

| | |
|------------|---------------|
| Datum | Diariernr |
| 2001-06-15 | 2000/449-5 |
| Ert datum | Er beteckning |
| 2000-09-28 | S2000/6020/SF |

Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Granskning av Utvecklingsprogrammet inom socialförsäkringens administration Status i juni 2001

1 Sammanfattning

Riksförsäkringsverket har i en rapport (dnr.1336/2001) till regeringen den 23 maj 2001 redogjort för utvecklingen inom det s.k.

Utvecklingsprogrammet. Med rapporten som utgångspunkt gör Statskontoret följande iakttagelser beträffande de senaste månadernas händelseutveckling inom programmet. För en mer komplett bakgrundsbeskrivning hänvisas till tidigare granskningsrapporter.

Arbetet följer i allt väsentligt den planering som förelåg i samband med Statskontorets föregående rapport i mars månad. De synpunkter som redovisas i det följande tar därför främst fasta på de senaste månadernas händelseutveckling. Synpunkterna kan sammanfattas enligt följande.

- Utvecklingsarbetet är – vid sidan av pensionsutvecklingen – fortsatt koncentrerat på en första leverans av pilotsystem för handläggarsöd den 18 juni och därefter i oktober månad.
- Piloterna skall omfatta hantering av dokument för Ålderspension, Ohälsoområdet och tillfällig föräldrapenning (TFP) samt - efter en höjning av ambitionsnivån sedan föregående rapport - även visst stöd för rehabiliteringsverksamheten.
- Försäkringskassornas omställningsarbete har fortgått i syfte att dels ta emot kommande leveranser av det nya IT-stödet, dels effektivisera verksamheten i olika avseenden.
- Uppbyggnaden av den nya linjebaserade IT-organisationen har fullföljts genom inrättande av en IT-stab, en enhet för e-tjänster och en enhet för kontorsstöd.
- De tidigare redovisade s.k. effektiviseringspotentialerna har inte reviderats i förhållande till budgetunderlaget. För åren 2001 och 2002 preciseras inte närmare några rationaliseringar.

Pilotsystemen utvecklas med funktionalitet för hantering av elektroniska dokument och ett s.k. fördelningssystem. Det innebär i korthet att den nuvarande pappersakten kan ersättas med en s.k. e-akt och att inskannade dokument skall kunna fördelas ut mellan försäkringskassorna och olika användargrupper. De lösningar som införs är direkt beroende av inskanning av samtliga dokument som i dagsläget inkommer eller upprättas i pappersform.

Statskontoret noterar med tillfredsställelse att RFV nu konkretiserat planerna på att utvärdera pilotverksamheten innan beslutas fattas beträffande s.k. utrullning av systemen till landets försäkringskassor – en fråga som Statskontoret starkt har framhållit i tidigare sammanhang. Det bör, enligt Statskontorets mening, ställas höga krav på systemens kvalitet och utformning innan systemens ges en bredare spridning.

Enligt Statskontorets bedömning förefaller den tillgängliga tiden från leverans av piloterna till Blekingekassan, via utvärdering, tester och korrigeringar till den planerade utrullningen vara knapp. Detta trots att realismen i planeringen har ökat i och med den begränsade funktionalitet som piloterna numera omfattar. Förseningar vad beträffar den planerade spridningen av systemen kan dock inte uteslutas.

Arbetet med utvecklingen av en skanninglösning har sedan föregående granskning fortgått med i första hand sikte på pilotsystemen. De risker som är förknippade med denna lösning är enligt Statskontorets mening främst de volym- och prestandafrågor som kan bli aktuella när systemen tas i full drift för hela landet.

RFV aviserar en modell för uppföljning av effekterna av det nya IT-stödet och genomförda omställningsåtgärder. Enligt Statskontorets mening är en sådan systematisk uppföljning ytterst angelägen och bör ligga till grund för RFV:s kommande rapporteringar till regeringen omfattande en redovisning av vidtagna omställningsåtgärder, kostnader och effekter. Uppföljningen med tillhörande rapportering bör omfatta samtliga omställningsåtgärder oavsett om dessa är föranledda av det nya IT-stödet eller inte. Användningen av de medel som tilldelats kassorna för omställningsarbetet bör särskilt redovisas.

Statskontoret konstaterar att RFV i den nu aktuella regeringsrapporten inte reviderar omfattningen av de s.k. rationaliseringspotentialerna. Enligt verkets bedömning kan några mer omfattande rationaliseringar och kostnadsminskningar inte realiseras för åren 2001 och 2002. De förväntade effektiviseringsmöjligheterna bedöms enligt RFV:s budgetunderlag i stället för år 2003 (230 miljoner kronor) och år 2004 (740 miljoner kronor). Bedömningen grundar sig på de antaganden som redovisats i

budgetunderlaget och som av RFV i huvudsak ännu bedöms kvarstå. Enligt Statskontorets mening får en närmare bedömning av framtida effekter anstå till dess det nya IT-stödet har införts och övriga omställningsåtgärder vidtagits och fått verka en tid.

Avslutningsvis konstaterar Statskontoret med tillfredsställelse att RFV vidtar åtgärder i syfte att komma till rätta med tidigare iakttagna brister vad gäller utveckling av beställarsidan och ledningsfunktionerna för utvecklingsarbetet. Behovet av åtgärder i dessa delar har tidigare efterlysts av såväl Statskontoret som Socialdepartementet. De åtgärder som vidtagits genom etableringen av IT-staben, enheten för e-tjänster och kontorsstödsenheten bör kunna leda till att linjeverksamheten får en mer framträdande roll i utvecklingsarbetet samt att ledningen och styrningen kan förbättras. Därtill förefaller det som om den operativa ledningen för det fortsatta utvecklingsarbetet kring i första hand pilotverksamheten har förstärkts.

Genom den nya strukturen för kassornas inflytande (Kundrådet, IT-prioriteringsrådet och det tidigare inrättade Leverantörsrådet) bör ansvaret mellan RFV, RFV Data och kassorna ytterligare klargöras trots den komplexitet som kännetecknar den ordning som nu införts. Mot bakgrund av de åtgärder som vidtagits drar Statskontoret slutsatsen att den nya utvecklingsorganisationen och dess arbetsformer bör leda till att utvecklingsprogrammet i sin nuvarande form snarast avvecklas. Det är angeläget att övergången till en ny organisation inte medför tempoförluster i utvecklingsarbetet. Den nya IT-staben har en central roll vad gäller att snarare intensifiera det fortsatta utvecklingsarbetet.

2 Uppdraget

Denna rapport är den tredje i raden enligt regeringens uppdrag (S2000/6020/SF) till Statskontoret. Enligt uppdraget skall Statskontoret granska det arbete som bedrivs inom ramen för det s.k. utvecklingsprogram som bedrivs inom Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna. Vid sidan av de aktiviteter som genomförs skall granskningen omfatta Utvecklingsprogrammets kostnader och, om möjligt, en bedömning av de förväntade effekterna av vidtagna åtgärder. Granskningen skall ske med utgångspunkt i RFV:s roll som systemägare till de gemensamma systemen inom socialförsäkringsadministrationen. Avsikten är att resultatet av granskningen skall kunna utgöra ett underlag för regeringens fortsatta ställningstaganden rörande utvecklingsarbetet.

Tidigare granskningsrapporter inom ramen för detta uppdrag har överlämnats till Socialdepartementet den 15 december 2000 och den 1 mars 2001. Återstående redovisningar skall lämnas den 1 september respektive

den 1 december 2001. Det nu aktuella uppdraget kan ses som ett följduppdrag till de granskningar som Statskontoret på regeringens uppdrag utfört under senare år. För en närmare bakgrundsbeskrivning hänvisas till dessa.

Utgångspunkten i de bedömningar som redovisas i denna rapport utgörs främst av RFV:s rapport (dnr. 1336/2001) till regeringen daterad den 23 maj 2001. Under granskningen har Statskontoret vidare fört diskussioner med företrädare för RFV, Utvecklingsprogrammets ledning och delprojekt, RFV Data, ledningarna för försäkringskassorna i Stockholm, Gävleborg, Skåne och Blekinge samt FKF.

RFV har lämnats tillfälle och också inkommit med synpunkter på ett utkast till denna rapport.

3 Programmets leveranser 2001 -2002

De planerade leveranserna avser lösningar inom områdena handläggarsöd, kundservice och teknik/säkerhet. Fokus för leveranserna under 2001 ligger främst på utveckling och driftsättning av pilotversioner avseende handläggarsöd/ärendehantering. Följande leveranser planeras för 2001:

- *Kundservice:* Gemensam telestruktur – virtuell kundtjänst och kontaktcenter version 1.0)
- *Handläggarsöd:* Pilot - Ärendehanteringssystem (version 1.25 Ålderspension) samt version 1.3 (Ålderspension+ ohälsa + tillfällig föräldrapenning)
- *Teknik/ säkerhet:* Spridnings- och hämtningssystem version 2 samt Infrastruktur och arkitektur (f.d. ARK-projektet).

De planerade leveranserna för år 2002 utgörs av:

- *Kundservice:* Stödfunktioner för VCC, version 2.0 samt Interaktiva tjänster (Internet), version 3 och 4
- *Handläggarsöd:* Pilot – Ärendehanteringssystem, version 1.3 för bostadsbidrag för barnfamiljer samt föräldrapenning, ÅP med följdreformer samt produktionssättning av bostadsbidrag för barnfamiljer + föräldrapenning
- *Teknik/ säkerhet:* Infrastruktur och arkitektur (Kontorsstöd version 2.0, samt säkerhet, version 3.0).

De pilotsystem (ÄHS version 1.3) som införs under året levereras med begränsad funktionalitet. Piloterna omfattar inskanning av dokument med övergång till s.k. e-akter samt ett s.k. fördelningssystem för att försäkringskassorna ska kunna styra de inskannande dokumenten till rätt

handläggande enhet. Handläggningen baseras på att dokument lagras och avläses via systemet snarare än via pappersbaserade underlag. Regelverk med kontroller och utbetalningsfunktioner hanteras även fortsättningsvis med stöd av befintliga lösningar inom ramen för det s.k. "arvet", med undantag för Ålderspension där ett antal nyutvecklade funktioner helt eller delvis ersätter nuvarande lösningar i arvet. Det bör också noteras att det inte finns någon närmare systemmässig koppling till den s.k. generella processen inom ramen för pilotsystemen. Den rationaliseringspotential som uppstår grundas således i allt väsentligt på att pappersflödet bedöms kunna minska.

När det gäller handläggningsstödet utgår RFV i sin planering från att de pilotversioner som tas i drift under året bör bli föremål för spridning senast vid årsskiftet 2001/2002 för att vara slutförd senast den 1 juli 2002. De angivna tiderna är, enligt RFV, satta med hänsyn tagen till förberedelserna för driftstart av pensionsreformens olika delar den 1 januari 2003.

De totala lånefinansierade investeringarna uppgår för åren 2001 och 2002 till 126 respektive 178 miljoner kronor för vart och ett av åren, dvs. totalt 304 miljoner kronor. De totala kostnaderna uppgår under samma period till totalt 787 miljoner kronor varav 325 är kostnader som direkt belastar kassorna.

Effektiviseringsmöjligheterna för de därpå kommande åren beräknas, enligt RFV:s budgetunderlag, uppgå till 230 miljoner kronor år 2003 och till 740 miljoner kronor år 2004 och har inte reviderats i RFV:s nu aktuella rapport till regeringen. Avsikten är att de effektiviseringsvinster som kan uppnås i första hand skall användas för att minska utnyttjandet av anslagskredit. Bedömningarna grundas på den leveransplan som nyligen lagts fast för de närmaste åren, vilken omfattar handläggningsstöd för ett flertal ärendeslag.

Ytterligare en aktivitet som organisatoriskt är att hänföra till Utvecklingsprogrammet rör Internetutvecklingen. Inriktningen är densamma som framgått av tidigare rapportering. Enligt tidigare beslut från regeringen finansieras utvecklingen av de interaktiva tjänsterna inom ramen för de medel som avsatts för Utvecklingsprogrammet. Kostnaderna för att utveckla Internettjänsterna i sin helhet har av RFV tidigare beräknats uppgå till cirka 30 miljoner kronor år 2001 och därefter till 45 miljoner kronor årligen under perioden 2002 – 2004. Till detta skall, enligt samma bedömningar, läggas kostnader för elektronisk identifiering och signering uppgående till mellan 3 och 15 miljoner kronor per år.

4 Statskontorets bedömning

Arbetet löper vidare

Utvecklingsarbetet löper i allt väsentligt vidare i enlighet med den planering som förelåg vid Statskontorets senaste granskningsrapport i mars månad. Statskontoret förutsätter att RFV även fortsättningsvis i första hand avsätter de resurser som krävs för att säkerställa utvecklingen av det nya pensionssystemet. Det utvecklingsarbete som därutöver bedrivs främst inom ramen för Utvecklingsprogrammet är, enligt Statskontorets mening, fortsatt omfattande med en stor mängd parallella aktiviteter. Förutsättningarna för framgång vad gäller utvecklingen av piloterna har, enligt Statskontorets mening, dock förbättrats i och med att kraven på de nya systemen har avgränsats och anpassats till de rådande förutsättningarna för utvecklingsarbetet. Ett viktigt inslag är att realiseringsmöjligheterna har stämts av och verifierats av RFV Data.

Innan resultaten av de lösningar som enligt gällande planer skall levereras under i första hand 2001 kan avläsas efter avslutad utvärdering bör, enligt Statskontorets mening, inga ytterligare beslut fattas rörande spridning och driftsättning av systemen för löpande produktion. Statskontoret noterar med tillfredsställelse att RFV i sin senaste rapport till regeringen anger att kommande utrullningar skall föregås av en samlad bedömning och beslut av RFV.

Ansvar och roller

I syfte att stärka RFV:s beställarkapacitet och förbättra försäkringskassornas inflytande har RFV sedan föregående granskning inrättat en ny linjebaserad IT-organisation. Den nya organisationens s.k. IT-stab får ansvaret för bl.a. strategisk IT-planering, prioriteringar, generella metoder och verktyg samt frågor som rör den övergripande IT-arkitekturen. Staben får till skillnad från Utvecklingsprogrammet inte ansvar att driva själva utvecklingsarbetet – en uppgift som framgent läggs på respektive systemägare till de IT-lösningar som tas fram. Därtill har inrättats en särskild enhet för e-tjänster med beställar- och förvaltningsansvar för självbetjäningstjänster, ÄHS, handläggningsstöd i övrigt, digitala blanketter samt den s.k. generella processen. För att stärka beställarfunktionen vad gäller olika kontorsstödssystem, inkl. skanning, har en särskild kontorsstödsenhet inrättats.

För att säkerställa bl.a. försäkringskassornas insyn och inflytande knyts till den nya organisationen ett kundråd, ett IT-prioriteringsråd och ett leverantörsråd. Samtliga dessa rådgivande funktioner är partssammansatta.

Statskontorets bedömning är att den nya organisationen, trots sin komplexitet, ger möjligheter till förbättrad styrning och uppföljning, en förbättrad beställar- och mottagarkapacitet hos RFV samt att kassorna får ett inflytande genom de råd som inrättas. Därtill bedömer Statskontoret att ledningen över pilotutvecklingen har förstärkts genom att en operativ projektledare har upphandlats. Den nya struktur som införts bör, i kombination med att RFV Data får en tydligare och mer framskjuten roll även i de tidigare skedena av utvecklingsarbetet, leda till att utvecklingsarbetets framgångsmöjligheter har förbättrats. Statskontoret konstaterar med tillfredsställelse att RFV planerar för en avveckling av Utvecklingsprogrammet som en form för ledning av utvecklingsarbetet. Enligt Statskontorets mening bör denna avveckling ske snarast möjligt och i takt med att den nya IT-organisationen etableras.

Försäkringskassornas omställningsarbete

Bland försäkringskassorna har omställningsarbetet fortgått med sikte på dels de kommande leveranserna av det nya IT-stödet, dels utveckling och effektivisering av verksamheten, förbättrad service till allmänheten m.m. Insatserna rör bl.a. utformningen av verksamhetsprocesserna och arbetsformerna i övrigt.

Statskontoret konstaterar att kassorna - med undantag från storstadskassorna - själva avgör när de nya IT-baserade lösningarna skall införas i den egna verksamheten, bl.a. med utgångspunkt i hur långt man kommit i förberedelserna för att ta emot det nya stödet. Utrullningen planeras ske i s.k. avgångar vid olika tidpunkter till vilka kassornas ansluter sig.

Det är, enligt Statskontorets mening, ytterst angeläget att omställningsarbetet noggrant följs upp, bl.a. med utgångspunkt i den modell som RFV aviserar (se vidare avsnittet Uppföljning av effekter).

Gemensam skanning av dokument

En effektiv skanninglösning utgör en förutsättning för utvecklingen av ett nytt handläggarstöd. En första version skall enligt gällande planer tas i bruk i samband med driftsättningen av pilotversionen av de nya rutinerna för förtida uttag av ålderspension. Därefter skall i oktober nästa version driftsättas till stöd för ärendehantering i samband med Ohälsa och tillfällig föräldrapenning (TFP).

De risker som i första hand är att förknippa med skanninglösningen rör, enligt Statskontorets mening, främst de volym- och prestandafrågor som kan bli aktuella när systemen tas i full drift för hela landet. Statskontorets utgår från att skanningslösningen integreras med ÄHS på ett bra sätt och att de

blanketter som skall läsas in i systemet utformas på ett sätt som passar ”papperslös” hantering.

Den skanninglösning som tas i bruk inom ramen för pilotverksamheten skall, enligt Statskontorets mening, i likhet med andra lösningar självfallet omfattas av den utvärdering som bör avsluta pilotverksamheten i sin helhet.

Internetsatsningar

Den strategi för kommande satsningar på interaktiva tjänster för ökad tillgänglighet och förbättrad service till allmänheten bl.a. via Internet bör, enligt Statskontorets mening, kunna utgöra en god grund för det fortsatta arbetet. De utredningsinsatser som på senare tid har genomförts pekar bl.a. på betydande osäkerhet beträffande de rationaliseringseffekter som satsningar inom Internetområdet kan förväntas ge på kort sikt. Det talar, enligt Statskontorets mening, för att insatser inom detta område bör bedrivas stegvist och att varje lösning bedöms efter angelägenhet och kostnad innan de genomförs.

Statskontoret har inget att erinra mot de satsningar som görs inom detta område för såvitt utvecklingen finansieras inom ramen för de medel som ställts till förfogande för Utvecklingsprogrammet i sin helhet och för såvitt tillräckliga utvecklingsresurser i övrigt finns tillgängliga.

Övriga aktiviteter

Vid sidan av vad som ovan sagts pågår inom ramen för Utvecklingsprogrammet utvecklingsarbete rörande främst kundservice, teknik och säkerhetslösningar. I vissa fall har dessa aktiviteter direkt bäring på utvecklingen av det nya handläggarstödet, såsom de säkerhetslösningar som tas fram. I andra fall är åtgärderna mer kopplade till den allmänna visionen om ett moderniserat arbetssätt, förbättrad kundservice och på sikt en mer kostnadseffektiv teknikanvändning. Enligt Statskontoret bör vissa av dessa aktiviteter, t.ex. vad gäller utvecklingen av servicetelefoner, skapa goda möjligheter till ökad effektivitet och förbättrad service till allmänheten.

Kostnader och finansiering

Det finansiella utrymmet för Utvecklingsprogrammet utgörs av de särskilda medel som tilldelats RFV i form av en särskild anslagspost. Anslagsposten för Utvecklingsprogrammet för år 2001 uppgår till 346 miljoner kronor. I årets budgetunderlag föreslår RFV att anslaget för åren 2002, 2003 och 2004 skall uppgå till 561, 659 och 663 miljoner kronor för respektive år.

Av RFV:s nu aktuella rapport till regeringen framgår att de totala lånefinansierade investeringarna för utvecklingsprogrammet för år 2001 och

2002 beräknas uppgå till 126 respektive 178 Mkr, inkluderande kostnaderna för Internetutvecklingen. De totala kostnaderna för samma år beräknas uppgå till totalt 336 miljoner kronor för 2001 respektive 451 miljoner kronor för 2002. Kostnaderna för försäkringskassorna (kompetensutveckling, mobilisering samt kostnader för anskaffning av utrustning och programvara) bedöms uppgå till 159 miljoner kronor för år 2001 och till 166 miljoner kronor för år 2002, vilket är något lägre än vad som angetts i budgetunderlaget.

Enligt gällande planer skall utvecklingen ytterst finansieras av försäkringskassorna via betydande kostnadsminskningar. Statskontoret har tidigare redovisat uppfattningen att inga mer omfattande omställningsinsatser som är direkt knutna till det nya IT-stödet bör genomföras innan de nya lösningarna rent faktiskt har levererats, tagits i drift och därefter blivit föremål för en ordentlig utvärdering. Däremot bör självfallet övrigt effektiviseringsarbete, med sikte på bl.a. de gemensamma visionerna inom området, fortsätta utan hinder av vad som ovan sagts.

Uppföljning av effekter

Statskontoret välkomnar att en modell utarbetas som underlag för en systematisk uppföljning av resultaten och effekterna av såväl det nya IT-stödet som omställningsarbetet inom försäkringskassorna. Modellen bör, enligt Statskontorets mening, i ett första skede kunna komma till användning som stöd till den utvärdering som bör ske med avseende på de första piloterna. Modellen bör därtill, enligt Statskontorets mening, utformas så att den kan utgöra ett instrument för RFV:s kommande rapportering till regeringen beträffande genomförda omställningsåtgärder samt vilka kostnader och resultat dessa har medfört. De effekter som utvärderas och rapporteras bör omfatta samtliga omställningsåtgärder oavsett om dessa är föranledda av det nya IT-stödet eller inte. Användningen av de medel som tilldelats kassorna för omställningsarbetet bör särskilt redovisas.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Lars Dahlberg och avdelningsdirektör Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut