

Internt PM 2017:1
Analys och prognos

Analys inför verksamhetsutvecklings- projekt – vad kan göras bättre?

Ansvarig chef: Gabriella Bremberg

Upplysningar: Analytiker Jon Dutrieux,
010-116 9263,
jon.dutrieux@forsakringskassan.se,

Olof Rosander
010-116 9033
olof.rosander@forsakringskassan.se

Internt PM

Dnr: 005242-2017

Bakgrund

Detta är en delredovisning av ett av tre uppdrag i ett större förändringsinitiativ för effektivare IT-styrning inom Försäkringskassan. Det aktuella uppdraget, som gått till avdelningen för Analys och Prognos (AP), syftar till att utreda hur det analytiska arbetet till stöd för myndighetens verksamhetsutveckling kan förbättras. Denna första delredovisning syftar till att identifiera var dessa analyser brister, samt att diskutera möjliga orsaker. I AP:s fortsatta uppdrag ingår att utreda möjliga åtgärder för att analyserna ska bli mer ändamålsenliga. Det uppdraget kommer att redovisas under första halvåret 2017.

Innehåll

Bakgrund	3
Sammanfattning	6
Inledning	9
Bakgrund	9
Syfte	10
Principiella utgångspunkter – vad är analys?	10
Metod	13
Avgränsningar och beroenden	15
Disposition	16
Resultat av kartläggningar	17
Omfattningen av problem och behov kvantifieras för sällan	17
Kopplingar mellan problem, behov och konsekvenser utreds och kvantifieras för sällan	18
Effektanalyser som brister på flera punkter	19
Bristande erfarenhetsåtervinningar i analyser som sällan explicit bygger på tidigare erfarenheter	21
Bristande dokumentation av analyser och strategiska val	22
Representanter för verksamheten gör en övervägande positiv bedömning av förutsättningarna för att göra ändamålsenliga analyser	23
Analys och slutsatser	24
Brister i olika delar av analysen riskerar begränsa ändamålsenligheten i utvecklingsprojekt	24
Möjliga orsaker till brister	26
Behov och inriktning för AP:s fortsatta arbete inom uppdraget	28
Bilaga A – Underlag för urval av projekt att granska	30
Bilaga B – Resultat av dokumentstudier av projekt som avslutades 2015 eller genomförandeprojekt som startat under oktober 2015–september 2016	34
Projekt som avslutats under 2015	34
Genomförandeprojekt som startat under oktober 2015–september 2016	35
Bilaga C - Hur går analyserna till och hur är förutsättningarna? – resultat av enkätundersökning	38
Vilka deltar i analyser?	38
Hur bedrivs arbetet att analysera behov och problem?	38
Hur bedrivs arbetet att analysera lösningar?	39
Hur är förutsättningarna för att analyserna ska bli ändamålsenliga?	39
Enkät svar	41

Sammanfattning

Detta är en delredovisning av ett uppdrag till avdelningen för Analys och Prognos (AP) att utreda hur det analytiska arbetet till stöd för myndighetens verksamhetsutveckling kan förbättras. Denna delredovisning syftar till att identifiera var dessa analyser brister, samt att diskutera möjliga orsaker. Endast analyser av problem, behov, konsekvenser, önskade effekter och förslag till lösningar *inför* att genomförande startar har studerats här. Analyser under projektens gång samt att efter avslut utvärdera projekt kommer att studeras vidare i nästa delredovisning.

För att svara upp mot detta uppdrag har en dokumentstudie genomförts av analyser inför större utvecklingsprojekt med IT-inslag. Syftet har varit att studera resultatet av de analyser som har genomförts. Kartläggningen har dels omfattat projekt som avslutats under 2015, dels projekt som påbörjats under oktober 2015–september 2016. Vidare har en enkätstudie riktats mot representanter från verksamheten som varit inblandade i något av de genomförandeprojekt med IT-inslag som startat under oktober 2015–september 2016. Syftet har varit att fånga upp både hur analyserna går till praktiskt och vilka upplevelser som finns av förutsättningarna för detta arbete. Slutligen har ett antal intervjuer genomförts med representanter från vissa yrkesroller som ska utgöra stöd i denna analysfas.

De viktigaste resultaten av kartläggningarna listas nedan:

Empiriska underlag ligger i regel till grund för analys av behov och problem, men *kvantifiering* saknas ofta eller följer inte med i utvecklingskedjan. Beslut inför och under kommande genomförande kan därmed komma att fattas på delvis bristande underlag.

Vilka *konsekvenser* som följer av problem och behov för myndighetens strategiska mål analyseras inte i tillräcklig utsträckning. Detta är ett viktigt skäl till att *effektanalyserna* i de av oss undersökta projekten brister. Att exempelvis på en övergripande nivå utgå från en beskrivning av hur nuvarande produktivitet, rättsliga kvalitet eller kundnöjdhet ser ut, hur den har utvecklats, och att sätta de önskade effekterna i förhållande till detta nuläge görs i stort sett aldrig i de undersökta projektunderlagen.

Erfarenheter från tidigare utvecklingsinsatser inom eller utanför Försäkringskassan används sällan explicit i de granskade projektunderlagen. Det gäller såväl genomförbarhet och funktionalitet i de tänkta IT-lösningarna som tids- och kostnadsuppskattningar för att få dessa lösningar på plats. Det är rimligt att anta att det finns en hel del ”tyst kunskap” på dessa områden, men så länge den förblir tyst minskas spårbarheten och möjligheten att följa upp och bedöma orsakerna till strategiska beslut begränsas. En möjlighet skulle kunna vara att dessa erfarenheter dokumenteras i andra former än de obligatoriska Pejll-dokument som biläggs projektet. Endast 3 av 19 verksamhetsrepresentanter svarar emellertid att det gjorts sådana dokumenterade analyser innan framtagande av en VBB.

Vi ser slutligen att *dokumentation av analyser och strategiska val brister*. Exempelvis noterar vi att argumentationen kring olika alternativa lösningsförslag sällan är dokumenterad i tillräcklig utsträckning för att kunna utgöra ett fullgott underlag för beslut. I vissa typer av projekt (primärt egeninitierade projekt som syftar till att förbättra en befintlig IT-lösning eller vissa lagändringsprojekt) är lösningar utan IT-inslag inte ett alternativ, men i andra typer av projekt bör det helt eller i delar kunna vara det. Av de 19 respondenterna från verksamheten uppger 11 att alternativ till IT-lösningar *inte* analyserades och i 5 fall att det till viss del gjordes.

Trots ovanstående brister lyfter en relativt liten andel av verksamhetsrepresentanter upp problem i stödet och förutsättningarna för analysarbetet. Inget problem lyfts fram av fler än 7 av 19 projekt. Även när dessa verksamhetsrepresentanter ombeds bedöma analysresultatets ändamålsenlighet är denna bedömning övervägande positiv. Minst tre faktorer bör ha bidragit till detta. För det första att man i avsaknad av styrning av vad analyser ska innehålla rimligen anser sig ha uppfyllt det som efterfrågas. För det andra kan det som sagt finnas tyst kunskap som respondenterna är medvetna om men som inte framgår i de dokument vi tagit del av. För det tredje eftersträvar den enskilda avdelningen och medarbetaren möjligen främst en lösning som är bättre än dagens situation medan myndigheten borde ha högre ambitioner, t.ex. att eftersträva att projekt startar som ur ett övergripande perspektiv är mer prioriterade än andra potentiella projekt. Analyserna kanske därmed uppfyller de krav som en enskild avdelning ställer på den utan att de alltid är tillräckliga för att det på myndighetsnivå är de mest prioriterade projekten som realiserar.

Vår bedömning av de identifierade problemområdena är att de begränsar möjligheterna att:

- besluta om och starta upp genomförandeprojekt grundade på tillräckliga beslutsunderlag
- på en övergripande nivå jämföra effekterna av olika projekt och därmed att prioritera mellan och dimensionera dem
- garantera att en lyckad effekthemtagning för ett projekt medför en tillräcklig värdefull effekt för myndigheten som helhet
- garantera att en lyckad uppfyllnad av produktmål i sig medför att effektmålen uppfylls
- systematiskt lära från utvecklingsarbetet både avseende *vad* som bör utvecklas och av *hur* ett framgångsrikt utvecklingsarbete bedrivs

Av de resultat vi fått fram är det svårt att dra skarpa slutsatser om *orsakerna* till de brister som kunnat konstateras. Ett antal *förutsättningar* framstår dock som viktiga för att förstå de brister vi kunnat konstatera. Den mest uppenbara är att det i dagsläget inte finns någon egentlig styrning av vilka krav vi ställer på de analyser som ligger till grund för våra beslut om utvecklingsprojekt.

För det andra finns ingen organisation som garanterar att de som i praktiken genomför analyserna får det stöd de behöver i varje enskilt fall (t ex genom styrande och stödjande dokument eller genom direkt bistånd i att samla in

och strukturera underlag, att tolka resultat, eller att kvalitetssäkra slutlig analys). Vilket behov av stöd som finns är delvis beroende av vilken kompetens de aktuella medarbetarna har själva. Huruvida kompetensbrist är en viktig orsak till brister i analyser kan vi inte uttala oss om eftersom vi inte har genomfört någon egentlig kartläggning av kompetensbehov eller av nuvarande kompetenser.

En tredje viktig förutsättning för att kunna garantera ändamålsenliga analyser är att det finns efterfrågan på analyser som faktiska beslutsunderlag och inte främst som en förutsättning för att få loss IT-resurser. I vilken mån det ingår i det uppdrag AP har fått att studera denna fråga kan behöva diskuteras. Det är emellertid möjligt att steg mot att styra och stödja de analyser som genomförs förblir otillräckliga om en central orsak till nuvarande brister vore att analysresultaten egentligen inte efterfrågas.

Utifrån resultaten ovan föreslår vi ett antal aktiviteter, som kommer att preciseras i AP:s fortsatta arbete med uppdraget. Dessa aktiviteter kommer att behöva hantera brister inom två eller tre olika områden:

- Frånvaron av tydlig styrning av analyser skulle bland annat kunna motivera att innehållet i nuvarande behovsbeskrivningsdokument (VBB) kompletteras. Bland annat bör möjligheterna utredas att föra in krav på kvantifiering av problem/behov och beskrivning av tidigare erfarenheter om genomförbarhet/möjlighet till effektmålsuppfyllelse på någon nivå redan i detta skede av utvecklingskedjan. Behov finns också av att tydliggöra kraven på vad en analys i de olika delarna av utvecklingskedjan ska innehålla och hur det ska dokumenteras.
- Behov av stöd bör kunna förtydligas. Olika vägar till förbättrat stöd kommer behöva utredas vidare. Både vissa av dem som ska utföra analyserna och av de verksamhetschefer som ska efterfråga rätt kvalitet i arbetet kan behöva stärkas i dessa kompetenser. Både analysarbetet och kvalitetssäkring av detsamma kan dessutom behöva få stöd genom att ansvar för detta ges till särskilda analytiker, till exempel från Analys och Prognos.
- Det kan finnas behov av att se över vilka drivkrafter nuvarande finansieringsmodell ger för de delar av verksamheten som genomför analyser vilka ska kunna ligga till grund för beslut om IT-utveckling.

Notera att både det som studerats inom ramen för denna delredovisning och de behov av utveckling av styrning och stöd som vi identifierat endast handlar om analyser inför utvecklingsprojekt. Vidare är vår studie inte tillräcklig för att fastställa att de identifierade bristerna är de viktigaste orsakerna till brister i projektens leveranser. Dessa brister kan bero på förutsättningar som inte direkt har att göra med analyser, och även på sådana analyser som behöver göras under projektens gång, liksom efter projektavslut. Det som ingår i AP:s fortsatta uppdrag är att studera även dessa övriga analyser. Vilka övriga förändringar som kan komma att behövas måste adresseras dels i övriga delprojekt, dels i samarbete mellan delprojekten.

Inledning

Bakgrund

Ett behov har från myndighetens ledning identifierats av att se över styrningen av myndighetens IT-utveckling. Symptom på problemen är att verksamhetsutvecklingsprojekt med inslag av IT endast undantagsvis slutförs inom planerad budget och tidsram, samt ofta misslyckas med att fullt uppnå de förväntade effektmålen. Ett antal problem med dagens verksamhetsutveckling har identifierats; en utvecklingsportfölj som saknar tydlig koppling till dagens målsättningar, otydligt ansvarstagande och ansvarsutkrävande, bristande kvalitet i analysarbetet, och avsaknad av viktiga kompetenser i projektorganisationerna. För att hantera dessa problem har ett antal mål satts upp, där ett är att ”förstudier och analyser ska hålla hög kvalitet, och säkerställa att beskrivna effektmål är mätbara, spårbara och realistiska”.

För att börja arbeta mot de olika målen har tre förändringsinitiativ givits varsitt uppdrag; Sture Hjalmarsson (LS) är ansvarig för en *Översyn av hela utvecklingsportföljen*, för att kunna bedöma de i projekten ingående delarna i förhållande till myndighetens strategi. Stefan Olowsson (IT) är ansvarig för ett *Införande av nya styrmodeller och arbetsmetoder*, vilket dels innehåller en utredning av hur styrmodeller och arbetsmetoder baserade på *agila* arbetssätt kan tillämpas och införas, dels ett omedelbart införande av sådana arbetssätt vid utveckling inom vårdbidrag samt inom livssituationen VB. Gabriella Bremberg (AP) är ansvarig för en utredning av hur det analytiska arbetet till stöd för verksamhetsutvecklingen kan förbättras. Denna utredning är uppdelad i två etapper; etapp 1, med leverans i december 2016, ska ”identifiera var i analysarbetet kvaliteten oftast brister och varför”, etapp 2, med leverans under första halvåret 2017, ska ”ge underlag för olika sätt att höja kvalitén i förarbeten och andra relevanta arbetsmoment”¹.

Utöver dessa tre förändringsinitiativ har ett antal åtgärdsförslag lämnats från det nyligen avslutade strategiska initiativet om ”Förstärkt helhetsgrepp över utveckling för ökad effekthemtagning”. Några av dessa åtgärdsförslag föreslås omhändertas i ett nytt uppdrag (U1 i Bilaga 5 till avslutsrapporten för det strategiska initiativet ovan). AP:s uppdrag har i delar beröringspunkter med detta uppdrag.

Denna rapport utgör AP:s återrapportering av etapp 1 i detta uppdrag.

¹ Uppdraget ger exempel på aktiviteter: ”Inkludering av Analys och Prognos analytiker i verksamheten; Se över formaliakrav för att underlätta att man kan identifiera innehålls-/logiska krav tidigt i skedet, inklusive genomförbarhetsanalys; Förändra modellen, styrningen och bemanningen av förstudier så att de blir verksamhetsförstudier, inte IT-förstudier; Utbildning av verksamhetschefer i hur man utmanar och efterfrågar rätt kvalitet i analysarbetet”

Syfte

Målsättningen för AP:s uppdrag inom förändringsinitiativet är att Försäkringskassan ska kunna säkerställa att de förstudier som genomförs håller innehållsmässigt hög kvalitet, samt att de föreslår lösningar som tydligt tar om hand de problem de förväntas lösa.

Syftet med etapp 1 är att ”identifiera var i analysarbetet kvaliteten oftast brister och varför”. Notera att vi inom ramen för denna första delredovisning behövt begränsa oss till att diskutera *möjliga* orsaker till de brister vi funnit.

Studien i etapp 1 har delats upp i följande frågeställningar:

1. Hur väl underbyggda är analyser av problem, behov, konsekvenser, önskade effekter och föreslagna lösningar i våra större verksamhetsinitierade utvecklingsprojekt?
2. Hur bedrivs det analytiska arbetet i praktiken idag och vilka organisatoriska förutsättningar (tid, resurser, kompetens, yrkesroller, ansvarsfördelning,) och stöd (styrning, metoder, processer etc.) finns i dagsläget för detta arbete vid verksamhetsutveckling?

Genom att belysa dessa frågeställningar adresserar vi dels den problembild som ges gällande bristande kvalitet i analysarbetet i det övergripande uppdraget om *Effektiv IT-styrning i Försäkringskassan*, dels några av de åtgärdsområden som lyfts fram som en del i uppdrag U1 i avslutsrapporten för det strategiska initiativet om att prioritera problembild och åtgärder i utvecklingskedjan. Hur dessa frågeställningar delas upp i mer specifika frågor beskrivs under rubriken Metod.

Principiella utgångspunkter – vad är analys?

En viktig förutsättning för att studera analyser inom utvecklingsprojekt är att fastställa dels vad vi avser med en analys, dels vilka analyser vi har valt att studera.

För att ha en definition att utgå från väljer vi i denna promemoria att med analys avse *ett resonemang angående hur ett tillstånd, en utveckling eller ett orsakssamband ser ut, eller hur ändamålsenlig en viss typ av lösning eller åtgärd framstår*. En näraliggande fråga är vilka krav som en myndighet bör ställa på sina analyser. Vårt svar här vore att ett resonemang för att kunna anses vara en tillräckligt god analys behöver det *följa någon sorts systematik, att det explicit i varje steg baseras på relevanta empiriska underlag, att det identifierar var vi har mer eller mindre goda underlag för att dra slutsatser, att det tar hänsyn till tidigare erfarenheter inom det område som analyseras, samt slutligen att det har ambitionen att dokumenteras så att det ska vara möjligt att värdera för en utomstående*. Detta är de kriterier som vi värderat analyser mot. Mer om detta under metodavsnittet nedan.

Den andra aspekten som behöver redas ut inledningsvis är vilka olika analyser som ingår i olika faser av ett utvecklingsprojekt, samt vilka vi studerar i denna rapport. I uppdraget till AP är en utgångspunkt att analyser behövs under flera projektfaser; i förstudien, i den kontinuerliga uppföljningen och

styrningen under projektets gång, samt i projektens avslutande. För att åskådliggöra analysfrågor som uppstår vid olika tillfällen i projektarbetet har vi i Tabell 1 utgått från olika delar i Försäkringskassans Verksamhetsutvecklingsprocess. Analysfrågorna är delvis sådana som finns beskrivna i olika stödmaterial till själva processen (A3-instruktion, Förstudiemodellen, Verksamhetsanalys etc.), delvis sådana som vi själva har lagt till. Det kan vidare finnas andra analysfrågor som vi inte identifierat här.

Redan innan ett projekt startar behöver den/de berörda verksamheten/-erna precisera vilka problem eller behov som finns och vilka *konsekvenser* dessa leder till.² Nästa steg är att identifiera en eller flera *effekter* som önskas uppnås. Detta kan ske både i fasen inför att en förstudie startar och under förstudiefasen. LSU styr framför allt mot att en specifik *effektanalys* ska utgöra en viktig del av de analyser som föregår ett genomförande. Hur effektanalysen genomförs är delvis valfritt. Det kan t ex göras i förstudien genom *Förstudiemodellen* eller genom en så kallad *Verksamhetsanalys*, vilket är ett arbetsätt för att analysera både behov, krav och effekter med stöd av verksamhetsanalytiker på ITT. Dessa två arbetsätt kan dessutom kombineras. Förutom att fastställa ändamålsenliga effektmål behövs inför ett genomförande även analyser av vilka *lösningar* som ska tas fram samt en väl underbyggd planering för hur de ska implementeras.

² Med konsekvenser avser vi här framför allt i termer av områden som Försäkringskassan identifierat som strategisk målsättningar, t ex en effektiv användning av tillgängliga resurser, en rättssäker socialförsäkringsadministration, god service eller hög tillgänglighet. Det skulle dock även kunna vara hög kundnöjdhet, en god arbetsmiljö eller en hög uppfyllelse av något av de förmånsspecifika mål som regering och riksdag har fastställt. Huvudsaken är att det behövs ett antal gemensamma måttstockar som de önskade effekterna av utvecklingsprojekt kan värderas mot. Det är konsekvenser för dessa effekter av olika problem eller behov som behöver analyseras för att vikten av ett behov ska kunna vägas mot andra utvecklingsområden.

Tabell 1 Behov av analyser vid olika faser i Verksamhetsutvecklingsprocessen

Fas/Behov	Ta fram behovsbeskrivning	Ta fram beslutsunderlag inför genomförande	Genomföra verksamhetsutveckling	Realisera effekt utifrån plan	
Dokumenteras i	VBB	Förstudierapport med underlag	VBU	VBU och Projektkontrakt	
Ana-lysbe-hov	<ul style="list-style-type: none"> * identifiera och kvantifiera behov och problem * beskriva konsekvenser av behov/problem i förhållande till FK:s långsiktiga mål 	<ul style="list-style-type: none"> * konkretisera effektmål som: <ul style="list-style-type: none"> - baseras på problem/behov - är mätbara - är möjliga att uppnå - svarar upp mot mål i FK:s inriktning * väga för- och nackdelar med olika typer av lösningar så att ändamålsenliga lösningar kan väljas 	<ul style="list-style-type: none"> * ta fram en väl underbyggd planering för tid och resurser för förändret * konkreta och produktmål 	<ul style="list-style-type: none"> BP2-BP3: Projektanalys: <ul style="list-style-type: none"> * specificera produktmål BP3-BP6: <ul style="list-style-type: none"> * följa upp lösningarnas funktionalitet * följa upp om förutsättningarna utvecklas enligt plan * ev. följa upp progress mot effektmål under genomförandet 	<ul style="list-style-type: none"> BP6-BP7 <ul style="list-style-type: none"> * genomföra beslutad uppföljning av effekter * följa upp tids- och kostnadsavvikelse * följa upp effekter och kostnader (tillvägagångssätt för detta) * utvärdera själva genomförandet

I de tre första kolumnerna har vi kursiverat de flesta frågorna, för att markera att det är dem som vi har studerat hur de har besvarats i ett antal utvecklingsprojekt. Undantaget bland de analyser som ingår fram till och med VBU för genomförandet är i vilken utsträckning föreslagna effektmål svarar upp mot Försäkringskassans strategiska mål. Att vi inte tittat på detta beror på att det görs inom LSU:s deluppdrag.

Angående lösningar är det viktigt att poängtera att vi inte har rätt typ av kompetens för att ha synpunkter på deras tekniska ändamålsenlighet. I stället handlar den genomgång vi har gjort om huruvida olika lösningar har prövats mot varandra utifrån bedömt bidrag till effektmål, samt om genomförbarhets-, tids- och resursbedömningar explicit vilar på tidigare erfarenheter. Slutligen har vi tittat på om de bedömda effekterna och kostnaderna för olika projekt redovisas på ett sätt så att det går att jämföra mellan olika projekt.

Som preciserat i uppdraget till AP finns även under och efter ett projekt behov av analyser. Dessa studeras dock inte i denna rapport, dels för att det inte hade varit möjligt att hinna med, dels för att uppdragets utgångspunkt främst är att se på de analyser som säkrar att ”beskrivna effektmål är mätbara, spårbara och realistiska”, dvs. ger en god grund att stå på för det genomförande som följer. Det är dock värt att notera att ett av de kriterier som vi följer upp, dvs. att analyser explicit tar hänsyn till tidigare erfarenheter, blir svårt att leva upp till om det inte finns goda uppföljningar och analyser av tidigare projekt att dra lärdomar av.

Metod

För att svara upp mot detta uppdrag har huvudsakligen tre delstudier genomförts; en dokumentstudie av analyser inför större verksamhetsinitierade utvecklingsprojekt som avslutats under 2015, motsvarande dokumentstudie för projekt som påbörjats under oktober 2015–september 2016, och en enkätstudie riktad till representanter från verksamheten som varit inblandade i något av de genomförandeprojekt med IT-inslag som startat under oktober 2015–september 2016. Slutligen har ett antal intervjuer genomförts med representanter från vissa yrkesroller som ska utgöra olika typer av stöd i de inledande analysfaserna.

Dokumentstudier av analyser inför projekt

Projekt som avslutats under 2015 har valts för att vi kan sätta analyserna i projekten i relation till utfallet. Genom den sammanställning som redan gjorts av LSU har vi kunnat se i vilken mån våra bedömningar av analyserna sammanfaller med utfallet i termer av tids- och resursåtgång i förhållande till plan, samt effekthemtagning. Ambitionen har varit att gå igenom projekt som tillsammans utgör en betydande del av utvecklingsbudgeten för 2015. För att få en större spridning i utfallet har vi även tittat på ett antal mindre projekt.

Projekt som avslutats under 2015 kan i många fall ha påbörjats för flera år sedan och det innebär dels att de är mindre relevanta att undersöka än projekt som pågår eller påbörjas nu, dels att det kan vara svårt att få tag på de inblandade aktörerna och därmed t ex svårt att få tag på de dokument som verkligen beskriver den analys som ligger till grund för att projekten startats. Av dessa orsaker kompletteras ovanstående kartläggning med en genomgång av utvecklingsprojekt som har startats³ under oktober 2015–september 2016.

I projekt från båda dessa perioder har en genomgång gjorts av analysen i de obligatoriska PEJL-dokumenterna VBB, VBU förstudie, förstudierapport VBU genomförande, effekthemtagningsplan samt av de bakomliggande dokument som det hänvisas till i dessa dokument. Ambitionen har varit att göra en relativt detaljerad bedömning av var i analyskedjan (från identifierade problem/behov till föreslagna lösningar och planering av genomförande) det eventuellt förekommer brister. I praktiken visade sig våra frågor inledningsvis i stora delar inte vara tillräckligt detaljerade och uppbrutna. Vi har därför under arbetets gång behövt dela upp dem i mindre beståndsdelar för att både bedömningen och tolkningen av resultaten ska bli mer entydig.⁴

³ Definierat som att BP3 i genomförandet beslutats under denna period.

⁴ Ett exempel på detta problem som ännu kvarstår är vår fråga 7a, med lydelsen ” Finns en dokumenterad argumentation kring genomförbarheten för produktmålen som vilar på tidigare erfarenheter?” I praktiken innebär detta två olika kriterier, både att det finns en dokumenterad argumentation och att denna argumentation ska vila på en värdering av tidigare erfarenheter. Dessa problem i vårt genomförande kan vara ett viktigt medskick för det fall myndigheten skulle komma fram till att det finns behov av att i framtiden lägga till nya kvalitetssäkringssteg för de analyser som används i utvecklingsprojekt; att eventuella krav kan komma att behöva testas ett antal gånger på faktiska fall för att bli så användbara som möjligt.

Följande frågor ställs därför till materialet:

- 1a. Finns det dokumentation om systematiskt inhämtade empiriska underlag för analysen av behov/problem?
- 1b. Bedömer vi underlagen som tillräckliga i detta fall?
- 2a. Finns en dokumenterad argumenterande analys av underlagen som landar i behov/problem/konsekvenser?
- 2b. Hur bedömer vi denna analys?
3. Finns en dokumenterad saklig argumentation för hur vi går från behov/problem till effektmål?
4. Hur bedömer vi föreslagen mätbarhet av effektmålen? (LSU⁵)
- 5a. Finns en argumentation kring för- och nackdelar med olika typer av lösningar som landar i att den typ av lösningar som föreslås är mest ändamålsenliga?
- 5b. Bedömer vi att effektmålen kommer att uppfyllas om produktmålen uppfylls? (LSU)
- 6a. För projekt med besparingseffekter, finns det en dokumenterad analys av de beräknade besparingarna?
- 6b. För projekt med andra effekter finns en dokumenterad analys av förväntade effekter, gjord på ett sätt som kan jämföras med andra projekt?
- 7a. Finns en dokumenterad argumentation kring genomförbarheten för produktmålen som vilar på tidigare erfarenheter?
- 7b. Hur bedömer vi genomförbarheten för produktmålen? (LSU)
8. Finns en dokumenterad argumentation kring tids- och resursuppskattningar som vilar på tidigare erfarenheter?

Enkät till ansvariga inom aktuella verksamhetsprojekt

En enkät har skickats till representanter från verksamheten som varit (del)ansvariga för att hålla ihop behovs-, konsekvens-, effektanalyserna inom något av de 22 genomförandeprojekt som startat under oktober 2015 – september 2016. Inom projekten har de varit projektägare, projektledare, aktivitetsledare eller dylikt. De specifika frågorna i enkäten framgår av bilaga C. De områden som omfattades av enkäten var: 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.

Intervjuer med vissa stödroller

Utöver ovanstående kartläggningar har intervjuer genomförts med företrädare för några av de stödroller som finns. I dagsläget finns det inom ITT och VS roller med uttalat syfte att stötta övriga verksamheten med analyser inför och under ett verksamhetsutvecklingsinitiativ. Dessa rollers uppdrag och erfarenheter kring om och hur analysarbete vid verksamhetsutveckling bedrivs

⁵ För frågor 4, 5b och 7b har bedömningarna gjorts av verksamhetsutvecklare på LSU som genom sin yrkesroll har en lämpligare kompetens för just dessa bedömningar. Övriga frågor har besvarats av analytiker på AP.

är i sig viktiga att undersöka. Utöver dessa finns det inom LSU nyckelpersoner att intervjua baserat på deltagande i det nyligen avslutade strategiska initiativet.

Av tidsskäl har dessa intervjuer endast genomförts i liten utsträckning inom ramen för denna delleverans. Korta intervjuer har genomförts med två utvecklingsstrategier. Dessutom har samtal förts dels med LSU, dels med verksamhetsanalytiker vid ITT. Båda de sistnämnda grupperingarna har dessutom givit värdefull återkoppling på tidiga utkast till föreliggande rapport.

Avgränsningar och beroenden

Detta är en studie med ett över lag explorativt upplägg, men att tidsperspektivet ändå medfört att fokus kommit att hamna på den utvecklingspotential som finns. De resultat vi lyfter fram är därför framför allt problem som vi identifierat, vilket inte ska tolkas som en samlad bedömning av hur utvecklingsarbetet i stort fungerar.

En i uppdraget delvis öppen fråga är om endast förstudiefasen ska omfattas eller om även den kontinuerliga uppföljningen och styrningen under projektets gång ska utredas. Denna studie har avgränsats till att omfatta en beskrivning och bedömning av brister i analysen *inför* beslut om verksamhetsutveckling. *Hur verksamhetsutvecklingsprojektens leveranser följs upp mot planeringen, inklusive effekthemtagning har alltså inte studerats*⁶.

Vi tittar på den *dokumenterade* analysen. Detta är värt att poängtera: för det första är det så att det kan finnas underliggande analyser som vi missar när vi bara tittar på vissa förutbestämda dokument. Detta är då en metodologisk begränsning i det vi gjort. För det andra är det emellertid så att om viktiga argument kring vägval i ett projekt inte dokumenteras, eller inte dokumenteras i de övergripande dokumenten så försämras spårbarheten och därmed möjligheterna att i efterhand förstå orsakerna och kanske att lära sig för framtiden.

Observera att etapp 1 av uppdraget ”Översyn av hela projektportföljen”, som LSU fått ansvar för, innefattar att identifiera vilka projekt som kräver en djupare analys för att besluta om deras framtid. För att kunna fatta väl underbyggda beslut om detta behöver en värdering rimligen göras av den analys som ligger bakom att projekten satts igång. Denna analys av nu pågående projekt skulle – om vi har ambitionen att arbeta systematiskt – behöva genomföras utifrån samma frågeställningar som vi inom etapp 1 av AP:s uppdrag har studerat avslutade projekt.

Vi har endast tittat på utvecklingsprojekt med IT-inslag men som inte är rena IT-arkitekturprojekt, med IT som ägare. Vår tolkning av uppdraget är att det handlar just om hur väl myndigheten lyckas identifiera verksamhets-

⁶ Anledningen till avgränsningen är dels att det framstår som omöjligt att hinna med en god analys av den faktiska uppföljningen och styrningen av projekten, dels att utvecklingsprojektens förstudier är en nödvändig bas att stå på för en god uppföljning och styrning av genomförandet.

behov vilka kan ha IT-inslag som en del av lösningen. Observera att vi därmed väljer bort rena verksamhetsprojekt, inte för att de är mindre viktiga utan för att de inte utgör huvudfokus i uppdraget. Detsamma gäller projekt där IT är projektägare, vilka står för ca 9 procent av total utvecklingsportfölj 2016.

Disposition

De följande avsnitten är disponerade enligt:

- Ett avsnitt som listar våra viktigaste resultat, ordnade efter kronologin för de analysfrågor de avser under utvecklingsprocessen.
- Ett avsnitt där vi diskuterar vad bristerna kan bero på, samt vad dessa resultat innebär för vår förmåga att bedriva framgångsrika utvecklingsprojekt, samt slutligen drar vissa slutsatser om vad som kan behöva utvecklas för att åtgärda de identifierade bristerna.
- Slutligen ett antal bilagor där resultaten från de olika studierna presenteras per källa.

Resultat av kartläggningar

I detta avsnitt redovisas det vi bedömt vara de viktigaste resultaten av den kartläggning som gjorts. Resultaten av respektive kartläggning redovisas i bilaga B. Tabeller med kvantitativa sammanställningar av resultaten av dokumentstudien finns endast redovisade i bilagorna eftersom för stor vikt av olika anledningar inte ska läggas på de exakta antalen projekt där vi gjort den ena eller andra bedömningen.⁷

Omfattningen av problem och behov kvantifieras för sällan

Den bedömning som vi gjort oftast av både underlagen och av analyserna av problem och behov (fråga 1a-2b) är att de är *delvis* tillräckliga. Den viktigaste anledningen till detta är att den problembeskrivning som görs ofta saknar försök till kvantifiering av problem. Hur många försäkrade berörs, hur många handlägger denna typ av ärenden, hur många manuella handgrepp omfattas, hur långa är handläggningstiderna idag, hur många har en felaktig SGI, hur många har denna typ av behörighet etc. är en typ av frågor som alldeles för sällan ställs. Dessa ska förstås inte tas fram för att göra en allmän beskrivning utan för att hjälpa till att bedöma omfattningen av ett problem eller ett behov. Detta i sin tur är nödvändigt för att i kommande steg analysera vilka *konsekvenser* de får för målen i Försäkringskassans inriktning 2017-2021, och vidare vilka effekter som är rimliga att målsätta (se nedan).

För att illustrera att detta inte behöver vara något krångligt kan vi ta exemplet med projektet *TFP en utbetalningsdag* som startade i januari 2016. I VBU för genomförandet beskrivs och kvantifieras problemet klart och tydligt, inklusive en hänvisning till de systematiskt inhämtade underlagen (löpande mätningar i Kundcenter), och allt detta på fem rader. Nu är det inte på alla områden det finns färdiga mätningar att tillgå, med detta illustrerar ändå att analysen i sig ofta inte behöver vara avancerad för att kunna ge en god bild av omfattningen av ett problem.

Vår bedömning är alltså att det i för liten utsträckning tas fram kvantitativa underlag som används för att bedöma omfattningen av problem och behov. När vi till respondenterna ställer frågan om hur de konkret gick till väga för att inledningsvis analysera behoven/problemen framgår att framtagande av statistiska underlag, enkäter eller undersökningar om förhållanden vid andra myndigheter bara sker undantagsvis. Workshopar står ut som det absolut

⁷ Dels handlar det just om bedömningar med ibland svåra avvägningar, dels handlar det endast om ett fåtal projekt totalt sett. För projekt som avslutats under okt 2015-sep 2016 har ett stratifierat urval av projekt gjorts, dock utan avsikt att beräkna viktade totalandelar etc. Denna kartläggning är helt enkelt en relativt bred genomgång av projekt som dock inte har ambitionen att strikt representera samtliga projekt som avslutats eller påbörjats under de aktuella perioderna.

vanligaste (10 av 19 projekt). På frågan om vilka grupper som deltog i analysen av dessa underlag anges att det i regel är sakkunniga från den egna avdelningen (14 av 19 projekt) och resurser från IT som deltar.

På frågan om vilka stödroller som deltagit i analysen av behov och problem är det vanligaste svaret projektcontrollern från LSU, som nämns av 8 av 19 projekt. I övrigt är det ingen särskild yrkesroll som anges ha deltagit i mer än några projekt. Detta innebär att analyserna till stor del bedrivs inom den egna verksamheten och med olika stöd, och att de generella roller som finns (dvs. utvecklingsstrateg och projektcontrollrar) i alla fall av dessa respondenter inte uppfattats som att de ger stöd i själva analyserna.

Kopplingar mellan problem, behov och konsekvenser utreds och kvantifieras för sällan

En del av vår bedömning av analyserna avsåg om det finns en dokumenterad saklig argumentation för kopplingen mellan behov/problem och effektmål. Här bedömde vi argumentationen som bristfällig i hälften av alla projekt vi tittat på. Frågan handlar i och för sig explicit om effektmålen, men en brist som ofta fick oss att landa i vår bedömning var att vi inte i underlagen hittade någon analys av vilka *konsekvenser* som problemen eller behoven leder till. Som beskrivs i inledningsavsnittet menar vi då sådana konsekvenser som går utanför de specifika problemen och som berör något av de områden som Försäkringskassan identifierat som målsättningar i sin inriktning, t ex en effektiv användning av tillgängliga resurser, en rättssäker socialförsäkringsadministration, god service eller hög tillgänglighet. Det kan dock även vara hög kundnöjdhet, en god arbetsmiljö eller en hög uppfyllelse av något av de förmånspecifika mål som regering och riksdag har fastställt. Poängen är att det behövs ett antal gemensamma måttstockar som de önskade effekterna av utvecklingsprojekt kan värderas mot. Det är konsekvenser på dessa effekter av olika problem eller behov som behöver analyseras om det ska vara möjligt att bedöma vikten av ett behov i förhållande till andra utvecklingsområden.

Om vi tittar på *TFP en utbetalningsdag* igen så identifieras problemet där som att många föräldrar som vabbar ringer till KC för att fråga om när utbetalningen kommer, ca 710 samtal per dag enligt KC:s mätningar, vilket motsvarar omkring 12 årsarbetare. Denna både rimliga och ytterst relevanta analys framgår i och för sig framför allt som en förklaring till effektmålet för projektet och inte som ett eget analyssteg som genomförs och dokumenteras innan projektet dras igång. Det hade förmodligen även varit rimligt att även titta på om osäkerheten för när förmånen kommer betalas ut kunde ha konsekvenser för kundnöjdheten, för den interna arbetsmiljön, eller till och med för risken för felaktiga utbetalningar⁸. Huvudpoängen är dock att en analys här har gjorts av hur problemet (osäkerheten om när utbetalning sker) kan ge

⁸ T.ex. om det låg något i de ibland luftade farhågorna att föräldrar med små marginaler nyttjade TFP som ett sätt att få ut pengar snabbare än den lön som kommer först den 25:e i månaden.

negativa konsekvenser på ett av myndighetens målområden (effektiv resursanvändning).

Vad som händer i de fall där denna analys inte har gjorts är att analysen av önskade effekter av ett utvecklingsprojekt blir haltande eftersom den inte kan få någon direkt koppling till de målsättningar som myndigheten arbetar mot. Mer om detta nedan.

Att analysen av konsekvenser av problem eller behov på myndighetens mål ofta förfaller analyseras först när det är dags att fastställa effektmål verkar ha varit fallet i flertalet projekt. Denna bild stärks även av enkätsvaren eftersom 13 av 16 respondenter gav svaret att analysen av behov och problem behövde fördjupas i genomförandets projektanalys, dvs. i de flesta fall efter att en förstudie genomförts.

Effektanalyser som brister på flera punkter

Som beskrivs i inledningsavsnittet är en central del av analyserna inför ett genomförande i ett utvecklingsprojekt en *effektanalys*. Denna syftar till att analysera vilka effekter vi vill och kan nå. Som även beskrivs behöver dessa effektmål för att vara ändamålsenliga uppfylla åtminstone kriterierna att ha en tydlig koppling till de problem eller behov som avses lösas, en tydlig koppling till myndighetens mål, de ska vara möjliga att uppnå och dessutom mätbara. De effektanalyser som dokumenteras i myndighetens utvecklingsprojekt brister ofta på flera av dessa punkter.

En punkt som vi inte avsett att studera, eftersom det ingår i LSU:s deluppdrag, är hur väl olika projekts effektmål kopplar till myndighetens mål. Att problem- och behovsanalysen alltför sällan omfattar en analys av vilka konsekvenser de får för myndighetens målområden innebär dock redan i sig att det är otydligt hur projekten kopplar till dessa mål.

Något vi explicit bedömt i de 22 projekt vi studerat är om det finns en dokumenterad saklig analys för hur vi går från behov/problem till effektmål (fråga 3). Som nämnt ovan bedömde vi denna punkt som bristfällig i hälften av projekten och som tillfredsställande endast i tre fall. Här förekommer i stort sett alla möjliga problem i denna koppling. I vissa fall svarar effektmålen endast upp mot delar av de beskrivna problemen utan att det finns en argumentation kring detta. Detta blir särskilt tydligt i fall där den föreslagna funktionaliteten i IT-lösningar sedan svarar upp mot sådana problem som inte omfattas av effektmålen. I andra fall sätts mycket breda effektmål (t ex ”ökad kundnöjdhet”) utan att kopplingen till de specifika problem som beskrivs är tydlig. Vidare förekommer att effektmålen i och för sig kopplar direkt till de beskrivna problemen eller behoven men att ett effektmål kombinerar att flera olika problem ska lösas så att mätbarheten blir lidande (se vidare nedan).

Något som framstår som ett grundläggande problem är att det förefaller finnas en osäkerhet angående på vilken nivå vi bör sätta våra effektmål. Är det i förhållande till problemen eller är det i förhållande till konsekvenser för myndighetens mål? I denna osäkerhet landar vissa projekt i att definiera ef-

effektmål som i praktiken kan omformuleras till att ”problemen är lösta” medan andra i praktiken sätter effektmål av typen ”myndighetens mål ska vara uppfyllda”. I det förra fallet blir det svårt att värdera denna effekt i förhållande till andra projekt. I det senare fallet framstår det ofta som att effektmålet mer är ett sätt att koppla projektmålet till ett för tillfället starkt värdeord. Exemplet med ”ökad kundnytta” kan användas här för att det uppkom i flera projekt som avslutades under 2015. Att vi i dagsläget har bytt till andra värdeord betyder dock inte att vi nödvändigtvis har lyckats göra det tydligare på vilken nivå våra effektmål bör definieras.

De två kriterier för effekttanalyser som framstår som lite mindre problematiska är dels mätbarheten i de effektmål som tagits fram, dels huruvida de är möjliga att uppnå. På dessa punkter har vi fått hjälp av verksamhetsutvecklare på LSU som dels bedömt mätbarheten, dels huruvida en leverans av de föreslagna produktmålen kommer att medföra att effektmålen uppfylls. I båda fallen gjordes bedömningen att analysen var tillfredsställande i omkring hälften av projekten. Samtidigt bedömdes mätbarheten som bristfällig eller otydlig i 5 av de 12 granskade projekten som startat oktober 2015–september 2016. Exempel kan som nämnts ovan vara att flera olika effektmål (t.ex. om minskat administrativt krångel och ökad rättssäkerhet) läggs in i samma effektmål. Ofta förekommer även att den föreslagna uppföljningen är för ospecifik för att det ska gå att värdera om den kan hjälpa oss att mäta de önskade effekterna.⁹

Vid genomgång av huruvida en leverans av de föreslagna produktmålen kommer att medföra att effektmålen uppfylls gjordes bedömningen att detta var *tillfredsställande* i 5 av 12 projekt. I inget fall gjordes dock bedömningen att det delvis var tillfredsställande, så övriga bedömningar var *bristfälligt* (tre projekt) eller *otydligt* (fyra projekt). Detta behöver dock inte alltid betyda att effektmålen inte *går* att uppnå. I många fall kunde det konstateras att effektmålen inte uppnås om produktmålen levereras. I vissa fall var projekten vaga i sin beskrivning kring hur projekten ska uppnå effekten. I något fall hade produktmålen högre ambition än beskrivna effekter, dvs. större effekt än den specificerade uppnås.

Sammantaget framstår framtagandet av effektmål som en del av projektverksamheten som ägnas otillräcklig uppmärksamhet och kring vilken det råder en viss otydlighet. Denna bild får visst stöd när vi i enkäten tillfrågar respondenterna om fastställandet av effektmålen utgjorde en egen analys med egna underlag. Mer än hälften (9 av 16) svarar att så *inte* var fallet.

⁹ En särskild fråga som vi inte tittat på alls är hur vi som myndighet ska se på svårigheterna i många fall att värdera huruvida en eventuell förflyttning mot effektmål för ett projekt faktiskt *beror* på att projektet har genomförts. De krav som ställts vid bedömning av mätbarheten i denna studie är endast att den föreslagna mätbarheten ska vara adekvat för att följa måluppfyllelsen för effektmålen, inte huruvida denna utveckling beror på projektet i sig. Mer om detta under analys och slutsatser.

Bristande erfarenhetsåtervinningar i analyser som sällan explicit bygger på tidigare erfarenheter

Vid genomgången av materialet gjorde vi två olika bedömningar som i slutändan visade sig peka på samma underliggande problematik. Dessa var huruvida det finns en dokumenterad argumentation kring genomförbarheten för produktmålen som vilar på tidigare erfarenheter (fråga 7a), samt om det finns en dokumenterad argumentation kring tids- och resursuppskattningar som vilar på tidigare erfarenheter (fråga 8). På dessa två frågor svarade vi ja totalt en gång för 22 projekt. Som sagt upptäckte vi under arbetets gång att våra frågor innehöll väl många led och att en enkel summering av våra svar därför inte ger ett direkt svar på vilket led som fallerar. I båda fallen visade det sig dock att det allra vanligaste vara att vi i stort sett aldrig i våra analyser explicit tar hänsyn till tidigare erfarenheter.

Ett tydligt exempel på detta ges av tids- och resursbedömningarna för projekt. Av alla projekt som avslutades under 2015 var det 59 procent som drog över tidsramen med minst 6 månader och 31 procent som drog över budget med minst 20 procent. Detta finns inte i något enskilt fall en referens till i de bedömningar som görs av tid och kostnad i de specifika projekten. Det är värt att notera att det ska göras bedömningar av hur stor risken är att tid eller kostnad inte kan hållas, samt av hur stort överdraget riskerar att bli, som en del av underlagen inför projektstart. En del av denna bedömning är att ange en *K-* respektive *T-faktor* inför projektstart. Här kan konstateras att dessa faktorer endast undantagsvis sätts till ett värde över 1,2.¹⁰ Detta skedde t ex endast i 3 av 22 granskade projekt för T-faktorn. Detta ska då jämföras med de faktiska andelarna i de under 2015 avslutade projekten som anges ovan, som i praktiken borde utgöra *väntevärdet* för överdrag i ett genomsnittligt projekt. Värdet 1,2 är intressant för att våra arbetssätt föreskriver att man måste motivera särskilt om man sätter ett högre värde. Detta kan anses vara en rimlig anledning till att man i varje givet projekt drar sig för att ange en högre osäkerhet. På gruppnivå innebär det dock att vi gör direkt felaktiga bedömningar av osäkerheten i våra bedömningar.

Nu är kanske tids- och resursuppskattningar för våra projekt inte den viktigaste aspekten av de analyser som görs. Vi har dock valt dem som exempel här eftersom det är ett så tydligt exempel på att det finns ett kvantifierat väntevärde att förhålla sig till men att vi *ändå* inte gör det. På andra områden, som t ex teknisk eller organisatorisk genomförbarhet av valda lösningsförslag gäller emellertid detsamma, dvs. att vi i stort sett aldrig tar hänsyn till hur det har gått vid tidigare tillfällen som vi genomfört liknande utvecklingsinsatser som planeras inom ett projekt, åtminstone inte explicit. Det är rimligt att anta att det finns en del ”tyst kunskap” på dessa områden, men så länge den förblir tyst begränsas spårbarheten, liksom möjligheten att följa upp och bedöma orsakerna till strategiska beslut.

¹⁰ Observera att det finns en viss otydlighet i att K- och T-faktorerna ibland anses ange risken för överdrag, ibland storleken på detta överdrag. Ett värde på 1,2 kan alltså i vissa projekt tolkas som en risk för överdrag på 20 procent och i andra som en 20 procentig risk för överdrag.

För att undersöka i vilken utsträckning det faktiskt finns denna typ av tyst kunskap frågade vi verksamhetsrepresentanterna som fick vår enkät om erfarenhetsbeskrivningar från tidigare IT-utvecklingar användes för att analysera olika lösningsförslag. Detta anger respondenterna i 8 av 19 projekt. Det tycks alltså som att tidigare erfarenheter ändå används mer än vad som framgår av de dokument vi tagit del av. Problemet med analyser som vid första anblick aldrig tycks utgå från tidigare erfarenheter kan därför delvis vara en brist i vad som dokumenteras (se nästa punkt). Även om detta är fallet föreligger risken att den tysta kunskapen blir mindre systematisk än den som dokumenteras. Beslut inför och under kommande genomförande kan därmed komma att fattas på delvis bristande underlag även om en tillfredsställande analys av behov och problem har genomförts. Vidare begränsas icke dokumenterade avvägningar möjligheterna för en utomstående att kunna värdera de analyser som gjorts. Dessutom finns det en risk för otydlighet i projekt vad som är behov och problem och varför man gjort vissa strategiska val. Detta kan leda till olika personer gör olika tolkningar av behov, problem, strategiska val när det inte är dokumenterat. Sådan otydlighet kan medföra att projektet drar åt olika håll eller hamnar på avvägar.

Bristande dokumentation av analyser och strategiska val

En aspekt som vi bedömt i de 22 studerade projekten är om det finns en argumentation kring för- och nackdelar med olika *typer* av lösningar (dvs. med och utan IT) som landar i den typ av lösning som föreslås är mest ändamålsenliga (fråga 5a). Denna aspekt bedömde vi som bristfällig i 6 av 10 projekt som avslutades under 2015 och i 4 av 12 projekt som startade under oktober 2015–september 2016. Av de 22 projekten bedömde vi aspekten som tillfredsställande i endast två fall. Den viktigaste bristen som vi identifierat är att det ofta inte framgår av dokumentationen vilka alternativ till IT-lösningar som beaktats eller vilka orsaker som vägt tyngst till att vi valt IT-lösningen.

Detta kan dels vara ett problem med dokumentationen, men bedöms i flera fall vara just att vi inte egentligen varken prövar alternativa tolkningar eller alternativa lösningar. I vissa fall skulle det kunna finnas dokumenterad argumentation i underliggande dokument som vi inte tagit del av. Men då är det intressant att vi inte har som ambition att när vi lyfter resultatet av dessa till en ny nivå låta de avgörande argumenten hänga med, om inte annat som ett antal korta strecksatser för att de val som är gjorda ska kunna framgå av något dokument någonstans.

Argumentationen kring olika alternativa lösningsförslag är sällan dokumenterad i tillräcklig utsträckning för att kunna utgöra ett fullgott underlag för beslut om att gå vidare med valt lösningförslag i ett genomförande. I vissa typer av projekt (primärt egeninitierade projekt som syftar till att förbättra en befintlig IT-lösning eller vissa lagändringsprojekt) är lösningar utan IT-inslag inte ett alternativ, i andra typer av projekt bör det helt eller i delar kunna vara det.

I enkätsvaren framgår det att i endast tre fall har man svarat att det skrivits ned en analys av behov och problem i någon annan form innan ett VBB eller VBU tas fram. På frågan var analyser av behov och problem finns dokumenterade är det också till allra största del i de obligatoriska Pejldokumentationen VBB, VBU och förstudierapport med bilagor som anges.

Representanter för verksamheten gör en övervägande positiv bedömning av förutsättningarna för att göra ändamålsenliga analyser

Vår övergripande bedömning är att respondenterna av enkäten upplever förutsättningarna som tillräckliga. En dryg tredjedel av respondenterna menar dock att tiden för analyserna var för knapp och en lika stor andel menar att resurserna var för begränsade. På frågan om den egna kompetensen räckte i den projektroll man haft är det en tredjedel som svarat delvis, och resten ja.

Av de 14 projekt där det genomfördes en förstudie menar 4 respondenter att projektledaren endast delvis haft rätt kompetens för att leda denna. Går man in på innehållet i det stöd som stödfunktioner har givit för att analysen av behov och problem skulle bli ändamålsenlig anger respondenterna att de i 8 av 19 projekt fick rätt typ av stöd. I 6 av 19 fall anger respondenterna att stödet upplevdes som både främjande och hindrande för analysen av behov och problem.

På frågan om hur de olika stödmaterialen i projektstyrningsmodellen (Pejldokumentation) underlättat eller försvårat analysarbetet är det tre som svarat att de underlättat och fyra som svarat att de försvårat. När samma fråga ställdes om det agilt arbetssätt var det fem som svarade att detta underlättade medan en respondent svarade att det upplevts ställa större krav på verksamhetsrepresentanterna än vad de kunde svara upp mot.

Den sammantagna bedömningen av ändamålsenligheten av analyser av både behov, problem, effektmål och lösningar är för 12 av respondenterna att de blev tillräckliga för att stödja resterande delar av projektet. För sex blev de delvis tillräckliga och endast en ansåg dem otillräckliga.

Även om det förekommer bedömningar av att delar av förutsättningarna för att genomföra ändamålsenliga analyser av behov, problem, konsekvenser, effekter och lösningar kan förbättras, gav denna enkät en ljusare bild av de upplevda förutsättningarna än vad vi förväntat oss. Våra tolkningar av detta återfinns i avsnittet för analys och slutsatser.

Analys och slutsatser

Syftet med denna delredovisning är att ”identifiera var i analysarbetet kvaliteten oftast brister och varför”. De frågeställningar vi identifierat för att svara på detta är: 1. hur väl underbyggda är analyser av problem, behov, konsekvenser, önskade effekter och föreslagna lösningar i våra större verksamhetsinitierade utvecklingsprojekt? och 2. hur bedrivs det analytiska arbetet i praktiken idag och vilka organisatoriska förutsättningar och stöd finns i dagsläget för detta arbete? I detta avslutande avsnitt beskriver vi samlat de brister vi funnit och vilka konsekvenser de kan få för möjligheten att bedriva ett effektivt utvecklingsarbete. Vad dessa brister beror på har inte undersökts annat än genom den enkät vi skickat ut. Avsnittet avslutas därför med att vi utifrån resultaten diskuterar vilka *möjliga* orsaker som finns till de identifierade bristerna. Slutligen pekar vi på vad som behöver hanteras inom AP:s fortsatta arbete med detta uppdrag; dels vad som behöver utredas vidare, dels vilken typ av förslag till lösningar som behöver utvecklas för att adressera de brister som identifierats i analyserna inför utvecklingsprojekt.

Brister i olika delar av analysen riskerar begränsa ändamålsenligheten i utvecklingsprojekt

Vi finner i en stor andel av både avslutade och pågående utvecklingsprojekt med IT-inslag flera olika brister i analyserna som görs fram till och med beslut om genomförande:

- Omfattningen av problem och behov kvantifieras för sällan
- Kopplingar mellan problem, behov och konsekvenser utreds och kvantifieras för sällan
- Effektanalyser som brister på flera punkter
- Bristande erfarenhetsåtervinningar i analyser som sällan explicit bygger på tidigare erfarenheter
- Bristande dokumentation av analyser och strategiska val

Dessa resultat från våra genomgångar av underlagen till projekt ger i stora delar stöd för den problembild gällande bristande kvalitet i analysarbetet som beskrivs i *Effektiv IT-styrning i Försäkringskassan* och *Bilaga 4 – PM ”Utgångspunkt för ytterligare åtgärder i utvecklingskedjan” (4.2.2 och 4.2.4)*. Kartläggningen visar att dessa brister generellt består vid en jämförelse av resultaten mellan de avslutade och nyligen påbörjade projekten. Vi ser dock vissa tecken på att den inledande behovsanalysen, utifrån vår bedömning av materialet (fråga 1a-2b), i mindre utsträckning är bristfällig i underlagen till de projekt som startat ett genomförande oktober 2015 – september 2016.

Vår bedömning är att de olika bristerna till stor del samspelar i att begränsa möjligheterna till ändamålsenligt utvecklingsarbete. Brister i att kvantifiera problem och behov medför svårigheter i att kvantifiera vilka konsekvenser

de får för myndighetens olika mål. Detta medför att det är svårt att identifiera ändamålsenliga effektmål som kopplar tydligt till både de specifika problemen och till myndighetens generella mål. Utifrån de konstaterade bristerna i effektmålen jämförbarhet mellan projekt begränsas möjligheterna att prioritera mellan olika projekt och att fatta väl underbyggda beslut för hur de bör dimensioneras.

Bristerna i effektanalyser medför åtminstone två olika risker. I de fall kopplingen mellan problem eller behov är svag till hur myndighetens mål påverkas medför det ofta att även de identifierade effektmålen har svag koppling till övergripande mål. I sådana fall är inte en lyckad effekthemtagning en garanti för att ett projekt verkligen varit tillräckligt värdefullt för myndigheten som helhet. I de fall där effektmålen istället kopplas starkt till myndighetens mål men svagt till de specifika problemen är risken att en lyckad uppfyllnad av produktmål inte i sig garanterar att effektmålen uppfylls.

Bristerna i dokumentation av analyser och strategiska val i flera projekt försvårar för erfarenhetsåtervinningar i framtida projekt. Att ambitionen till explicit och systematisk erfarenhetsåtervinning saknas i flera projekt medför att möjligheterna begränsas till lärande av både *vad* som kan och bör utvecklas och av *hur* ett framgångsrikt utvecklingsarbete kan bedrivas. Brister i dokumentation riskerar även att leda till att projekt hamnar på avvägar, till exempel genom att det börjar försöka lösa andra problem än de som först avsetts.

Sammantaget gör dessa problem att beslut om genomföranden fattas på bristfälliga underlag, vilket även LSU konstaterar i sin avslutsrapport (Bilaga 4 – PM ”Utgångspunkt för ytterligare åtgärder i utvecklingskedjan” 4.2.4).¹¹

Samtidigt som vi ser att ovanstående risker finns på grund av de brister vi kunnat konstatera ska sägas att inga tydliga samband finns mellan de projekt där vi bedömt analyserna som mer tillfredsställande och det utfall i termer av tids- och kostnadsöverdrag, samt effekthemtagning som LSU genomfört för projekt avslutade under 2015. Detta kan dels bero på att vi studerat för få projekt för att denna typ av samband ska kunna framkomma, dels på att det kan finnas andra orsaker till utfallet som är viktigare än analyserna inför genomförandet. Slutligen kan det vara andra typer av utfall som beror mer av de inledande analyserna än just dessa tre, men att de begränsningar vi sett i identifierade effektmål medför att det inte alltid är de mest relevanta utfallen som faktiskt följs upp i effekthemtagningen.

¹¹ ”Förstudierapporter och verksamhetens beslutsunderlag (VBU) brister ofta kvalitetsmässigt för att kunna användas direkt i nästa steg i utvecklingskedjan. Det beror sannolikt både på en bristande kompetens/erfarenhet, men även på otydliga förväntningar vad dessa styrande dokument ska innehålla och vilken kvalitet som krävs för att vara värdeskapande för nästa steg i utvecklingskedjan.”

Möjliga orsaker till brister

Nedanstående är våra bedömningar av troliga orsaker utifrån det utfall vi har sett i olika projekt från enkätsvaren, och slutligen från de diskussioner vi haft med företrädare för olika yrkesroller inom utvecklingsprocessen.

En första viktig orsak till de identifierade bristerna bedömer vi vara att det i dagsläget inte finns någon egentlig styrning av vilka krav som ställs på de analyser som ligger till grund för beslut om utvecklingsprojekt. De kriterier för analys och vad respektive steg i analysen ska fokusera på som vi satt upp inom ramen för denna kartläggning är ett försök till att ta fram vad som skulle kunna utvecklas till en mall för kvalitetssäkring av analyser. Kriterierna kan behöva diskuteras och förfinas. Det är inte säkert att en noggrann genomgång skulle komma fram till att de krav vi ställt är relevanta för analyser i alla led. Poängen är dock att nuvarande svaga styrning av analyserna i sig åtminstone bör vara en central orsak till att det ser olika ut mellan olika projekt. Vi styr exempelvis inte specifikt vad som ska framgå i analyser i olika processteg, vilka krav som finns på processen för att analysera problem, behov, konsekvenser på strategiska mål, effekter och lösningar. Vi styr inte heller på vad som behöver dokumenteras, varken för att det ska bli tydligt för alla i projektet vilka behov och problem som finns och varför olika strategiska val har gjorts, eller för att möjliggöra en ändamålsenlig erfarenhetsåtervinning till andra projekt.

Nästa troliga orsak till brister är en avsaknad av tillräckliga stöd för den som ska genomföra analyser. Den svaga formella styrningen skulle kunna avhjälpas genom att vi inrättar roller som garanterar en lägstanivå på de analyser som genomförs, genom både stödjande och kvalitetssäkrande insatser. Avdelningarnas utvecklingsstrategier och LSU:s projektcontrollrar har det gemensamt att de på någon nivå ger stöd till samtliga projekt. Av enkätsvaren framgår dock att verksamhetsrepresentanter i en majoritet av projekten inte upplever att någon av dessa yrkesroller bidragit i själva analyserna. Här kan behov finnas av att förtydliga mandat och ansvar för befintliga stödjande roller, eller att komplettera dem med nya stödjande och/eller kvalitetssäkrande roller.

Vilket behov som finns av denna typ av stöd beror bland annat på vilken kompetens som finns bland berörda verksamhetsrepresentanter för den specifika analysituationen, samt vilken kompetens verksamhetscheferna har i att efterfråga en tillräcklig kvalitet i analyserna. Eftersom vi inte kunnat kartlägga behov av kompetensutveckling, bland annat för att denna i sig beror på vilka krav vi ställer på våra analyser, kan vi inte uttala oss om dessa. Detta med den åtminstone skiftande erfarenheten i rollen att leda en behovsanalys är dock något som togs upp i en av de inledande intervjuer som genomförts. Systematisk informationsinsamling och analys skulle för åtminstone en betydande del av dem som ingår i utvecklingsprojekt som sammanhållande från verksamheten kunna vara en arbetsuppgift som de har relativt lite erfarenhet av. Att verksamhetsrepresentanterna övervägande svarade att de hade, eller delvis hade rätt kompetens ger ju inget stöd för denna tanke, men kan samtidigt bero på att de upplevt sig kunna svara upp mot de krav som ställts på dem, snarare än på de krav som myndigheten kanske borde ställa på analyserna. Dessutom kan konstateras att cirka två

tredjedelar av verksamhetsrepresentanterna var verksamhetsutvecklare eller motsvarande specialister och att det inte är säkert att allas främsta kompetens är varken att själva ställa krav på IT-projekt eller att göra analyser av omfattningar av problem, behov, konsekvenser och effekter.

Vår samlade bild är vidare att analyserna till viss del brister för att de i praktiken ofta genomförs i ett läge när verksamheten redan bestämt sig för att efterfråga en IT-lösning. Analyser av problem, behov, konsekvenser och effekter görs ofta på kort tid, och ett mer lösningsorienterat projekt i samarbete med IT dras ofta igång innan dessa första analyser egentligen är färdiga. Detta var en utgångspunkt som formulerats redan i uppdraget till AP. Denna tanke får visst stöd av enkätsvaren. I en majoritet av de genomförandeprojekt som granskats beskrivs att analysarbetet fram till att ett VBB beslutats (eller VBU om förstudie saknas) ha tagit mindre än en månad. Det är bara undantagsvis (tre projekt) som man svarar att det gjorts en dokumenterad analys av de egna behoven/problemen innan författande av VBB eller VBU. I 13 av 16 projekt uppger man att det behövts en fördjupning av analysen av behov och problem i genomförandets projektanalys. Respondenterna svarar till stor del att möjliga lösningar utan IT-inslag har diskuterats, men dessa avväganden saknas ofta i de granskade underlagen. Sammantaget kan alltså finnas ett behov av att se till att analyser ska ses som just underlag för beslut och inte främst som medel för att få resurser för IT-utveckling.

Kopplat till detta att syftet med analysarbetet ofta framstår främst vara att kunna sätta igång med analyser av lösningsförslag, kan sägas att det i både de dokument vi gått igenom och i enkätsvaren kan tyckas som att ambitionen ofta saknas att ta fram ny kunskap. I stället samlar vi främst ihop den kunskap som redan finns. Det vanligaste arbetssättet är via workshopar, medan nya statistiska underlag, enkäter, och undersökningar av andra myndigheter sker endast undantagsvis. Nio av sexton svarar även att effektanalysen inte utgjorde någon egen analys med egna underlag.

En ytterligare förutsättning är att det parallellt med den svaga styrningen av vad som krävs av de analyser som bland annat ska landa i vilka effekter som ett projekt ska uppnå, har myndigheten en formell styrningsmodell för hur utvecklingsprojekt ska leverera dessa effekter. De många Pejldokumenterna som den (ofta i denna roll oerfarne) verksamhetsrepresentanten konfronteras med kan uppfattas som normerande för *vad som ska ingå* in en analys, även om de endast utgör ett stöd för att *projekt ska leverera uppsatta effektmål*.

Hur ska ovanstående brister och möjliga orsaker förstås i förhållande till att endast omkring en tredjedel av representanter för verksamheten lyfter fram olika typer av brister i förutsättningarna att göra ändamålsenliga analyser, och att de framstår som övervägande nöjda med resultaten? En möjlig tolkning är att man tycker att man gjort det som efterfrågats och att det vi bedömer vara brister därför inte upplevs så av flera av dem som varit delaktiga. För det andra kan det finnas mycket ”tyst kunskap”, insikter om att projekten är mer ändamålsenliga än vad vi ansett framgå av det som dokumenteras. Detta är dock inte möjligt att veta på ett övergripande plan om inte ambitionen för dokumentation och uppföljning höjs. För det tredje eftersträvar den enskilda avdelningen och medarbetaren möjligen främst en lösning

som är bättre än dagens situation medan myndigheten skulle kunna eftersträva att projekt startar som ut ett övergripande perspektiv är mer prioriterade än andra potentiella projekt.

Behov och inriktning för AP:s fortsatta arbete inom uppdraget

AP:s fortsatta arbete inom detta uppdrag kommer dels att behöva omfatta vissa vidare utredningar, dels framtagande av lösningsförslag för de brister som redan identifierats.

En första aspekt som inte utretts till denna första delredovisning är analyser av kostnader för genomförande. Vi har i stort sett endast tittat på analyser som i slutändan mynnar ut i *eftersträlvade effekter* samt till viss del *föreslagna lösningar* av olika projekt. Samtidigt kan *kostnadssidan* vara lika viktig för att bedöma värdet av ett projekt. Det vi gjort är att titta på hur underbyggda uppskattningarna av kostnader tycks vara och att kartlägga hur vanligt det är att kostnadsestimat ifrågasätts och hur de då eventuellt förändras. Denna aspekt bedömer vi inte vara en del av det deluppdrag AP har fått och huruvida det ska utredas vidare är frärför en fråga som behöver hanteras av uppdraget som helhet.

Två aspekter som ingår i AP:s uttalade deluppdrag, men som inte genomförts till denna delredovisning, är att studera analyser som ingår i den löpande styrningen av projekt samt vid och efter projektavslut.

Efter projektavslut är förmodligen den viktigaste analysen den av måluppfyllnaden för de effekter som skulle uppnås. Denna uppföljning görs i dagsläget av LSU i samarbete med de berörda verksamheterna, ofta tillsammans med avdelningarnas effektcontrollrar. På basis av de brister som identifierats i projektens effektanalyser och effektmål, bland annat i föreliggande rapport, bedömer vi att det finns skäl att undersöka hur de uppföljningar som görs kan utvecklas och på ett systematiskt sätt användas som erfarenhetsåterföring i kommande utvecklingsinitiativ. Vår bedömning är att en kartläggning av effekter av avslutade projekt som inte baseras endast på de redan etablerade portföljmålen vore värdefull i detta avseende. En systematisk uppföljning borde kunna göras på basis av standardiserade utfallsmått, som definierats i förhållande till myndighetens mål.¹² En sådan kartläggning skulle kunna bidra både med en bredare genomlysning av effekterna av myndighetens utvecklingsaktiviteter, och med att skapa förutsättningar för erfarenhetsåterföring inför uppstart av nya utvecklingsprojekt kring hur effektmålsuppfyllnaden tidigare har sett ut för projekt med likartade effektmål. Detta bör kunna utgöra ytterligare ett värdefullt underlag inför beslut om genomförande av ett utvecklingsinitiativ.

Lösningsförslag som bör tas fram för att adressera de redan identifierade bristerna kan grupperas i tre olika områden. Det handlar för det första om att ta fram former för en tydligare styrning av de analyser som ligger till grund

¹² Idag görs sammanställningar där effektmål från olika projekt grupperas för att kunna se mot vilka målområden de verkar, både utifrån antalet effektmål men även utifrån storleken på respektive effektmål.

för utvecklingsprojekt. Detta skulle kunna innebära preciserade formalia-krav vid behovsbeskrivning (VBB), t ex krav på kvantifieringar, på kopplingar till konsekvenser för myndighetens mål, kopplingar till tidigare erfarenheter etc.

Det andra området är eventuellt utvidgade eller preciserade stöd till analysarbetet. Med de nya krav som skulle ställas på analysarbetet kan nya behov av stöd uppstå. Olika vägar kommer att behöva utredas vidare. Både de som ska utföra analyserna och de verksamhetschefer som ska efterfråga rätt kvalitet i arbetet kan behöva stärkas i dessa kompetenser. Och både analysarbetet och kvalitetssäkringen av detsamma kan dessutom behöva få stöd genom att ansvar för detta ges till exempel till analytiker från Analys och Prognos.

Slutligen bedöms det för att kunna garantera ändamålsenliga analyser finnas orsak att se över om förändringar kan genomföras som säkrar att den organisatoriska delen som fattar beslut om utvecklingsprojekt verkligen har ett tydligt intresse av att de analyser som ligger till grund för beslut om projektstart inte främst ses som ett sätt att säkra IT-resurser. I vilken mån det ingår i det uppdrag AP har fått att studera denna fråga kan behöva diskuteras. Det är emellertid möjligt att steg mot att styra och stödja de analyser som genomförs förblir otillräckliga om en central orsak till nuvarande brister vore att analysresultaten egentligen inte efterfrågas.

Ett sätt att påverka dessa drivkrafter kunde vara att identifiera vilken principiell ambitionsnivå analyserna ska svara upp mot. Den centrala frågan är här hur jämförbara de effektmål som sätts upp för utvecklingsprojekt behöver vara. Ska de eftersträfvade effekterna av ett projekt vara bättre än nuläget, ska de överskrida utvecklingskostnaderna, eller ska effekterna i förhållande till utvecklingskostnaderna vara mer värdefulla för myndigheten än effekter av andra potentiella projekt? I brist på sådant beslut tycks det som att analyserna i vissa fall inte lever upp till någon av dessa ambitionsnivåer.

Bilaga A – Underlag för urval av projekt att granska

I denna bilaga redovisas de val av projekt som gjorts, dels utifrån den sammanställning som LS Utvecklingsstab gjort av projekt som avslutats under 2015, dels utifrån projektportföljen per den 31 oktober 2016.

Utvecklingsprojekt som avslutats under 2015

I Tabell 2 redovisas antal projekt med IT-inslag som avslutades under 2015, samt total beslutad budget för dessa projekt. Totalt avslutades 34 projekt, från 9 olika avdelningar, och en sammanlagd budget på närmare 250 miljoner kronor. Eftersom vi valt att avgränsa föreliggande studie till projekt med IT-inslag men med andra delar av verksamheten som ägare exkluderas 2 IT-projekt med en total budget på 20 miljoner kronor.

Tabell 2 Antal projekt med IT-inslag som avslutats under 2015

Portfölj	Antal projekt	Total budget (tkr)
GF	4	22 388
GK	9	41 705
VS	8	91 956
AP	1	4 872
TA	6	40 505
F	1	6 598
NA	1	3 999
VB	2	14 010
IT	2	20 497
Totalt	34	246 530

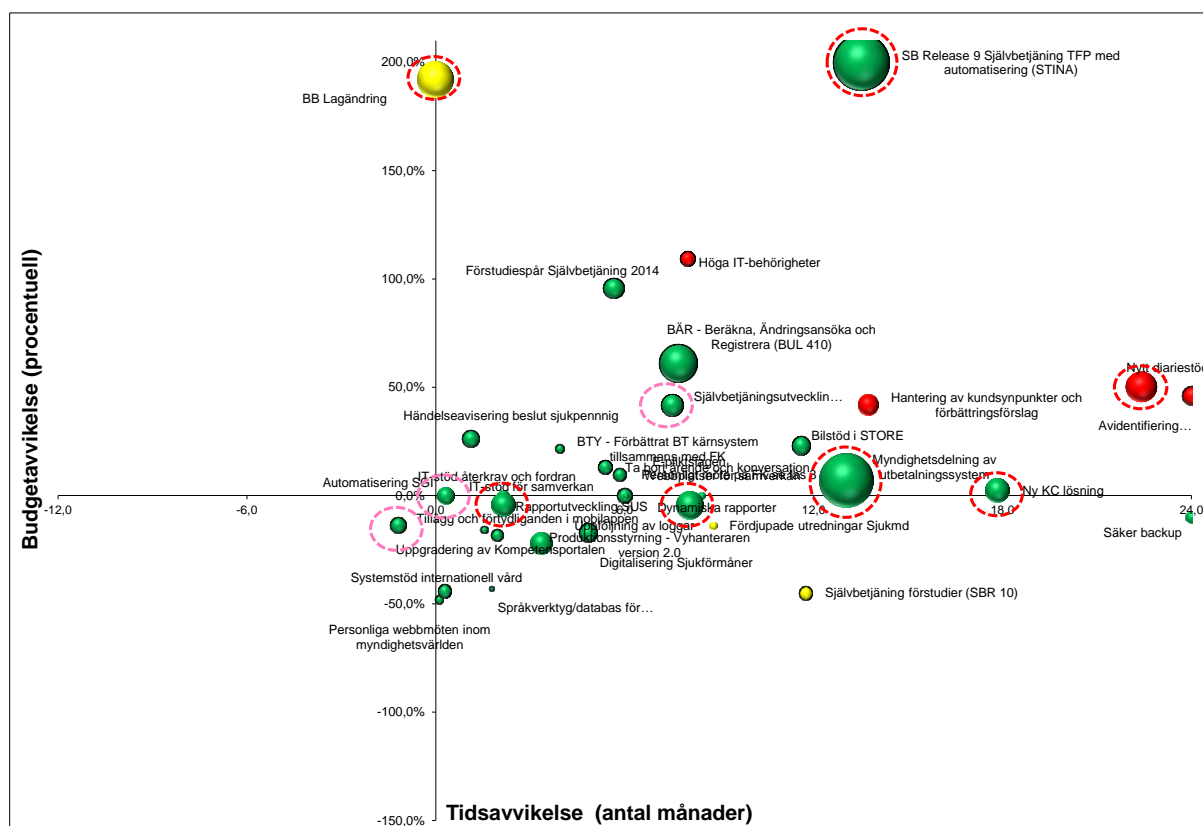
Urvalet av projekt att studera bland de kvarvarande 32 har gjorts utifrån två olika kriterier, för det första att välja större projekt, som därmed är av större vikt, och för det andra att se till att det finns en spridning i resultaten av projekten. Avsikten är att kunna sätta vår bedömning av de bakomliggande analyserna i relation till hur det gått i projekten. För det senare har vi använt oss av den uppföljning som gjorts av LS Utvecklingsstab, och som dels bygger på vilken avvikelse som kan konstateras angående tid och resurser som gått åt till projektet, dels på en bedömning som gjorts av effekthemtagningen gemensamt med projektägare i respektive projekt.

I Figur 1 ger en bild av utfallet av de projekt som avslutades under 2015. Placeringen i höjdlängd anger avvikelse mot budget och placeringen längs den horisontella axeln anger avvikelse mot tidsplaneringen. Färgen på bubblorna anger i hur hög utsträckning målen bedöms vara uppfyllda.

För det första valde vi att ta ut de 7 största projekten. Dessa utgjorde tillsammans 63 procent av den totala budgeten för projekt som avslutade under

2015 (se projekt som ringats in med röd streckad linje). Som framgår av är variationen i tidsåtgång större än variationen i resursåtgång, särskilt bland dessa största projekt. För att kompensera för detta valde vi därefter ut 3 projekt (rosa streckad linje) som antingen avvek genom att ha blivit väsentligt dyrare än planerat (1 projekt) eller genom att ha hamnat mycket nära planering för både tid och resurser (2 projekt). Totalt omfattas alltså 10 projekt. En begränsning är att det endast i 2 av dessa projekt gjorts bedömningen att målen inte är uppfyllda eller endast delvis uppfyllda. I denna dimension har vi alltså ganska liten variation att utgå från. Att göra en fördjupad bedömning av effekten av projekt skulle dock vara mer tidskrävande än vad som går att genomföra fram till vecka 50.

Figur 1 Utfall av projekt avslutade under 2015



Utvecklingsprojekt som startats under 2016¹³

I

Tabell 3 redovisas antal projekt med IT-inslag i Utvecklingsplan från den 31 oktober 2016, samt total beslutad budget för dessa projekt. Den totala utvecklingskostnaden under 2016 uppgår till drygt 700 miljoner kronor. Av dessa står dock 11 rena IT-projekt för drygt 60 miljoner kronor. Det är bland övriga 93 projekt som vi önskar dra ett urval för denna studie.

Tabell 3 Antal projekt med IT-inslag i u-plan 2016

Delpportfölj	Antal projekt	Utvecklingskostnad 2016	Utvecklingskostnad totalt	Andel av total
--------------	---------------	-------------------------	---------------------------	----------------

¹³ okt 2015 – sep 2016

IT	11	63 400	126 000	6%
VS	14	23 000	74 400	4%
GK	15	60 300	143 400	7%
AP	7	21 100	53 500	3%
GF	17	150 700	396 000	19%
Livssituations-avdelningar	38	406 200	1 289 100	62%
Totalt	102	724 700	2 082 400	100%

I Tabell 4 redovisas de 24 av ovanstående projekt (exklusive rena IT-projekt) som påbörjats under okt 2015 – sep 2016.

Tabell 4 Antal projekt med IT-inslag som startat under okt 2015 – sep 2016

Delpportfölj	Antal projekt	Utvecklingskostnad 2016	Utvecklingskostnad totalt	Andel av total
VS	3	10 900	16 100	8 %
GK	3	18 400	22 900	14 %
AP	1	2 300	3 300	2 %
GF	6	27 900	75 700	22 %
Livssituations-avdelningar	9	70 200	129 100	54 %
Totalt	22	157 800	282 200	100 %

Av dessa 24 projekt väljs 12 ut utifrån kriteriet att vi önskar få med olika stora projekt. Vi väljer därför samtliga 4 projekt med en total utvecklingsbudget över 20 miljoner, 4 slumpmässiga projekt med en budget mellan 5 och 20 miljoner och 4 slumpmässiga projekt med en budget under 5 miljoner. Detta resulterar i 2 projekt från VS, 1 från GK, 1 från AP, 3 från GF samt ett från varje livssituation utom F¹⁴.

Utöver dessa 12 skulle det kunna vara av intresse att titta på de förstudier som avslutats men där inget genomförande har inletts, eftersom de skulle kunna visa antingen på att analysen inför förstudien inte varit tillräcklig, eller tvärtom att förstudien lyckats identifiera att inget genomförande var nödvändigt eller möjligt. Under jul 2015 – jun 2016 avslutades 10 förstudier, och av dessa har 3 ännu inte hunnit resultera i att ett genomförande startat. Obs att de särskilda omständigheterna för just dessa 4 förstudier bör värderas innan de inkluderas i studien!

Totalt urval

Sammantaget har alltså 10 projekt som avslutats under 2015 och 12 projekt som startats under okt 2015 – sep 2016 valts ut för studien. Dessa motsvarar 70 procent av total utvecklingsbudget för de projekt som avslutades 2015

¹⁴ FV är dock representerat via det projekt från livssituation varaktigt nedsatt arbetsförmåga som kom med.

och 74 procent av total utvecklingsbudget för de projekt som startats under okt 2015 – sep 2016.

Bilaga B – Resultat av dokumentstudier av projekt som avslutades 2015 eller genomförandeprojekt som startat under oktober 2015–september 2016

I detta avsnitt redovisas först de kvantitativa resultaten från den kartläggning som gjorts av de dokumenterade analyserna inför 10 projekt med avslut under 2015 som genomförts. Dessa projekt startade under perioden 2012–2014. Syftet med denna genomgång av lite äldre projekt är dubbelt; dels för att kunna identifiera en eventuell förflyttning i de analyser som genomförts (mellan dessa projekt och de som startat under 12 månader t o m september 2016), dels för att kunna bedöma om det framkommer något som helst samband mellan våra bedömningar av analyserna och utfallet i projekten. Som framgår Bilaga A har de 10 projekten valts ut så att de ska omfatta merparten (70 %) av de projekt som avslutades under 2015, och dessutom i så stor utsträckning som möjligt fånga projekt med mer eller mindre lyckat utfall.¹⁵

Projekt som avslutats under 2015

I

Tabell 5 redovisas vilken bedömning vi gjort av de analyser av behov, problem och konsekvenser som framgår av de genomgångna dokumenten (företädesvis VBU:n, förstudier och nulägesbeskrivningar). Som framgår är det endast i ett eller två projekt som vi gjort bedömningen att det finns underlag och analys som tillfredsställande ger svar på vilka problem eller behov som finns liksom vilka konsekvenser detta leder till.¹⁶

¹⁵ De dimensioner av utfall som följs upp löpande av LSU är: avvikelser mot planerad tidsåtgång, avvikelser mot planerad resursåtgång, samt bedömd effekthemtagning; helt (mer än ?? %), delvis (mellan ?? och ?? %) eller ej (mindre än ?? %) hemtagen effekt.

¹⁶ Det enda projekt där vi bedömt att underlag och analys av problem, behov och konsekvenser var tillfredsställande var *SB Release 9 Självbetjäning TFP med automatisering (STINA)*. Detta gäller dock endast till och med ursprungligt VBU för detta genomförande. En senare etapp i detta utvecklingsarbete slogs sedan ihop med detta genomförande och resultatet blev ett projekt på i slutändan drygt 60 miljoner kronor, i stället för som inledningsvis planerat 6 miljoner. Den sk payoff som beräknas av LSU, dvs. antal år det beräknas ta för investeringen att löna sig, ökade samtidigt från 4 till 15 år. Huruvida bedömningen av problem och behov hade varit tillräcklig för detta utvidgade projekt framgår inte tydligt av de dokument vi tagit del av.

Tabell 5 Antal projekt efter bedömning av olika steg i den dokumenterade analysen av behov, problem och konsekvenser

	tillfreds- ställande	del- vis	bristfäl- ligt	otyd- ligt
1a. Finns det dokumentation om systematiskt inhämtade empiriska underlag för analysen av behov/problem?	1	5	2	2
1b. Bedömer vi underlagen som tillräckliga i detta fall?	2	5	2	1
2a. Finns en dokumenterad argumenterande analys av underlagen som landar i behov/problem/konsekvenser?	1	3	3	3
2b. Hur bedömer vi denna analys?	1	0	6	3
3. Finns en dokumenterad saklig argumentation för hur vi går från behov/problem till effektmål?	3	2	4	1
4. Hur bedömer vi föreslagen mätbarhet av effektmålen?	5	3	1	1
5a. Finns en argumentation kring för- och nackdelar med olika typer av lösningar som landar i att den typ av lösningar som föreslås är mest ändamålsenliga?	2	1	6	1

Tabell 6 Antal projekt efter bedömning av olika aspekter av lösningar och genomförande

	Ja	nej	otyd- ligt	ej aktu- ellt
6a. För projekt med besparingseffekter, finns det en dokumenterad analys av de beräknade besparingarna?	2	4	4	2
6b. För projekt med andra effekter finns en dokumenterad analys av förväntade effekter, gjord på ett sätt som kan jämföras med andra projekt?	0	7	1	2
7a. Finns en dokumenterad argumentation kring genomförbarheten för produktmålen som vilar på tidigare erfarenheter?	0	4	6	0
8. Finns en dokumenterad argumentation kring tids- och resursuppskattningar som vilar på tidigare erfarenheter?	0	7	3	0

Genomförandeprojekt som startat under oktober 2015–september 2016

Nedan redovisas resultaten från den kartläggning som gjorts av de dokumenterade analyserna inför 12 genomförandeprojekt som startade under perioden oktober 2015 – september 2016. Syftet med denna genomgång undersöka projekt vars analyser har genomförts i mer närtid än projekten som avslutades 2015.

Tabell 7 Antal projekt efter bedömning av olika steg i den dokumenterade analysen av behov, problem och konsekvenser

Fråga	tillfreds- ställande	delvis	brist- fälligt	otyd- ligt	ej ak- tuellt
1a. Finns det dokumentation om systematiskt inhämtade empiriska underlag för analysen av behov/problem?	4	5	2	1	
1b. Bedömer vi underlagen som tillräckliga i detta fall?	2	5	3	2	
2a. Finns en dokumenterad argumenterande analys av underlagen som landar i behov/problem/konsekvenser?	2	5	3	2	
2b. Hur bedömer vi denna analys?	2	3	3	4	
3. Finns en dokumenterad saklig argumentation för hur vi går från behov/problem till effektmål?		4	7	1	
4. Hur bedömer vi föreslagen mätbarhet av effektmålen? (LSU)	6	1	4	1	
5a. Finns en argumentation kring för- och nackdelar med olika typer av lösningar som landar i att den typ av lösningar som föreslås är mest ändamålsenliga?		3	4	2	3
5b. Hur bedömer vi logiska samband mellan produktmål/funktionalitet och effektmål? (LSU)	5		3	4	

Tabell 8 Antal projekt efter bedömning av olika aspekter av lösningar och genomförande

	tillfreds- ställande	ja	brist- fälligt	nej	otyd- ligt	ej ak- tuellt
6a. För projekt med besparingseffekter, finns det en dokumenterad analys av de beräknade besparingarna?		4		3	1	4
6b. För projekt med andra effekter finns en dokumenterad analys av förväntade effekter, gjord på ett sätt som kan jämföras med andra projekt?				9	3	
7a. Finns en dokumenterad argumentation kring genomförbarheten för produktmålen som vilar på tidigare erfarenheter?				10	2	
7b. Hur bedömer vi genomförbarheten för produktmålen? (LSU)	7		3		2	
8. Finns en dokumenterad argumentation kring tids- och resursuppskattningar som vilar på tidigare erfarenheter?		1		10	1	

Bilaga C - Hur går analyserna till och hur är förutsättningarna? – resultat av enkätundersökning

I detta avsnitt sammanfattas resultaten (inklusive svar på samtliga frågor i enkäten) från den enkätundersökning som har gått ut till verksamhetsrepresentanter vilka deltagit i analyserna av behov, problem, konsekvenser, effekter och lösningar inför genomförandeprojekt med IT-inslag som startat under perioden oktober 2015–september 2016. Totalt 20 personer som ingått i 22 projekt fick enkäten. Av dessa fick vi in svar från 19 personer som ingått i 21 projekt.

Vilka deltar i analyser?

- Det vanligaste är att den som ansvarar för att hålla ihop analyserna av behov, problem och konsekvenser är en verksamhetsutvecklare vars chef är projektägare. 10 av 19 är verksamhetsutvecklare, 2 är chefer själva och övriga har olika typer av expertfunktioner inom sin avdelning. Var fjärde respondent (5 st) var projektägare själva.
- I de 15 fall där det genomförts en förstudie var projektledaren för denna i drygt hälften (8 st) av fallen från IT. Detta är alltså det vanligaste men är inte alltid fallet.
- På frågan om vilka stödroller som deltagit i analysen av behov och problem är det vanligaste svaret projektcontrollern från LSU, som nämns av 8 av 19 projekt. I övrigt är det ingen särskild yrkesroll som anges ha deltagit i mer än några projekt. Detta innebär att analyserna till stor del bedrivs inom den egna verksamheten och med olika stöd, och att de generella roller som finns (dvs. utvecklingsstrateg och projektkontor) i alla fall av dessa respondenter inte uppfattats som att de ger stöd i själva analyserna.
- När samma fråga ställs men för analyserna av lösningar, fram till och med VBU för genomförande, är det projektcontrollrar (LSU) och verksamhetsanalytiker på ITT som nämns oftast (7 projekt vardera).

Hur bedrivs arbetet att analysera behov och problem?

- Av de 19 projekt som är det en fjärdedel (5 st) som är resultatet av en lagändring eller ett uppdrag eller initiativ av regeringen. Bland övriga 14 projekt är beskrivningen av hur behovet eller problemet först identifierats ganska spridd (försöka gruppera!)
- På frågan hur analys av behov och problem praktiskt analyserats står workshopar ut som det absolut vanligaste (10 av 19 projekt). Avstämningar med departementet skedde i 4 av 5 projekt där regering

eller riksdag låg bakom förändringen men aldrig annars. Framtagande av statistiska underlag, enkäter eller undersökningar om förhållanden vid andra myndigheter sker bara undantagsvis.

- Angående vilka som deltar i analyserna av problem och behov är det dels sakkunniga inom den egna avdelningen (14 av 19 projekt) och resurser från IT som är absolut vanligast. Resurser från LSU, verksamhetsstöd eller AP ingår endast i undantagsfall (mellan 2 och 4 av 19 projekt).
- Analysarbetet fram till dess att ett VBB eller VBU för genomförande har beslutats tog i 8 av 15 fall högst en månad. I 11 av 15 fall tog det inte mer än 3 månader. Utvecklingsprojekt blir alltså snabbt IT-projekt.
- Endast i 3 fall har man svarat att det skrivits ned en analys av problem och behov i någon annan form än obligatoriska PEJL-dokument (är det detta vi har frågat om?) innan ett VBB eller VBU tas fram. På frågan var analyser av behov och problem finns dokumenterade är det också till allra största del VBB, VBU och förstudierapport med bilagor som anges.
- Mer än hälften (9 av 16) svarar att fastställandet av effektmålen inte utgjorde någon egen analys med egna underlag.
- I 13 av 16 projekt gavs svaret att analysen av behov och problem behövde fördjupas i genomförandets projektanalys, dvs. i de flesta fall efter att en förstudie genomförts.

Hur bedrivs arbetet att analysera lösningar?

- I 15 av 16 fall bedömer respondenterna att analyserna av problem och behov hade kommit tillräckligt långt innan förslagen till IT-lösningar började tas fram.
- Samtidigt bedömer 13 av 18 att arbetet fram till och med VBU för genomförandet handlade mest om behov och problem, eller åtminstone lika mycket som analysen av lösningar. Detta motsvarar inte den bild vi får i de dokumenterade analyserna.
- Totalt 8 av 19 anger att åtminstone för delar av funktionaliteten analyserades alternativ till IT-lösningar.
- En aspekt som kom upp i de inledande intervjuerna var att verksamheten sällan ifrågasätter IT:s estimat för kostnad för utveckling. När de tillfrågas om detta menar dock 14 av 19 att man efterfrågat underlag för att kunna bedöma dessa estimat.
- På följdfrågan vad som hänt med estimaten i dessa fall är det dock bara i ett fall som den fördjupade analysen landat i att estimatet minskat, medan det i tre fall i tvärtom ökat.

Hur är förutsättningarna för att analyserna ska bli ändamålsenliga?

- En dryg tredjedel av respondenterna menar att tiden för analyserna var för knapp och en lika stor andel menar att resurserna var för begränsade. På frågan om den egna kompetensen räckte i den projektroll man haft är det en tredjedel som svarat delvis, och resten ja.



- Av de 14 projekt där det genomförts en förstudie menar 4 respondenter att projektledaren endast delvis haft rätt kompetens för att leda denna.
- Går man in på innehållet i det stöd som stödfunktioner har givit för att analysen av behov och problem skulle bli ändamålsenlig anger respondenterna att de i 8 av 19 projekt fick rätt typ av stöd. I 6 av 19 fall anger respondenterna att stödet upplevdes som både främjande och hindrande för analysen av behov och problem.
- På frågan om hur de olika stödmaterialen i projektstyrningsmodellen (Pejl) underlättat eller försvårat analysarbetet är de tre som svarat att det underlättat och fyra som svarat att de försvårat. Detta kan formellt framstå som rimligt eftersom Pejl inte är ett verktyg som beskriver hur du ska genomföra analyser, utan ett verktyg (styrningsmodell) för att styra projekt så att du uppnår effekterna. Analysen som ska ligga till grund för effekten borde vara en metod som beskrivs under VU-processbeskrivningen eller liknande. I praktiken är det dock så att det finns en ganska svag styrning av själva analysarbetet och att det nästan uteslutande är de obligatoriska Pejl-underlagen som används för att dokumentera analyserna. Dessa kan därför uppfattas som att de utgör ramen för hur vi inom myndigheten genomför analyser även om de aldrig varit ämnade till detta.
- När samma fråga ställdes om det agila arbetssätt som framför allt IT använder sig av i sin utveckling var det fem som svarade att detta underlättade medan en respondent svarade att det upplevts ställa större krav på verksamhetsrepresentanterna utan att vi detta projekt vara värdeskapande.
- Den sammantagna bedömningen av ändamålsenligheten av analyser av både behov, problem, effektmål och lösningar är för 12 av respondenterna att de blev tillräckliga för att stödja resterande delar av projektet. För 6 blev de delvis tillräckliga och endast en ansåg dem otillräckliga.

Enkät svar

Bakgrund

Tabell 9 Fråga 1. Vad har du för yrkesroll?

Utvecklingsstrateg		3
Verksamhetsansvarig chef		1
Verksamhetsutvecklare		10
Annat:	Analytiker	1
	EC och Processledare	1
	Försäkringssamordnare	1
	Projektägare	1
	Verksamhetsspecialist	1
Totalt		19

Tabell 10 Fråga 2. Din relation till projektägaren

Hen är min närmaste chef		7
Jag är/var projektägare		5
Annan:	-	2
	jag resurslånas ut till olika projekt	1
	Kollega på annan avdelning	1
	Min fd chef	1
	PÄ jobbar på mitt område	1
	VO-chef	1
Totalt		19

Tabell 11 Fråga 3. Vilken organisation tillhörde PL för förstudien (om den finns)

Det genomfördes ingen förstudie	4
En annan avdelning inom verksamhet	2
IT	8
Min egen avdelning	4
[Inget svar]	1
Totalt	19

Hur analyserna av behov och problem går till

Tabell 12 Fråga 4. Hur identifierades behovet/problemen först?

Förbättrings- slag från verksam- heten		4
I FuF		1
I internrevisions- rapport		1
Lagändring		3
Vet ej		2
	Departementet	1
	Flödesanalys	1
	I samband med bildandet av NFC/LFC	1
	I verksamhetens ledning	1
	Inriktningsbeslut från GD	1
	Regeringsuppdrag	1
	Analys av kund- och verksamhetsbehov, erfarenheter från tidigare releaser.	1
	Verksamheten (dvs. vi) har diskuterat oss fram.	1
Totalt		0 19

Tabell 13 Fråga 5. Hur gick ni till väga konkret för att analysera behoven/problemen vidare?

I workshop	10
Vi utgick från problembeskrivningar från kundmötet	3
Framtagande av statistiska underlag	4
Enkät inom FK	1
Undersökning av om andra organisationer än FK har motsvarande utmaningar	2
Avstämningar med departementet	4
Annat	9
Användningstester, kombinerat med korta snabba och ett par större omgångar med extern byrå-	1
Gjordes innan min tid men jag tror man skrev ett VBB utifrån problembilden, bl.a. med hjälp av intervjuer	1
Myndighetens inriktningsbeslut	1
Produkten har utvecklats i flera versioner/projekt. Kunskap har växt fram i arbetet med tidigare versioner	1
Se svar fråga 4	1
Tätt samarbete inom ramen för FUF mellan RA, VU, specialist, beslutsfattare och handläggare bilstöd samt tjänsteledare IT	1
Utgick från det projekt som detta projekt tog vid.	1
Verksamheten (dvs vi) har diskuterat oss fram.	1
Vi använde oss av metoden verksamhetsanalys	1

Tabell 14 Fråga 6. Vilka grupper deltog i analysen av dessa underlag innan beslut om eventuell förstudie fattades?

Sakkunniga från din egen avdelning	14
Utvecklingsstrategen från din egen avdelning	5
Resurser från IT	12
Resurser från LSU	4
Resurser från Verksamhetsstöd	2
Resurser från AP	2
Andra	5
Förstudien initierades av dåvarande avd.dir för NFC. KC-handläggare, Handläggare BOB och andra förmåner verksamhets- specilaitser, tjänsteutvecklare Medarbetare från de avdelningar som berördes av problemet	

Tabell 15 Fråga 7. Hur lång tid tog det från att vi börjat analysera ett behov/problem aktivt till dess att ett förslag till VBB (eller VBU för genomförande där förstudie saknas) var beslutat?

Mindre än en månad	8
2-3 månader	3
Mer än 3 månader	4
Vet ej	3
[Inget svar]	1

Tabell 16 Fråga 8. Skrevs en dokumenterad analys ner innan författande av VBB?

Ja	3
Nej	11
Vet ej	4
[Inget svar]	1

Tabell 17 Fråga 9. Om ja: HUR dokumenterades denna?

Analys genomfördes dels i projektet för responsiv webb, dels i ett analysarbete som genomfördes av konsulter inom webb.

Verksamhetens krav och behov

Vi gick för detta projekt rakt in i genomförande. Genomförandet baserades på förstudien för digitala bilagor del 1, MEN till stor del också på erfarenheter av både genomförande för del 1 och effekterande efter del 1s release av funktionen "digitala bilagor.

Tabell 18 Fråga 10. Var finns analyser av behov/problem dokumenterade?

VBB	11
Förstudierapport med bilagor	11
VBU	10
Annan form	6
Vet ej	1

Tabell 19 Fråga 11. Utgjorde fastställandet av effektmålen och deras mätbarhet en egen analys på basis av särskilda underlag?

Ja	7
Nej	9
Vet ej	2
[Inget svar]	1

Tabell 20 Fråga 12. Behövde behovs-/problemanalysen fördjupas i genomförandets projektanalys?

Delvis	7
Ja	6
Nej	3
Vet ej	2
[Inget svar]	1

När och hur bedrevs arbetet med framtagande och analys av lösningsförslag?

Tabell 21 Fråga 13. Bedömer du att ni hade kommit tillräckligt långt i behovs-/problemanalysen för att gå vidare till IT-lösningar innan dessa började utredas?

Ja	15
Nej	1
Vet ej	3
Totalsumma	19

Tabell 22 Fråga 14. Bedömer du att merparten av analysen av behov/problem och lösningar – fram till VBU för genomförandet – handlade om:

Behov/problem	8
Lika mycket	5
Lösningar	5
Vet ej	1
Totalsumma	19

Tabell 23 Fråga 15. Analyserades alternativ till IT-lösningar i detta projekt?

Ja till all funktionalitet	3
Ja till viss del av funktionaliteten	5
Nej	11
Totalsumma	19

Tabell 24 Fråga 16. Om sådana alternativa lösningar utan IT-inslag analyserades, kan du beskriva vilken typ?

Använda befintliga grupprum	
Befintlig eller ny version av plattformen	
Tex behov av en beräkningsbild där vi övervägde att låta handläggaren göra beräkningen på egen hand utan IT-stöd.	

Tabell 25 Fråga 17. Vilken typ av underlag användes för att analysera olika lösningsförslag?

Statistiska underlag	0
Enkäter	1
Intervjuer	4
Tester av nya IT-produkter	3
Erfarenhetsbeskrivningar från tidigare IT-utvecklingar	8
Erfarenhetsbeskrivningar från tidigare inköp	1
Annat	10
Backlog från responsiv-projektet.	1
Demos av produkter	1
En persons kunskap om verktyget	1
Erfarenhet från verksamheten.	1
Fallbeskrivningar	1
Vet ej	1
Vi har intervjuat leverantörer som besvarade RFI som skickades ut utifrån våra krav på funktionalitet	1
WS	1
WS där olika förslag och idéer diskuterades.	1
Totalsumma	19

Tabell 26 Fråga 18. Vilken typ av argument var viktiga för att det blev IT-lösningar?

Teknisk genomförbarhet	13
Kostnad	6
Befintlig kompetens	5
Annat	8
Ej aktuellt	1
Annat:	
Användarvänlighet	1
Behoven/problemen bottnade i brister i nuvarande IT-system	1
Behovet handlade om att automatisera ärendestyning och prioritering	1
Effektivitet	1
IT-lösning nödvändig	1
Lagkrav	1
lätt samt gränssnitt för användarna	1
Problem/Behoven uppstod i en befintlig IT-lösning	1
Totalsumma	19

Tabell 27 Fråga 19. Efterfrågade ni underlag för att kunna bedöma IT:s estimat av kostnader för föreslagna IT-lösningar?

Ja	10
Ja, delvis	4
Nej	3
Vet ej	2
Totalsumma	19

Tabell 28 Fråga 20. Om ni efterfrågade underlag för att bedöma kostnadsestimat, skedde revideringar av dessa estimat under den fortsatta analysen?

Ja, nedåt	1
Ja, uppåt	3
Nej	8
Vet ej	3
Ej aktuellt	2
[Inget svar]	2
Totalsumma	19

Förutsättningar

Tabell 29 Fråga 21. Hur upplever du den tid som fanns för att genomföra analysen av behov/problem fram till och med VBU för genomförandet?

För kort	6
Lagom	8
Onödigt lång	2
Vet ej	3
Totalsumma	19

Tabell 30 Fråga 22. Hur upplever du de samlade resurserna (från din verksamhet, IT och övriga stödverksamheter) som fanns tillgängliga för att genomföra analysen av behov/problem fram till och med VBU för genomförandet?

För små	6
Lagom	13
Onödigt tilltagna	0
Totalsumma	19

Tabell 31 Fråga 23. Upplever du att du i din projektroll har/hade rätt kompetens för att hålla ihop analysen av behov/problem?

Ja	12
Delvis	6
Nej	0
Ej aktuellt	1
Totalsumma	19

Tabell 32 Fråga 24. Hade projektledaren för förstudien rätt kompetens för att leda arbetet i förstudien?

Ja	10
Delvis	3
Nej	1
Ingen förstudie i detta projekt	5
Totalsumma	19

Tabell 33 Fråga 25. Hur upplever du innehållet i det samlade stöd som din verksamhet fick från IT, VS, LSU, AP, utvecklingsstrategen på din avdelning, eller andra i att säkra att analysen av behov/problem blev ändamålsenlig?

Vi fick rätt typ av stöd	8
Mycket av stödet var mer hinder än stöd	1
Både och	6
Vet ej	1
Annat:	2
Bra mix av kompetens i projektledningen	1
Engagemang	1

Tabell 34 Fråga 26. Vilka olika stödroller var inblandade i analysen av behov/problem fram till och med VBU för genomförandet?

Agila coacher på IT	2
Analytiker på AP	4
Effektcontroller på din egen avdelning	5
Projektcontroller på LSU	8
Verksamhetsutvecklare/-arkitekt på VS	4
Verksamhetsanalytiker på ITT	5
Annan	6
Arkitekt på IT	1
Inga stödroller direkt, men delaktiga var såklart PO, verksamhetsspecialister, IT-arkitekt. Jag själv som PÅ gav stöd i UX-metoder för att samla in och validera nytta för verksamhet och kunder	1
IT KAM, IT tjänsteledare, Rättslig expert	1
Verksamhetsstrateg	1
Verksamhetsutvecklare FUF	1
IT-resurser från ITA	1
Totalsumma	19

Tabell 35 Fråga 27. Vilka olika stödroller var inblandade i analysen av lösningsförslag fram till och med VBU för genomförandet?

Agila coacher på IT	2
Analytiker på AP	4
Effektcontroller på din egen avdelning	4
Projektcontroller på LSU	7
Verksamhetsutvecklare/-arkitekt på VS	5
Verksamhetsanalytiker på ITT	7
Annan	4
Arkitekt IT/aretsgrupp operativ verksamhet	1
inga av ovan	1
IT KAM, IT tjänsteledare, Rättslig expert	1
IT-resurs från ITA	1
Totalsumma	19

Tabell 36 Fråga 28. Upplevde du att de olika stödmaterialen i vår styrmodell (Pejl) underlättade arbetet med att identifiera behov/problem och lösningar och isåfall hur?

Vet ej	6
Nej	10
Ja, nämligen:	3
färdiga formulär	
Bra att ha en standard att utgå ifrån eftersom erfarenheten av styrning är väldigt olika på myndigheten.	

Tabell 37 Fråga 29. Upplevde du att de olika stödmaterialen i vår styrmodell (Pejl) försvårade arbetet med att identifiera behov/problem och lösningar och isåfall hur?

Nej	10
Vet ej	5
Ja, nämligen:	4
De är alltför detaljerade på fel sätt.	
Det blev hets kring att fylla i varje fält i dokumentet. I många fall gissade eller "hittade man på" bara för att kunna gå vidare.	
För mkt administrativ börda	
Inte anpassat efter modern utveckling	

Tabell 38 Fråga 30. Upplevde du att IT:s så kallade agila arbetssätt underlättade arbetet med att identifiera behov/problem och lösningar och isåfall hur?

Nej	5
Vet ej	8
[Inget svar]	1
Ja, nämligen:	5
men förstår inte vad ni menar med IT's. Vi arbetar agilt tillsammans med lite olika roller.	
Prioritering och nedbrytning	
Projektmedlemmarna hade en öppenhet gällande att vi hade ett relativt öppet och rörligt scope. Men det brukar inte vara fallet i projekten, i detta gick vi in med de förutsättningarna.	
Resurseffektivt och tydligt med klart fokus på behoven	

Tabell 39 Fråga 31. Upplevde du att IT:s så kallade agila arbetssätt försvårade arbetet med att identifiera behov/problem och lösningar och isåfall hur?

Nej	9
Vet ej	9
Ja, nämligen:	1
Att ha det vid lagändring känns inte alltid rätt	

Fråga 32. Vilka bedömer du vara de viktigaste stöden för att landa i en ändamålsenlig behovs/problemanalys?

- Agilt arbetssätt, både inom IT och verksamheten. Stöd att göra enkäter och djupintervjuer samt, i detta fall, stöd av en webbanalytiker för att kunna analysera bete-endemönster på webben.
- Att de som deltar från IT har mandat från sin egen avdelning. Controller på VS var nödvändigt för att översätta de krav som Pejldokumentationen innebär. KAM-IT på AP, AP-medarbetare samt sakkunnig från GF.
- Detta var ett trivialt behov men annars bör det vara i linje med omfattningen
- En aktiv arbetsgrupp från den operativa verksamheten. Det är också mycket viktigt att ha en bärande idé om vad som ska hända. Denna idé bör ta sin utgångspunkt i att något ska förbättras eller att ett problem sak lösas.
- Erfaren projektledare med rätt kompetens.
- IT arkitekt, verksamhetsanalytiker samt resurser från verksamheten ihop är de viktigaste samt en PL som håller ihop helheten.
- IT, AP, verksamhetsresurser
- Professionell workshop-ledare tillsammans med medarbetare eller parter som berörs av problemet
- Resurs från LSU
- TFP IT:s agila team
- Verksamheten, för det är deras behov vi vill täcka. Vi hade ingen verksamhetsfolk med i arbetet.
- Verksamhetens kunskaper om försäkring och IT-stödet.
- Verksamhetsanalytikern och PL

- Det som saknas är en övergripande bild av de olika projekten på myndighetsnivå. LSU ska ju ha den rollen, men de är ganska få. Ofta pågår projekt som påverkar en del av verksamheten på ett sätt som PÄ/PL/LSU/KAM etc. inte har förutsett, och efter driftsättning är det för sent att påverka. Ofta pågår också projekt parallellt som har stora beröringspunkter med varandra, som nu när det pågår tre olika projekt som alla tre fokuserar på samma objekt, Imagearkivet/on Demand. Pejls har en stor mängd dokument som ska säkerställa att projektet kan ros i hamn, att projekt-plan uppfylls etc, men de är mest papperstigrar, och projekt kan vara ganska löst förankrade men ändå uppfylla alla Pejls dokumentkrav. Också (och det hör rör egentligen inte det AP är intresserade av) så kommer sakkunnighet från juridik och informationsförvaltning in alldeles för sent i mga projekt, ofta när driftsättning är i närtid, dvs det är alldeles för sent att kravställa ngt. Eftersom FK har stora krav på sig t.ex. re hanteringen av personuppgifter är detta ett stort problem. Det är inte så bra om vi vinner priser för ngt som "bakom kulisserna" har en osäker personupp-giftshantering. Att hantera sådana frågor senare (om de hanteras alls) blir ofta betydligt mer kostsamt än att ta dem direkt i ett projekt. PL:s jobb är ju att se till att projektet levererar enligt plan, vilket innebär att trycka bort det som inte hinns med, så här står projekthantering och förvaltning/långsiktighet mot varandra.

Vi hade inga externa stöd för detta arbete, utan de resurser som jobbade i teamet, UX från DK, PL, utvecklare och arkitekter från Karlskrona var alla delaktiga i att göra en relevant prioritering av scopet utifrån olika perspektiv. PO och arkitekt och övriga i teamet hade MVP-tänkt.

- Svårt att svara på. Eftersom vårt projekt handlade om en lagändring med kort genomförande och relativt enkla IT-förändringar men komplexa verksamhetsförändringar är det svårt att svara på vilket stöd som behövs utifrån IT. Denna gång var det tillräckligt med IT-tjänsteledaren och IT-arkitekten tillsammans med kollegor från kundmötet och RA.

Fråga 33. Vilka stöd skulle behöva förstärkas eller skapas?

- Analytisk förmåga
- Fler projektcontrollers, mer koll på övriga projekt inom myndigheten, tidigare inkoppling av juridik och informationsförvaltning.
- Har inga synpunkter
- Se ovan
- Stärkas: KAM- IT resursen mot AP. Bra person i projektet men han "försvann" i fas 2.
- Stöd till verksamheten för att vara mera delaktiga i analysen.
- Vi behöver webbanalytiker inom myndigheten, både för att analysera användarbeteenden på fk.se, i tjänsterna och i de interna digitala kanalerna.
- Ännu mer stöd kring hur vi med UX-metoder (och genom lean/agilt synsätt) fångar in och verifierar kund och verksamhetsnytta inför och efter releaser. I detta projekt hanterade vi det och jag som PÄ var med och stötade i framtagandet av detta.
- Saknat en resurs som behärskar både verksamhets- och IT-språk. En del onödigt långa "förklaringsdiskussioner" då språkförbistring ibland blev ett hinder i snabba lösningar. Det gäller att IT förstår verksamhetens behov och låter verksamheten förklara med sina termer för en optimal lösning

- Jag tycker att vi är svagast i arbetet med kvitterade effekter. Vi behöver också bli bättre på att tydligöra direkta effekter och indirekta effekter (eg. hur kan vi jobba vidare med lösningen för att ge ytterligare effekter i kommande projekt). Det är viktigt att vi tänker stort men startar litet.
- Se ovan. Jag skulle tro att det behövs ett utökat "metodstöd" för oss verksamhetsutvecklare i andra projekt med större utrymme för avvägningar och alternative lösningar. Jag tror det vore önskvärt med ökat stöd från verksamhetssidan möjligen från LSU eller från erfaren person från egna avdelningen.
- Vi behöver fler resurser som kan utföra det operativa arbetet, inte fler resurser som kontrollerar/kvalitetssäkrar det som några få gör.

34. Vilka eventuella hinder ser du finns för att kunna landa i en ändamålsenlig behovs/problemanalys?

- Alla har inte utbildning i Agilt arbetssätt
- Brist på tid för grundlig analys. Kompetenser i projekt som saknar verksamhetskunskap och är mer tekniskt orienterade.
- Förmågan/kompetensen att hitta lösningar som är hållbara och utbyggbara över tid. Att bara lösa ett problem ger ofta begränsad effekt. Vi vet att vi ofta vill lösa problem med mera av befintliga lösningar medans vi kanske behöver tänka på ett nytt sätt.
- Har inga synpunkter
- Koppla denna fråga till mitt svar i nr 33
- Ofta för lite kommunikation mellan förstudien och verksamheten där problemen/behovet lyfts.
- Olika uppfattningar om hur man ska göra estimat på IT sidan. Estimatet och grunden för beräkningarna skiljer sig kraftigt mellan olika förmåner.
- Pejll
- Pejll-modellen i sig är ett hinder då den fokuserar på fel faktorer på fel nivå för vissa projekt.
- Problemet är att det ofta går lång tid mellan analys och genomförande. Omvärlden och förutsättningarna hinner förändras innan projektet går i mål.
- Tiden och oklara förutsättningar samt brist på kompetens, erfarenhet och stöd.
- Verksamhetens bristande kunskaper om försäkring och IT-stöd
- Projektledare med endast IT-bakgrund som styr projekten med alltför tekniska glasögon. Denna erfarenhet gäller dock inte för digitala bilagor del 2. Avsaknad av kunskap om metoder hur vi validerar och utforska både nytta och användningskvalitet. Plus att vi behöver arbeta mer aktivt med att kombinera kvantitativ och kvalitativa data i bedömningar. Vi bygger för mycket på antaganden. Ej tillräcklig involvering av RÄTT resurser från verksamhetens olika delar. Som exempel, KC-handläggare/medarbetare (och handläggare) sitter på mycket viktig kunskap och kan involvera mycket mer systematiskt på olika sätt i projekten. Och även att vi förekommer och lägger plan för uppföljning med deras involvering. Detta är endast exempel, finns andra resurser det kan gälla också.
- Budgetfråga inom verksamheten då det råder både kompetens- och resursbrist.

Tabell 40 Fråga 35. Bedömer du nu att resultatet av analysen av både behov/problem, effektmål och av lösningar/produktmål, så som de dokumenterats fram till och med VBU för genomförandet blev tillräckliga för att stödja resterande delar av projektet?

Ja	12
Delvis	6
Nej	1
Totalsumma	19