



DATUM
2001-11-30
ERT DATUM
2000-09-28

DIARIENR
2000/449-5
ER BETECKNING
s2000/6020/SF

Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Granskning av Utvecklingsprogrammet inom socialförsäkringens administration - Status i november 2001

Bifogade rapport är den femte och sista enligt regeringens uppdrag (S2000/6020/SF) till Statskontoret att granska arbetet i det s.k. utvecklingsprogram som bedrivs inom Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna. I rapporten redovisar Statskontoret sina iakttagelser och bedömningar rörande dels Utvecklingsprogrammet i stort, dels händelseutvecklingen sedan Statskontorets föregående granskningsrapport i augusti 2001.

Statskontorets bedömningar av Utvecklingsprogrammets kostnader och förväntade effekter utgår fullt ut från det siffermaterial som RFV har redovisat inför denna granskning.

Tidigare granskningsrapporter inom ramen för detta uppdrag har överlämnats till Socialdepartementet den 15 december 2000, den 1 mars, den 15 juni och den 31 augusti 2001. I och med denna rapport har uppdraget i sin helhet slutförts.

T.f. Generaldirektör Carl-Göran Högås har beslutat i detta ärende. Direktör Lars Dahlberg och avdelningsdirektör Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Anders Dager

Granskning av Utvecklingsprogrammet inom socialförsäkringens administration

– Status i november 2001

1 Sammanfattning

I förhållande till de ursprungliga planerna har Utvecklingsprogrammets leveranser upprepade gånger försenats samtidigt som systemens omfattning och funktionalitet successivt har begränsats. I den systemversion (1.31) av ett ärendehanteringssystem (ÅHS) som närmast planeras att introduceras skall samtliga handlingar i några utvalda ärendeslag (sjukpenning, rehabiliteringssamordning och tillfällig föräldrapenning) skannas in och fördelas som elektroniska dokument till behörig handläggare. Utbetalningar och andra systemfunktioner hanteras liksom i dagsläget med stöd av de befintliga systemen, dvs. inom ramen för det s.k. ”arvet”. Spridningen av systemet kommer, efter genomförd pilotverksamhet, enligt gällande preliminära planer att påbörjas i april 2002.

Enligt Statskontorets uppfattning innebär den första systemversion som erbjuds försäkringskassorna främst att mängden papper kan minska, att ärenden kan fördelas och omfördelas med hänsyn tagen till bl.a. arbetsbelastning, att tillgängligheten till dokument ökar samt att systemet medför ett mer strukturerat arbetssätt. Däremot ger systemet ett begränsat stöd för själva handläggningen av försäkringsärenden. Enligt Statskontorets mening bör denna första systemversion närmast betraktas som en plattform för den fortsatta utvecklingen av nya stödsystem för verksamheten.

Statskontoret konstaterar att såväl inriktningen som omfattningen av nästkommande versioner (dvs. systemversioner efter den nu aktuella lanseringen av version 1.31) för närvarande utreds inom Utvecklingsprogrammet. I avsaknaden på resultatet av detta arbete saknas det ännu underlag för att bedöma i vilken takt och ordning dessa kommer att introduceras i verksamheten. Av samma anledning går det heller inte att bedöma vare sig de långsiktiga kostnaderna eller effekterna av det kommande IT-stödet.

Trots nämnda osäkerhet redovisar RFV i sin senaste rapport till regeringen (dnr. 01336) kalkyler som sträcker sig över perioden 2000–2006. De totala kostnader som anges uppgår till totalt 2 400 miljoner kronor. Effektiviseringspotentialen beräknas till 3 272 miljoner för kalkylperioden vilket således innebär en sammantagen nettoeffekt på 850 miljoner kronor år 2006.

Statskontoret delar RFV:s uppfattning att det finns betydande osäkerhet i bedömningarna. Enligt Statskontorets mening är osäkerheten så stor – i synnerhet vad gäller de s.k. effektiviseringspotentialerna – att det finns skäl att över huvudtaget ifrågasätta värdet av de kalkyler som redovisas.

Kalkylerna, liksom de antaganden och förutsättningar de bygger på, bör därför i sin helhet omprövas i samband med att ansvaret för utvecklingsarbetet vid kommande årsskifte överlämnas till linjeorganisationen. Vid årsskiftet bör även resultatet av den pågående utredningen om den fortsatta utvecklingen av ÄHS kunna läggas till grund för bedömningarna. När väl förutsättningarna för det fortsatta utvecklingsarbetet kan överblickas bör nuvarande planer för det fortsatta utvecklingsarbetet i sin helhet bli föremål för en grundläggande omprövning. Ansvaret för dessa frågor vilar, såvitt Statskontoret kan förstå, i huvudsak på den nyinrättade IT-staben.

När det gäller nedlagda kostnader för utvecklingsprogrammet för åren 1995/96–1999, exklusive de delar som rör pensionssystemet, konstaterar Statskontoret att det inte finns någon komplett och samlad redovisning att tillgå. Problemet tycks ligga i RFV:s svårigheter att särredovisa kostnaderna för pensionssystemet, ÄHS och infrastruktursatsningar under nämnda period.

Ställt i förhållande till de resurser och den utvecklingstid som lagts ned måste Utvecklingsprogrammets resultat i termer av levererade nya verksamhetsstödande IT-system bedömas som ytterst blygsamt. Det finns mot den bakgrunden, enligt Statskontorets mening, skäl att ifrågasätta huruvida socialförsäkringsadministrationen i sin helhet har de förutsättningar som krävs för att med rimligt ställda krav på kostnadseffektivitet åstadkomma den modernisering av verksamheten som eftersträvas. Erfarenheterna från de IT-orienterade och omfattande utvecklingsförsök som bedrivits av RFV och försäkringskassorna sedan 1980-talet förefaller i allt väsentligt peka i samma riktning. Ett grundläggande problem bedöms vara avsaknaden av en samlad ledning med tydliga befogenheter att fatta beslut för hela utvecklingsverksamheten liksom avsaknaden av gemensamma och uppföljningsbara mål för utvecklingsarbetet i sin helhet. Enligt Statskontorets mening bör åtgärder övervägas i syfte att på sikt komma till rätta med dessa i huvudsak strukturellt betingade problem.

På kort sikt bör RFV i sin egenskap av central förvaltningsmyndighet och systemägare vidta de åtgärder som är möjliga inom ramen för socialadministrationens befintliga struktur i syfte att stärka styrningen och uppföljningen av utvecklingsarbetet. I detta ligger också att tillse att de prioriteringar som nu lagts fast av RFV också får ett ordentligt genomslag på samtliga nivåer.

Avslutningsvis finns det skäl att framhålla att arbetet med det nya pensionssystemet är avsevärt mer omfattande och betydligt mer kritiskt för verksamheten jämfört med det pågående arbetet inom Utvecklingsprogrammet. När det gäller utvecklingen av det nya pensionssystemet noterar Statskontoret att det för närvarande råder viss osäkerhet beträffande bl.a. återstående utvecklingsaktiviteter i förhållande till disponibel utvecklingstid. Frågorna utreds för närvarande inom RFV. Det finns mot denna bakgrund skäl för rege-

ringen att noggrant följa den fortsatta utvecklingen av det nya pensions-systemet.

2 Uppdraget

Denna rapport är den femte och sista i raden enligt regeringens uppdrag (S2000/6020/SF) till Statskontoret. Enligt uppdraget skall Statskontoret granska arbetet i 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.

Underlaget för denna rapport utgörs av tillgänglig projektdokumentation samt av diskussioner med ledning och deltagare i Utvecklingsprogrammet, företrädare för den nya linjebaserade IT-organisationen samt ledningarna för försäkringskassorna i Stockholm, Blekinge och Gävleborg. Kontakt har vidare tagits med Försäkringskassoförbundet (FKF). Statskontoret har också tagit del av olika utkast till RFV:s rapport till regeringen (dnr.01336/2001).

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

Statskontoret noterar att regeringen, enligt årets budgetproposition, har för avsikt att ge Statskontoret ett nytt uppdrag att under år 2002 fortsätta granskningen av RFV:s och försäkringskassornas utvecklingsarbete. Utformningen av ett sådant uppdrag är för närvarande föremål för diskussioner mellan Statskontoret och Socialdepartementet.

3 Utvecklingsprogrammet i stort

Denna granskningsrapport är den sista som rör det s.k. utvecklingsprogram som under senare år har utgjort den organisatoriska formen för det utvecklingsarbete som har bedrivits av RFV och försäkringskassorna. Utvecklingsprogrammet upphör enligt RFV:s beslut vid det kommande årsskiftet. Mot denna bakgrund redovisar Statskontoret i detta avsnitt en sammanfattande bedömning av programmets arbete och resultat under de år det varit verksamt. Närmare iakttagelser beträffande händelseutvecklingen sedan Statskontorets föregående granskningsrapport i augusti 2001 redovisas i avsnitt 4.

Utvecklingsprogrammet har sedan dess start 1996 arbetat med uppgiften att modernisera och effektivisera socialförsäkringsadministrationen.

Utgångspunkten var främst det sedan flera år uppdämda behovet av en modernisering av socialförsäkringsadministrationen och dess arbetsformer. En annan utgångspunkt var behovet av att inleda en ersättning/avveckling av "arvet", dvs. de applikationer och den tekniska plattform som infördes under 1970-talet. RFV:s bedömning beträffande utvecklingsbehoven var redan vid den aktuella tidpunkten väl förankrad inom hela socialförsäkringsadministrationen och delades också av regeringen. Även Statskontoret bedömde moderniseringsbehovet som stort.

Statskontoret har allt sedan dess granskningar inleddes år 1997 pekat på att utvecklingsprogrammets höga – men i många fall illa grundade – ambitioner har medfört att allt för stora förväntningar har riktats mot programmets aviserade leveranser. Skillnaderna mellan de visionärt hållna planeringsdokument som redovisats genom åren och de faktiska resultaten av insatserna måste bedömas som avsevärda.

Trots stora resursinsatser och betydande ansträngningar, inte minst från de anställda, har programmet hittills med få undantag (t.ex. stöd för hantering av Utbildningsbidrag/Aktivitetsstöd) inte förmått leverera några mer påtagliga resultat i form av nya verksamhetsstödande IT-system till försäkringskassorna. De insatser som genomförts inom och i anslutning till programmet har istället i hög grad rört – i och för sig angelägna – insatser med inriktning på generell teknikutveckling. Till detta skall läggas att försäkringskassornas s.k. omställningsarbete har bedrivits med olika intensitet och engagemang samt att samordningen kassorna emellan har varit bristfällig. Jämfört med det ursprungliga planerna konstaterar Statskontoret att Utvecklingsprogrammets aviserade leveranser av IT-stödet hittills har försenats med ett par år.

De insatser som genomförts kan, enligt Statskontorets mening, knappast anses ha bidragit till att lösa de för socialförsäkringsadministrationen mest påtagliga problemen, såsom

- ökade kostnader
- långa handläggningstider
- bristande rättssäkerhet och likformighet i handläggningen av försäkringsärenden
- betydande volymökningar och en allt mer pressad situation för de anställda

Den beskrivning av hittillsvarande leveranser och beräknade effekter som RFV redovisar i sin senaste rapport till regeringen bekräftar denna uppfattning. Statskontoret konstaterar att de redovisade leveranserna ännu haft ytterst begränsade effekter för handläggningen av försäkringsärenden.

De åtgärder som RFV har vidtagit under de gångna åren i syfte att komma till rätta med problemen i utvecklingsarbetet har, enligt Statskontorets bedömning, generellt sett varit otillräckliga eller genomförts för sent. Arbets- och beslutsformerna har trots de förändringar som genomförts kännetecknats av tungroddhet, bl.a. beroende på den ytterst komplexa struktur som utvecklats för styrning och samverkan mellan RFV, försäkringskassorna och andra aktörer. Ansvarsfördelningen, liksom dialogen mellan beställare/verksamheten och utförare (RFV Data) har varit oklar, vilket i hög grad bidragit till ineffektivitet och tröghet i utvecklingsarbetet. Erfarenheterna från tidigare ytterst omfattande utvecklingsinsatser inom socialförsäkringsområdet (ALLFA, FAS 90 m.fl.) förefaller inte ha tagits till vara samtidigt kompetensen, i synnerhet på beställarsidan, i flera fall måste bedömas som bristfällig.

I takt med att utlovade leveranser upprepade gånger senarelagts, att utlovade funktioner/verksamhetsstöd skalats bort och att de positiva effekterna för verksamheten har skjutits på framtiden har också förtroendet för programets förmåga att i tid leverera konkreta och kostnadseffektiva resultat allt mer ifrågasatts. Verksamhetsförankringen måste, enligt Statskontorets mening, i dagsläget betecknas som svag.

De åtgärder som RFV vidtagit under senare tid pekar, enligt Statskontorets mening, i vissa avseenden i rätt riktning (tydligare prioriteringar, klarare avgränsningar, minskad ambitionsnivå, etableringen av den nya IT-organisationen och ett mer aktivt deltagande från främst RFV:s försäkringsavdelningar). Kvar står dock en fortsatt osäkerhet beträffande framtida leveranser (omfattning, tid och ordning), systemens faktiska verksamhetsnytta, framtida kostnader och faktiska finansieringsutrymme. Samtidigt uppvisar försäkringskassorna en splittrad bild vad gäller deras insatser och uppnådda resultat i det s.k. omställningsarbetet, vilket bl.a. grundas på den svaga samordningen mellan försäkringskassorna.

De effektbedömningar som RFV nu redovisar utgår, enligt Statskontorets mening, från osäkra men samtidigt långtgående antaganden för en följd av år. Värdet av de redovisade kalkylerna måste därför ifrågasättas, i synnerhet vad gäller kalkylernas intäktssida. I motsvarande grad finns det skäl att ifrågasätta det kalkylmässigt framräknade behovet av framtida anslagskrediter.

Sammantaget är det mot bakgrund av de gångna årens erfarenheter och det nu aktuella utvecklingsläget svårt att bedöma när och i vilken utsträckning kommande leveranser också leder till påtagliga förbättringar i verksamheten och resursutnyttjandet. Detta intryck kvarstår trots de i vissa avseenden positiva förändringar som nu genomförs.

Vid en samlad bedömning av Utvecklingsprogrammets resultat finns det, enligt Statskontorets mening, skäl för att mer i grunden ifrågasätta social-

försäkringsadministrationens förutsättningar och möjligheter att med rimligt ställda krav på kostnadseffektivitet leverera konkreta och för verksamheten användbara resultat. Detta ifrågasättande stärks också av att erfarenheterna från tidigare omfattande och kostnadskrävande utvecklingsförsök pekar i samma riktning. Problemen förefaller ytterst bottna i socialadministrationens struktur med avsaknad av

- 1) en samlad ledningsfunktion med befogenheter att fatta erforderliga beslut i hela utvecklingskedjan,
- 2) en för hela verksamheten gemensam målbild och tydliga prioriteringar grundade på bl.a. tillgängliga resurser,
- 3) en effektiv samordning av samtliga utvecklingsaktiviteter,
- 4) tydliga incitament för försäkringskassorna att på bred front bedriva ett målmedvetet omställningsarbete.

Bristerna utgör, enligt Statskontorets mening, sammantaget betydande hinder för att nå framgång i ett så omfattande utvecklingsarbete som det här är fråga om. Åtgärder bör snarast vidtas för att komma till rätta med problemen. Bl.a. bör nuvarande grund för utvecklingsarbetet i form av frivilligt träffade överenskommelser mellan RFV och 21 st. fristående försäkringskassor i erforderlig utsträckning ersättas av bindande riktlinjer och gemensamma mål med avseende på hela utvecklingsarbetet, inklusive kassornas verksamhetsutveckling. Ett sådant mer samlat grepp förutsätter en starkare och tydligare styrning och normering från RFV:s sida. Statskontoret är naturligtvis medvetet om att förändringar av detta slag kräver noggranna överväganden och att de inte heller kan genomföras från en dag till en annan. På kort sikt bör därför RFV i egenskap av central förvaltningsmyndighet med bl.a. ansvar för ekonomistyrningen inom hela socialförsäkringsadministrationen och som systemägare till de gemensamma IT-systemen vidta alla de möjligheter som står till buds inom ramen för befintlig struktur i syfte att framför allt stärka styrningen och uppföljningen av utvecklingsarbetet. Därtill bör utvecklingsplanerna anpassas till tillgången till utvecklingsresurser och det finansieringsutrymme som rent faktiskt står till förfogande. Nuvarande interna finansieringsmodell mellan RFV och försäkringskassorna bör snarast ses över, bl.a. i syfte att kostnaderna för främst försäkringskassorna tydligare kan relateras till faktiska leveranser i närtid.

Statskontoret vill också peka på risken för en allt snabbare ökning av de totala kostnaderna vad gäller bl.a. utveckling, drift och förvaltning av IT-stödet och därmed för IT-verksamheten i stort. Den snabba tillväxten av RFV Datas resurser, framtida krav på förvaltning av såväl befintliga som nya system och behovet av att på sikt avveckla nuvarande tekniska infrastruktur ("arvet") riskerar över tiden att medföra mycket långtgående krav på resurser. Till detta skall läggas betydande kostnader i samband med ett eventuellt införande av Euron. Åtgärder inom dessa områden kommer att ställa stora krav på framtida finansiering. Situationen måste bedömas med

allvar och bör föranleda RFV att planera och vidta åtgärder för att långsiktigt kunna möta denna utveckling. Det finns, enligt Statskontorets bedömning, även skäl för regeringen att framgent ägna uppmärksamhet åt denna fråga.

4 Händelseutvecklingen under hösten 2001

Sedan Statskontorets föregående granskningsrapport i augusti 2001 har Utvecklingsprogrammet analyserat och dragit slutsatser av den misslyckade introduktionen av pilotsystem (ÄHS, version 1.25) för handläggning av förtida uttag av ålderspension (ÅP). Genomgången har resulterat i åtgärder i form av korrigeringar och fördjupade tester av pilotsystemet samt därutöver följande ställningstaganden och förtydliganden vad gäller redan fattade beslut:

- Prioriteringarna har förtydligats med ytterligare betoning lagd på utvecklingen av det nya pensionssystemet. Innebörden av detta är att resursutrymmet för Utvecklingsprogrammets aktiviteter måste begränsas och anpassas till de förutsättningar som ges av bl.a. den begränsade tillgången till resurser.
- Kommande version av ÄHS (version 1.3) omfattar stöd för handläggning av sjukpenning, rehabiliteringssamordning och tillfällig föräldrapenning. Leveransen avser en pilotversion för driftsättning i Blekinge och beräknas ske under december 2001.
- De närmast aktuella leveranserna omfattar främst inskanning av dokument, upprättande av elektroniska akter samt fördelning av ärenden ut till försäkringskassorna och behörig handläggare.
- Nästkommande version (1.31) bedöms kunna driftsättas i april 2002 för att därefter stegvist kunna spridas till landets samtliga försäkringskassor. En utrullningsplan utvecklas och presenteras successivt baserat på erfarenheterna från varje steg som tas.
- Internetsatsningarna begränsas tills vidare till att omfatta visst stöd för handläggningen av föräldraförsäkringen (TFP och därefter FP).
- Den därpå fortsatta inriktningen vad gäller utveckling och driftsättning av ÄHS utreds för närvarande inom Utvecklingsprogrammet. Ett underlag för fortsatta överväganden och beslut beräknas föreligga vid årsskiftet.
- Utvecklingsprogrammet som organisatorisk form för utvecklingsarbetet ersätts, enligt tidigare fattade beslut, av en ny linjebaserad IT-organisation fullt ut fr.o.m. det kommande årsskiftet. Övriga uppgifter förs till RFV:s sakenheter.

Utvecklingsaktiviteterna redovisas i den Generalplan som nyligen lagts fast. Av planen framgår att dryga 20-talet aktiviteter betraktas som prioriterade. Dessa grupperas av RFV i tre huvudområden:

- Handläggarsöd
- Kundservice
- Teknik/säkerhet

Förändrad ambitionsnivå

Den nya Generalplanen beskriver övergripande den fortsatta utvecklingen och behandlar i övrigt frågor om finansiering och tillgängliga resurser. De leveransplaner som tidigare ingått i Generalplanen beskrivs nu i form av en separat utrullningsplan för ÄHS som successivt utarbetas och presenteras på grundval av de erfarenheter som kunnat vinnas i varje tidigare utvecklingssteg. De leveranstidpunkter som anges i Generalplanen måste därmed bedömas som preliminära och förutsätter att inget anmärkningsvärt uppstår i samband med bl.a. tester och driftsättning. Efterföljande leveranser är avhängiga av det pågående arbetet inom Utvecklingsprogrammet med att precisera den fortsatta utvecklingen av ÄHS (projektet "Vidareutveckling av ÄHS").

Jämfört med de ursprungliga planerna har Utvecklingsprogrammets leveranser av IT-stödet hittills försenats med ett par år. Samtidigt kan konstateras att det IT-stöd som i ett första steg skall införas omfattar en betydligt mer avgränsad funktionalitet – och därmed ett mer begränsat verksamhetsstöd – än vad som ursprungligen planerats.

Statskontorets bedömning: Statskontoret konstaterar att Utvecklingsprogrammet sedan sommaren har vidtagit ytterligare åtgärder i syfte att dels avgränsa de inledande leveransernas omfattning, dels dra ned på ambitionerna kring det stöd som i ett första steg introduceras. De omläggningar som nu görs bör leda till ett mer stegvist arbete med tydligare avgränsningar och prioriteringar, vilket i sig bör bidra till att de närmast liggande aktiviteterna kan genomföras i mer ordnade former. Inriktningen att i ett första steg utveckla och införa ett mer begränsat stöd (sett till funktionaliteten) för sjukpenning, rehabiliteringssamordning och tillfällig föräldrapenning förefaller vara realistisk och får samtidigt till följd att övriga förmånsslag tills vidare får stå tillbaka och att verksamhetsnyttan i det stöd som i ett första steg införs är begränsat i jämförelse med vad som tidigare aviserats. Enligt Statskontorets bedömning bör de första systemleveranserna närmast betraktas som en basversion och en plattform för den fortsatta utvecklingen av effektiva stödsystem för verksamheten.

Statskontoret välkomnar den utredning som nu görs beträffande den fortsatta utvecklingen av ÄHS (dvs. efter den aviserade leveransen av version

1.31). När väl detta arbete har slutförts vid det kommande årsskiftet bör ett underlag föreligga för en närmare bedömning av det fortsatta arbetets omfattning, inriktning och förväntade resultat. Utredningen ligger väl i linje med behovet av en tydlig stegvis ansats i utvecklingsarbetet, där erfarenheterna från varje utvecklingssteg kan läggas till grund för bedömningar och beslut rörande det fortsatta arbetet och där hänsyn tas till de resurser som står till förfogande inför varje nytt steg i utvecklingsarbetet.

Statskontoret har i tidigare granskningsrapporter även framhållit behovet av noggranna tester och korrigeringar av pilotsystemen samt att en utrullning av systemen till försäkringskassorna bör anstå i avvaktan på en noggrann utvärdering av pilotverksamheten i sin helhet, inklusive kassornas pågående omställningsarbete. Därtill skulle resultatet av en sådan utvärdering, enligt Statskontorets mening, läggas till grund för ett tydligt beslutsfattande med avseende på fortsatta utvecklingsaktiviteter och spridning av systemen. En sådan ansats förefaller nu läggas till grund för lanseringen av den första pilotversionen (version 1.3) vid försäkringskassan i Blekinge och den därpå planerade spridningen av systemet till övriga kassor (version 1.31).

Ny struktur för styrning och uppföljning

RFV har under hösten utarbetat en särskild plan för hur Utvecklingsprogrammets uppgifter och ansvar skall överföras till den nya IT-organisationen (IT-staben, E-tjänster och Kontorsstöd) och linjeverksamheten i övrigt. Med planen som grund har överlämnandet inletts med sikte på att samtliga frågor rörande det fortsatta utvecklingsarbetet skall ha förts över och fördelats inom RFV:s ordinarie organisation i samband med det kommande årsskiftet. Vid samma tidpunkt upphör Utvecklingsprogrammet.

Parallellt med att Utvecklingsprogrammet avvecklas har åtgärder vidtagits i syfte att förbättra samverkan mellan beställarorganisation/ ÄHS-projektet och RFV Data genom bl.a. ökad samplanering inom ramen för bl.a. Samplan – ett forum för samverkan mellan projektet, RFV Data och berörd personal inom försäkringskassorna. Därtill har åtgärder vidtagits för att fullt ut etablera den nya IT-organisationen och dess samspel med linjeverksamheten i övrigt, däribland RFV:s försäkringsavdelningar.

Genom den nya organisatoriska struktur som införs för utvecklingsarbetet kommer verksamhetens krav på förändringar att preciseras i form av beställningar samtidigt som RFV Data ges en mer aktiv roll i hela utvecklingskedjan. Försäkringskassornas inflytande i utvecklingsarbetet tillgodoses framgent genom deltagande i de olika partsammansatta råd som är knutna till den nya IT-organisationen.

Statskontorets bedömning: Statskontorets har tidigare uppmärksammat betydande brister i styrningen och uppföljningen av utvecklingsarbetet, den utomordentligt komplexa samråds- och beslutsstruktur som rått och den oklara ansvarsfördelning som kännetecknat arbetet. Det är bl.a. mot den bakgrunden som Statskontoret redan tidigare ställt sig bakom beslutet att ersätta det nuvarande Utvecklingsprogrammet med en ny linjebaserad IT-organisation. Endast förändringar rörande själva formerna för arbetet är dock inte tillräckligt. Enligt Statskontorets mening är det av utomordentlig betydelse att den nya organisationen tillförs erforderlig kompetens och utformas på ett sätt som innebär att styrningen och uppföljningen kan förbättras samt att ansvarsfördelningen och dialogen mellan samtliga berörda intressenter kan utvecklas. Därtill är det naturligtvis av stor vikt att de förändringar som genomförs får ett tydligt genomslag i verksamheten och dess beslutsprocesser samt omfattar hela kedjan från initiering, utveckling, införande och förvaltning av de lösningar som införs. Statskontoret konstaterar att RFV har arbetat fram en ny förvaltningsmodell med det övergripande syftet att förbättra styrningen av förvaltningsarbetet och att klargöra hur ansvaret framgent skall fördelas mellan verksamhet, IT-förvaltning och IT-produktion vad gäller redan driftsatta system.

Enligt Statskontorets mening är det ännu för tidigt att bedöma i vilken utsträckning planerade och genomförda förändringar i organisation och arbetsformer också leder till reella och hållbara förbättringar. Kvarstående oro utgörs av möjligheterna att inom ramen för nuvarande struktur åstadkomma de förändringar som krävs för framgång i det fortsatta utvecklingsarbetet. På kort sikt föreligger dock under alla omständigheter risk för effektivitets- och tempoförluster i samband med att den nya IT-organisationen och linjen i övrigt tar över Utvecklingsprogrammets nuvarande ansvar och uppgifter.

Det är angeläget att den nya organisation som införs, liksom linjeorganisationen i övrigt, ges förutsättningar att bedriva det fortsatta utvecklingsarbetet. Som ett led i detta bör en grundlig omprövning ske av Utvecklingsprogrammets planer och bedömningar rörande framtida kostnader och förväntade effekter.

Försäkringskassornas omställningsarbete

Sedan föregående granskning har omställningsarbetet hos försäkringskassorna fortgått, om än i varierande omfattning och med olika intensitet och engagemang. Hos vissa försäkringskassor har arbetet bedrivits helt skilt från Utvecklingsprogrammet, i andra fall har förändringar vidtagits som en direkt förberedelse för att ta emot det nya IT-stödet. Den referensmodell som utarbetats inom ramen för Utvecklingsprogrammet (utkast daterat 2001-08-16) för kassornas omställning har hittills endast i begränsad omfattning kommit till användning i arbetet.

Statskontoret noterar att de s.k. modellkontoren har utvärderats (rapport Modellkontoren, erfarenheter och utvärdering. Slutrapport 2001-09-03). Resultatet pekar på vikten av att kassornas synpunkter och krav tas tillvara i utvecklingsarbetet och att en mängd förslag till förbättringar, bl.a. som ett led i kassornas omställningsarbete, har utarbetats. Samtidigt redovisas i form av ett antal citat från intervjuer och enkäter svagheter och brister, bl.a. vad gäller modellkontorens oklara ansvar och uppgifter samt deras bristande förutsättningar att utarbeta tillräckligt detaljerade specifikationer som grund för bl.a. IT-utvecklingen. Frågan om hur kassornas krav skall tillgodoses och huruvida modellkontoren skall finnas kvar som ett inslag i det fortsatta utvecklingsarbetet – och i så fall i vilken form – diskuteras för närvarande inom RFV och försäkringskassorna.

Statskontoret konstaterar att det saknas en redovisning beträffande försäkringskassornas samlade egenfinansierade kostnader och resultat efter vidtagna omställningsåtgärder för perioden 1996 – 1999. För år 2000 och fram till halvårsskiftet 2001 har Utvecklingsprogrammet fakturerat försäkringskassorna totalt ca. 111 miljoner kronor.

Statskontorets bedömning. Försäkringskassornas hittillsvarande omställningsarbete ger, enligt Statskontorets mening, ett splittrat intryck. Hos vissa kassor har arbetet drivits förhållandevis långt medan insatserna hos andra varit betydligt mer blygsamma. Samordningen har med få undantag varit bristfällig. Enligt Statskontorets mening har modellkontorens mål, uppgifter och ansvar över tiden blivit allt mer oklara samtidigt som kontoren inte getts tillräckliga förutsättningar och tillförts den kompetens och det stöd som i övrigt krävs för att kunna leverera specificerade krav på nya lösningar. Kraven har ofta framförts i form av en lång rad icke prioriterade önskemål med högst varierande detaljeringsgrad och har därmed endast i begränsad omfattning kunnat läggas till grund för konstruktion av nya system. En konsekvens av de oklara rollerna och splittrade ansvaret för utvecklings- och omställningsarbetet är att det i dagsläget saknas en samlad redogörelse över vilka omställningsåtgärder som faktiskt genomförts, vilka kostnader som hittills lagts ned hos i första hand försäkringskassorna samt vilka effekterna har varit. Uppgiften att samlat redovisa och följa upp utvecklingsinsatserna bör, såvitt Statskontoret kan förstå, ligga på RFV i sin egenskap av tillsynsmyndighet och som ansvarig för ekonomistyrningen inom hela socialförsäkringsadministrationen.

En förklaring till ovan nämnda brister kan vara att RFV och Utvecklingsprogrammet har ansett sig sakna befogenheter att samlat driva omställningsfrågorna på nationell nivå. Detta belyser, enligt Statskontorets mening, den svårighet som ligger i socialförsäkringsadministrationens nuvarande struktur, där RFV i egenskap av bl.a. systemägare till de gemensamma systemen bedriver ett utvecklingsarbete med 21 självständiga försäkringskassor som själva var och en för sig ansvarar för sin verksamhet och verksamhetsutveckling, vare sig detta sker med eller utan stöd av IT. För att komma till-

rätta med den bristande samordningen planeras för närvarande inrättandet av ett särskilt samordningsorgan för försäkringskassorna med stöd från RFV.

I sin föregående granskningsrapport pekade Statskontoret på möjligheten att fullt ut förlägga pilotverksamheten till försäkringskassan i Blekinge. Avsikten skulle vara att koncentrera och bättre utnyttja tillgängliga utvecklingsresurser i det fortsatta arbetet och att integrera IT-utvecklingen med andra verksamhetsutvecklande insatser. Därmed skulle de lösningar som införs – IT-system och andra lösningar – prövas och utvärderas för att därefter kunna utgöra exempel för andra kassor att ta efter. Statskontoret konstaterar nu att försäkringskassan i Blekinge i högre grad än tidigare kommer att spela denna roll i samband med introduktionen av ÄHS (pilotversion 1.3).

När väl erfarenheterna från pilotverksamheten i Blekinge kan överblickas är det av stor vikt att gemensamma mål och riktlinjer för kassornas omställningsarbete läggs fast så att verksamhetsutvecklingen kan ske i samspel med de nya IT-system som över tiden introduceras. De riktlinjer som kan komma att utarbetas av kassornas planerade samordningsorganisation bör kunna läggas fast av den nya IT-staben, som dessutom redan har till uppgift att följa upp utvecklingsarbetet i stort. Uppföljningsbara riktlinjer av detta slag bör kunna medföra en högre grad av stadga i styrningen av omställningsarbetet.

Vid sidan av RFV:s stockholmsorganisation och försäkringskassorna intar självfallet RFV Data en central roll i utvecklingsarbetet. Statskontoret har tidigare bedömt att RFV Datas bedömningar och kompetens ofta vägt in allt för sent i utvecklingsprocessen och att avdelningens dialog med beställar- och mottagarorganisationen inom Utvecklingsprogrammet respektive linjeorganisationen varit bristfällig. Mot bakgrund av den senaste tidens åtgärder förefaller det som om denna situation är på väg att förbättras så att RFV Data framgent får en mer aktiv roll under hela utvecklingskedjan från beställning, utveckling, konstruktion, införande av nya system samt självfallet även när det gäller förvaltningen av nya lösningar. Kvar står dock den bristande dialogen mellan RFV Data och försäkringskassorna. Statskontoret noterar med viss förvåning att personal från kassorna inte har beretts tillfälle till direkt medverkan under själva konstruktionsarbetet rörande den första pilotversion av ÄHS (version 1.3) som inom kort skall lanseras.

Övriga aktiviteter inom Utvecklingsprogrammet

Vad gäller Utvecklingsprogrammets övriga aktiviteter konstaterar Statskontoret att arbetet fortgår. Det gäller frågor rörande teknik och säkerhet, telefoni, kundservice, stöd för partnersamverkan och arkiveringslösningar m.fl. I flertalet fall befinner sig arbetet i ett utredningsskede i syfte att bl.a. lägga fast kraven och målen inom respektive utvecklingsområde. Uppgifterna hanteras inom RFV:s nya enhet för Kontorsstöd samt inom RFV Data.

Statskontorets bedömning: Statskontoret utgår från att den förhållandevis stora mängd aktiviteter som bedrivs anpassas till gällande prioriteringar och det finansieringsutrymme som finns tillgängligt när väl resurserna för det nya pensionssystemet har kunnat säkerställas.

Statskontoret konstaterar att det under senare år har genomförts en rad aktiviteter inom teknikområdet i syfte att utveckla den tekniska plattformen för de tillämpnings- och kommunikationslösningar som tas fram. Insatserna är således ägnade att skapa de nödvändiga förutsättningarna för utveckling och införande av nya verksamhetsstödjande system. Samtidigt finns det skäl att understryka vad som sägs i RFV:s rapport till regeringen, nämligen att de applikationer som nu utvecklas (ÅHS och Internetlösningar) baseras på och kompletterar den funktionalitet som finns i det systemtekniska s.k. ”arvet”. Denna högst realistiska ansats skiljer sig från Utvecklingsprogrammets tidigare långt drivna ambitioner att inom ramen för utvecklingsarbetet också avveckla och ersätta den befintliga tekniska miljön vid RFV Data.

När det gäller problematiken rörande arvet noterar Statskontoret att RFV inlett insatser i syfte att brett belysa vilka åtgärder som med olika tidsperspektiv bör bli aktuella i detta sammanhang. Enligt Statskontorets mening finns det goda skäl att med god framförhållning se över hela detta problemkomplex. Samtidigt måste konkreta åtgärder med inriktning på att avveckla den nuvarande tekniska plattformen och de befintliga systemen tills vidare anstå. Ett tungt vägande skäl är att insatser inom detta område begränsas av den resurskonflikt som föreligger beträffande nyckelpersoner vid RFV Data – resurser som under det närmaste året i allt väsentligt måste avdelas för att säkerställa utvecklingen av det nya pensionssystemet.

5 Resurser, finansiering och förväntade effekter

Resurser och finansiering

Finansieringen av utvecklingsprogrammets utvecklingsinsatser sker via den särskilda anslagspost¹ regeringen beslutat om och som får disponeras för såväl centrala kostnader för bl.a. anskaffning av utrustning som försäkringskassornas kostnader för kompetensutveckling, avveckling, amorteringar m.m. Den särskilda anslagsposten får inte disponeras för andra ändamål,

¹ Förvaltningsanslaget 19:8 uppgår till 5 049 miljoner kronor varav 4 847 miljoner kronor avser de allmänna försäkringskassorna och resterande 202 Utvecklingsprogrammet. Till anslaget för utvecklingsprogrammet skall läggas det anslagssparande (199 miljoner kronor) som får disponeras inom Utvecklingsprogrammet. Anslagskrediten utgör 3 % av förvaltningsanslaget eller 151,5 miljoner kronor. RFV fördelar krediten mellan anslagsposterna, dock med begränsningen att anslagsposten Utvecklingsprogrammet får uppgå till högst 10 %.

vilket i sin tur innebär att finansieringen av utvecklingsarbetet är säkerställt upp till angiven nivå.

Finansieringen i övrigt förutsätter att regeringen beviljar erforderliga anslagskrediter. Enligt RFV:s bedömning uppgår behovet av anslagskrediter under den redovisade kalkylperioden som högst till 11 % år 2006 med hänsyn tagen till bedömd effektiviseringspotential. Utan sådan hänsyn tagen bedöms behovet av anslagskredit uppgå till som högst 36 % för samma år. Frågan om finansieringen av det fortsatta utvecklingsarbetet för år 2003 och framåt är för närvarande föremål för diskussion mellan RFV och försäkringskassorna. Bakgrunden utgörs av kassornas mer allmänt sett ansträngda situation och risken för ytterligare leveransförseningar vad gäller driftfärdiga IT-lösningar till stöd för verksamheten.

Utvecklingsprogrammet som organisatorisk enhet inledde, som nämnts, sin verksamhet 1996 och kommer enligt RFV:s beslut att upphöra i samband med det kommande årsskiftet. Inom programmet bedrevs under åren 1996–1999 (och dessförinnan som ett särskilt projekt 1995/96) ett delprojekt benämnt pensionsprojektet, som syftar till att ta fram IT-stöd för det reformerade pensionssystemet. Från och med år 2000 bedrivs pensionsutvecklingen åter igen som ett fristående projekt. Nedlagda utgifter för pensionsprojektet under åren 1995/96 till och med oktober 2001 uppgår till 1 148 miljoner kronor varav 742 miljoner kronor utgör en immateriell tillgång och är lånefinansierad. Resterande utgifter (406 miljoner kronor) har kostnadsförts (av- och nedskrivningar) och är finansierade med medel från AP-fonden. Därutöver finns kostnader i pensionsprojektet, som är av sådan art att de inte kan aktiveras utifrån rådande principer, uppgående till 95 miljoner kronor och som har belastat RFV:s anslag.

För utveckling av ärendehanteringsstöd till försäkringskassorna (Utvecklingsprogrammet) uppgår, enligt RFV, investeringarna för år 2000 till 123 miljoner kronor och för år 2001 till beräknade 126 miljoner kronor. När det gäller centrala kostnader för ärendehanteringsstödet uppgår dessa till 44 miljoner kronor för år 2000 och beräknas uppgå till 166 miljoner kronor för år 2001. Det rör kostnader för amortering och ränta, licenser och verksamhetsutveckling samt drift och förvaltning av det nya IT-stödet. Omställningskostnader hos försäkringskassorna uppgår till 124 miljoner kronor år 2000 och till 156 miljoner kronor för 2001.

Statskontorets bedömning: Statskontoret har tidigare bedömt resursbasen för Utvecklingsprogrammets aktiviteter som det utrymme som återstår när i första hand utvecklingsresurserna för det nya pensionssystemet har säkerställts. I ett nästa steg innebär detta att även aktiviteter inom Utvecklingsprogrammet på sedvanligt sätt prioriteras med utgångspunkt i bl.a. eftersträevade effekter i närtid, genomförbarhet och kostnader. Statskontoret bedömer att de restriktioner som utgörs av det totala finansieringsutrymmet och den begränsade tillgången till utvecklingsresurser i övrigt under senare

tid har framtvingat en allt tydligare prioritering av kommande insatser. Det är i ljuset av detta som bl.a. vissa Internetsatsningar får stå tillbaka till förmån för i första hand pensionsutvecklingen och, i andra hand, utvecklingen av ÄHS. Enligt Statskontorets mening är det av stor vikt att de prioriteringar som nu lagts fast också får ett ordentligt genomslag och noggrant följs upp i det fortsatta arbetet. Ansvaret för detta bör, såvitt Statskontorets kan förstå, ytterst ligga på den nya IT-staben.

I sin rapport till regeringen bedömer RFV att de totala kostnaderna för utvecklingen (centrala kostnader + försäkringskassornas kostnader) uppgår till 2 422 miljoner kronor för hela perioden 2000–2006. I de totala kostnaderna ingår centrala kostnader för bl.a. anskaffning av utrustning, licenser samt drift och förvaltning samt försäkringskassornas kostnader för bl.a. kompetensutveckling, avveckling av personal, s.k. mobilisering samt hårdvaru- och programkostnader. För att få att den totala kostnadsbilden beträffande Utvecklingsprogrammets samlade aktiviteter med avseende på handläggars- stöd (ÄHS) till försäkringskassorna från den tid då utvecklingsarbetet påbörjades bör de nu redovisade kostnaderna kompletteras med redan nedlagda kostnader för perioden 1996–1999. Till detta skall också läggas kassornas egna resursinsatser för genomförda omställningsåtgärder. Omfattningen av dess kostnader har, trots Statskontorets efterfrågan, inte redovisats av RFV. Orsaken tycks ligga i svårigheten att särredovisa kostnaderna för pensions- systemet, ÄHS och infrastrukturutveckling. Sedan överenskommelse träffats beträffande den finansieringsform som gäller fr.o.m. år 2000 har försäkringskassorna hittills fakturerats ca. 111 miljoner kronor.

Förväntade effekter

Enligt RFV:s aktuella bedömningar uppgår den s.k. effektiviseringspotentialen för åren 2000–2006 till 3 272 miljoner kronor (brutto) samtidigt som de totala kostnaderna för samma period beräknas uppgå till 2 422 miljoner kronor. Skillnaden, uttryckt som den totala nettoeffekten för perioden 2000–2006, beräknas av RFV således till 850 miljoner kronor.

Statskontorets bedömning: Den kalkyl som RFV redovisar i sin rapport till regeringen är, enligt Statskontorets mening, behäftad med stor osäkerhet. Särskilt stor tveksamhet måste riktas mot i första hand de redovisade kalkylernas intäktssida i form av uppskattade effektiviseringspotentialer. Enligt Statskontorets mening förefaller kalkylen i dessa delar utgå från antaganden med ursprung i tidigare redovisade s.k. Business Case – antaganden som knappast kan anses vara relevanta i dagsläget. De redovisade effektiviseringspotentialerna har i allt för hög grad tagit fasta på långsiktiga visioner snarare än på konkreta och väl underbyggda planer och faktiska systemleveranser i närtid. Detta intryck förstärks nu av att de mer betydande effektiviseringspotentialerna bedöms ligga i slutet på den redovisade kalkylperioden, dvs. för åren 2005 och 2006.

Enligt Statskontorets mening förefaller de bedömningar som nu redovisas grunda sig osäkra antaganden och är därmed vare sig mer eller mindre realistiska än de kalkyler som Utvecklingsprogrammet har redovisat under senare år. Denna bedömning grundar sig på bl.a. att

- inga systemleveranser (ÄHS) ännu har skett till stöd för verksamheten,
- ambitionsnivån har minskat i de lösningar som i ett första steg skall introduceras (dvs. ett mer begränsat stöd till verksamheten),
- det fortsatta arbetet med ÄHS har ännu inte specificerats till omfattning och innehåll,
- försäkringskassornas omställningsarbete sammantaget pekar på höga kostnader samtidigt som ambitionerna i omställningsarbetet varierar högst väsentligt mellan kassorna samt att
- kalkylerna alltjämt kännetecknas av bedömning av s.k. potentialer vars realiserbarhet måste bedömas som ytterst osäker, i synnerhet som effekterna kvantifieras flera år framåt i tiden (främst åren 2003–2006).

Det bör också noteras att de effektbedömningar som Statskontoret har tagit del av har formen av en strikt kostnads-/intäktsanalys. Övriga effekter med avseende på bl.a. effektivitet, likformighet och rättssäkerhet i handläggningen redovisas inte och heller inte de förväntade effekterna i arbetsorganisation, arbetsmiljö, servicenivå m.m. Dock kan Statskontoret konstatera att det för närvarande pågår ett arbete med att utveckla en modell för att bättre kunna följa upp effekterna av det kommande ärendehanteringsstödet och de nya arbetsprocesser som införs. Tanken är att modellen skall kunna användas för uppföljning av främst effekterna på resursutnyttjande, förändringar i arbetsmiljö och servicen till allmänheten. Det är, enligt Statskontorets mening, angeläget att den nya modellen snarast kan införas som ett konkret stöd i den fortsatta styrningen och uppföljningen av utvecklingsarbetet. Modellen prövas för närvarande med avseende på vissa ärendeslag.

I sin senaste rapport till regeringen redovisar RFV de uppskattade effekterna av Utvecklingsprogrammets hittillsvarande leveranser. Statskontoret bedömer att dessa leveransers nytta för själva handläggningen av försäkringsärenden är synnerligen begränsad och noterar, i likhet med RFV, att målen för leveranserna varit oklara och att effekterna av genomförda leveranser inte har mätts.

Enligt Statskontorets uppfattning innebär den första systemversion (version 1.31) som erbjuds försäkringskassorna främst att mängden papper kan minska, att ärenden kan fördelas och omfördelas med hänsyn tagen till bl.a. arbetsbelastning, att tillgängligheten till dokument ökar samt att systemet medför ett mer strukturerat arbetssätt. Däremot förefaller systemet ge ett mer begränsat stöd för själva handläggningen av försäkringsärenden. Enligt Statskontorets mening bör denna första systemversion närmast betraktas

som ett bassystem och en ny plattform för den fortsatta utvecklingen av nya stödsystem för verksamheten.

6 Konsekvenser för det nya pensionssystemet

Enligt RFV:s bedömningar har sommarens misslyckade introduktion av ÄHS (pilotversion 1.25) för förtida utbetalningar av pension fått till konsekvens att det nya pensionssystemet tills vidare utvecklas med utgångspunkt i den plattform som sedan ett par år införts till stöd för handläggningen ("Din Arbetsplats"). Därtill har resursanspråken vad gäller utvecklingen av det nya pensionssystemet getts förtur genom den senare tidens allt tydligare prioriteringar.

Bedömningen är alltså att det nya pensionssystemet skall kunna införas inom de tidsramar ursprungligen lagts fast. Dock konstateras att insatserna koncentreras till de funktioner som oundgängligen måste vara i bruk senast den 1 januari 2003, vilket i sin tur innebär att viss funktionalitet kan komma att införas vid en senare tidpunkt.

Statskontorets bedömning: Utvecklingen av det nya pensionssystemet sker sedan år 2000 utanför Utvecklingsprogrammet och omfattas inte av regeringens uppdrag till Statskontoret. Det finns dock skäl att något uppmärksamma sambandet som råder mellan utvecklingsprogrammet och utvecklingen av pensionssystemet. Sambandet rör, som tidigare nämnts, tillgången till utvecklingsresurser men har dessutom rört frågor rörande utvecklingsmiljö och teknisk plattform. Statskontoret har redan tidigare ställt sig bakom RFV:s beslut från den gångna sommaren, nämligen att tills vidare hålla isär utvecklingen av det prioriterade pensionssystemet från utvecklingen av ÄHS för att därmed eliminera de risker som hänger samman med ett beroende av ett ännu inte utvecklat och driftsatt system. Denna bedömning kvarstår.

Statskontoret noterar vidare att det för tillfället råder en viss osäkerhet beträffande det pågående utvecklingsarbetet. Osäkerheten rör främst vissa oklarheter vad gäller bestämningen av återstående arbetsmängd i förhållande till tillgänglig tid. Ett underlag för att närmare belysa projektets arbetsläge, kvarstående aktiviteter och resursbehov utarbetas för närvarande inom RFV Data. Resultatet av detta arbete förväntas föreligga vid det kommande årsskiftet. Parallellt med denna insats har utvecklingsarbetet i Sundsvall delvis omorganiserats i syfte att dels förbättra samordningen mellan delprojekten, dels förbättra dialogen med beställarorganisationen i Stockholm. Sammantaget finns det, enligt Statskontorets mening, skäl för regeringen att noggrant följa det fortsatta arbetet med det nya pensionssystemet.