

Rapport 2011:19

Att samsas om
systemen

Pensionsmyndighetens köp av
verksamhetskritiska tjänster av
Försäkringskassan

isf

Rapport 2011:19

Att samsas om systemen

Pensionsmyndighetens köp av
verksamhetskritiska tjänster
av Försäkringskassan

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2011

Rapporten kan beställas från Inspektionen för socialförsäkringen.

Beställningsadress:

Inspektionen för socialförsäkringen

Box 202

101 24 Stockholm

Telefon: 08-58 00 15 00

E-post: registrator@inspsf.se

Rapporten kan laddas ner från

www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen

Tryckt av E-print

Stockholm 2011

Innehåll

Generaldirektörens förord	5
Sammanfattning	7
Summary	11
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund.....	15
1.2 Syfte och avgränsningar.....	16
1.3 Frågeställningar.....	17
1.4 Metod och genomförande	18
2 Överenskommelsens tjänster.....	19
2.1 Inledning.....	19
2.2 Utbetalningstjänst och fordringshantering.....	20
2.3 It-tjänster.....	20
3 Den ekonomiska överenskommelsen.....	23
3.1 Omfattning.....	23
3.2 Kostnadsberäkning.....	24
3.3 Utvecklingskostnader.....	25
3.4 Avtalstid.....	26
4 Ansvar och kontaktvägar.....	27
4.1 Samarbete.....	27
4.2 Ansvar.....	28
4.3 Organisation av samarbetet.....	28
4.4 Uppföljning.....	31
5 Drivkrafter och hinder i beställar-utförarmodellen	33

5.1	Motiv och förutsättningar i teorin	33
5.2	Motiv och förutsättningar i praktiken	35
5.3	Teori och praktik.....	38
6	Fungerar beställar-utförarmodellen?	39
6.1	Vad säger dokumenten?	39
6.1.1	Samverkan fungerar väl.....	39
6.1.2	... men förbättringsområden finns.....	40
6.1.3	Strategisk plan	44
6.2	Vad framgår av intervjuerna?	44
6.2.1	Försäkringskassans erfarenheter	45
6.2.2	Pensionsmyndighetens erfarenheter	47
6.2.3	Relationsmätning	49
6.3	Analys och slutsatser.....	50
7	Rekommendationer	55
7.1	Kort sikt	55
7.2	Lång sikt	62
7.3	Sammanfattning av ISF:s rekommendationer.....	68
	Referenser	71
	Bilaga 1 Tjänster som ingår i överenskommelsen.....	75
	Bilaga 2 Processbeskrivning	79
	Intjänandeprocessen	79
	Ålderspensionsprocessen	80
	Utbetalnings- och fordringshanteringsprocessen	82
	Bilaga 3 Beroendet till Försäkringskassan	85
	Noter.....	89

Generaldirektörens förord

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses granskning av om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Sedan den 1 januari 2010 administrerar Pensionsmyndigheten ålderspension och relaterade förmåner. Tidigare var administrationen delad mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten. Vid övergången ansågs det inte vara möjligt att direkt låta Pensionsmyndigheten överta de processer, informationsdatabaser och it-system som krävs för administrationen. Därför beslöts att Pensionsmyndigheten tills vidare skulle köpa tjänsterna från Försäkringskassan.

I denna granskning analyseras problemen med den beställarutförarmodell som Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan tillämpar. De verksamhetskritiska tjänster som Pensionsmyndigheten köper av Försäkringskassan är komplexa och dessutom starkt integrerade med Försäkringskassans egen verksamhet. Pensionsmyndigheten kan därför inte självständigt styra över utvecklingen av sina verksamhetskritiska system. Åtgärder som rekommenderas på kort sikt gäller bland annat samarbetsformerna mellan de båda myndigheterna, avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket och en formalisering av samarbetet genom regeringsbeslut. På längre sikt finns flera möjliga alternativ till att Pensionsmyndigheten köper tjänster av Försäkringskassan. Dessa alternativ behöver utredas närmare. Om myndigheternas system på sikt ska separeras från varandra, krävs att myndigheterna redan nu aktivt tar ställning till detta.

Rapporten behandlar samarbetet mellan två specifika myndigheter, men de problem som analyseras är generella och diskussionen har därför relevans även utanför socialförsäkringssektorn.

Rapporten har skrivits av Inger Sohlberg (projektledare) och Susanne Jansson (inlånad från Ekonomistyrningsverket). Stina Eklund och Lars Hagström har också deltagit i granskningen.

Stockholm i december 2011

Per Molander

Sammanfattning

Pensionsmyndigheten köper verksamhetskritiska tjänster av Försäkringskassan till ett värde av 370 miljoner kronor per år. Den beställarutförarmodell som myndigheterna tillämpar omfattar utbetalningstjänster och fordringshantering samt it-tjänster som stödjer processen för handläggning och utbetalning av pensioner och pensionsrelaterade förmåner. Dessa tjänster är avgörande för att Pensionsmyndighetens verksamhet ska fungera.

I denna granskning studeras drivkrafter och hinder med den beställarutförarmodell som Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan tillämpar. I rapporten lämnas även rekommendationer till åtgärder på kort och lång sikt som kan vidtas för att undanröja hinder och ta tillvara förbättringspotential.

Sedan den 1 januari 2010 administrerar Pensionsmyndigheten ålderspension och relaterade förmåner. Tidigare var administrationen delad mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten. Tidsbrist och höga omställningskostnader uppgavs som orsak till att det inte var möjligt att inledningsvis låta Pensionsmyndigheten överta de processer, informationsdatabaser och it-system som är en förutsättning för att utföra ovan nämnda tjänster. Därför träffades en överenskommelse om att Pensionsmyndigheten skulle köpa tjänsterna från Försäkringskassan.

De verksamhetskritiska tjänster som Pensionsmyndigheten köper av Försäkringskassan är komplexa och dessutom starkt integrerade med Försäkringskassans egen verksamhet. Pensionsmyndigheten kan därför inte självständigt styra över utvecklingen av sina verksamhetskritiska system. Att systemen är starkt integrerade och att utvecklingsarbetet måste samordnas mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan skapar en tungrodd process och hindrar framförallt Pensionsmyndigheten att ha suveränitet över sin verksamhet. Men även Försäkringskassans utvecklingsarbete hämmas när den måste

samordna sig med Pensionsmyndigheten. I ett långsiktigt perspektiv är det sannolikt att skillnaden i hur Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan vill utveckla systemen kommer att accentueras.

Granskningen av beställar-utförarmodellen visar att mot bakgrund av de förutsättningar som är vid handen fungerar myndigheternas samverkan väl, men att det finns förbättringsområden. Inom flera områden pågår också arbete med att utveckla rutiner och processer. I granskningen har framkommit att på *kort sikt* kan vissa åtgärder vidtas för att öka förtroendet mellan myndigheterna och till den modell de tillämpar, men också för att säkra kompetensen hos och förbättra kommunikationen mellan myndigheterna. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) rekommenderar att följande åtgärder vidtas:

- Regeringen bör överväga att ge Försäkringskassan i uppdrag att så länge det krävs tillhandahålla efterfrågade verksamhetskritiska tjänster till Pensionsmyndigheten.
- Försäkringskassan bör i sin tur säkerställa att uppdraget att tillhandahålla de efterfrågade tjänsterna beaktas i myndighetens interna styrdokument.
- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassans internrevisioner bör i större utsträckning utnyttja möjligheten att samverka med varandra.
- Försäkringskassan bör i enlighet med 7 § avgiftsförordningen samråda med Ekonomistyrningsverket om den ersättning som Pensionsmyndigheten betalar för aktuella tjänster.
- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bör synliggöra och vidta åtgärder för att vidmakthålla den gemensamma kompetensen om förmånssystemen, till exempel genom utbildning om systemen och utbytestjänstgöring.
- Pensionsmyndigheten bör i ökad utsträckning involvera Försäkringskassan i sina utvecklingsprojekt.
- Försäkringskassan bör erbjuda Pensionsmyndigheten större insyn och mer dokumentation om systemen.
- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bör se över den kostnadsmodell som myndigheterna tillämpar i syfte att möjliggöra för Försäkringskassan att få ersättning för rådgivning, kompetensuppbyggnad och förebyggande åtgärder.

På längre sikt kan alternativ till beställar-utförarmodellen övervägas. Ett principbeslut har också fattats av Pensionsmyndigheten som innebär att den ska ompröva och på sikt minska sitt beroende av Försäkringskassan.

Granskningen visar att det mest närliggande alternativet till att köpa tjänsterna från Försäkringskassan är att Pensionsmyndigheten i ökad utsträckning bedriver verksamheten i egen regi. Att upphandla tjänsterna på marknaden som alternativ till att köpa dem av Försäkringskassan torde endast kunna komma ifråga för en mindre del av verksamheten. Ett annat alternativ som kan övervägas är att slå ihop de båda myndigheternas it-avdelningar och låta den nya it-organisationen få en mer fristående ställning gentemot Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

Vid fortsatta överväganden om alternativ till att köpa tjänster från Försäkringskassan rekommenderar ISF följande:

- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bör gemensamt göra en noggrann utredning om alternativens för- och nackdelar samt vad de innebär i kostnader för staten som helhet. Även hur en sådan frigörelse bör finansieras kräver utredning och frågan bör underställas regeringen.
- Pensionsmyndigheten bör ta initiativ till att bryta ned de tjänster som myndigheten köper från Försäkringskassan i mindre delar så att det tydligare framgår vad som kan brytas ut och vad som är integrerat.
- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bör bedriva utvecklingsarbete så att man på sikt har möjlighet att separera sina system. Först när systemen behöver ses över i grunden, kan det vara lämpligt att fullständigt separera myndigheternas system från varandra.

Summary

As of 1 January 2010 the new Swedish Pensions Agency (Pensionsmyndigheten) (henceforth the Pensions Agency) administers the Swedish public old-age pension system, taking over the responsibility from the Swedish Social Insurance Agency (Försäkringskassan) (henceforth the Social Insurance Agency) and the Premium Pension Agency. The Pensions Agency is responsible for: (1) old age pensions (2) survivors' pensions, including the surviving children's allowance (3) the survivors' annuity (4) the housing supplement for pensioners.

Prior to 1 January 2010 the pension system was jointly administrated by the Social Insurance Agency and the Premium Pension Agency. However, until today the administration of the system has remained partially the responsibility of the Social Insurance Agency, but it is funded by the Pensions Agency. Time constraints and high conversion costs were at the time the reasons given for this new arrangement.

This purchaser-provider split comprises disbursement services, claims management and IT services, supporting the Pensions Agency in the case handling and disbursement of pensions and related benefits. In other words, these services are essential for the daily operation of the Pensions Agency. The cost of these services, which are business-critical for the Pensions Agency, amounts to 370 million Swedish kronor per year.

This review, conducted by the Swedish Social Insurance Inspectorate (ISF), examines the incentives and obstacles of the purchaser-provider split described above. The ISF provides recommendations on how to address the obstacles identified and improve the operational effectiveness of the Pensions Agency.

The business-critical services provided are complex and strongly integrated in the Social Insurance Agency's own operational

management. Consequently, the Pensions Agency cannot independently manage its operational services or systems. As a result, the development work tends to be a laborious process as both agencies need to be involved and, perhaps more importantly, it impairs the Pension Agency's possibilities to independently run its service operations. This coordination negatively affects the development work within the Social Insurance Agency. Moreover, it is plausible that the differences in how the agencies manage the systems will be accentuated in the future.

The ISF's review shows that the cooperation between the agencies tends to work well, but there are areas that could be further enhanced. In several areas improved routines and processes are under way. In order to improve the cooperation and trust between the agencies, the ISF suggests that the following short-term measures should be considered:

- The Government should consider giving the Social Insurance Agency instructions to provide the Pensions Agency with the necessary business-critical services as long as it requires the support. The Social Insurance Agency should in turn ensure that these instructions are incorporated in the Agency's internal control documents
- The internal auditors at the Pensions Agency and the Social Insurance Agency should extend their cooperation in order to increase effectiveness in the work process
- The Pensions Agency and the Social Insurance Agency should highlight and work towards maintaining their combined competence and knowledge of the area, for example, through training schemes and service exchange
- The Pensions Agency should involve the Social Insurance Agency to a greater extent in its internal development process
- The Social Insurance Agency should provide the Pensions Agency with more extensive documentation on its systems
- The agencies should review the current cost model in order to ensure adequate remuneration for the advisory services, skills development and preventive measures provided.

In the longer term, alternatives to the purchaser-provider split should be considered. The Pensions Agency has taken a principal decision to

reconsider and eventually reduce its dependence on the Social Insurance Agency.

The ISF's review shows that the closest alternative to the current purchaser-provider split is that the Pensions Agency gradually takes over the services provided by the Social Insurance Agency and manages them in-house. Another alternative is the purchase of market-based services, but this would only be a feasible alternative for a small part of the services due to the complexity of the systems. Another option could be to merge the IT departments of the two agencies while allowing the new IT organisation to have a more independent position.

The ISF suggests that the following long-term measures should be considered:

- The two agencies should jointly conduct a thorough investigation of the pros and cons of the different options, including costs. This also includes the funding of the separate systems. The funding is of course a governmental matter
- The Pensions Agency should review the services provided by the Social Insurance Agency in order to more clearly investigate which services could remain or should be excluded from the current agreement
- If a review of the system is conducted, the agencies should use the opportunity to consider the full separation of their operational systems.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sedan den 1 januari 2010 administrerar Pensionsmyndigheten ålderspension och relaterade förmåner. Tidigare var administrationen av den allmänna pensionen och pensionsförmånerna delad mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten. Genom att samla pensionsadministrationen i en myndighet ville regeringen stärka medborgarnas tillgång till information och service. Att samla pensionsadministrationen på detta sätt skulle enligt regeringen också skapa bättre förutsättningar för en sammanhållen styrning och uppföljning av verksamheten. Regeringen bedömde att en gemensam myndighet på sikt även skapar bättre förutsättningar för en effektivare administration till nytta för pensionssparare och pensionärer.¹

Pensionsmyndighetsutredningen (PMU), som hade till uppdrag att genomföra bildandet av Pensionsmyndigheten, ansåg att det var viktigt för den nya pensionsmyndigheten att verksamheten skulle kunna bedrivas självständigt i förhållande till den övriga socialförsäkringsadministrationen. En utgångspunkt för PMU:s förslag var därför att säkerställa Pensionsmyndighetens förmåga till självständiga prioriteringar genom att skapa förutsättningar för myndigheten att förfoga över och prioritera utvecklingen av sina verktyg.²

En förutsättning för att Pensionsmyndigheten skulle kunna ta över administrationen av ålderspensionerna och relaterade förmåner från starten 2010 var att Pensionsmyndigheten kunde få tillgång till processer, regelverk, informationsdatabaser och it-system som tidigare använts hos Försäkringskassan. Det förberedande arbetet inom PMU visade att det på grund av brist på tid och höga omställningskostnader inte var möjligt att ta över dessa funktioner inledningsvis, eftersom de är komplexa och starkt integrerade med Försäkringskassans hantering av andra förmåner. I samband med att Pensionsmyndigheten startade sin verksamhet träffades därför, i enlighet med förslag från PMU, en

överenskommelse mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan om att Pensionsmyndigheten skulle köpa tjänster från Försäkringskassan. Överenskommelsen omfattar bland annat utbetalningstjänster och fordringshantering samt it-tjänster som stödjer processen för handläggning och utbetalning av pensioner och pensionsrelaterade förmåner. Dessa tjänster bedömdes av PMU vara avgörande för att Pensionsmyndighetens verksamhet skulle fungera, så kallade verksamhetskritiska tjänster. Överenskommelsen omfattar även verksamhet vid lokalkontor och serviceplatser, personaladministration och intern service. Totalt omsluter samarbetet drygt 400 miljoner kronor per år, varav de verksamhetskritiska tjänsterna svarar för 370 miljoner kronor.

PMU presenterade förslaget om att Försäkringskassan ska utföra verksamhetskritiska tjänster åt Pensionsmyndigheten som en övergångslösning. Även regeringen ansåg att lösningen att Försäkringskassan ska betala ut pensioner och förmåner samt sköta fordringshanteringen på Pensionsmyndighetens uppdrag skulle vara en övergångslösning.³ Regeringen har däremot inte kommenterat Pensionsmyndighetens köp av verksamhetskritiska it-tjänster eller PMU:s utgångspunkt att Pensionsmyndigheten bör ges förutsättningar att förfoga över och prioritera utvecklingen av sina verktyg.

Vilken lösning Pensionsmyndigheten väljer för att den aktuella verksamheten ska kunna utföras är således en fråga för myndigheten att avgöra. Ett principbeslut har fattats av Pensionsmyndigheten som innebär att den ska ompröva och på sikt minska sitt beroende till Försäkringskassan.⁴

1.2 Syfte och avgränsningar

Pensionsmyndighetens köp av tjänster från Försäkringskassan kan betecknas som en beställar-utförarmodell.⁵ Granskningens syfte är att beskriva och analysera hur modellen fungerar för Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan samt vilka drivkrafter och hinder som finns för modellen. Rapporten tar upp de eventuella utmaningar och problem som finns med Pensionsmyndighetens köp av tjänster av Försäkringskassan och vid behov lämnas förslag på kort och långsikt till effektiviseringar och andra förbättringar. Genom granskningen kan också lärdomar dras som kan vara värdefulla för andra myndigheter som överväger att köpa verksamhetskritiska tjänster.

De tjänster som omfattas av granskningen är Pensionsmyndighetens köp av verksamhetskritiska tjänster, det vill säga utbetalningstjänster och fordringshantering samt it-tjänster som stödjer processen för handläggning och utbetalning av pensioner och pensionsrelaterade förmåner. En närmare beskrivning av tjänsterna återfinns i kapitel 2.

Granskningen omfattar däremot inte den del av samarbetet som rör servicekontor, lokalkontor och samarbetskontor. Granskningen behandlar inte heller Pensionsmyndighetens köp av administrativa tjänster från Försäkringskassan, såsom ekonomi- och personaladministrativa tjänster.

Granskningen utgår från att lagen (2007:1091) om offentlig upphandling inte är tillämplig vid ”intern upphandling” mellan statliga myndigheter, eftersom de tillhör samma juridiska person. I propositionen *Upphandling från statliga och kommunala företag* konstaterar regeringen att rättsläget i detta avseende är något oklart, men anger också som sin uppfattning att rättspraxis inte ger stöd för att upphandlingsrättsliga avtal normalt sett uppkommer mellan enheter inom en och samma juridiska person.⁶ Ett uttryck för detta synsätt är också regeringens beslut att bilda myndigheten Statens servicecenter. Avsikten är att andra statliga myndigheter på frivillig basis ska kunna köpa ekonomi- och personaladministrativa tjänster från Statens servicecenter utan föregående upphandling.⁷

I rapporten används begreppen beställar-utförarmodellen och köp av tjänst synonymt. När begreppet ledning används i rapporten avses normalt verksamhetsansvariga och ansvariga för samarbetet, om det inte av sammanhanget framgår något annat.

1.3 Frågeställningar

I granskningen behandlas följande frågeställningar:

- Vilka drivkrafter och hinder finns för Pensionsmyndigheten att köpa verksamhetskritiska tjänster av Försäkringskassan?
- Vad kan och bör göras på kort och lång sikt för att komma till rätta med identifierade hinder och utmaningar?
- Vilka lärdomar kan dras av granskningen som kan vara värdefulla vid framtida överväganden om myndigheter ska köpa verksamhetskritiska tjänster?

1.4 Metod och genomförande

Granskning har föregåtts av en förstudie om den nya pensionsmyndigheten (ISF 2010:10). I förstudien gjordes en översikt över det gällande regelverket och områden för fördjupade studier identifierades.

Eftersom granskningen är inriktad på hur Pensionsmyndighetens köp av verksamhetskritiska tjänster av Försäkringskassan fungerar i praktiken har intervjuer genomförts med representanter på olika nivåer i Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. Intervjuer har gjorts med strategiskt ansvariga för överenskommelsen, samordningsansvariga, tjänsteansvariga och it-chefer för respektive myndighet. Inom Pensionsmyndigheten har dessutom berörda verksamhetsansvariga chefer intervjuats, liksom processägare och handläggare av förmåner inom ålderspension. Inom Försäkringskassan har kompletterande intervjuer gjorts med leveransområdesansvarig och systemutvecklare som arbetar med Pensionsmyndighetens förmånssystem.

Totalt har 22 personer intervjuats under i genomsnitt 1-2 timmar. Under intervjuerna fördes anteckningar. Intervjuerna genomfördes i huvudsak under perioden april - juni 2011. Tre intervjuer genomfördes under oktober 2011. Intervjufrågorna har handlat om hur samarbetet bedrivs och hur den intervjuade anser att samarbetet fungerar och hur verksamheten påverkas av att Pensionsmyndigheten köper tjänster av Försäkringskassan.

Utöver intervjuer har bland annat myndigheternas regleringsbrev, instruktioner, årsredovisningar, budgetunderlag, tertialuppföljningar, interna styrdokument, överenskommelser och kalkyler studerats. Även teoribildning om beställar-utförarmodellen har studerats, liksom forskning om utkontraktering av it-tjänster.

2 Överenskommelsens tjänster

I det följande redogörs för vilka tjänster som Pensionsmyndigheten köper av Försäkringskassan.

2.1 Inledning

De tjänster som omfattas av överenskommelsen mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan kan indelas i två kategorier:

- *Pensionsrelaterade tjänster* omfattar sådan verksamhet som är *direkt nödvändiga* för att Pensionsmyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag. I detta ingår bland annat drift, förvaltning och utveckling av it-system som används för handläggning och utbetalning av pensionsförmåner. Dessa tjänster har olika karaktär och indelas enligt beställar-utförarmodellen i en *utbetalningstjänst inklusive fordringshantering* respektive åtta *it-tjänster* av varierande omfattning. Exempelvis stödjer it-tjänsten ”intjänande” beräkning av pensionsgrundande inkomst och handläggning av pensionsprognos. Det är dessa tjänster som omfattas av granskningen.
- *Icke pensionsrelaterade tjänster* som bland annat rör ekonomi- och personaladministration, behörigheter samt internservice. Dessa tjänster kan sägas utgöra en *indirekt förutsättning* för Pensionsmyndighetens verksamhet. Exempelvis måste behörighetstilldelningen i tjänsten ”behörighetssystem” fungera för att Pensionsmyndighetens handläggare ska kunna få åtkomst till de pensionsrelaterade it-tjänsterna. Dessa tjänster omfattas inte av granskningen.

2.2 Utbetalningstjänst och fordringshantering

Utbetalningstjänsten som Pensionsmyndigheten köper av Försäkringskassan innebär att myndigheten köper en funktion som omfattar både maskinell och manuell utbetalningshantering. Tjänsten används även i Försäkringskassans egen verksamhet för utbetalningar. Eftersom det är en delad tjänst måste myndigheterna stämma av sina ändringsbehov med varandra. Pensionsmyndigheten kan föreslå ändringar som då ställs mot Försäkringskassans prioriteringar. Om man inte kommer överens finns en eskaleringsordning som innebär att frågan lyfts till den strategiska gruppen, och därefter till generaldirektörerna om nödvändigt, enligt överenskommelsen.

Tjänsten innebär att Försäkringskassan har ansvaret att betala ut alla pensioner och pensionsförmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten, även premiepensionen som handläggs genom interna system hos Pensionsmyndigheten.

Överenskommelsen omfattar även fordringshantering. Det finns lagstöd för att låta Försäkringskassan handlägga dessa ärenden för Pensionsmyndighetens räkning. I lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken, anges i 9 kapitlet 3a § att under 2011-2014 ska, när ett beslut om återkrav har fattats i ett ärende, den fortsatta handläggningen handhas av Försäkringskassan, även om återkravet avser en förmån som ska administreras av Pensionsmyndigheten. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i lagen (209:986) med anledning av inrättande av Pensionsmyndigheten. Där angavs i 2 § att Pensionsmyndigheten under åren 2010 och 2011 ska överlämna återkravsärenden till Försäkringskassan för vidare handläggning.

2.3 It-tjänster

De it-tjänster som omfattas av överenskommelsen är bland annat förvaltning, utveckling och drift av it-stöd för framräkning av intjänande, systemstöd för handläggning av pensioner och pensionsrelaterade förmåner. Statistiktjänsten omfattar bland annat funktionalitet för att Pensionsmyndigheten ska kunna göra statistikbearbetning för utvärdering, prognoser och simuleringar. Pensionsmyndigheten får härigenom tillgång till produktions- och ledningsinformation. En annan viktig tjänst är tjänsten ”fjärråtkomst” som är nödvändig för att Pensionsmyndighetens handläggare ska få åtkomst till de it-system och den information som används för att handlägga pensioner.

Handläggningstjänsterna omfattar handläggningsstöd som även används för handläggning av Försäkringskassans egna förmåner. Detta innebär att Pensionsmyndighetens krav och önskemål måste förankras hos Försäkringskassan, eftersom sådana förändringar får konsekvenser även för Försäkringskassans egen verksamhet.

För mer ingående information kring tjänsterna, se bilaga 1-3.

3 Den ekonomiska överenskommelsen

I det följande beskrivs översiktligt den ekonomiska överenskommelsen mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

3.1 Omfattning

Pensionsmyndighetens ersättning till Försäkringskassan för verksamhetskritiska tjänster beräknas för 2011 uppgå till ca 370 miljoner kronor. Ersättningen fördelar sig enligt följande.

<i>Tjänst</i>	<i>Ersättning inkl. samkostn. (mkr)</i>
Pensionsrelaterade tjänster	55
<i>Utbetalning/fordringshantering</i>	27
<i>Drift och underhåll av it-tjänst</i>	28
Pensionsrelaterade it-tjänster*	152
Utvecklingsplan	5
<i>Utvecklingsresurser</i>	3
<i>Utvecklingsprojekt som inte aktiveras</i>	2
Avskrivningar och räntor för immateriella anläggningstillgångar	155
<i>Summa</i>	367

*Budgeten för Pensionsrelaterade it-tjänster reviderades i maj 2011 till 155 mkr som ett resultat av att den ingående posten handläggning, maskinella aviseringar och utdata reviderades från 109 mkr till 112 mkr. Det prognostiserade utfallet för posten uppgår till 120 mkr för 2011.

3.2 Kostnadsberäkning

Vissa grundläggande principer för kostnadsfördelning och kostnadsmodell återfinns i de vägledande principer som PMU och Försäkringskassan kom överens om inför bildandet av Pensionsmyndigheten.⁸ Ett huvudsyfte med kostnadsmodellen enligt principöverenskommelsen är att möjliggöra transparens i kostnadssammansättningen och underlätta uppföljning av verklig kostnad. Kostnadsmodellen bör enligt överenskommelsen uppfylla följande kriterier.

- Enkel att förstå i sin utformning
- Underlätta uppföljning av kvalitet och eventuella problem
- Underlätta eventuella justeringar i tjänteutbud/utformning
- Styra mot önskvärda beteenden för den specifika tjänsten i form av exempelvis tid, kvalitet och/eller kostnader i leveransen.

För Pensionsmyndigheten är det också viktigt att kunna hänföra ersättningen till rätt finansieringskälla. Exempelvis ska tjänster relaterade till inkomstpension och tilläggs pension finansieras av AP-fonder, medan tjänster relaterade till premiepension av premiepensionsfonder. Hantering av övriga förmåner ska i princip finansieras med anslagsmedel. Av denna anledning ansågs det viktigt att Pensionsmyndigheten fick insyn i kostnadsuppbyggnaden hos Försäkringskassan.

Av de överenskomna principer för Försäkringskassans kostnadsmodell som tillämpas framgår att avgifterna ska sättas så att den långsiktiga självkostnaden täcks.⁹ Det innebär att varje tjänst ska belastas med såväl direkta kostnader som indirekta kostnader. I dokumentet beskrivs vilka kostnader som direkt ur redovisningen kan hänföras till en viss tjänst och vilka som fördelas via pålägg samt vilka kostnader som är att betrakta som särkostnader respektive samkostnader. Även vilka kostnader som inte ska ingå i kostnadsunderlaget anges.

Enligt principöverenskommelsen mellan myndigheterna ska anpassning av kostnadsfördelningen göras efter varje given period. Vid tertialuppföljning tas väsentliga justeringar upp för beslut. Ett riktmarke för eventuell förändring av priser eller kalkyler är om uppföljningen indikerar en avvikelse på mer än 10 procent.¹⁰

3.3 Utvecklingskostnader

Inför varje verksamhetsår tas en myndighetsgemensam utvecklingsplan fram. Planen omfattar bland annat överenskommelse om utvecklingsram och underlag för finansieringsbedömning samt budget (räntor och avskrivningar).¹¹ Ambitionen är att planen ska innehålla information om vilka gemensamma utvecklingsprojekt som ska bedrivas på tre års sikt. Den myndighetsgemensamma utvecklingsplanen innehåller åtta projekt för 2011.¹²

För *investeringar där utgifterna aktiveras*¹³ gäller följande riktlinjer enligt principöverenskommelsen:

- Försäkringskassan är fri att göra ersättningsinvesteringar utan avstämning med Pensionsmyndigheten
- Investeringar som Försäkringskassan förfogar över belånas av Försäkringskassan hos Riksgäldskontoret
- Alla beslut om nyinvesteringar som belastar Pensionsmyndigheten ska Pensionsmyndigheten vara delaktig i.

Vidare framgår att Pensionsmyndigheten har rätt att få en förteckning över de investeringar som belastar Pensionsmyndigheten och att det ska finnas dokumentation som visar på vilka grunder bedömningen av Pensionsmyndighetens andel i gemensamma resurser är gjord.

Den ursprungliga budgetramen för 2011 för utvecklingsprojekt som ska aktiveras var på 40 miljoner kronor, men den reviderades efter andra tertialuppföljningen till 30 miljoner kronor.¹⁴ För dessa investeringar i materiella och immateriella anläggningstillgångar ska lån tas i Riksgäldskontoret. Görs investeringar av Försäkringskassan som helt eller delvis ska belasta Pensionsmyndigheten, faktureras kostnader för avskrivningar och räntor vidare till Pensionsmyndigheten.¹⁵

Beträffande *utvecklingskostnader som inte aktiveras* fakturerar Försäkringskassan varje månad Pensionsmyndigheten en tolfedel av överenskommen budget.

3.4 Avtalstid

Av principöverenskommelsen som träffades i november 2009 framgår att intentionerna är att samarbetet ska fortgå i minst tre år. Det finns emellertid inte någon uttalad avtalstid för respektive tjänst utan samarbetet fortskrider löpande. Uppsägningstiden är 1 år.¹⁶

Om samarbetet upphör helt eller på något område, ska eventuella avvecklingskostnader regleras mellan myndigheterna. Avräkningen ska vara skälig, transparent och spårbar.

4 Ansvar och kontaktvägar

I det följande beskrivs översiktligt hur samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan är organiserat, ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och hur överenskommelsen följs upp.

Av principöverenskommelsen mellan myndigheterna framgår principer och riktlinjer för under vilka förutsättningar tjänster och samarbetsformer ska utvecklas och därefter förvaltas.¹⁷ Därutöver finns separata överenskommelser för varje samarbetsområde. I dessa så kallade serviceleveransavtal (SLA) avgränsas och specificeras tjänsteinnehållet för att underlätta uppföljningen av tjänsteleverans, servicenivåer, kostnader och kvalitet. Vidare regleras roller, ansvarsfördelning och former för uppföljning och ändring av tjänsteinnehåll.

4.1 Samarbete

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har valt att beteckna den beställar-utförarmodell som de tillämpar som ett samarbete.

Enligt principöverenskommelsen innebär ”samarbete” att Försäkringskassan har långtgående åtaganden att upprätthålla en god tillgänglighet och kvalitet i de pensionsrelaterade tjänster som omfattas av samarbetet. För vidareutveckling av tjänster och systemstöd är Pensionsmyndigheten kravställare. Vidare anges att Försäkringskassan är skyldig att prioritera Pensionsmyndighetens krav och önskemål inom ramen för de principer och riktlinjer som beskrivs i principöverenskommelsen.

Samarbetet kring it-utveckling förutsätter en mycket god samplanering från båda myndigheternas sida för att minska riskerna för resurs- och kapacitetskonflikter mellan myndigheternas respektive behov.¹⁸

4.2 Ansvar

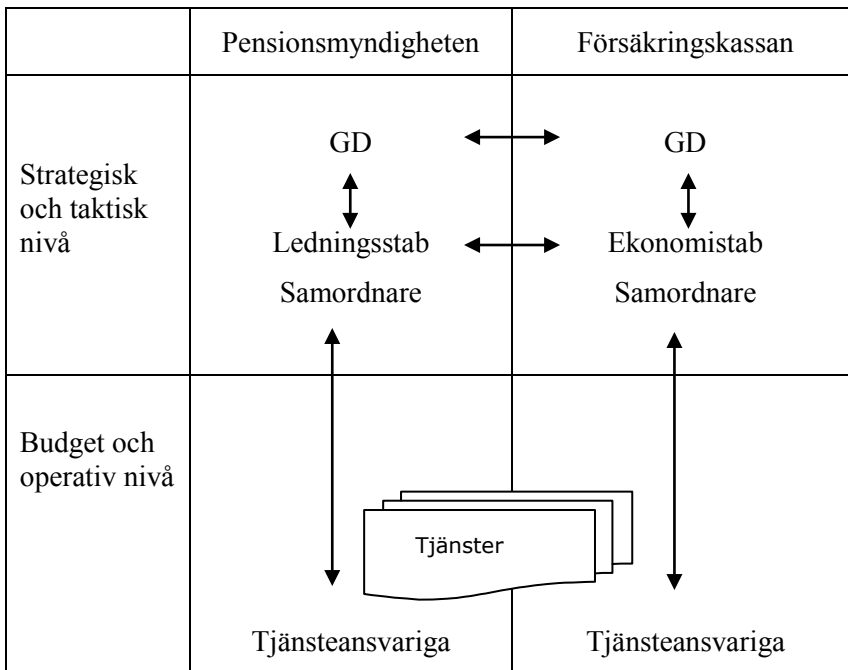
Det är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som är samarbetsparter. Det innebär enligt principöverenskommelsen att inga egeninitierade överenskommelser sker mellan avdelningar, utan samtliga överenskommelser ska vara sanktionerade av respektive myndighets ledning. Det samma gäller eventuella ändringar av gjorda överenskommelser.

Roller och ansvar i förvaltningen av tjänster beskrivs i en bilaga till principöverenskommelsen. För förvaltning av respektive tjänst ska en tjänsteansvarig person finnas på Försäkringskassan respektive på Pensionsmyndigheten. De tjänsteansvariga har till uppgift bland annat att förvalta och vidareutveckla tjänsten, följa upp åtaganden enligt överenskommelse och ”stå för den primära kontakten” med motsvarande tjänsteman på den andra myndigheten för att svara på frågor eller lösa eventuella problem som uppstår. Vilket mandat tjänsteansvariga har för olika typer av förändringsinitiativ anges i bilagan.

4.3 Organisation av samarbetet

Spegelorganisation

Myndigheterna har valt att organisera samarbetet i en ”spegelorganisation”. Myndigheternas generaldirektörer har utsett en strategisk grupp som samordnar samarbetet på myndighetsnivå och hanterar prioriteringskonflikter. På Försäkringskassan leds den strategiska gruppen av chefen för ekonomistaben och på Pensionsmyndigheten av chefen för ledningsstaben. Myndigheterna har utsett två samordnare som har ett övergripande ansvar för hur respektive myndighet ordnar sitt samarbete med den andra myndigheten. Samordnarna rapporterar till den strategiska gruppen. För varje tjänst har myndigheterna också utsett en tjänsteansvarig som har till uppgift att förvalta, vidareutveckla och följa upp tjänsterna samt att rapportera uppåt i organisationerna.



Figur 1. Spegelorganisatorisk styrning och uppföljning av överenskommelser om tjänsteleverans.¹⁹

Mötesforum

Det finns olika forum för samarbetet. På strategisk nivå hålls möte varje månad. Strategigruppen diskuterar och avgör prioriteringar som inte tjänsteansvariga kunnat lösa samt bereder frågor som eventuellt ska eskaleras till generaldirektörerna, enligt beskrivning i den övergripande överenskommelsen. Dessutom möts it-direktörerna i respektive myndighet varje tertiäl för att följa upp samarbetet.

På taktisk nivå hålls två gånger per år möten för erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna och tjänsteområdena. När det gäller it-tjänster finns även ett forum för it-utveckling. I detta forum deltar it-chefer och tjänsteansvariga och de träffas varannan vecka.

På operativ nivå finns bland annat förvaltningsråd, forum för release-samordning samt incident- och supportuppföljning.

Beställningsrutin

I de fall Pensionsmyndigheten i sin verksamhet identifierar förändringsbehov av it-tjänster ska detta kanaliseras via ett beställningsunderlag (BUL). Pensionsmyndigheten tar då internt fram ett BUL som först bereds inom myndigheten. Efter den interna beredningen bedöms ifall underlaget ska vara en förfrågan eller en beställning. Vid en *förfrågan* ska Försäkringskassan innan arbetet påbörjas ange pris och tidsåtgång, medan en *beställning* innebär att arbetet ska utföras och kostnaden presenteras i efterhand. Numer föregås oftast en beställning av en förfrågan.

Försäkringskassans tjänsteorganisation säkerhetsställer att it-tjänsterna kan levereras genom interna överenskommelser, så kallade operativa leveransavtal (OLA), mot olika leveransenheter inom Försäkringskassans it-avdelning.

För några komponenter i it-tjänsterna måste önskemål om förändringar förankras hos Försäkringskassans kärnverksamhet, innan ett BUL skickas till tjänsteansvarig inom Försäkringskassans it-avdelning. Det gäller förändringar i ärendehanteringssystemet (ÄHS). Denna tjänst använder både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan och en ändring påverkar handläggningen hos båda myndigheterna. Även när det gäller förmånen bostadstillägg där Pensionsmyndigheten är normerande och har beslutanderätt för ändringar i it-systemen måste förankring ske med ansvariga för Försäkringskassans verksamhet, eftersom förändringar påverkar den handläggning som sker av förmånen inom Försäkringskassan.²⁰ Om myndigheterna inte kan enas, eskaleras ändringsförfrågan till strategigruppen.²¹

It-tjänsten statistik är ytterligare ett exempel på en tjänst som samutnyttjas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Även för denna tjänst måste Pensionsmyndighetens förändringsbehov förankras med Försäkringskassan eftersom förändringar kan påverka Försäkringskassans verksamhet. Det samma gäller för utbetalnings- och fordringshanteringstjänsten.

Pensionsmyndighetens utvecklingsprojekt hanteras på den strategiska nivån i spegelorganisationen. Om förändringarna berör it, säkras ekonomistaben resurser gentemot Försäkringskassans it-avdelning. Pensionsmyndighetens utvecklingsprojekt blir en del av Försäkringskassans utvecklingsplan och ingår i Försäkringskassans uppföljning av projekt.

4.4 Uppföljning

Enligt en bilaga till principöverenskommelsen ska de tjänsteansvariga varje tertiäl rapportera till den person som respektive generaldirektör utsett. I tertiäluppföljningarna följs ekonomi, volymer och service-nivåer för respektive tjänst upp. Rapporteringen ska göras i ett gemensamt dokument från de båda tjänsteansvariga. Om menings-skiljaktigheter finns mellan de tjänsteansvariga, ska dessa tydliggöras. En gång per år görs en total genomgång av tjänsterna inom ramen för samarbetet för att överväga eventuella behov av justeringar i tjänste-beskrivning eller kostnadsfördelning. SLA följs upp en gång per år och justeras vid behov.

Verksamheten följs även upp månadsvis. Varje månad skickar Försäkringskassan uppföljningsrapporter för varje tjänsteområde till Pensionsmyndigheten. Dessa beskriver volymer och servicenivåer för utförda leveranser samt eventuella förslag till justeringar av tjänst-erna.

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan är starkt integrerade i systemen. För de utvecklingsprojekt som bedrivs gemensamt fast-ställs därför en gemensam plan som följs upp och revideras vid tre tillfällen per år. Eventuella behov av väsentliga justeringar av tjänster eller utvecklingsprojekt rapporteras uppåt och bedöms av myndig-hetsledningarna i dialog.

En mätning av hur relationen fungerar mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan för samtliga tjänster har gjorts vid ett tillfälle. När det gäller it-tjänster har sådana mätningar gjorts tre gånger. Dessutom har en separat mätning av supporttjänsten genomförts.

5 Drivkrafter och hinder i beställar-utförarmodellen

I kapitlet redogörs för vanliga motiv till att myndigheter väljer att köpa tjänster i stället för att utföra dem i egen regi samt vilka förutsättningar som bör finnas för en beställar-utförarmodell. Pensionsmyndighetens köp av tjänster av Försäkringskassan har andra utgångspunkter och drivkrafter än vad som är brukligt, vilket också avspeglar sig i överenskommelsen. En ökad insikt om motiv, förutsättningar och vad man kan förväntas uppnå med att köpa tjänster är värdefullt för fortsatta överväganden om hur Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans beställar-utförarmodell kan utvecklas, men också som ett underlag för att ta ställning till om det finns anledning för Pensionsmyndigheten att upphandla tjänster på marknaden i stället för att köpa dem av Försäkringskassan.

5.1 Motiv och förutsättningar i teorin

När man väljer att köpa tjänster i stället för att utföra dem i egen regi vill man oftast skapa marknadsliknande förutsättningar. Marknadsmekanismerna ska bidra till att utbud och efterfrågan matchas och att priset pressas. De motiv som brukar åberopas för att offentliga aktörer ska köpa tjänster på entreprenad är främst följande:

- En upphandling i konkurrens innebär prispress
- Utföraren har lättare att anpassa verksamheten efter efterfrågan
- Utföraren tillför verksamheten nya idéer.²²

Att utnyttja marknadsmekanismen genom att köpa tjänster är dock förenat med transaktionskostnader. Dessa består av kontraktskostnader, såsom insamling och utvärdering av relevant information om säljaren, priser etcetera, men även förhandlingar och upprättande av

kontrakt med utföraren. Kostnader finns även för uppföljning av att utförarens prestationer motsvarar kontraktet.

Kontraktskostnaderna är förhållandevis låga, om köpet omfattar standardiserade produkter som finns på marknaden, men höga om det gäller specialiserade produkter, som kanske inte finns färdigutvecklade på marknaden. Om beställare och utförare inte har tillgång till samma information kompliceras bilden ytterligare. Asymmetrisk information, det vill säga att aktörer på ena sidan av marknaden har bättre information än de på den andra, blir ofta en konsekvens när delar av verksamheten utkontrakteras.

De grundläggande villkoren för att upphandling av tjänster på entreprenad ska vara ett alternativ till produktion i egen regi är följande:

- Det måste finnas en marknad för de tjänster som upphandlas
- Beställaren måste vara en kompetent upphandlare
- Det måste gå att specificera innehållet i tjänsterna (kvantitet och kvalitet)
- Det måste gå att följa upp att de levererade tjänsternas kvalitet överensstämmer med vad som avtalats.²³

Det kan dessutom vara svårt för beställaren att upprätthålla tillräckligt god kompetens utan att i någon omfattning bedriva verksamheten i egen regi. En risk med att köpa tjänster i stället för att utföra dem i egen regi är att det kan undergräva organisationens egen kunskapsbas, och därför bör beställaren analysera verksamhetens framtidsinriktade förmågor och deras roll i strategisk kunskapsutveckling.²⁴ Kompetens är oftast knuten till genomförande av arbetsuppgifter, inte till planering eller definiering av arbete. Det är därför svårt för en individ eller organisation att upprätthålla ett kärnkunnande kring frågor man inte arbetar praktiskt med.²⁵

Inom forskningen framhålls att anskaffning av informationssystem är i hög grad kontext- och situationsberoende och en del av en kreativ process. Det finns därför inte heller någon generell beställningsprocess. Beställning av informationssystem och systemutveckling är komplex eftersom

- ”många personer med olika bakgrunder är inblandade i utvecklingen
- verksamhetens personal måste ha en förståelse för it:s möjligheter
- utvecklarna måste sätta sig in i kundorganisationens rutiner och processer

- informationssystemet och de rutiner och processer som det ska stödja måste anpassas efter varandra
- tekniken kännetecknas av snabb utvecklingstakt
- informationssystem är abstrakta produkter och
- stora ekonomiska värden står på spel”.²⁶

5.2 Motiv och förutsättningar i praktiken

I det följande redogörs för motiv och förutsättningar för Pensionsmyndighetens köp av tjänster från Försäkringskassan och i vilken mån den teoretiska modellens utgångspunkter är relevanta för Pensionsmyndighetens köp av tjänster.

Motivet inte att konkurrensutsätta verksamhet i egen regi

En förutsättning för att Pensionsmyndigheten skulle kunna ta över administrationen av ålderspensionerna och relaterade förmåner från myndighetens start 2010, var att myndigheten kunde få tillgång till processer, regelverk, informationsdatabaser och it-system som tidigare använts hos Försäkringskassan. På grund av brist på tid och höga omställningskostnader var det inte möjligt att ta över dessa funktioner inledningsvis. De aktuella funktionerna är komplexa och starkt integrerade med Försäkringskassans hantering av andra förmåner.

Pensionsmyndighetens motiv till att köpa tjänster från Försäkringskassan är således ett annat än vad som generellt brukar motivera att offentliga aktörer upphandlar tjänster. Pensionsmyndighetens motiv var inte att konkurrensutsätta sin egenregiverksamhet för att utnyttja marknadsmekanismerna till prispress etcetera. Försäkringskassan är i det korta perspektivet den enda möjliga leverantören på marknaden, varför någon egentlig konkurrensutsättning inte kan vara aktuell.

Pensionsmyndigheten riskerar informationsunderläge

Pensionsmyndigheten har aldrig bedrivit verksamheten i egen regi och kan därför inte heller göra en så kallad outsourcing²⁷ av verksamheten i egentlig mening. Pensionsmyndigheten fick vid bildandet överta ansvar för förmånssystemen som utvecklats och förvaltats hos Försäkringskassan. PMU definierade, med hjälp av Försäkringskassans it-avdelning, de tjänster som Pensionsmyndigheten skulle köpa av Försäkringskassan. Det kan därför vara svårare för Pensions-

myndigheten att vara en kompetent beställare än för en myndighet som outsourcear sin verksamhet. Pensionsmyndigheten riskerar att hamna i ett informationsunderläge jämfört med Försäkringskassan. Dessa omständigheter underlättar inte för Pensionsmyndigheten att känna sig trygg i hur systemen kan utvecklas och på sikt kan Pensionsmyndighetens möjligheter att utveckla och effektivisera verksamheten hämmas.

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan inga jämbördiga parter

De verksamhetskritiska tjänster som Pensionsmyndigheten köper av Försäkringskassan uppgick till knappt 400 miljoner kronor 2010. Detta skulle kunna indikera att Pensionsmyndigheten är en stor kund som har en stark ställning hos leverantören. Skillnaden i storlek mellan myndigheterna är dock betydande. Pensionsmyndighetens verksamhetskostnader uppgick 2010 till 1,4 miljarder kronor medan Försäkringskassans verksamhetskostnader uppgick till 8,1 miljarder kronor. Den avgörande faktorn för obalansen är dock att Pensionsmyndigheten till stora delar är helt beroende av att köpa tjänster av Försäkringskassan. Tjänsterna är nödvändiga för att Pensionsmyndighetens verksamhet ska fungera och alternativa leverantörer saknas. Försäkringskassan är å sin sida inte lika beroende av Pensionsmyndigheten som kund, även om intäkterna ger ett bidrag till gemensamma kostnader och innebär att man slipper ta vissa avvecklingskostnader för verksamheten.

Inga standardiserade tjänster

De tjänster som Pensionsmyndigheten köper av Försäkringskassan är inga standardiserade tjänster utan i högsta grad specifika och komplexa. Tjänsterna måste ofta ändras på grund av bland annat regeländringar. Ju mer förändringar i tjänsten, desto mer anpassningar behövs i relationen till utföraren. Det kan leda till konflikter eftersom utföraren vill arbeta förutsägbart och standardiserat.²⁸

Dessutom kompliceras bilden av att Försäkringskassan också använder de processer och system som ingår i it-tjänsten. Förändringar i den köpta tjänsten måste då samordnas med Försäkringskassans egna behov. Fler parter än de som ingår i själva spegelorganisationen behöver då involveras, eftersom gemensam prioritering av förändringsbehov påverkar båda myndigheternas kärnverksamhet. Enligt 3 §

myndighetsförordningen (2007:1228) ansvarar myndighetens ledning för att den egna myndighetens verksamhet bedrivs effektivt, samtidigt som samarbetet mellan myndigheterna också ska vara effektivt. Att samtidigt vara effektiv i båda dessa avseenden kan vara förenat med svårigheter.

Eftersom tjänsterna till stor del är unika kan heller inte Pensionsmyndigheten jämföra pris, kvalitet, etcetera med vad som erbjuds på marknaden i övrigt.

Sälja tjänster ingen huvuduppgift för Försäkringskassan

Försäkringskassan drivs inte av samma incitament som en privat leverantör av tjänster. Ett företag drivs av vinstintresse och att sälja tjänster är huvuduppgiften. Försäkringskassan har andra uppgifter och mål för sin verksamhet. Regeringen har heller inte i instruktion eller regleringsbrev ålagt Försäkringskassan att tillhandahålla tjänsterna till Pensionsmyndigheten.

Statliga myndigheter får inte bedriva sin verksamhet i syfte att generera vinst och myndigheter som säljer varor eller tjänster ska sträva efter att avgifterna ska täcka kostnaderna för verksamheten sett på några års sikt.²⁹ Eftersom statliga myndigheter tillhör samma juridiska person kan de därför inte heller sluta civilrättsligt giltiga avtal med varandra eller avtala om skadestånd eller viten.

Dessa omständigheter innebär att Försäkringskassan inte är den typ av utförare som den teoretiska modellen för beställar-utförarmodellen utgår ifrån. Det hindrar i sig inte att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan ändå kan ha ett för båda parter ”lönsamt” samarbete, så länge som man har rätt förväntningar och anpassar modellen till den egna situationen. Den överenskommelse som slutits mellan myndigheterna tar också sin utgångspunkt i myndigheternas unika situation. Det kan dessutom vara en fördel att till exempel båda parter tillhör statsförvaltningen och att de omfattas av samma generella regelverk. Försäkringskassan har i dagsläget god kännedom om pensionsystemet, vilket också är en mycket bra grund för att beställar-utförarmodellen ska fungera.

5.3 Teori och praktik

Pensionsmyndighetens köp av tjänster från Försäkringskassan har således andra utgångspunkter och förutsättningar än de teoretiska utgångspunkterna för beställar-utförarmodellen. Man kan därmed heller inte förvänta sig att relationen ska fungera som i teorin eller att marknadsmekanismerna ska ge prispress, etcetera. I stället är andra drivkrafter avgörande i relationen. Detta avspeglas också i den överenskommelse som träffats mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

Samarbete

Den principöverenskommelse som träffats mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan visar att myndigheterna på övergripande nivå valt att beteckna relationen som ett samarbete. Den definition av samarbete som anges i överenskommelsen ger dock vid handen att det framförallt har varit viktigt för Pensionsmyndigheten att precisera sina krav på Försäkringskassan.

Kostnadsfördelningsmodell

Den ekonomiska överenskommelsen är snarast att betrakta som en överenskommelse om kostnadsersättning än ett pris för tjänsterna. Av dokumentationen framgår att man i första hand har strävat efter att komma överens om vilka typer av kostnader som ersättningen ska täcka och till viss del fördelningsnycklar för indirekta kostnader eller samkostnader. Att ersättningen ska motsvara ”verklig kostnad” har varit grundläggande. Vilka prissättningsprinciper som ska tillämpas behandlas inte i överenskommelserna.

Gemensam uppföljning

De tjänsteansvariga hos Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan tar fram ett gemensamt dokument vid tertialuppföljningarna. Att följa upp överenskommelsen på detta sätt liknar mer vad som brukar tillämpas inom en myndighet än vid en uppföljning av ett kontrakt upphandlat på marknaden.

6 Fungerar beställar-utförarmodellen?

Av föregående kapitel framgår att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan tillämpar en beställar-utförarmodell under andra villkor och förutsättningar än som normalt är brukligt. I det följande redogörs för hur Pensionsmyndighetens köp av tjänster från Försäkringskassan kan sägas fungera utifrån givna förutsättningar.

6.1 Vad säger dokumenten?

I det följande redogörs för vad myndigheterna framfört i olika dokument om hur Pensionsmyndighetens köp av verksamhetskritiska tjänsterna av Försäkringskassan fungerar.

6.1.1 Samverkan fungerar väl...

Av Pensionsmyndighetens årsredovisning för år 2010 framgår att Pensionsmyndigheten gör bedömningen att samverkan med Försäkringskassan fungerar väl, men att det finns förbättringsområden. Även i Pensionsmyndighetens budgetunderlag för 2012-2014 framförs att erfarenheterna av samarbetet från det första året i huvudsak är goda.³⁰

Pensionsmyndighetens internrevision gör bedömningen att samarbetet fungerar väl vad gäller arbetsdelning och gränssnitt inom de granskade områdena.³¹ Gränssnittet mellan vilka uppgifter Försäkringskassan utför och vilka Pensionsmyndigheten utför är i praktiken tydligt, liksom uppdelningen av arbetsuppgifter i den ansvars- och servicenivåmatris som utgör bilaga till respektive SLA.

Även de återkommande tertialuppföljningarna av samarbetet som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten tar fram gemensamt, visar att samarbetet inom många områden fungerar väl. Det man lyfter fram som exempel bland annat att pensionsutbetalningar och

fordringshantering uppvisat stabila leveranser utan incidenter.³² Andra exempel på ett väl fungerande samarbete är att vidtagna förbättringsåtgärder fått avsedd effekt. Det kan till exempel handla om åtgärder för att uppnå tydligare processer för verksamhetsutveckling eller tydligare koppling mellan ekonomi och tjänsteleverans.³³

6.1.2 ... men förbättringsområden finns

Även om samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan i stort beskrivs som väl fungerande i de dokument som studerats, framgår också att det finns förbättringsområden. I de återkommande tertialuppföljningarna kan man dessutom spåra en tilltagande kritik mot hur samarbetet fungerar. I den myndighetsgemensamma tertialuppföljningen för första kvartalet 2011 framförs följande.

”2010 var ett år där samarbetet etablerades samt kontaktvägar, rutiner för kravställande och leveranser utarbetades, dock fanns problemområden kvar vid slutet av året. När det första tertialet för 2011 nu har följts upp och utvärderats kan konstateras att många brister som identifierats under 2010 ännu kvarstår och i viss mån har dessutom nya brister uppstått. Exempelvis kan återigen konstateras att Pensionsmyndigheten i många fall inte behandlas som en självständig myndighet vid beställningar och prioriteringar. Dessutom har antalet incidenter i it-tjänsterna varit oacceptabelt högt.

Om myndigheterna har en intention att upprätthålla ett långsiktigt samarbete krävs krafttag från båda sidor – inom i stort sett alla tjänsteområden – för att påvisa samarbetets effektivitet och värde när det gäller såväl tjänsteleveranser som mer övergripande styrningsfrågor. Pensionsmyndigheten måste säkerställa att överenskomna kontaktvägar används för att initiera beställningar, frågor och problem. Försäkringskassan måste säkerställa att initierade ärenden hanteras effektivt och utan dröjsmål så att Pensionsmyndighetens verksamhet kan fortgå – eller vidareutvecklas – med de stöd och leveranser som är överenskommet.”³⁴

Intern kontroll

Grundläggande för en effektiv intern styrning och kontroll, även när verksamhet utförs av annan, är en tydlig ansvarsfördelning samt dokumenterade rutiner och kontroller som säkerställer att processer genomförs och följs upp. Det är Pensionsmyndigheten som ansvarar för att styrningen och kontrollen av alla de tjänster som köps av Försäkringskassan är tillräcklig. Försäkringskassan ansvarar i sin tur för att beställda kontroller genomförs enligt plan och att brister påtalas för Pensionsmyndigheten.

Av den internrevisionsrapport från Pensionsmyndighetens internrevision om intern kontroll i processer som hanteras av Försäkringskassan framgår bland annat att ett av de svåraste områdena vid outsourcing av delar av verksamheten är att säkerställa den interna kontrollen i de outsourcade processerna.³⁵ Eftersom ansvaret för verksamheten inte kan överföras, måste myndigheten via överenskommelser inte bara tydliggöra kraven på kontroller utan också ställa krav på spårbarhet, dokumentation, revision och rapportering av utförandet av kontrollerna. Av rapporten framgår vidare att Pensionsmyndigheten inte har tydliggjort vilka kontroller som myndigheten kräver ska ingå i Försäkringskassans leveranser. Tjänsteansvariga hos Pensionsmyndigheten måste därför fastställa kontrollstrukturen inom sina respektive processer, identifiera nyckelkontroller som ligger inom de tjänster som utförs av Försäkringskassan och tydliggöra vilka krav de har på genomförande och rapportering av utförandet av dessa kontroller.

Även Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2010 tar upp utbetalningskontrollerna. Rutinerna för de utbetalningskontroller som enligt överenskommelsen ska genomföras har på grund av tekniska orsaker inte fungerat som beställt. Enligt årsredovisningen måste Pensionsmyndigheten öka sin förmåga att ställa krav på utbetalningstjänsten och intensifiera diskussionen med Försäkringskassan för att realisera redan beslutade kontroller. Ett arbete för att komma till rätta med detta har gjorts under 2011.

Pensionsmyndighetens internrevision har pekat på områden som behöver åtgärdas och arbetet med så kallade nyckelkontroller pågår. Av tertialuppföljningen för andra kvartalet 2011 framgår att de av Pensionsmyndigheten beställda maskinella utbetalningskontrollerna kommer att ske från och med november 2011 och att samtliga tjänsteområden bör ha en tillfredsställande rapportering av nyckelkontroller senast vid halvårsskiftet 2012.³⁶

Roller, rutiner och processer

Att tillämpa en beställar-utförarmodell medför att ansvarsfördelning, roller, rutiner och processer noggrant måste beskrivas och att de revideras vid behov. Lika viktigt för att modellen ska fungera är att överenskomna rutiner tillämpas.

I sista tertialuppföljningen för 2010 framförs att myndigheterna under året har kämpat med sina roller; att beställa respektive att tillhandahålla tjänster. Medarbetare och tjänsteansvariga inom Pensionsmyn-

digheten har ofta upplevt ett bemötande från Försäkringskassans sida som innebär ifrågasättande av såväl övergripande som operativa överenskommelser. Man konstaterar att det finns exempel på att Pensionsmyndigheten behandlas som en avdelning inom Försäkringskassan.

Enligt budgetunderlaget för 2012-2014 behöver formerna för myndighetens möjligheter till påverkan och insyn i bakomliggande processer hos Försäkringskassan utvecklas.³⁷ Försäkringskassan står för mer än hälften av Pensionsmyndighetens it-stöd, men Pensionsmyndigheten saknar full insyn i val och användning av mjukvara, systemutveckling och informationshantering.³⁸

Av Pensionsmyndighetens årsredovisning för år 2010 framgår att myndigheterna behöver fortsätta att utveckla sina samarbetsformer för hur de arbetar med utvecklingsprojekt och hur en bättre insyn i vissa processer kan möjliggöras. När det gäller arbetet med utvecklingsprojekt har processer och samarbeten förbättrats enligt tertialuppföljningarna, även om ytterligare åtgärder finns för att optimera samarbetet, till exempel inom den ekonomiska redovisningen av förvaltningsaktiviteter.³⁹

Enligt Pensionsmyndighetens it-strategi innebär det starka beroendet mellan olika system att systemutveckling och tester blir mer omfattande och drar mer resurser än nödvändigt. Detta leder i sin tur till högre projektkostnader och längre leveranstider för ny, verksamhetsstödande, funktionalitet.⁴⁰

Även för pensionsrelaterade it-tjänster har behov funnits av att se över och utveckla rutiner och processer. Det har även funnits problem med att få genomslag för dem i tillämpningen.⁴¹

Incidenter

För att Pensionsmyndigheten ska kunna bedriva sin verksamhet är det viktigt att myndigheten inte drabbas av driftsstopp i de verksamhetskritiska it-systemen. Incidenter av olika slag kan inträffa oavsett om man har egna system eller om man köper it-tjänster. Om det inträffar incidenter är det viktigt att det finns fungerande rutiner och processer för att hantera dem.

Enligt Pensionsmyndighetens it-strategi har vissa brister i driftssäkerheten hos it-lösningarna för ärendehantering samt extern webb framkommit vid en genomlysning. Arkitekturen har starka beroenden

mellan olika system, varför enskilda systemstörningar riskerar att stoppa tjänster som ligger utanför det egna systemet.⁴²

Under sista kvartalet 2010 inträffade vad myndigheterna betecknar som tre längre incidenter som bland annat drabbade Online webb samt incidenter i samband med årskörningar. Detta orsakade bland annat stopp i handläggningen av pensioner och problem med datakvaliteten.⁴³ Antalet incidenter var fortsatt högt under första tertiet 2011.⁴⁴ Två stora driftavbrott inträffade, vilket medförde att ärendehanteringssystemen och alla it-tjänster var otillgängliga. Därutöver har det varit problem med fjärråtkomsten och tröghet i ärendehanteringssystemet. Åtgärder uppges vara vidtagna för att komma till rätta med problemen. Under andra tertiet 2011 fanns en del störningar i pensionstjänsten, men påverkan på verksamheten var inte så omfattande att leveransen bör bedömas som tveksam, enligt tertialuppföljningen. Vid sidan av praktiska åtgärder i de olika it-tjänsterna har arbetet påbörjats för att förbättra rutiner och kommunikations sätt för krishantering och incidenter i syfte att effektivisera åtgärdandet ytterligare.⁴⁵

Kostnadsmodell

Den kostnadsmodell som Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan kom överens om i sin principöverenskommelse skulle bland annat vara enkel att förstå, underlätta uppföljning av kvalitet och eventuella problem samt underlätta eventuella justeringar i tjänsteutbud/utformning.

Av Pensionsmyndighetens budgetunderlag för 2012-2014 framgår att kostnaderna har kunnat minska allt eftersom rutiner och omfattningen av Försäkringskassans tjänster har preciserats.⁴⁶ Pensionsmyndigheten anser att det är en fördel att myndighetens kostnader för tjänsterna bygger på verkligt ekonomiskt utfall och att myndigheten har insyn i bakomliggande kostnadsfördelningar och beräkningar.

Under 2010 har dock kritik framförts vid ett par tertialuppföljningar mot kostnadsmodellen för pensionsrelaterade it-tjänster. Kopplingen mellan ekonomi och tjänsteleverans uppges vara otydlig.⁴⁷ Kompletteringar i kostnadsmodellen uppges ha gjorts vilket också förbättrat transparensen.

6.1.3 Strategisk plan

Pensionsmyndigheten har tagit fram en strategisk plan för verksamheten. I planen anges övergripande vilka områden som Pensionsmyndigheten bör prioritera för år 2012 och 2013 och strategier för hur myndigheten ska arbeta för att uppnå sina mål.⁴⁸

Av strategin framgår att Pensionsmyndigheten ska vara uppmärksam på när det är mer effektivt att köpa hela eller delar av tjänster externt. Samtidigt anser man att för att komma vidare med automatiseringar och förbättrat it-stöd behöver man öka sin självständighet gentemot Försäkringskassan. För att på sikt minska sitt beroende till Försäkringskassan behöver Pensionsmyndigheten, enligt strategin, under 2012 fokusera på att öka sin flexibilitet och utvecklingsförmåga genom att i större omfattning utveckla system inom sin egen organisation.

Inriktningen baseras enligt Pensionsmyndigheten på en samlad bedömning av vad som krävs för att Pensionsmyndigheten ska nå sina mål, ha rådrum över sin verksamhet och av hur samarbetet fungerat hittills. I det fortsatta arbetet under 2012 ingår att definiera vad ett minskat beroende består av, till exempel kommer Pensionsmyndigheten att titta på utbetalningssystemet. Här kommer det bland annat att handla om att se hur myndigheten kan få ett ökat oberoende inom befintlig lösning.

Pensionsmyndigheten ska under 2012 även fokusera på att vidareutveckla en strategi för så kallad sourcing⁴⁹ med tydliga tjänstegränssnitt mot Försäkringskassan och andra aktörer. En bättre avvägd sourcing kräver att Pensionsmyndigheten förbättrar sin kravställnings- och beställarkompetens, enligt strategin.

6.2 Vad framgår av intervjuerna?

I det följande redogörs för vad som framkommit vid intervjuer med representanter för Pensionsmyndigheten respektive Försäkringskassan.

På strategisk ledningsnivå anger båda myndigheterna att samarbetet fungerar bra. Myndigheterna är medvetna om att de inte har något val till att samarbeta. Initialt har också samarbetet inneburit kostnadsbesparingar, eftersom man kunnat undvika omställningskostnader. För att samarbetet ska vara fruktbart och fungera måste samarbetet

innebära synergieffekter: ”Tjänsten ska bli billigare eller bättre för båda parter”.

6.2.1 Försäkringskassans erfarenheter

Synergieffekter

På strategisk nivå i Försäkringskassan uppger man att samarbetet bidragit till positiva synergieffekter för den interna verksamheten eftersom man lärt sig agera mer professionellt mot de interna beställarna. Pensionsmyndighetens höga krav på leveranser, uppföljning och kostnadsredovisning har haft positiva effekter även internt hos Försäkringskassan.

Utveckling

Försäkringskassans it-avdelning uppger att den saknar ekonomiska medel för att kunna agera mer som en marknadsaktör. It-avdelningen kan inte ta risker och har inga ekonomiska medel för att kunna agera förebyggande genom till exempel investeringar i strategisk kompetens när det gäller utveckling.

I intervjuerna framhålls att Försäkringskassan har god kompetens för att leverera utvecklingstjänster, men om Pensionsmyndigheten inte inkommer med beställningar enligt den avsatta utvecklingsbudgeten i god tid, måste Försäkringskassans it-avdelning omfördela sina resurser till andra projekt som avdelningen har att genomföra. Vid sena projektbeställningar får Försäkringskassan anlita konsulter, vilket fördyrar projekten och förlänger leveranstiden. Även kvaliteten riskerar att försämrats om konsulter anlitas jämfört med om Försäkringskassan kan genomföra Pensionsmyndighetens projekt med egen personal. Konsulterna kan av naturliga skäl inte förmånssystemen lika bra som Försäkringskassans personal.

Beställarkompetens

På den operativa nivån inom Försäkringskassan framhåller man att det finns god beställarkompetens kring förmånerna hos Pensionsmyndigheten. Den personal på Pensionsmyndigheten som tidigare arbetat på Försäkringskassan och som varit med om att bygga det nya pensionssystemet som togs i drift 2003, besitter en betydande kompetens. Det är bra om man har historisk kunskap om lagar och tillämpning

och hur de har omsatts till regelverk i systemen. Denna kunskap är nu gemensam och fördelad mellan systemutvecklarna på Försäkringskassan och beställarna på Pensionsmyndigheten. Den tar tid att lära sig och det är viktigt att kompetensöverföra då flera medarbetare närmar sig pensionsåldern.

Samarbete

Försäkringskassans it-avdelning uppger att rutinerna kring samarbetet om it-tjänsterna fungerar bra, men att man inte lyckats lika bra när det gäller de tjänster där det krävs samverkan med Försäkringskassans kärnverksamhet, som till exempel utbetalningstjänsten och de delar som berör gemensamma tjänster, som till exempel ÄHS och ”statistik”. Rutiner för samverkan kring it var snabbt på plats, enligt Försäkringskassans it-avdelning, men inte samarbetet verksamheterna emellan. Det arbetar man nu med för att Pensionsmyndigheten fullt ut ska kunna känna att den är en extern kund och inte en intern avdelning inom Försäkringskassan.

Från Försäkringskassans it-avdelning framförs att beställaren köper en tjänst och därför inte ska behöva veta vilka komponenter den består av. Man beställer funktionen ”att ringa” och behöver inte bry sig om ”plåt och skrot” i telefonen. Därför behöver inte heller Pensionsmyndigheten ta del av systemdokumentation enligt Försäkringskassan.

Enligt intervjuerna ställer Pensionsmyndigheten mycket frågor kring kontroller, säkerhet och revision, vilket uppfattas som rimligt. Men för att minska dubbelarbete och höja båda myndigheternas effektivitet borde myndigheterna i större utsträckning kunna samarbeta kring exempelvis säkerhet och revision. Ett ökat samarbete uppges vara möjligt, eftersom båda myndigheterna bland annat har samma hårda krav på sig när det gäller säkerhet och sekretess.

Effektivitetspress

Avtal på marknaden har som regel klausuler för viten om leverantören inte uppfyller sina åtaganden. I intervjuerna uppges att avsaknaden av viten i överenskommelsen med Pensionsmyndigheten inte innebär att Försäkringskassan gör sämre leveranser. Om det blir fel får de ansvariga en ”mental röd prick”, och dessutom följs Försäkringskassan upp genom regelbundna relationsmätningar. Det uppges

finnas en stark drivkraft bland personalen att göra rätt och bra leveranser.

Avsaknaden av konkurrerande leverantörer innebär inte att Försäkringskassan kan vara ineffektiv, enligt intervjuerna. Skulle it-avdelningen vara ineffektiv, drabbar det även Försäkringskassan själv. Hård- och mjukvarukostnader uppges benchmarkas för att se om man har en konkurrenskraftig kostnadsnivå vilket man anser sig ha. Driftskostnaderna uppges ha minskat med 10 procent per år sedan 2003.

6.2.2 Pensionsmyndighetens erfarenheter

Samarbete

På samtliga nivåer inom Pensionsmyndigheten anser man att tjänsterna fungerar bra, särskilt it-tjänsterna. Driftsäkerheten är hög och Pensionsmyndighetens egen it-avdelning menar att man antagligen inte kan göra det bättre själv. Pensionsmyndigheten anser att Försäkringskassan har kommit långt när det gäller att utveckla it-tjänster.

I intervjuerna uppges att samarbetet fungerar tillfredsställande när det gäller kontakter med Försäkringskassans it-avdelning. Däremot fungerar samarbetet otillfredsställande när det gäller relationerna med Försäkringskassans kärnverksamhet. Rutiner för att ta fram gemensamma krav på it-system som båda myndigheterna använder, såsom ÄHS och systemet för hantering av förmånen bostadstillägg (BT), samt utvecklingsfrågor kring statistik har inte fungerat.

I intervjuerna framförs även att man inte anser att Försäkringskassan behandlar Pensionsmyndigheten som en kund, utan snarare som en avdelning inom Försäkringskassan. Flera av de intervjuade ger uttryck för att de inte känner att Försäkringskassan prioriterar Pensionsmyndighetens behov. Det är otillfredsställande att vara beroende av en leverantör som i första hand har att se till att dess egen verksamhet fungerar, om det skulle bli en prioriteringskonflikt mellan myndigheterna. Det finns även en oro kring hur Försäkringskassans egen satsning på automatisering kommer att påverka Pensionsmyndighetens möjligheter att få sina utvecklingsbehov tillgodosedda.

Fjärråtkomst

Ett problem som ofta nämns vid intervjuerna är it-tjänsten ”fjärråtkomst” som vid några tillfällen åstadkommit stopp i handläggningen. Den komplexa integrationen mellan it-tjänsterna och dess heterogena tekniska plattform innebär att användarna är kritiska till hur fjärråtkomsten fungerar, inklusive stödfunktioner såsom it-support. Fjärråtkomst har varit instabil. Den teknik som myndigheterna har valt är inte en central del av Försäkringskassans it-produktion. Fjärråtkomsten är svår att övervaka och kräver vissa manuella rutiner.

Handläggningstjänsten

It-tjänsten ”handläggningsstöd” omfattar en detaljerad process för handläggningens olika steg och hur handläggningen ska ske. Det handläggningssystem som ingår i tjänsten ”handläggningsstöd” används även av Försäkringskassan. Pensionsmyndigheten har begränsade möjligheter att ändra i den grundläggande it-strukturen för tjänsten för att förändra sitt sätt att arbeta. Eventuella förändringar måste samordnas mellan myndigheterna eftersom förändringar i systemet påverkar båda myndigheternas handläggning av ärenden. Eftersom Försäkringskassan är den i särklass största användaren av ÄHS, är det i praktiken svårt för Pensionsmyndigheten att få gehör för förslag till förändringar som endast Pensionsmyndigheten har nytta av. Inom Pensionsmyndigheten framhålls att myndigheten därmed inte är fri att självständigt ändra i systemet, vilket låser utvecklingsmöjligheterna.

Utveckling och beställarkompetens

Representanter för Pensionsmyndighetens verksamhet är bekymrade över att vara så bundna till Försäkringskassan när det gäller möjligheterna till utveckling av handläggningsprocesserna. Rutinerna för beställning av utveckling upplevs också som byråkratiska, och tidpunkterna för driftsättning uppges vara mer satta utifrån Försäkringskassans behov än Pensionsmyndighetens.

Vid intervjuerna lyfts de båda myndigheternas olika historik fram som en omständighet som försvårar utveckling. Pensionsmyndigheten har ärvt sin syn på system från Premiepensionsmyndigheten, som hade nya system med inbyggda automatiseringsfunktioner. Försäkringskassans it-miljö har däremot vuxit fram under en längre tid och har annan karaktär. Intervjuerna förmedlar en bild av att Pensions-

myndigheten är mer otålig än Försäkringskassan att automatisera ärendeflödet för alla sina förmåner. Pensionsmyndigheten bedriver för närvarande ett projekt med syftet att samla all handläggning av pensioner till sitt eget system och därmed frigöra sig från Försäkringskassans handläggningssystem. Detta möjliggör för Pensionsmyndigheten att utveckla och effektivisera verksamheten utan att vara beroende av Försäkringskassan.

Från strategisk ledningsnivå har framförts att man anser sig sakna tillräcklig beställarkompetens för att kunna utveckla verksamheten. Pensionsmyndigheten behöver veta mer om hur systemen fungerar för att kunna beställa. Försäkringskassan upplevs som en ”svart låda”, eftersom Pensionsmyndigheten inte har insyn i hur Försäkringskassan arbetar och hur de system som Pensionsmyndigheten är beroende av är uppbyggda.

På operativ nivå framhålls att den kompetens som behövs för beställningar finns hos både beställaren och utföraren. Därför skapar Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan i allt högre utsträckning gemensamma team för att iterativt utarbeta lösningsförslag, innan Pensionsmyndigheten gör en beställning.

Benchmarking och kostnadsjämförelser

Pensionsmyndighetens it-avdelning anser sig kunna för lite om de komponenter som ingår i tjänsterna och därför kan man inte göra alternativkostnadsberäkningar. De kostnader som Försäkringskassan uppger att den har för de tjänster som Pensionsmyndigheten köper är inte transparenta, enligt vissa intervjuer. I intervjuerna har även framförts att man är osäker på om Pensionsmyndigheten får betala kostnader för drift och förvaltning av gemensamma funktioner, om Försäkringskassan väljer nya lösningar för dessa.

Eftersom merparten av de it-tjänster som Pensionsmyndigheten köper av Försäkringskassan inte är standardiserade, kan man inte heller benchmarka tjänsterna, enligt it-avdelningen.

Flera av de intervjuade har framfört åsikten att ju sämre leverans Försäkringskassan gör, desto mer får Pensionsmyndigheten betala.

6.2.3 Relationsmätning

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har genomfört en så kallad relationsmätning för samtliga tjänster för att genomlysna hur

relationen mellan myndigheterna uppfattas och utvecklas.⁵⁰ Mätningen genomfördes i september 2011.

Av mätningen går att utläsa att det finns stora skillnader i uppfattningen mellan myndigheterna om hur relationen fungerar. Generellt sett brukar utföraren vara mer positiv till hur relationen fungerar än beställaren.⁵¹ Även i detta fall är Försäkringskassan överlag mer positiv än Pensionsmyndigheten. En röd tråd genom mätningen är att frågor om organisation och leverans poängsätts lågt av alla tjänsteområden.

För de tjänsteområden som är aktuella för denna granskning framgår att båda myndigheterna upplever att man kan förbättra beställarorganisationen.

6.3 Analys och slutsatser

I huvudsak fungerat bra...

Intrycket från granskningen är att hittills har Pensionsmyndighetens köp av verksamhetskritiska tjänster från Försäkringskassan i huvudsak fungerat så bra man kan förvänta sig med de förutsättningar som är vid handen. De båda myndigheterna anstränger sig för att komma till rätta med de problem som uppkommer, och rutiner och processer finslipas för att verksamheten ska fungera på bästa sätt.

...men olika bra för olika tjänster

I granskningen har dock framkommit att relationen mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan fungerar olika bra för olika tjänster. Köp av tjänster ”i befintligt skick” tycks fungera bättre än att beställa utveckling. Att systemen är starkt integrerade och att utvecklingsarbetet måste samordnas mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan skapar en tungrodd process och hindrar framförallt Pensionsmyndigheten att ha suveränitet över sin verksamhet. Men även Försäkringskassans utvecklingsarbete hämmas, när myndigheten måste samordna sig med Pensionsmyndigheten. I ett långsiktigt perspektiv är det sannolikt att skillnaden i hur Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan vill utveckla systemen kommer att accentueras.

Beställar-utförarmodellen tycks även fungera bättre för tjänster som enbart Pensionsmyndigheten använder än för delade tjänster såsom ÄHS, statistik, bostadstillägg, utbetalningar och fordringshantering. När det gäller dessa tjänster anser Pensionsmyndigheten att myndigheten inte blir betraktad som kund, utan snarare som en underavdelning till Försäkringskassan.

Gemensam strategi

Det faktum att Försäkringskassan är leverantör av verksamhetskritiska system till Pensionsmyndigheten återspeglas inte i Försäkringskassans interna styrande dokument. Försäkringskassans strategiska nivå tycks vara koncentrad på utveckling av sin egen verksamhet utan att reflektera över sin relation till Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndighetens strategi att minska sitt beroende till Försäkringskassan synes heller inte vara förankrad hos Försäkringskassan. Att separera de båda myndigheternas system och verksamheter skulle påverka dem båda, varför det vore naturligt att detta också kommer till uttryck i en gemensam strategi om hur myndigheterna vill ha det i framtiden.

Förtroende, insyn och öppenhet

Pensionsmyndighetens köp av verksamhetskritiska tjänster av Försäkringskassan kan sägas vara tvingande. Pensionsmyndigheten har i det korta perspektivet inget alternativ till att köpa tjänsterna från Försäkringskassan. Pensionsmyndigheten kan inte välja en annan utförare, om myndigheten skulle vara missnöjd. Pensionsmyndigheten kan heller inte jämföra pris, kvalitet och andra leveransvillkor för tjänsterna på en marknad. Det ömsesidiga beroendet mellan myndigheterna är också påtagligt; systemen är integrerade, och utvecklingsarbete kan inte bedrivas om myndigheterna inte är överens om inriktning, tidplan, etcetera.

Ska man tillämpa en beställar-utförarmodell under dessa förutsättningar måste särskild vikt läggas vid att bygga förtroende mellan myndigheterna. Insyn och öppenhet måste prägla relationen för att beställar-utförarmodellen ska kunna fungera på bästa sätt.

Av vad som framkommit tecknas en bild av att Pensionsmyndigheten i många fall har ett informationsunderläge, eller i vart fall upplever sig ha ett informationsunderläge. Myndigheten framför att den inte

vet om kostnaderna är rätt beräknade, hur systemen är uppbyggda eller hur Försäkringskassan kommer att agera vid en prioriteringskonflikt med den egna verksamheten. Olika åtgärder har vidtagits av myndigheterna för att komma till rätta med detta, men Pensionsmyndighetens känsla av informationsunderläge tycks bestå.

Incidenter

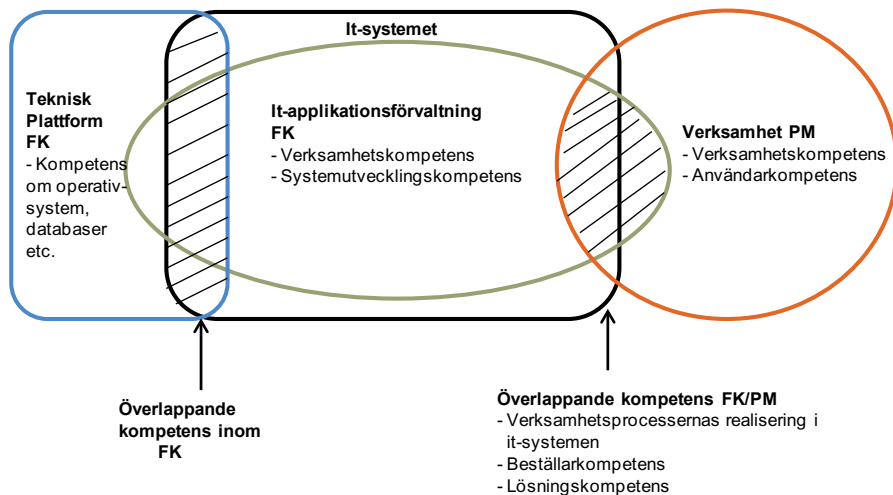
I tertialrapporterna lyfts incidenter fram som återkommande problem. Man beskriver vad incidenterna består av och hur de påverkat verksamheten. Det är lätt att konstatera att Försäkringskassan i dessa fall inte levererat överenskommen tjänst. Däremot är det betydligt svårare att avgöra om incidenterna hade varit färre eller mindre allvarliga om verksamheten hade bedrivits av Pensionsmyndigheten i egen regi eller köpts av någon annan leverantör. Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har enligt tertialrapporterna vidtagit vissa åtgärder och arbetar med att förbättra rutiner och kommunikationssätt vid incidenter, vilket är viktigt för att minska effekterna av incidenter.

Beställarkompetens

Pensionsmyndigheten synes ha tillräcklig beställarkompetens när det gäller befintliga system som är i drift och för incidenthantering, men sakna tillräcklig kompetens för att kunna beställa it-relaterad verksamhetsutveckling. När det gäller kompetens för att hantera incidenter krävs en överlappande kompetens som omfattar såväl it- som verksamhetskunskap för att snabbt hitta lösningar på akuta problem. Sådana lösningar kan vara antingen enbart verksamhetsmässiga, en kombination av verksamhets- och it-lösningar eller enbart åtgärder i it-systemet. Den it-mässiga kompetensen, som även har verksamhetskunskap, finns hos Försäkringskassans applikationsförvaltning. Den verksamhetsmässiga kunskapen, som även kan it, finns inom Pensionsmyndighetens systemförvaltning.

Även när det gäller att beställa ny funktionalitet krävs en likartad överlappande kompetens för att kunna beställa realiserbara it-lösningar. Beställaren måste ha kunskap om hur systemen hänger ihop, både verksamhetsmässigt och it-mässigt, eftersom verksamhetsprocesserna och handlägningsprocedurer finns i it-systemet. Den beställarorganisation som Pensionsmyndighet byggt upp för att hantera tjänsterna och beställningar kring förändringar är av administrativ karaktär, vilket också är en viktig del av beställarkompetensen,

men Pensionsmyndigheten saknar den tekniska lösningskompetens som visas i nedanstående bild. För att utveckla verksamheten räcker det inte med att beställaren vet *vad* som ska beställas utan beställaren måste också förstå *hur* det ska realiseras, konsekvenser för verksamheten av olika sätt att it-tekniskt implementera en ny funktion. För det krävs överlappande kompetens kring befintliga lösningar. Detta är också något som myndigheterna har uppmärksammat, vilket resulterat i att de i högre utsträckning arbetar tillsammans med lösningsförslag innan en beställning görs.



Figur 2: Kompetensbehov för att hantera verksamhetskritiska system.

7 Rekommendationer

Pensionsmyndigheten har åtminstone i det korta perspektivet inte något alternativ till att köpa tjänsterna från Försäkringskassan. I det korta perspektivet handlar det därför om att få nuvarande modell att fungera ännu bättre. I ett längre perspektiv finns olika drivkrafter som påverkar valet mellan att köpa tjänsterna och bedriva verksamheten i egen regi.

7.1 Kort sikt

Den beställar-utförarmodell som Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan tillämpar fungerar i stort sett väl. På kort sikt bör dock vissa åtgärder vidtas för att öka myndigheternas förtroende för varandra och för den modell de tillämpar, men också för att säkra kompetensen hos och förbättra kommunikationen mellan myndigheterna.

Försäkringskassan åläggs att tillhandahålla tjänsterna

Statsmakterna har inom ett område reglerat relationen mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. När det gäller återkravsärenden finns lagstöd för att Pensionsmyndigheten ska överlämna dessa till Försäkringskassan för vidare handläggning.

Pensionsmyndighetens köp av tjänster av Försäkringskassan i övrigt bygger på frivillighet. På bilateral grund har myndigheterna träffat en överenskommelse. Pensionsmyndigheten är helt beroende av att få tillgång till Försäkringskassans tjänster. Uppsägningstiden för avtalet är dock endast ett år. Försäkringskassan å sin sida är inte lika beroende av Pensionsmyndigheten som kund, även om överenskommelsen innebär vissa ekonomiska fördelar för myndigheten. I intervjuer har framkommit att Pensionsmyndigheten upplever en viss otrygghet

i relationen på grund av att beroendet och styrkeförhållandena mellan myndigheterna är så olika.

I myndigheternas instruktioner har regeringen angett i allmänna ordalag att myndigheterna ska samverka med berörda myndigheter för att bedriva en effektiv och rättsäker verksamhet. Pensionsmyndighetens särskilda beroende av Försäkringskassan omnämns dock inte.

Av myndigheternas regleringsbrev för 2011 framgår att Pensionsmyndigheten i samverkan med Försäkringskassan ska lämna en redovisning till regeringen (Socialdepartementet) om myndigheternas samarbete.⁵² Vidare framgår av Försäkringskassans regleringsbrev att myndigheten har rätt att ta ut avgifter för de tjänster som tillhandahålls åt Pensionsmyndigheten.

Det som regeringen reglerat i relationen mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan är alltså endast återrapportering av samarbetet samt Försäkringskassans rätt att ta betalt för tjänsterna. Regeringen har däremot inte ålagt Försäkringskassan att tillhandahålla tjänsterna till Pensionsmyndigheten eller ålagt Pensionsmyndigheten att köpa tjänster från Försäkringskassan. Inte heller Försäkringskassans interna styrdokument behandlar myndighetens åtagande beträffande de tjänster som Pensionsmyndigheten köper.

En jämförelse kan göras med hur regeringen har valt att styra Pensionsmyndighetens relation till Skatteverket. I detta fall har regeringen i Skatteverkets instruktion angett att Skatteverket är förvaltningsmyndighet för frågor om PGI. Skatteverket medverkar i administrationen av ålderspensionen genom att ta in pensionsavgifterna. Dessutom beräknar Skatteverket den pensionsgrundande inkomsten (PGI). För år 2011 yrkade Skatteverket 420 miljoner kronor för att hantera detta. Denna kostnad belastar AP-fonderna och premiepensionsfonderna.

De tjänster som Pensionsmyndigheten köper från Försäkringskassan är kritiska för att verksamheten ska fungera. Mot den bakgrunden bör regeringen överväga att ge Försäkringskassan i uppdrag i instruktion eller regleringsbrev att så länge det krävs tillhandahålla de verksamhetskritiska tjänster som Pensionsmyndigheten efterfrågar. En sådan reglering kan framstå som rimlig utifrån ett allmänt perspektiv.

Uppdraget bör också avspeglade sig i Försäkringskassans interna styrdokument. Pensionsmyndigheten skulle därmed få bättre förutsättningar att känna sig trygg med överenskommelsen.

Ökat samarbete mellan internrevisionen

Både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan omfattas av förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll och ledningen för respektive myndighet ska enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i anslutning till underskriften av årsredovisningen lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Av internrevisionsförordningen (2006:1228), som gäller för båda myndigheterna, framgår att det ska finnas en internrevision vid myndigheterna. I internrevisionens uppgifter ingår att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll (3 §). Internrevisionen ska utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515), det vill säga att hög effektivitet eftersträvas och god hus hållning iakttas i verksamheten (4 §).

Internrevisionen ska omfatta den verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för. Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 6 § internrevisionsförordningen ingår samtliga händelser av betydelse för processen för den interna styrningen och kontrollen. Det innebär enligt föreskrifterna att även de uppgifter som utförs av annan myndighet omfattas. Av allmänna råd framgår att internrevisionen i förekommande fall bör samverka med internrevisionen vid den granskade myndigheten.

I intervju med Pensionsmyndighetens internrevisor framförs att de båda myndigheternas internrevisioner i ökad utsträckning bör kunna samverka med varandra. Det innebär till exempel att Pensionsmyndighetens internrevision inte själv behöver genomföra granskningen av de uppgifter som utförs av Försäkringskassan, utan kan stödja sig på de internrevisionsrapporter som Försäkringskassans internrevision tar fram. Arbetet med den interna styrningen och kontrollen bör därmed kunna utföras effektivare.

Avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket

Av tertialuppföljningar av överenskommelsen och i intervjuer med Pensionsmyndigheten har framkommit att Pensionsmyndigheten känner sig osäker på Försäkringskassans beräkningsmodell för avgifter. Kostnadsfördelningarna anses vara svårgenomträngliga och

man vet därför inte om man får betala ”rätt” pris för tjänsterna. Försäkringskassan hävdar att myndigheten är så kostnadseffektiv som den kan vara.

Alla statliga myndigheter som tar ut avgifter ska varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om sina avgifter. Praxis på området är att även inomstatliga avgifter omfattas av samrådsskyldigheten. Samråd ska, enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) med föreskrifter, ske även om avgifterna avses vara oförändrade. Det framgår. Samrådsunderlaget ska enligt föreskrifterna till 7 § innehålla uppgifter om bland annat utfall och beräknade kostnader och intäkter, föreslagen eller tillämpad kalkylmodell, principer eller metoder för fördelning av kostnader och övriga faktorer som i väsentlig grad påverkat beräkningen av intäkter eller kostnader.

Samråden är ett instrument för styrning av avgiftsbelagd verksamhet i staten. Samråden utgör huvudsakligen en kontrollerande verksamhet och ett instrument för att uppnå enhetliga principer i staten. Genom avgiftssamråden kontrollerar Ekonomistyrningsverket att avgifterna sätts utifrån det ekonomiska mål som beslutats för verksamheten, att samtliga kostnader som avgifterna ska täcka är identifierade och beräknade samt att regler och riktlinjer på området beaktats. Ekonomistyrningsverket tillstyrker eller avstyrker myndighetens förslag till avgiftssättning, och lämnar vid behov synpunkter på samrådsunderlaget. Kopia av samrådsbeslutet lämnas till Finansdepartementet och berört fackdepartement om myndighetens förslag avstyrks, eller då Ekonomistyrningsverket har väsenliga invändningar mot förslaget.⁵³

Enligt uppgift från Ekonomistyrningsverket har Försäkringskassan inte samrått om de för denna granskning aktuella avgifterna. Försäkringskassan har varit i kontakt med Ekonomistyrningsverket under hösten 2011, men något formellt samråd har inte genomförts.

Mot bakgrund av ovanstående framstår det som angeläget att Försäkringskassan följer det generella regelverket för statliga myndigheter och samråder med Ekonomistyrningsverket årligen om ersättningsnivåer och kostnadsberäkningsmodell. Även om Ekonomistyrningsverket inte kan bedöma kostnadseffektivitet eller om Försäkringskassan valt rätt ambitionsnivå i verksamheten, bör en sådan kontroll som Ekonomistyrningsverket utför kunna bidra till ett högre förtroende för avgiftssättningen.

Synliggöra och vidmakthålla kompetens

I granskningen har framkommit att man i Pensionsmyndigheten är osäker på om man har tillräcklig och rätt beställarkompetens för de pensionsrelaterade it-tjänsterna. I intervjuer med representanter från Försäkringskassan framförs dock bedömningen att Pensionsmyndigheten har tillräcklig kompetens för att beställa de tjänster som den köper.

De medarbetare som deltog i arbetet med det pensionssystem som togs i drift 2003 är mycket viktiga för arbetet. Dessa medarbetare återfinns i dag hos både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och uppges bidra till en god beställarkompetens. Flera av dessa nyckelpersoner börjar dock närma sig pensionsåldern.

Att köparen har tillräcklig kunskap för att kunna vara en kompetent beställare är viktigt för att en beställar-utförarmodell ska fungera. Pensionsmyndigheten synes ha tillräcklig kompetens, i alla fall tillräcklig för att modellen ska fungera för den dagliga driften och för mindre utvecklingsarbeten. Den kunskap och kompetens som vissa nyckelpersoner besitter kan behöva synliggöras, framförallt i Pensionsmyndigheten. Vad som framstår som särskilt viktigt för ledningarna i de båda myndigheterna att uppmärksamma är behovet av kompetensöverföring vid pensionsavgångar och att man i god tid planerar för generationsskifte hos personalen.

Ökad kunskap om varandras verksamheter och bättre kommunikation mellan myndigheterna bör kunna bidra till ett mer förtroendefullt samarbete. Enkla åtgärder för att öka myndigheternas kunskap om varandras verksamhet kan vara att genomföra utbildningar om systemen och olika teambuildingaktiviteter. Att tillämpa någon form av utbytestjänstgöring mellan myndigheterna kan även få positiva effekter på den gemensamma kompetensen. Värt att notera är att kompetensöverföring sannolikt är lättare att åstadkomma i utvecklingsprojekt än i driften. I drift finns ofta inte den tid som krävs för kunskapsupbyggnad om förmånssystemen.

Ökat utbyte i utvecklingsprojekt

När det gäller samarbetet kring it-utveckling förutsätter det en god samplanering från båda myndigheternas sida för att minska riskerna för resurs- och kapacitetskonflikter mellan myndigheternas respektive behov. I granskningen har framkommit att myndigheterna behöver

utveckla sina samarbetsformer för hur de arbetar med utvecklingsprojekt och hur en bättre insyn i vissa processer kan möjliggöras.

Ett utvecklingsprojekt som illustrerar behovet av utvecklade samarbetsformer är projektet om effektiviserad ärendehantering. Pensionsmyndigheten uppges ha gjort löpande beställningar utan att Försäkringskassan hade någon helhetsbild av projektet. Till slut stoppades projektet när Pensionsmyndigheten bland annat insåg att det var ogenomförbart på grund av sin komplexitet och beroende av andra system. Projektet stoppades efter att ha krävt ca 40 000 arbetstimmar. En framgångsfaktor för detta projekt hade sannolikt varit att Pensionsmyndigheten i större utsträckning tagit tillvara den kompetens som Försäkringskassan har om de aktuella it-systemen och att man börjat med en övergripande beskrivning av vad som skulle åstadkommas.

Samverkan behövs på både strategisk och operativ nivå för att få processen kring utvecklingsprojekt att fungera. Myndigheterna har vidtagit åtgärder för att förbättra rutiner och arbetssätt för myndighetsgemensamma utvecklingsprojekt. En åtgärd för att utveckla samarbetsformerna ytterligare är att Pensionsmyndigheten i ökad utsträckning involverar Försäkringskassan i sina utvecklingsprojekt. Pensionsmyndigheten bör ta till vara den unika kunskap som finns hos Försäkringskassan om förmånssystemens uppbyggnad. Pensionsmyndigheten skulle därigenom förbättra sin beställarkompetens när det gäller utvecklingsarbetet. Genom ett sådant samarbete skulle dessutom Försäkringskassan kunna få ökad insikt om och bättre förståelse för Pensionsmyndighetens behov.

Ökat informationsutbyte om systemen

I intervjuer har framkommit att Pensionsmyndigheten vill ta del av mer dokumentation kring systemen, till exempel så kallade användningsfall, men även få bättre insyn i Försäkringskassans val av mjukvara, systemutveckling och informationshantering. Pensionsmyndigheten vill få ökad kunskap om hur systemen är uppbyggda och hur de samverkar med varandra. Eftersom Pensionsmyndigheten köper en tjänst och Försäkringskassan äger systemen, anser Försäkringskassan att Pensionsmyndigheten inte behöver ha den insynen och att Försäkringskassan inte har skyldighet att lämna ut dokumentationen.

Försäkringskassans synsätt liknar det som kommer till uttryck i Kammarkollegiets anvisningar för köp av it-drifttjänster.⁵⁴ Enligt

dessa bör myndigheter som vill köpa it-tjänster på ett funktionsinriktat sätt fokusera på resultatet, det vill säga *vad* man får. *Hur* tjänsterna produceras är inte väsentligt, eller kommer i andra hand. Uppföljning av resultatet bör utföras mot avtalade så kallade service-nivåer. Avsteg från funktionsinriktad outsourcing sker om myndigheten ”lägger sig i” hur leverantörerna ska producera resultatet eller på annat sätt inför onödiga restriktioner som begränsar leverantörens ”fria val”, vilket kan försvåra för leverantören att leverera kostnads-effektiva lösningar, enligt Kammarkollegiets anvisningar.

Enligt den teoretiska modellen ska således inte Pensionsmyndigheten behöva ha information om hur tjänsterna producerats. Men Pensionsmyndighetens köp av tjänst från Försäkringskassan är inte ett skolboksexempel på köp av tjänst. Till exempel handlar det inte om standardiserade produkter på en marknad med många köpare och säljare. Tjänsterna är unika, komplexa och dessutom verksamhets-kritiska för Pensionsmyndigheten. Samarbetet behöver därför vara mer omfattande än i en normal beställar-utförarmodell.

För att underlätta för Pensionsmyndigheten att vara en kompetent beställare av utveckling behöver Pensionsmyndigheten få bättre kunskap om komponenterna i de tjänster som den köper. Därför framstår det som rimligt att Pensionsmyndigheten i ökad utsträckning ska få ta del av dokumentation om systemen.

Möjliggör finansiering av rådgivning, kompetensuppbyggnad och förebyggande åtgärder

Forskning visar att missnöje med outsourcingrelationer ofta grundar sig på oenighet kring hur förbättringsarbete ska bedrivas och vilken av parterna som ska bekosta det.⁵⁵ Även i Pensionsmyndigheten och Försäkringskassans relation finns missnöje kring detta.

Den överenskommelse och kostnadsmodell som tillämpas mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, innebär att utvecklingsarbete enbart utförs efter beställning av Pensionsmyndigheten. Försäkringskassans it-avdelning har därför inga medel för att vara proaktiva och utarbeta strategier och förslag som i sin tur kan ligga till grund för en beställning från Pensionsmyndigheten. Kostnadsmodellen rymmer heller inte kostnader hos Försäkringskassan för rådgivning och kompetensuppbyggnad i Pensionsmyndigheten.

Försäkringskassan kan därmed inte leva upp till vad en köpare av it-tjänst normalt kan förvänta sig av en extern leverantör. Kostnadsmodellen kan därför behöva ses över i dessa avseenden.

7.2 Lång sikt

I det följande kommer några frågeställningar att belysas som bör beaktas vid fortsatta överväganden om att frigöra Pensionsmyndigheten från Försäkringskassan. Avsikten är inte att presentera färdiga förslag på vad som ska göras på lång sikt, utan att fästa uppmärksamhet på att det kan finnas andra alternativ än de mest uppenbara. En noggrann utredning om alternativens för- och nackdelar samt vad de innebär i kostnader för staten som helhet är grundläggande för fortsatta överväganden om Pensionsmyndighetens frigörelse från Försäkringskassan.

Varför bilda en myndighet om den inte kan rå sig själv?

Motiven till att bilda en myndighet kan skifta. Motiven för att samla pensionsadministrationen i en myndighet var i huvudsak att regeringen ville stärka medborgarnas tillgång till information och service, eftersom man ansåg att ett delat ansvar i kontakten gentemot medborgarna ledde till otydlig information. På sikt var tanken att en gemensam myndighet även skulle skapa bättre förutsättningar för en effektiv administration till nytta för pensionssparare och pensionärer.

Om en myndighet ska köpa verksamhetskritiska tjänster i stället för att utföra dem i egen regi, måste man noga överväga hur det påverkar myndighetens möjligheter att nå målen för sin verksamhet. Om det i praktiken inte finns något alternativ till att köpa verksamhetskritiska tjänster, uppstår en situation som kan vara svår för myndigheten att hantera. Regeringen ställer krav och sätter upp mål, men myndigheten förfogar inte fullt ut över viktiga funktioner för att styra och kontrollera sin verksamhet. I längden talar mycket för att en sådan situation inte är hållbar.

PMU ansåg till exempel, att det var viktigt för den nya pensionsmyndigheten att verksamheten skulle kunna bedrivas självständigt i förhållande till den övriga socialförsäkringsadministrationen. En utgångspunkt för PMU:s förslag var därför att Pensionsmyndigheten skulle förfoga över och kunna prioritera utvecklingen av sina verktyg.⁵⁶

Pensionsmyndighetens uttalade inriktning att minska sitt beroende till Försäkringskassan utgår till stor del från Pensionsmyndighetens önskan att själv kunna styra sin utveckling och ha kontroll över verksamheten. I dag är myndigheternas it-system så integrerade att det är tveksamt om de i alla lägen kan betraktas som två av varandra oberoende myndigheter.

Pensionsmyndighetens motiv till att minska sitt beroende till Försäkringskassan är fullt legitima. Att myndigheten kan styra utvecklingen och ha kontroll över verksamheten skulle kunna betecknas som en grundförutsättning för att den statliga förvaltningsmodellen ska fungera. Det är dessutom inte realistiskt att tro att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassans inriktning på utvecklingsarbetet med tiden kommer att divergera. För den fortsatta verksamhetsutvecklingen hos båda myndigheterna kan det därför vara fördelaktigt att separera systemen. På sikt kan en separation vara nödvändig för att intentionerna med bildandet av Pensionsmyndigheten ska kunna förverkligas.

Minskat beroende till Försäkringskassan - till vilken kostnad?

Att minska Pensionsmyndighetens beroende till Försäkringskassan är i princip möjligt, men frågan är om det är ekonomiskt försvarbart. Innan Pensionsmyndigheten går vidare i processen att helt eller delvis frigöra sig från Försäkringskassan bör kostnader och risker noggast övervägas. I detta sammanhang bör perspektivet lyftas till att omfatta statsförvaltningen som helhet, inte enbart den enskilda myndigheten. Här måste till exempel även avvecklingskostnader som uppstår hos Försäkringskassan beaktas, liksom de samordningsvinster⁵⁷ som finns i förvaltning och utveckling av Pensionsmyndigheten och Försäkringskassans processer och system.

Det nuvarande pensionssystemet togs i drift 2003. Förberedelserna för det nya pensionssystemet var ett av de största utvecklingsprojekt inom socialförsäkringsadministrationen och statsförvaltningen som överhuvudtaget genomförts enligt Försäkringskassans årsredovisning för 2003. Av årsredovisningen för 2004 framgår att anskaffningsvärdet för det nya pensionssystemet med följdreformer uppgår till 2 miljarder kronor. Därmed ska inte slutsatsen dras att det skulle vara lika resurskrävande att frigöra Pensionsmyndigheten från Försäkringskassan. Däremot visar det att det handlar om komplicerade system som kräver mycket resurser att utveckla.

De som är bäst på att beräkna och uppskatta kostnader och konsekvenser i övrigt av en separation är myndigheterna själva. När det nuvarande pensionssystemet utvecklades, genererade det mycket kunskap som bör återanvändas om Pensionsmyndigheten helt eller delvis ska frigöra sig från Försäkringskassan. Ett nära samarbete mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan är därför en förutsättning för att få ett bra beslutsunderlag.

Vilka konsekvenser som uppstår för verksamheten och vilka kostnader en separation medför beror naturligtvis på vilka verksamheter man vill frigöra och tidshorisonten för frigörelsen. De delar där beroendet till Försäkringskassan inte är så stort, till exempel skanning och utdatatjänster, är lättare att frigöra än de delar som är starkt integrerade, såsom förmånssystemen.

Om Pensionsmyndigheten ska frigöra sig från Försäkringskassan, bör man bryta ned tjänsterna i mindre delar så att det tydligare framgår vad som kan brytas ut och vad som är integrerat. Detta skulle också göra det möjligt för Pensionsmyndigheten att lättare bedöma kostnadsbesparingar i it-tjänsterna. I ett andra steg bör utvecklingsarbete bedrivas så att man på sikt kan ha möjlighet att separera, till en så låg kostnad som möjligt för staten som helhet.

Ett sådant arbete har påbörjats vad gäller handläggning av pensioner. Inriktningen på arbetet är att Pensionsmyndigheten ska lämna ÄHS och koncentrera handläggningen till sitt eget ärendehanteringssystem K2. Att frigöra förmånssystemen är mer komplext. Dessa it-system är från 2003, vilket i detta sammanhang får betecknas som tämligen moderna system. Systemen är dessutom starkt integrerade med Försäkringskassans system, varför en separation är komplicerad och kostsam. Först när systemen behöver ses över i grunden, kan det vara lämpligt att fullständigt separera myndigheternas system från varandra.

Ytterligare ett exempel på en successiv separation av systemen berör utbetalningssystemet. Vid Pensionsmyndighetens bildande var tanken att separera Pensionsmyndighetens utbetalningsflöden från Försäkringskassans. Men arbetet med detta var tidskrävande, riskfyllt och dyrbart, så i stället har man kartlagt processen och tydliggjort respektive myndighets ansvarsområde. Under hösten 2011 har ett projekt påbörjats för att splittra på filerna så Pensionsmyndighetens utbetalningsflöden hamnar i en egen fil.

Vem som ska finansiera en separation är också en fråga som måste övervägas. Det är inte realistiskt att utgå från att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, inom ramen för den överenskommelse om köp av tjänst som de har, kan finansiera en separation. Om Pensionsmyndigheten ska frigöra sig helt eller delvis måste båda myndigheterna vara överens om hur frigörelsen ska gå till. Planen för separationen bör sedan förankras hos regeringen som bör ta ställning till hur separationen ska finansieras.

Upphandlad entreprenad - är det ett alternativ?

Att Pensionsmyndigheten ska minska sitt beroende till Försäkringskassan kan betyda att den i ökad omfattning ska bedriva verksamheten i egen regi, men det kan också betyda att den ska upphandla tjänsten på marknaden.

Flera av de tjänster som Pensionsmyndigheten köper av Försäkringskassan är unika och komplexa. Att upphandla sådana tjänster är förenat med betydligt fler risker än upphandling av standardiserade produkter. Om verksamheten i offentlig regi läggs ned, finns risk för att myndigheten hamnar i en beroendeställning till den privata entreprenören. I värsta fall byts ett monopol ut mot ett annat monopol.

Marknaden för flertalet av de tjänster som Pensionsmyndigheten köper av Försäkringskassan torde vara liten, i vissa fall obefintlig, och ett byte av leverantör är därför förenat med höga kostnader. Därför kan man heller inte räkna med att upphandling kommer att leda till prispress.

Exempel finns på att man i statsförvaltningen försökt att använda standardsystem för verksamhet som är unik för staten. Vid starten av Premi pensionsmyndigheten upphandlades initialt ett standardsystem för hanteringen av premi pensionerna, men myndigheten fick ompröva beslutet och valde slutligen att utveckla systemet själv. Ett annat exempel är satsningar på affärssystemet SAP inom Försäkringskassan, som nu delvis har fått överges.

Forskning visar att det inte är lämpligt att upphandla it som behövs för att utveckla kärnkritiska verksamhetsprocesser. Delad kunskap och smidig koordination mellan it och verksamheten är inte något som kan köpas på marknaden, utan detta utvecklas under lång tid inom organisationen.⁵⁸ De kunskapsmässiga konsekvenserna av it-outsourcing har ofta negligerats, vilket skapat problem vid det praktiska genomförandet. Detta gäller särskilt förvaltning och

utveckling av it-system eftersom man vid outsourcing förlorar möjlighet att styra över information och it-resurser som är viktiga för att utveckla kärnverksamheten.⁵⁹

Om Pensionsmyndigheten ändå väljer att upphandla tjänsterna på marknaden, torde det inte med automatik innebära att myndigheten får bättre insyn och kunskap om systemen. Att upphandla unika tjänster ställer dessutom höga krav på beställarkompetens. Det ligger nära till hands att tro att Pensionsmyndigheten genom att byta leverantör inte kommer att lösa de problem som man upplever i dag; snarare kan fler problem tillkomma.

Slå ihop och frigör it-avdelningarna?

I granskningen har framkommit att Pensionsmyndigheten upplever att den inte behandlas som en kund, i synnerhet inom de områden där Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten måste samordna sitt utvecklingsarbete. Pensionsmyndigheten är dessutom osäker på om myndighetens behov kommer att prioriteras av Försäkringskassans it-avdelning, ifall Försäkringskassan själv har sådana behov att det uppstår en prioriteringskonflikt.

Försäkringskassans strategiska ledning har i intervju framfört att sälja tjänster inte är någon huvuduppgift för Försäkringskassan. Försäkringskassans it-avdelning är däremot mer kundorienterad, och det finns en tradition av att vara leverantör. På den tiden när Riksförsäkringsverket (RFV) fanns, levererade RFV-data it-tjänster till försäkringskassorna. Av intervjuerna framgår att relationen mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan fungerar bättre när Pensionsmyndigheten kan vända sig direkt till Försäkringskassans it-avdelning.

Mot bakgrund av ovanstående kan övervägas alternativet att de båda myndigheternas it-avdelningar slås ihop och bildar en egen organisatorisk enhet. Om de ska bilda en egen myndighet, ett statligt bolag eller vara en avdelning inom någon av de båda myndigheterna är i detta sammanhang underordnat. Det viktiga är att den organisatoriska enheten upplevs som fristående i förhållande till de båda myndigheterna så att en beställar-utförarrelation etableras till respektive myndighet.

En sådan lösning skulle innebära att it-organisationen blir en renodlad leverantör med kompetens från både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. De samordningsvinster som finns mellan de båda

myndigheterna tas tillvara med en sammanhållen it-organisation. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten blir jämbördiga beställare av tjänster. Ledningarna för de båda myndigheterna kan koncentrera sig på att utveckla sina respektive verksamheter utan att behöva ta hänsyn till den andra myndighetens prioriteringar.

Det blir en uppgift för it-organisationen att hantera prioriteringar och tillvarata synergier i de båda myndigheternas utvecklingsarbete, till exempel beträffande olika komponenter i arbetet med att automatisera handläggningen. En risk är emellertid att it-organisationen kan få en ställning som innebär att den i praktiken kan komma att styra it-utvecklingen i de båda myndigheterna. Om it-avdelningarna ska bilda en egen organisatorisk enhet måste denna risk hanteras.

En fördel jämfört med att upphandla tjänsterna på marknaden är att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan får en långsiktig relation till utföraren. Som tidigare beskrivits är det inte lämpligt att upphandla komplexa tjänster på marknaden, där kundens verksamhet kräver ständiga förändringar. Sådana tjänster behöver just långsiktiga relationer för att ett utvecklings- och innovationsinriktat lärande ska kunna äga rum.⁶⁰ En annan fördel är att de system och tjänster som i dag är starkt integrerade med varandra kan separeras successivt, om man vill göra Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan mer oberoende av varandra.

Det finns exempel från andra delar av statsförvaltningen på liknande lösningar. Dessa bör utvärderas för att utröna om det är en framkomlig väg för Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

Ett exempel är bildandet av Trafikverket ITC. Den 1 april 2010 bildades Trafikverket. Parallellt genomfördes en omorganisation där Banverket ICT och Vägverket it gick samman och bildade Trafikverket ICT. Trafikverket ICT är nu under utredning för en eventuell avskiljning från Trafikverket, möjligen också bolagisering.

Trafikverket ICT levererar heltäckande it- och telekommunikationslösningar inom transportsektorn. Exempelvis hanterar man information till Trafikverkets och Transportstyrelsens webbsidor, system för hastighetskameror, fordonsregistret, körkortsregistret samt informationssystem för data om skador och olyckor inom vägtransport. Trafikverket ICT omsatte 1,4 miljarder kronor 2010. De viktigaste kunderna är Trafikverket och Transportstyrelsen, men Trafikverket ICT säljer även till andra myndigheter och företag.⁶¹

Att slå ihop Pensionsmyndighetens respektive Försäkringskassans it-avdelningar och ge den sammanslagna it-organisationen en mer fristående ställning löser vissa problem, men inte alla. Exempelvis förbättras inte Pensionsmyndighetens beställarkompetens per automatik, inte heller insynen i systemen. Även kostnaderna för omorganisationen måste självklart beaktas, liksom vilka nya drivkrafter och hinder som kan förväntas. Men även andra alternativ, såsom att Pensionsmyndigheten väljer att bedriva verksamheten i egen regi eller att upphandla tjänsterna på marknaden, innebär för- och nackdelar som noggrant måste övervägas innan beslut tas till vilken inriktning som är den bästa för statsförvaltningen som helhet.

7.3 Sammanfattning av ISF:s rekommendationer

På kort sikt bör åtgärder vidtas för att öka myndigheternas förtroende för varandra och för den modell de tillämpar, men också för att säkra kompetensen hos och förbättra kommunikationen mellan myndigheterna. ISF rekommenderar att följande åtgärder vidtas inom ramen för den beställar-utförarmodell som tillämpas:

- Regeringen bör överväga att ge Försäkringskassan i uppdrag att så länge det krävs tillhandahålla efterfrågade verksamhetskritiska tjänster till Pensionsmyndigheten.
- Försäkringskassan bör i sin tur säkerställa att uppdraget att tillhandahålla de efterfrågade tjänsterna beaktas i myndighetens interna styrdokument.
- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassans internrevisioner bör i större utsträckning utnyttja möjligheten att samverka med varandra.
- Försäkringskassan bör i enlighet med 7 § avgiftsförordningen samråda med Ekonomistyrningsverket om den ersättning som Pensionsmyndigheten betalar för aktuella tjänster.
- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bör synliggöra och vidta åtgärder för att vidmakthålla den gemensamma kompetensen om förmånssystemen, till exempel genom utbildning om systemen och utbytestjänstgöring.
- Pensionsmyndigheten bör i ökad utsträckning involvera Försäkringskassan i sina utvecklingsprojekt.

- Försäkringskassan bör erbjuda Pensionsmyndigheten större insyn och mer dokumentation om systemen.
- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bör se över den kostnadsmodell som myndigheterna tillämpar i syfte att möjliggöra för Försäkringskassan att få ersättning för rådgivning, kompetensuppbyggnad och förebyggande åtgärder.

På längre sikt kan alternativ till beställar-utförarmodellen övervägas. Det mest närliggande alternativet är att Pensionsmyndigheten i ökad utsträckning bedriver verksamheten i egen regi. Att upphandla tjänsterna på marknaden, som alternativ till att köpa dem av Försäkringskassan, torde endast kunna komma ifråga för en mindre del av verksamheten. Ett annat alternativ som kan övervägas är att slå ihop de båda myndigheternas it-avdelningar och låta den nya it-organisationen få en mer fristående ställning gentemot Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

Vid fortsatta överväganden om alternativ till att köpa tjänster från Försäkringskassan rekommenderar ISF följande:

- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bör gemensamt göra en noggrann utredning om alternativens för- och nackdelar samt vad de innebär i kostnader för staten som helhet. Även hur en sådan frigörelse bör finansieras kräver utredning och frågan bör underställas regeringen.
- Pensionsmyndigheten bör ta initiativ till att bryta ned de tjänster som myndigheten köper från Försäkringskassan i mindre delar så att det tydligare framgår vad som kan brytas ut och vad som är integrerat.
- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bör bedriva utvecklingsarbete så att man på sikt har möjlighet att separera sina system. Först när systemen behöver ses över i grunden, kan det vara lämpligt att fullständigt separera myndigheternas system från varandra.

Referenser

- Augustsson M. & Bergstedt Sten, V. (1999): *Outsourcing av IT-tjänster*. Industrilitteratur AB, Stockholm.
- Bengtsson, L & Berggren, C (2001): Produktionens förändrade roll – mager klickfunktion eller kunskapsfabrik? I Backlund, T., Hansson, H. & Thunborg, C. (2001) *Lärdilemman i arbetslivet*. Studentlitteratur, Lund.
- Dudas M, Llazini P. & Rosvall M (2005): *Beställarkompetens för informationssystem. Kompetens kategorier för framgångsrika beställarkompetens*. Ekonomihögskolan, Lunds universitet.
- ESV 2006:15 *Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? Om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi*. Ekonomistyrningsverket.
- ESV 2011:6 *Vägledning för avgiftssamråd*. Ekonomistyrningsverket.
- Försäkringskassan: *Gemensamma villkor för SLA*, Dnr VER 2010-253.
- Försäkringskassan: *Principer för Försäkringskassans kostnadsmodell för Pensionsmyndigheten 2010*, version 0.9, daterad 2009-12-06.
- Försäkringskassan: *Överenskommelse om tjänsteleverans gällande leverans av tjänster från Försäkringskassan inom området pensionsrelaterade tjänster*, Version 1.0, daterad 2010-02-25.
- Försäkringskassan: *Tjänstebeskrivning Handläggning pension*. Daterad 2010-05-11.
- Försäkringskassan: *Handläggningstjänster Pension, SLA*, daterad 2010-05-15.
- Försäkringskassan: *SLA för IT-tjänst Online Web-tjänster, IT-tjänst Support, Maskinella tjänster Pension, IT-tjänst Utdata, IT-tjänst Fjärrråtkomst, Statistiktjänster, IT-tjänst Test*.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten: *Överenskommelse om rutiner och arbetsätt runt myndighetsgemensamma utvecklingsprojekt*. Version 1.0, daterad 2011-04-06.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten: *Tertialuppföljning av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan*, Tertial 1,2 och 3 för 2010 och 1 och 2 för 2011.

Kammarkollegiet: *Vägledning inför avrop av it-driftstjänster 2010*. Version 1.0.

Pensionsmyndigheten: *Intern kontroll i processer som hanteras av Försäkringskassan*. Revisionsrapport. Dokumentbeteckning PID107473, daterad 2010-11-26.

Pensionsmyndigheten: *Kartläggning av Pensionsmyndighetens tjänster och applikationer hos FK*. Beskrivning, version 0.7, UTKAST. Dokumentbeteckning: PID112237, daterad 2011-05-13.

Pensionsmyndigheten: *It-strategi för Pensionsmyndigheten*. Version 1.0. Dokumentbeteckning PID103627, daterad 2010-11-05.

Pensionsmyndigheten: *IT-stöd i ärendehantering och handläggning. En beskrivning av verksamhet, problem, övergripande målbild och strategi*. Version 1.2. Dokumentbeteckning PID109798, daterad 2011-03-28.

Pensionsmyndigheten: *Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2011-2013*. Dnr VERK 2010-29.

Pensionsmyndigheten: *Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2012-2014*, Dnr VER 2011-423.

Pensionsmyndigheten: *Principer för överenskommelser med Försäkringskassan*, ledningsstaben, daterad 2010-05-18.

Pensionsmyndigheten: *Strategisk plan för Pensionsmyndigheten 2012-2013*. Dnr VER 2010-403.

Pensionsmyndigheten: *Verksamhetsplan och budget för Pensionsmyndigheten 2011*. Dnr VER 2010-403.

Pensionsmyndighetsutredningen (PMU) och Försäkringskassan: *Vägledande principer avseende överenskommelser, specificering av tjänster och samarbete mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten*. 2009-11-10, version 1.0. Dnr: 95129-2009.

Pensionsmyndighetsutredningen (PMU). *Sammanfattande slutrapport. Utredningens operativa arbete och resultat.*
Dokumentbeteckning PID101493 daterad 2010-04-09.

Rognes, J. (2008): *Ett kunskapsperspektiv på Outsourcing.*
Delrapport i projektet Ett kunskapsperspektiv på organisation och ledarskap. Studier om kunskapsprocesser och kunskapsorienterat ledarskap för innovation och förnyelse. SSE/EFI Working Paper Series in Business Administration No 2008:5. www.hhs.se.

Tilläggsdirektiv till utredningen Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statliga administration (Fi 2010:08), Dir 2011:99.

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, bilaga 6.

SOU 2011:32 *Ett myndighetsgemensamt servicecenter.*

SOU 2011:43 *Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor.*

Veltri, N.F., Saunders, C.S & Kavan, C. B. (2008): Information System Backsourcing: Correction Problems and Responding to Opportunities: *In California Management review, Vol 51. No 1. Fall 2008.*

Willcocks, L., Hindle, J., Feeny, D. & Lacity M. (2004): IT and business process outsourcing: The knowledge potential. *Information Systems Management, Summer 2004.*

Qu, W.G., Oh, W. & Pinsonneault, A. (2010): The strategic value of IT insourcing: an IT-enabled business process perspective. *Journal of Strategic Information System 19, 2010, pp. 96-108.*

Bilaga 1 Tjänster som ingår i överenskommelsen

Pensionsrelaterade tjänster

De pensionsrelaterade tjänster som Pensionsmyndigheten köper av Försäkringskassan kan delas upp i två kategorier:

- *Utbetalningstjänster/forordningshantering*
 - *Utbetalning*

Tjänsten omfattar avdragshantering, utbetalning, inbetalning, hantering av returer samt redovisning av pensionsrelaterade förmåner inklusive redovisning av kontrolluppgifter.
 - *Forordningshantering*

Tjänsten omfattar rutiner för forordningshantering enligt gällande lagar och förordningar.
- *It-tjänster*
 - *Handläggningstjänster Pension*. Omfattar stöd för handläggning av pensionsrelaterade förmåner och är väsentlig för att Pensionsmyndigheten ska kunna uppfylla lagkrav kring intjänande och pension samt ge medborgare service. Tjänsten används främst av handläggare inom Pensionsmyndigheten.
 - *It-tjänst intjänande*. Tjänsten stödjer beräkning av pensionsgrundande inkomst, handläggning av pensionsprognoser samt ny prövning under intjänandetiden.

- *It-tjänst ålderspension.* Tjänsten består av stödjande funktionalitet för att möjliggöra handläggning av förmånerna ålderspension 37 och 38 samt särskilt pensionstillägg. Tjänsten möjliggör bland annat nybeviljning och omräkning och utbetalningsinitering av förmånerna.
- *It-tjänst efterlevandepension.* Tjänsten omfattar stödjande funktionalitet för att möjliggöra handläggning av förmånerna barnpension och efterlevandestöd, omställningspension inklusive garantipension, särskild efterlevandepension inklusive garantipension samt änkepension inklusive garantipension.
- *It-tjänst bostadstillägg till pensionärer.* Tjänsten möjliggör handläggning såsom värdering, bedömning och beräkning av förmånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.
- *It-tjänst frivillig pension.* Tjänsten stödjer möjlighet att handlägga förmånen frivillig pension och tillhandahåller bilder och beräkningsprogram.
- *It-tjänst sjömanspension.* Tjänsten möjliggör manuell handläggning av förmånen sjömanspension och omfattar funktionalitet såsom kontroller, utskick av brev och överföring till utbetalningssystemet.
- *It-tjänst felutbetalningar vid dödsfall.* Tjänsten omfattar utskick av maskinella brev om återbetalning där ersättning betalats ut efter dödsfallsmånaden för alla förmåner.
- *It-tjänst levnadsintyg.* Tjänsten möjliggör handläggning av levnadsintyg samt maskinellt utbyte av levnadsinformation med vissa länder. Möjliggör för handläggaren att bland annat kontrollera om personen lever, skicka ut blanketter, kontrollera utlandsadress och dra in förmån.
- *It-tjänst Online web tjänster.* Stödjande funktionalitet för att Pensionsmyndigheten ska kunna erbjuda medborgare möjlighet att fastställa pensionsprognos samt hantering av ansökan om pension.

- *It-tjänst support.* Samlad kontaktyta för felanmälan, förfrågningar, rådgivning och information till användarna beträffande alla avtalade it-tjänster såsom felanmälan/support gällande it och telefoni, beställningsmottagning och hantering av serviceförfrågan, informations spridning.
- *Maskinella tjänster Pension.* Avisering till bruttosamordnare av tjänstepension, avisering av pensionskoder till Skatteverket samt it-tjänst för pensionsmyndighetssamverkan.
- *It-tjänst Utdata.* Utdataproduktion som Försäkringskassan producerar åt Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten levererar filer för utdataproduktion från det egna utdatasystemet och filer från Pensionsmyndighetens fondsystem.
- *It-tjänst Fjärråtkomst.* Ger åtkomst till Försäkringskassans virtuella skrivbord som finns på Pensionsmyndighetens användares PC-arbetsplats vilket ger åtkomst till de tjänster som avtalats mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.
- *Statistiktjänster.* Tjänsterna möjliggör analys och utvärdering, prognoser, simuleringar, framtagning av försäkrings- och produktionsstatistik samt ledningsinformation. Användare inom Pensionsmyndigheten är ett 30-tal chefer, controllers, prognosmakare, analytiker, statistiker.
 - *Dataförsörjning.* Statistikproduktion, beräkning i samband med analyser, beräkning i samband med pensionssystemets årsredovisning, analyser av pensionssystem och dess handläggning. Tjänsten omfattar datafångst, transformering, lagring och åtkomst av lagring i datalagret Store.
 - *Dataspridning.* Möjliggör analys, utvärdering, prognoser, simuleringar. Ger underlag till prognoser och officiell statistik. Datahämtning och distribution av data till Pensionsmyndighetens system.

- *Presentationssnitt och analysplattform*. Omfattar it-stöd för presentationer i form av rapporter, produktionsplaneringsportal etcetera.
- *Testmiljö Tellus*. Stödande funktionalitet för att möjliggöra test av Pensionsmyndighetens handläggningsstöd Elwis/K2 och applikationer för pensionsförmåner.

Icke-pensionsrelaterade tjänster

För dessa tjänster har Försäkringskassan *inte* något åtagande att fungera som ”leverantör” till Pensionsmyndigheten, eftersom utgångspunkten för dessa tjänster är att de ska levereras utifrån Försäkringskassans befintliga tjänsteutbud och innehåll. Vid förändringar i dessa tjänster blir Pensionsmyndigheten informerad, men Pensionsmyndigheten kan begära att tjänsterna ska specialanpassas till deras behov. De administrativa tjänsterna löper ett år i taget och har en uppsägningstid om ett år. De kan indelas i följande kategorier:

- *Administrativa tjänster*
 - *Ekonomiadministration*. Ekonomi Helpdesk, leverantörsfakturor, fakturering, löpande bokföring, kontoplan, avstämning, bokslut, rapportering, skatt, anläggningsredovisning, systemförvaltning Agresso.
 - *Personaladministration*. Helpdesk, löneadministration, pensionsadministration och tidredovisning.
 - *Behörighetsadministration*. Hantera behörighet i av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens driftade system, administrera smarta kort och kortcertifikat samt utdrag ur gemensamt beslutregister. Helpdesk för behörighetsadministration samt statistik och uppföljning för samordning och kontroll av tjänsterna.
 - *Dataanalys/Logguppgifter*. Utsökning vid misstänkta interna brott, utsökning när kund begär uppgift om vilken handläggare som varit inne i kundens ärende samt felsökning när en kund inte har fått pengar till rätt konto.
 - *Intern Service*. Anskaffning, arbetsplatser, inventering, fastighet, inpassering, kaffe/lunchrum, konferensservice, kontorsmateriel, akthantering, lokalvård, post och återvinning.

Bilaga 2 Processbeskrivning

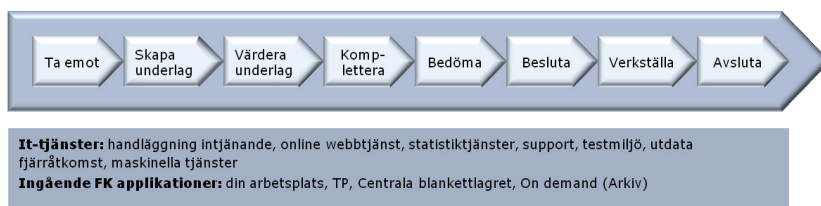
I denna bilaga ges en översiktlig beskrivning av de processer som ingått i granskningen och deras beroende till Försäkringskassan. De processer som beskrivs är intjänandeprocessen, ålderspensionsprocessen samt utbetalning och fordringshantering.

Intjänandeprocessen

Intjänandeprocessen är den process som möjliggör beräkning av pensionsgrundande inkomst för förmånstagare. Arbetet i processen omfattar att ta emot nya och ändrade uppgifter om pensionsuppgifter och pensionsrätter samt skapa pensionsprognoser.

Pensionsmyndigheten är enligt uppgift helt beroende av Försäkringskassan för att utföra aktiviteter i processen.

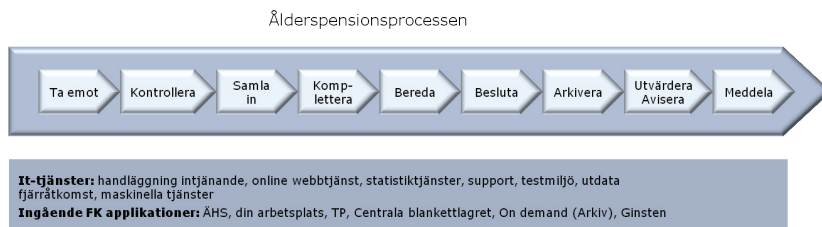
Intjänandeprocess



It-tjänsten *Intjänande* är beroende av en mängd automatiska uppdateringar från andra förmåner som handläggs inom Försäkringskassan och från Skatteverket som beräknar pensionsgrundande inkomst (PGI). Processen är enligt intervjuerna i princip helt automatiserad.

Ålderspensionsprocessen

Ålderspensionsprocessen består av fyra processer: handläggning av förmånerna ålderspension 37, ålderspension 38 för personer bosatta i Sverige och ålderspension utland samt ålderspension internationell som motsvaras av var sin pensionsprodukt. Arbetet i processerna omfattar aktiviteter från ansökan om pension till avslut efter dödsfall. Pensionsmyndigheten är som bilden nedan visar helt beroende av Försäkringskassans tjänster för att utföra arbetet i processen såsom att nybevilja allmän ålderspension, göra omräkningar och hantera utbetalningsuppgifter.



Ärendehandläggningen inom Pensionsmyndigheten hanteras i tre olika it-system och handläggningen av premiepension och inkomstpension är separerad. Ålderspensionen handläggs i två av Försäkringskassans system, ÅHS respektive din Arbetsplats. I ÅHS ligger den elektroniska akten med merparten av handlingar kring ärendet. Via *din Arbetsplats* sker registrering i förmånssystemen ÅP 37 och ÅP 38 där pensioner beviljas och räknas om. Det maskinella beslutsbrevet för ålderspension lagras i Försäkringskassans arkivsystem *On Demand*. För förmånerna ålderspension utland och ålderspension internationell används dessutom Försäkringskassans system *Ginsten* för att möjliggöra mätning av handläggningstider för utlandsrelaterade ärenden. I TP hanteras beslut och kontrolluppgifter. Andra viktiga system som används i handläggningen av ålderspension som ägs och hanteras av Försäkringskassan är *Wimi* för brevmallar och *Blankettlager* för blanketter.

Pensionsmyndighetens egna system Elwis/K2 används för handläggning av premiepension som till största delen är automatiserad samt för att hantera inskannade ansökningar och handlingar som kommer in till Pensionsmyndigheten. När det gäller inskannade ansökan kring ålderspension skapar Elwis/K2 automatiskt ett ärende i ÅHS. Det innebär att Pensionsmyndighetens handläggare måste arbeta i två

olika handläggningssystem som har olika gränssnitt och är uppbyggda utifrån skilda sätt att handlägga.

Handläggning av ett utlandsärende - Ålderspension

När ett utlandsärende inkommer hämtar handläggaren uppgifter om adress i *din Arbetsplats* och stämmer av det med ansökan. Förfrågan om vilken skatt som ska användas sänds till Skatteverket via en blankett som hämtas via *ÅHS*. Blanketten skrivs ut och skickas via post till Skatteverket. Svaret skannas sedan in i Pensionsmyndighetens eget system *K2*. Beslut om pension beräknas i *din Arbetsplats* och beslutet registreras i *TP*. Beslut för ålderspension skickas ut från *TP*-systemet medan beslut om premiepension skickas från *Elwis/K2* och kommer således i separata brevöversändelser till den sökande. Efter några dagar går beslutet in i *On Demand* (Arkivet), men det sparas även som textfil i *TP*. Utbetalning av ålderspension och premiepension sker därefter synkroniserat till pensionären.

Serviceärenden som omfattar händelser efter pensionsbeslut kommer in via Pensionsmyndighetens egna handläggningssystem *K2*. Kontoändring görs i *din Arbetsplats*, men all skriftlig kommunikation med den person ärendet gäller sker via *K2*. För serviceärenden används således främst *din Arbetsplats* och *K.2*. *ÅHS* används i mindre utsträckning.

Blankettlagret lyfts nu över till Office Key via *K2* för att underlätta ändring i brevmallar.

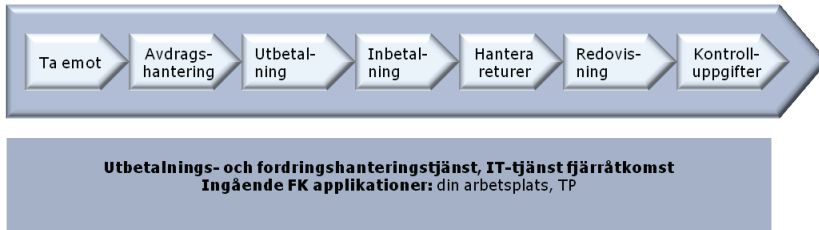
Problem i processen

De problem som tas upp i intervjuerna är främst begränsad åtkomst till fjärrskrivbordet på grund av flera driftstopp och trögheter i systemet, vilket gjort att man varken haft åtkomst till *ÅHS* eller *din Arbetsplats* som man är helt beroende av för att handlägga pensioner. Står systemen kan handläggarna överhuvud taget inte arbeta. Man är heller inte nöjda med Försäkringskassans supporttjänst. Handläggarna känner sig nedprioriterade. Ett annat irritationsmoment är att behörigheter för nyanställda inte lagts upp i tid, trots att Pensionsmyndigheten gjort beställningar i god tid.

Utbetalnings- och fordringshanteringsprocessen

Tjänsten används för utbetalning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens samtliga förmåner, även premiepension.

Utbetalningsprocess



Den tillhörande it-tjänsten för utbetalning innehåller funktionalitet för att hantera det maskinella flödet av utbetalningar och bokföring, även för de manuella transaktionerna. Processen startar när handläggningsprocessen tar slut och levererar utbetalningsunderlag.

För Pensionsmyndigheten innehåller överenskommen tjänsteleverans centrala, lokala och manuella pensionsförmånsutbetalningar, inklusive utland, samt fordringshantering av pensionsförmåner.

Fordringshantering av pensionsförmåner har definierats av Pensionsmyndigheten som en myndighetsuppgift och därför pågår ett projekt för att särskilja denna från Försäkringskassans hantering. Pensionsmyndigheten har ett ansvar att se till att deras flöde hanteras enligt deras lagar.

Problem i processen

Enligt intervjuerna delar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten på kontostocken där alla kontonummer finns och det är Försäkringskassan som uppdaterar kontonummer för samtliga förmånstagare. Det innebär att Pensionsmyndighetens handläggare inte ser vem som har ändrat och orsaken därtill, eftersom de saknar behörighet för att se detta. För att få mer information kring ändringen måste Pensionsmyndighetens handläggare ringa till Försäkringskassan.

Returer anses också problematiskt. Försäkringskassan har brytpunkt i början på månaden medan utbetalning görs den 20:e i månaden. Det innebär att en person som ska få en utbetalning kan byta konto mellan

brytdagen och utbetalningsdagen, vilket genererar returer från banken. De returer som avser pensioner kommer på samma lista som returer från några av Försäkringskassans förmåner eftersom utbetalningsfilen (PLV-filen) omfattar utbetalning av förmånerna pension, livränta, vårdbidrag och sjuk- och aktivitetsersättning. Rutinen hos Försäkringskassan är då att listan skickas ut till alla lokala försäkringskontor (LFC) som har returer. När respektive LFC har korrigerat listan, faxas listorna till Pensionsmyndigheten och skannas in i K2. Eftersom LFC har över 50 kontor, blir det många listor som faxas till Pensionsmyndigheten. Denna omväg gör att Pensionsmyndigheten får upp till tre veckor mindre tid på sig att korrigera sina utbetalningar och det kan handla om upp till 800 förmånstagare. Orsaken till att Pensionsmyndigheten inte får listorna direkt är att det på listan står vilken förmån som avses tillsammans med personnumret och detta anser Försäkringskassan inte att Pensionsmyndighetens handläggare ska få se av sekretesskäl.

Ett annat problem med utbetalningstjänsten är att Försäkringskassan levererar alla skatteinbetalningar till Skatteverket. Förmåner från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som ska beskattas slås ihop till ett skatteavdrag för alla förmåner vilket leder till att det står Försäkringskassan som förmångivare, trots att det kan handla om Pensionsmyndighetens förmåner.

Tanken var att separera Pensionsmyndighetens utbetalningsflöden från start men arbetet med detta var tidskrävande, riskfyllt och dyrbart, så i stället har man kartlagt processen och tydliggjort respektive myndighets ansvarsområde. Under hösten 2011 initieras ett projekt för att splittra på filerna så Pensionsmyndighetens utbetalningsflöden hamnar i en fil. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att dela på kostnaden.

Pensionsmyndighetens utbetalningskontroller har inte införts fullt ut ännu. På Försäkringskassan görs kontroll på en procent av totala utbetalningar, medan Pensionsmyndigheten vill ha en förfinad kontroll med stickprov på nytillkomna och förändrade ärendet. Men beställningsrutinen har inte fungerat. Under tiden gör Pensionsmyndigheten egna manuella kompletterande kontroller.

Källor bilaga 2:

- Försäkringskassans Tjänstebeskrivningar.
- Pensionsmyndigheten (2011): It-stöd i ärendehantering och handläggning. En beskrivning av verksamhet, problem, övergripande målbild och strategi.
- Intervjuer.

Bilaga 3 Beroendet till Försäkringskassan

De applikationer som Försäkringskassan äger, men Pensionsmyndigheten använder, kan indelas i tre kategorier:

- Pensionsrelaterade kärnsystem
- Pensionsrelaterade stödsystem
- Andra system som Försäkringskassan äger där det finns ett beroende till eller från de pensionsrelaterade systemen.

Kartan nedan visar de Pensionsrelaterade kärnsystemen som är väsentliga för Pensionsmyndighetens verksamhet.

Färgerna symboliserar följande:

Grönt: Funktionalitet delas med it-produkter som tillhör andra förmånsområden. Är alltså av karaktären stödsystem, men förvaltas av pensionsområdet.

Orange: it-produkt med ”mumifierad” status vilket innebär att den är stängd för uppdatering av nya/förändrade uppgifter.

Ljusblå: Generella stödsystem

Rosa: Övriga it-produkter med beroende till pension

Varje förmånssystem har flera beroenden och gränssnitt till/från varandra. Här nedan ges exempel på några:

Ålderspension (ÅP37) hämtar pensionspoäng från två andra kärnsystem; BOPR (Beslut om pensionsrätt) och hämtar information om ÅTP från EFLP (Efterlevandepension). Vidare finns gränssnitt mot 14 av Försäkringskassans stödsystem.

Bostadstillägg för pensionärer (BOTP) hämtar inkomstuppgifter från sju andra kärnsystem; ÅP37, ÅP38, ASLR (Arbetskadeföränta), EFLP (Efterlevande pension), FBPP (Förmedla beslut om premiepension), SAER (Sjuk- och aktivitetsersättning), Vårdbidrag, UPOT (Utländsk pension och tjänstepension) samt lämnar information till ett; PKOD (avisering av Pensionskoder till Skatteverket). Dessutom finns gränssnitt mot tio av Försäkringskassans stödsystem och ett mot externa system, A-kassarutin.

Beräkningen av bostadstillägg (BT) är enligt intervjuerna beroende av elva andra förmåner, varav några ingår i Försäkringskassans ansvarsområde.

Efterlevandepension (EFLP) är beroende av åtta andra kärnsystem; ASLR (Arbetskadeföränta), BOPR, BOAP (Bostadstillägg för pensionärer), INTE (pensionsgemensamt), SAER (Sjuk- och aktivitetsersättning), ÅP37, ÅP 38 och YSRL (Yrkesskadeföränta) samt 14 av Försäkringskassans stödsystem.

Källa bilaga 3:

Kartläggning av Pensionsmyndighetens tjänster och applikationer hos Försäkringskassan.

Noter

- ¹ Prop. 2008/09:202 s. 107.
- ² Pensionsmyndighetsutredningen (PMU) Sammanfattande slutrapport – utredningens operativa arbete och resultat, daterad 2010-04-09, s. 23.
- ³ Prop. 2008/09:202 s. 114.
- ⁴ Strategisk plan för Pensionsmyndigheten 2012-2013.
- ⁵ Begreppet beställar-utförarmodellen brukar användas i staten för att beteckna en inomstatlig relation av ej tillfällig natur där en myndighet köper tjänster av en annan myndighet, eller där en avdelning köper tjänster från en annan avdelning inom samma myndighet, och där relationen är reglerad i ett kontrakt. Se t.ex. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, bilaga 6 (SOU 2008:118).
- ⁶ Prop. 2009/10:134 s. 45.
- ⁷ Tilläggsdirektiv till utredningen ”Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statliga administration Fi 2010:08” (Dir 2011:99).
- ⁸ Vägledande principer avseende överenskommelser, specificering av tjänster och samarbete mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, version 1.0, daterad 2009-11-10.
- ⁹ Principer för Försäkringskassans kostnadsmodell för Pensionsmyndigheten 2010, version 0.9, daterad 2009-12-06.
- ¹⁰ Tertialuppföljning januari-april 2011 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-10-06.
- ¹¹ Överenskommelse om rutiner och arbetssätt runt myndighetsgemensamma utvecklingsprojekt, daterad 2011-04-06.
- ¹² Tertialuppföljning maj-augusti 2011 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-10-06.
- ¹³ Utgifter för investeringar som aktiveras redovisas som anläggningstillgång i myndighetens balansräkning. Myndigheten tar upp lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar. Kostnaderna för dessa lån motsvaras av avskrivningar och räntor.

- ¹⁴ Tertialuppföljning maj-augusti 2011 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-10-06.
- ¹⁵ Vägledande principer avseende överenskommelser, specificering av tjänster och samarbete mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, version 1.0, daterad 2009-11-10.
- ¹⁶ Överenskommelse om tjänsteleverans med tjänstebeskrivningar, servicenivåer och ersättningar, version 1.0, daterad 2010-02-25.
- ¹⁷ Vägledande principer avseende överenskommelser, specificering av tjänster och samarbete mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, version 1.0, daterad 2009-11-10.
- ¹⁸ Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2011-2013.
- ¹⁹ Principer för överenskommelser med Försäkringskassan, PM Pensionsmyndigheten, daterad 2010-05-18.
- ²⁰ Försäkringskassan handlägger bostadstillägg för personer som har sjuk- eller aktivitetsersättning, medan Pensionsmyndigheten handlägger bostadstillägg för pensionärer.
- ²¹ Överenskommelse om rutiner och arbetssätt runt myndighetsgemensamma utvecklingsprojekt, version 1.0, daterad 2011-04-06.
- ²² *Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? Om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi* (ESV 2006:15).
- ²³ *Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? Om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi* (ESV 2006:15).
- ²⁴ Bengtsson & Berggren (2001).
- ²⁵ Rognes (2008).
- ²⁶ Dudas (2005) Forskningsöversikt.
- ²⁷ Med outsourcing avses beslut om utkontraktering av en aktivitet som tidigare utförts internt till en extern leverantör som mot betalning förser organisationen med den aktuella aktiviteten under en avtalad tid. Augustsson & Bergstedt Sten (1999).
- ²⁸ Rognes (2008).
- ²⁹ 5 § avgiftsförordningen (1992:191) med föreskrifter.
- ³⁰ Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2012-2014, dnr VER 2011-435.
- ³¹ Pensionsmyndigheten, Intern kontroll i processer som hanteras av Försäkringskassan, 2010-11-26, PID107473. Vad beträffar pensionsadministrationen är granskningen begränsad till området utbetalningar.
- ³² Tertialuppföljning januari-april 2011 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-07-08.

- ³³ Tertialuppföljning september-december 2010 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-02-25.
- ³⁴ Tertialuppföljning januari-april 2011 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-07-08.
- ³⁵ Pensionsmyndigheten, Intern kontroll i processer som hanteras av Försäkringskassan, 2010-11-26, PID107473.
- ³⁶ Tertialuppföljning maj-augusti 2011 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-10-06.
- ³⁷ Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2012-2014, dnr VER 2011-435.
- ³⁸ It-strategi för Pensionsmyndigheten, Riktlinje, (PID103627) daterad 2010-11-05.
- ³⁹ Tertialuppföljning januari-april 2011 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-07-08.
- ⁴⁰ It-strategi för Pensionsmyndigheten, Riktlinje, (PID103627) daterad 2010-11-05.
- ⁴¹ Tertialuppföljning januari-april 2011 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-07-08.
- ⁴² It-strategi för Pensionsmyndigheten, Riktlinje, (PID103627), daterad 2010-11-05.
- ⁴³ Tertialuppföljning september-december 2010 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-02-25.
- ⁴⁴ Tertialuppföljning januari-april 2011 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-07-08.
- ⁴⁵ Tertialuppföljning maj-augusti 2011 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2011-10-06.
- ⁴⁶ Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2012-2014, dnr VER 2011-435.
- ⁴⁷ Tertialuppföljning januari-april 2010 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2010-06-03, resp. Tertialuppföljning maj-augusti 2010 av samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, daterad 2010-10-22.
- ⁴⁸ Strategisk plan för Pensionsmyndigheten 2012-2013, daterad 2011-06-20, (VER 2011-190).
- ⁴⁹ En strategi för sourcing omfattar ett ställningstagande om vad som kan läggas ut på entreprenad och vad som bör bedrivas i egen regi. Den omfattar till skillnad från en outsourcingstrategi även den verksamhet som man bedömer ska utföras i egen regi.
- ⁵⁰ Relationsmätning Försäkringskassan – Pensionsmyndigheten oktober 2011, itoptima.
- ⁵¹ Enligt uppgift från itoptima som genomfört relationsmätningen.

- ⁵² Redovisningen ska omfatta hur kostnadseffektivitet uppnås och hur man säkerställer att rätt avgifter i syfte att uppnå full kostnadstäckning tas ut för de tjänster som Försäkringskassan tillhandahåller Pensionsmyndigheten.
- ⁵³ *Vägledning för avgiftssamråd enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191)* (ESV 2011:6).
- ⁵⁴ *Vägledning inför avrop av it-driftstjänster 2010*, Kammarkollegiet, Vers. 1.0.
- ⁵⁵ Rognes (2008).
- ⁵⁶ Pensionsmyndighetsutredningen (PMU) Sammanfattande slutrapport – utredningens operativa arbete och resultat, daterad 2010-04-09, s. 23.
- ⁵⁷ Economies of scope. Samordningsvinster kan skapas genom att två produkter kan tillverkas vid samproduktion till en lägre kostnad än om de båda produkterna skulle tillverkas i specialiserad produktion.
- ⁵⁸ Qu et al (2010).
- ⁵⁹ Willcocks et al (2004), Veltri et al (2008).
- ⁶⁰ Rognes (2008).
- ⁶¹ ICT Trafikverket, Årsrapport 2010.

