligt hög kvalitet.²⁴ Frågan uppmärksammas också i de intervjuer som vi har gjort för denna rapport.

Ett tydligt utvecklingsbehov rör styrning och stöd som möjliggör samma slags uppföljning av samma slags effektmål. Av intervjuerna framgår att det behöver finnas bättre administrativt stöd för att arbeta med effekter. LSU bistår till viss del, men det finns inga fastställda metoder för hur projekten ska följas upp. Det saknas enhetliga krav på form och innehåll.

Ett exempel på tänkbart innehållsligt krav gäller effekter som inte är planerade, förväntade eller önskade. Inte i något fall har vi sett att det har förekommit någon systematisk uppföljning av effekter som inte avsågs med projektet.

När uppföljningen sker på olika sätt inverkar det på möjligheten att värdera och jämföra resultaten och effekterna av olika projekt. När det exempelvis saknas ett systematiskt tillvägagångssätt för när och hur det sker en

²³ Bilaga 1–4 avseende beslut om avslut av strategiskt initiativ Förstärkt helhetsgrepp över utveckling för ökad effekthemtagning, 2016-10-31, s. 27.

²⁴ Se *Analys för verksamhetsutvecklingsprojekt – vad kan göras bättre?*, internt pm, 2017:1, s. 26, 28–29.

nollmätning av det som ska följas upp, blir det svårt att värdera den uppföljning som görs i efterhand.

Intervjuade effektcontrollrar efterfrågar tydligare ansvar och mandat för LSU i deras stödjande roll i projektens effektuppföljningar. De lyfter också frågan om att väcka liv i nätverket för controllrar som fanns för några år sedan, och kanske knyta fler stödjande roller till det.

I vår granskning av VBB-mallen blev det tydligt hur bristfälligt stödet för att göra analyser är. Detta berörde vi även under etapp 1, då vi i en enkät ställde ett antal frågor om förutsättningarna för att analyser i verksamhetsutveckling med it-inslag ska bli ändamålsenliga.²⁵ På frågan om de olika stödmaterialen i Pejl²⁶ hade underlättat arbetet med att identifiera problem, behov och lösningar, svarade tio av nitton personer nej och tre ja. När vi undrade om Pejl hade försvårat arbetet, svarade tio av nitton personer nej och fyra ja.

Det som ansågs underlätta var bland annat att Pejl består av färdiga formulär, medan detaljgraden är något som försvårar. Någon uppgav att i många fall gissar man eller "hittar på" för att kunna komma vidare i dokumentet. Någon annan upplevde Pejl som en för stor administrativ börda.²⁷

Utgå från verksamhetslogik i styrning och stöd

Vi tror att myndighetens verksamhetsutveckling skulle gynnas av ett strategiskt verktyg för att lyfta blicken och se helheten. Verksamhetslogik skulle kunna vara ett sådant verktyg.²⁸

Verksamhetslogik kan ge överblick över verksamheten genom att illustrera hur saker och ting hänger ihop, och kan fungera som stöd för prioriteringar och justeringar i verksamheten. Verksamhetslogik kan även hjälpa till att identifiera vilka effekter som är möjliga att utvärdera, liksom vara ett stöd när flera olika verksamheter ska bidra till ett och samma slutmål.

Verksamhetslogik beskriver hur saker antas hänga samman, från mål och resurser till verksamhet (aktiviteter), och från verksamhet till prestationer och effekter. I en verksamhetslogik identifierar man antaganden som ligger till grund för att tro att det ena leder till det andra. Man tar även hänsyn till

²⁵ I etapp 1 skickade vi ut en enkät till verksamhetsrepresentanter som har deltagit i analyser inför utvecklingsprojekt med it-inslag. Frågorna i enkäten handlade om vilka som deltar i analyserna, hur arbetet att analysera behov och problem bedrivs, hur arbetet att analysera lösningar bedrivs, samt hur förutsättningarna för att analyserna ska bli ändamålsenliga bedöms vara. Nitton personer besvarade enkäten. (Se bilaga C i *Analysen inför verksamhetsutvecklingsprojekt – vad kan göras bättre?*, internt pm, 2017:1.)

²⁶ VBB ingår inte i de dokument som hör till Pejl, men VBB är, liksom dokumenten i Pejl, styrande dokument i myndighetens verksamhetsutveckling.

²⁷ *Analysen inför verksamhetsutvecklingsprojekt – vad kan göras bättre?*, internt pm, 2017:1, s. 48.

²⁸ Se till exempel Ekonomistyrningsverket, *Vägledning verksamhetsutveckling*, 2016; *Programteori och verksamhetslogik. Ett metodstöd för Regeringskansliet*, 2012.

inverkan från externa faktorer, exempelvis andra aktörer som kan påverka slutmålet.

Prestationer är något som ska göras i organisationen eller levereras från organisationen, till exempel genomförda kontakter, ärenden eller inspektioner. Prestationerna ska bidra till effekter. Effekten är skillnaden mellan vad som (faktiskt) har hänt med anledning av myndighetens prestationer och vad som (kontrafaktiskt) skulle ha hänt om myndighetens prestationer inte blev av.

I detta sammanhang bör frågan om indikatorer lyftas; om det är möjligt att ta fram enhetliga effektmått och indikatorer för att följa upp effektmålen och eventuella icke önskade effekter.²⁹

Ytterligare en fråga rör huruvida det är önskvärt, eller ens möjligt, med samma slags uppföljning i såväl utvecklingsverksamhet som ordinarie verksamhet. Skulle uppföljning av myndighetens utvecklingsarbete kunna integreras i den samlade uppföljningen av verksamheten och myndighetens inriktningsmål?

Ta fram stringenta styrnings- och stöddokument för analyser

I verksamhetsutvecklingsprocessen hänvisas till en stor mängd stöddokument, beskrivningar, riktlinjer och mallar, som finns tillgängliga både på Fia och på sidorna som hör till Pejl. Det är svårt att få en överblick och avgöra vad som är absolut nödvändigt att beakta, vad som kan vara till hjälp och vad som är fördjupat stöd. Vi bedömer det som angeläget att rensa i och minska antalet styrande och stödjande dokument.

Vår granskning av VBB-mallen pekar också på behovet av att förbättra innehållet i dokumenten; instruktionerna behöver förtydligas och förenklas.

Ovanstående blir viktigt för oss att ta hänsyn till när vi lämnar mer konkreta förslag på styrning och stöd vid analyser.

Drivkrafter att ta fram analyser och uppföljningar

Frågan om drivkrafter berörde vi i vår första avrapportering.³⁰ Där betonade vi vikten av att de som fattar beslut om projekt har ett verkligt intresse av analyser som grund för sina beslut, för att ändamålsenliga analyser ska komma till stånd. Det är förmodligen inte särskilt verkningsfullt att skärpa styrningen och förbättra stödet, om analyser i själva verket inte efterfrågas.

Likaså inskränks möjligheten att höja ambitionsnivån om analysernas främsta syfte är att säkra it-resurser. Redan i framtagandet av VBB:et slås fast huruvida projektet innebär en it-lösning eller inte. Som en

²⁹ Se till exempel Ekonomistyrningsverket, *Resultatindikatorer – en idéskrift*, 2007; *Måluppfyllelseanalys. Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*, 2006.

³⁰ Se *Analysen inför verksamhetsutvecklingsprojekt – vad kan göras bättre?*, internt pm, 2017:1, s. 29.

intervjuperson uttrycker det är VBB:et främst en ”fylleriövning”, då det krävs för att få påbörja dialog med IT. Därmed finns en risk att en otillfredsställande analys av verksamheten fortsätter styra när IT väl har involverats. Vår slutsats är att projekten – i och med VBB-mallens utformning – väldigt tidigt tvingas fundera på lösningar och behov av it-resurser, medan en grundlig verksamhetsanalys får stryka på foten i denna fas av utvecklingsprocessen.

Det finns flera andra aspekter som rör drivkrafter att efterfråga och genomföra analyser. En sådan är huruvida det är en aviserad lagändring eller ett identifierat problem eller behov som föranleder projektet.

Lagändringsprojekten är alltid prioriterade eftersom de har tydliga och tvingande mål. Dessutom måste tidsplanen hållas, då lagförändringen ofta träder i kraft vid ett visst datum. Båda dessa faktorer skulle potentiellt kunna inverka negativt på analysens ambitionsnivå. Det primära är att kunna motivera att alla delar av projektet rör lagändringen.

För internt initierade projekt handlar det snarare om att motivera ett genomförande av projektet överhuvudtaget. Här blir det viktigt visa hur projektet ligger i linje med myndighetens inriktning och bidrar till att nå effektmålen, vilket skulle kunna vara incitament för en väl genomförd effektanalys.

I samtliga projekt borde det vara nödvändigt att visa att it-delarna i projektet är motiverade, det vill säga att förändringen inte kan uppnås på ett bättre sätt utan it-lösning.

En annan aspekt handlar om vilka drivkrafter som finns att följa upp projekt. I det sammanhanget väcks frågan i vilken utsträckning uppföljningarna används som underlag i styrningen av myndighetens utvecklingsverksamhet. Besparingseffekter tas som sagt hänsyn till i budgetrevideringarna, även om det är svårt att härleda en förändring i budgeten till en specifik besparing. Övriga effekter är mer oklart hur de kan tas hem, vilket torde hämma viljan att lägga ner tid på att följa upp.

Det blir syvende och sist en styrningsfråga; det måste finnas en efterfråga på kvalitativa analyser och uppföljningar från ledningshåll för att drivkrafterna ska uppstå i organisationen. Här krävs det både kompetens att efterfråga analyser, så kallad beställarkompetens, och kompetens att göra olika slags analyser.

Undersök drivkrafter och beställar- och utförarkompetens

Frågan om drivkrafter har vi inte undersökt empiriskt i tillräcklig grad för att kunna ge en bild av hur det ser ut på myndigheten. Inte heller har vi identifierat vilken beställar- och utförarkompetens som behövs när det gäller analyser. Det är frågor som vi får anledning att återkomma till i vår andra leverans, eftersom de har betydelse för vilka förslag på styrning och stöd som är lämpliga att ge.

Referenser

Försäkringskassan

Analys inför verksamhetsutvecklingsprojekt – vad kan göras bättre?, internt pm, 2017:1.

Bilaga 1–4 avseende beslut om avslut av strategiskt initiativ Förstärkt helhetsgrepp över utveckling för ökad effekthemtagning, 2016-10-31.

Effektiv IT-styrning i Försäkringskassan, 2016.

Effektstyrning – en del av Försäkringskassans målstyrning, 2017-02-01,

Fördjupad analys. Slutrapport Översyn projektportföljen, 2017.

”Inför projektstart” på Fia, <http://fia.sfa.se/Styrning/Styrning-utveckling-forvaltning/projstyrning/inforprojstart/Sidor/default.aspx>. Hämtad: 2017-10-23.

Verksamhetens behovsbeskrivning, version 18.

Verksamhetsanalys, 2014-03-25, version Rev B.

Verksamhetsutvecklingsprocessen, Ver 3.0.

Ekonomistyrningsverket

Vägledning i nyttorealiserings. Version 2.0, 2014. E-delegationen.

Måluppfyllelseanalys. Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras, 2006.

Programteori och verksamhetslogik. Ett metodstöd för Regeringskansliet, 2012.

Resultatindikatorer – en idéskrift, 2007.

Vägledning verksamhetsutveckling, 2016.