



MISSIV

DATUM
2002-03-12
ERT DATUM
2002-01-17

DIARIENR
2002/31-5
ER BETECKNING
S2001/8027SF
S2001/10783/SF
S2001/10784/SF
S2002/353/ST

Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Granskning av IT-utvecklingen inom socialförsäkringens administration - Status i mars 2002

Bifogade rapport är den första i raden enligt regeringens uppdrag till Statskontoret att granska IT-utvecklingen inom socialförsäkringens administration. Uppdraget kan ses som ett följduppdrag till de granskningar som Statskontoret utfört under senare år.

I rapporten redovisar Statskontoret sina iakttagelser och bedömningar rörande dels utvecklingen av det nya pensionssystemet, dels utvecklingen av ett moderniserat handläggarsöd.

Underlaget för Statskontorets granskning utgörs av RFV:s rapport Uppdrag att redovisa utvecklingsarbetet av IT-stöd för pension och modernisering av handläggningen (dnr. 02167/2002) som överlämnats till regeringen samt den information som Statskontoret inhämtat genom bl.a. intervjuer med ansvariga och deltagare inom utvecklingsarbetet.

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

Återstående granskningar inom ramen för detta uppdrag kommer att redovisas för regeringen senast den 15 augusti och 29 november 2002.

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

Enligt Statskontorets beslut

Anders Dager



Granskning av IT-utvecklingen inom socialförsäkringens administration – Status i mars 2002

1 Sammanfattning

Den nya struktur för ledning och samordning av utvecklingsarbetet som införts sedan årsskiftet har, enligt Statskontorets mening, bidragit till att Riksförsäkringsverkets (RFV) rapportering rörande utvecklingsläget allmänt sett har förbättrats jämfört med tidigare rapporteringstillfällen. I vissa frågor är dock RFV:s redovisning något knapphändig, bl.a. vad gäller pensionsprojektet och den framtida finansieringen av handläggarsstödet. Detta föranleder Statskontoret att något fylligare kommentera utredningsläget än vad som annars skulle vara motiverat utifrån den senare tidens händelseutveckling.

Statskontorets bedömningar sammanfattas enligt följande.

Det nya pensionssystemet

Utvecklingen av IT-baserade rutiner till stöd för det reformerade ålderspensionssystemet är ur verksamhets- och resurssynpunkt det för närvarande ojämförligt mest kritiska utvecklingsprojektet inom socialförsäkringsadministrationen. Enligt Statskontorets mening är RFV:s redovisning av pensionsprojektet något knapphändig och ger inte en fullgod överblick över den aktuella utvecklingssituationen och de risker som föreligger.

Den osäkerhet som, enligt projektets egna bedömningar, tidigare rått beträffande mängden återstående aktiviteter fram till pensionsreformens ikraftträdande 1 januari 2003 har efter en genomlysning av projektet kunnat minska. I och med att kraven för version 1.0 har kunnat lösas har arbetet fått en ökad stabilitet samtidigt som genomförda förändringar i projektorganisationen har medfört en förbättrad samverkan mellan beställar- och utförarorganisationerna.

Projektets planering inriktas för närvarande helt på att IT-stödet för det nya pensionssystemet (version 1.0) skall kunna tas i drift i slutet av året. Statskontoret konstaterar att det trots en stark koncentration kring utvecklingen av de mest oundgängliga delarna av systemet återstår en betydande mängd



aktiviteter att genomföra under kort tid. Det innebär i sin tur att utrymmet för leveransförseningar och andra störningar är ytterst begränsat. Projektets mer samlade resultat i förhållande till uppställda mål kommer närmare att kunna avläsas i samband med den testverksamhet som enligt gällande planer skall vara avslutad vid det kommande halvårsskiftet.

Det system (version 1.0) som i ett första steg tas i drift omfattar den grundläggande funktionalitet som är nödvändig för att pensionsreformen skall kunna träda i kraft som planerat. Det innebär samtidigt att det system som inledningsvis introduceras omfattar en begränsad funktionalitet och nytta jämfört med de ursprungliga planerna för projektet. När den första systemversionen tagits i drift kvarstår uppgiften att fullfölja utvecklingen i de delar som bl.a. på grund av tidsbrist har fått läggas åt sidan inför driftstarten. Därtill skall läggas de insatser som krävs för att fullfölja utvecklingen av IT-stödet för det nya pensionssystemets s.k. följdreformer. Betydande resurser kommer således att behöva avdelas för utvecklingen av det nya pensionssystemet även efter det kommande årsskiftet. Detta medför att det resursmässiga utrymmet för andra utvecklingsinsatser alltjämt kommer att vara begränsat under de närmaste ett till två åren.

Det finns, enligt Statskontorets mening, skäl att ur såväl kostnadssynpunkt som effektivitetssynpunkt ifrågasätta den ytterst omfattande bemanningen av pensionsprojektet. Projektet sysselsätter för närvarande upp emot 500 personer, varav knappt hälften utgörs av inhyrda konsulter. Sannolikt kan inga omedelbara och omfattande åtgärder vidtas utan att äventyra arbetet inför den första driftsättningen. RFV bör dock i god tid se över projektorganisationen inför det därefter fortsatta arbetet och i anslutning till detta redovisa resursbehoven, inklusive den fortsatta konsultanvändningen, för de närmast kommande åren.

På kort sikt torde de största riskerna ligga i den begränsade tid som återstår för utveckling och tester av det nya systemet fram till driftstart. Övriga risker utgörs främst av kvarstående oklarheter beträffande kraven på det nya systemet, den ytterst omfattande projektorganisationen med därtill hörande risk för tröghet och ineffektivitet samt den osäkerhet som hänger samman med användningen av ny teknik. Tidigare påpekade risk för resurskonflikter mellan utvecklingen av pensionssystemet och utvecklingen av det nya handläggarstödet förefaller dock i dagsläget ha minskat väsentligt. Skulle situationen förändras, t.ex. med utgångspunkt i resultaten från den kommande testverksamheten, förutsätts att erforderliga resurser snabbt kan omfördelas till förmån för pensionsprojektet. För att möta risker och hot av olika slag bör, enligt Statskontorets uppfattning, RFV omgående genomföra en bred riskbedömning och utifrån denna redovisa en åtgärdsplan.

Det nya handläggarsstödet

Statskontoret bedömer att utvecklingen av det nya handläggarsstödet nu planeras, styrs och genomförs på ett betydligt mer realistiskt sätt än tidigare. Överväganden rörande det fortsatta arbetets inriktning, omfattning och tempo utgår i högre grad än tidigare från de faktiskt rådande förutsättningarna för utveckling och införande av nya system inom socialförsäkringsadministrationen. I linje med detta har introduktionen av pilotsystemet för ÄHS (1.3) vid försäkringskassan i Blekinge medfört att utvecklingsarbetet numera kan bedömas mot bakgrund av konkreta resultat snarare än utifrån tidigare långtgående och föga realistiska framtidsvisioner.

RFV redovisar i sin rapport ingen mer samlad bedömning av systemets effekter. Enligt projektet och företrädare för verksamheten bedöms dock användarna av pilotsystemet ha en i grunden positiv inställning till det nya systemet, trots vissa inledande problem rörande bristande prestanda, instabilitet i driften och begränsad funktionalitet. Därtill har vissa arbetsmiljöproblem uppmärksammats. En upprättade systemversion (1.31) skall enligt gällande planer spridas till landets övriga försäkringskassor under resten av året.

Statskontoret konstaterar att RFV står inför ett vägval vad gäller utvecklingen av därpå följande systemversion (1.4). Valet står främst mellan en fördjupad funktionalitet för de ärendeslag som nu omfattas av piloten respektive en breddning av systemet till att omfatta fler förmåner. Handlingsalternativen medför olika konsekvenser vad gäller verksamhetsnytta, resursbehoven inom RFV Data samt möjligheterna att snabbt kunna ta tillvara uppkomna effektiviseringsvinster. Ett slutligt ställningstagande rörande arbetets fortsatta inriktning förväntas ske innan sommaren.

Vid sidan av utvecklingen av det nya ärendehanteringssystemet fortgår utvecklingsarbetet inom områdena kundservice, teknik och säkerhet med inriktning på bl.a. interaktiva tjänster och infrastrukturutveckling.

Styrning

RFV:s planering och styrning av utvecklingsinsatserna har, enligt Statskontorets mening, förbättrats sedan utvecklingsprogrammets uppgifter överförts till linjeorganisationen. Även andra organisatoriska åtgärder inom såväl Pensionsprojektet som ÄHS-projektet har verkat i samma riktning. Den ökade realismen i utvecklingsarbetet bör leda till att förväntningarna hos i första hand försäkringskassorna framgent kan anta rimligare proportioner grundade på de reella förutsättningarna för utvecklingsarbetet och vad som därmed rent faktiskt kan komma att levereras vid olika tidpunkter.

Ett positivt inslag är att RFV i egenskap av systemägare nu påtar sig ett större ansvar för utvecklingsarbetet i stort. Enligt Statskontorets mening är



det väsentligt att kassorna på motsvarande sätt tar ansvar för de omställningsåtgärder och de övriga insatser som krävs för att ta emot och integrera de nya systemen i verksamheten.

Resurser och förväntade effekter

Enligt Statskontoret mening är de av RFV redovisade kalkylerna rörande det nya handläggarstödet alltfjämt osäkra – i synnerhet vad gäller de beräknade nettoeffekterna. Skälen för denna osäkerhet utgörs främst av att det ännu är oklart vilket handlingsalternativ som väljs inför det fortsatta utvecklingsarbetet, det resursmässiga beroendeförhållandet till den fortsatta utvecklingen och produktionssättningen av det nya pensionssystemet samt försäkringskassornas faktiska realiserande av de effektiviseringsmöjligheter som kan skapas. Mot bakgrund av den osäkerhet som råder finns det, enligt Statskontorets mening, skäl att ifrågasätta värdet av de kalkyler som RFV redovisar i sin rapport till regeringen.

När det gäller resurserna för det fortsatta utvecklingsarbetet konstaterar Statskontoret att RFV har för avsikt att under mars månad återkomma till regeringen i frågor rörande finansieringen utöver den sedan tidigare beviljade ramen på 207 miljoner kronor. Finansieringen av det fortsatta utvecklingsarbetet har således inte närmare redovisats i den rapport som RFV nyligen har överlämnat till regeringen och som utgör ett av underlagen för Statskontorets bedömningar i denna granskningsrapport.

Enligt Statskontorets mening är det positivt att RFV vidtar åtgärder i syfte att förbättra uppföljningen av utvecklingsinsatserna och kostnaderna för dessa. Det är av stor vikt att den uppföljningsmodell som introduceras även kommer till användning för uppföljning av försäkringskassornas omställningsarbete.

2 Uppdraget

Denna rapport är den första i raden enligt regeringens uppdrag (S2001/8027/SF, S2001/10783/SF, S2001/10784/SF, S2002/353/SF) till Statskontoret. Enligt uppdraget skall Statskontoret granska det utvecklingsarbete som bedrivs inom Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Utvecklingsarbetet omfattar dels insatser med anledning av det reformerade ålderspensionssystemet, dels utvecklingen av ett förbättrat IT-stöd för handläggning och utbetalning av förmåner. Granskningen skall även avse de kostnader som utvecklingsarbetet medför samt en bedömning av förväntade och uppnådda effekter avseende verksamhet och resursutnyttjande.



Granskningen skall ske med utgångspunkt i RFV:s roll som systemägare till de gemensamma systemen inom socialförsäkringsadministrationen samt i vad regeringen anger i RFV:s regleringsbrev för 2002 avseende utvecklingsarbetets bedrivande.

Redovisning av uppdraget skall göras till Socialdepartementet senast den 15 mars, den 15 augusti respektive den 29 november 2002.

Underlaget för denna rapport utgörs av tillgänglig projektdokumentation samt av diskussioner med ledning och deltagare i utvecklingsarbetet, företrädare för RFV:s IT-organisation samt ledningen för försäkringskassan i Blekinge. Kontakt har vidare tagits med Försäkringskassaförbundet (FKF). Statskontoret har också tagit del av rapporten Uppdrag att redovisa utvecklingsarbetet av IT-stödet för pension och modernisering av handläggningen (dnr.02167/2002) som RFV har överlämnat till regeringen den 26 februari 2002.

3 Pensionssystemet

Status

Enligt Statskontorets mening ger RFV:s beskrivning av pensionsprojektet inte en fullgod överblick över den aktuella utvecklingssituationen och de risker som föreligger. Skälet till att frågorna inte har behandlas mer utförligt i den rapport som Statskontoret har tagit del av och som utgör ett av underlagen för denna granskning är, enligt RFV, att verket i andra sammanhang har redovisat arbetsläget i pensionsprojektet för regeringen.

Den osäkerhet som rådde under hösten 2001, rörande främst mängden återstående aktiviteter fram till den planerade driftstarten i slutet av året, har efter en genomlysning av projektet och ett antal vidtagna åtgärder kunnat minska väsentligt. Utvecklingsarbetet har fått en ökad stabilitet efter genomförda förändringar i projektorganisationen, bl.a. vad beträffar ansvarsfördelningen mellan beställar- och utförarorganisationen. Därmed har även samordningen och samarbetet mellan olika delar av utvecklingsarbetet kunnat förbättras. I takt med att verksamhetskraven har kunnat läggas fast övergår beställarorganisationen till att i ökad utsträckning bistå RFV Data i utvecklingsarbetet och de därpå följande testerna av systemet. Utbildningsinsatser organiseras och genomförs parallellt.

RFV anger i sin rapport att kravspecifikationerna för det nya pensionsystemet slutfördes under 2001. Enligt den information som projektet lämnat till Statskontoret låstes kraven för den första systemversionen först i mitten av februari månad. Skälet är, enligt RFV, att vissa för arbetet styrande beslut fattades så sent som sommaren 2001. För pensionssystemet i



sin helhet återstår ett omfattande arbete innan den totala kravbilden rörande det reformerade pensionssystemet, inklusive dess följdreformer, har specificerats och lagts fast. Det gäller bl.a. rutinerna för inkomstprövning vid änkepension och indexuppräknning för förtidspension.

Det faktum att specifikationsarbetet ligger sent i tid utgör delvis en förklaring till att den relativa tidsnöd som projektarbetet för närvarande befinner sig i.

Sett till det utvecklingsarbete som för närvarande pågår är det naturligtvis av stor betydelse att kraven nu har lagts fast med avseende på den första systemversion (version 1.0) som skall tas i bruk. Utvecklingsarbetet kan därmed koncentreras på utveckling av den funktionalitet som oundgängligen måste vara i drift det kommande årsskiftet. Den långt drivna fokuseringen inför driftstart innebär att den första version som tas i drift närmast bör ses som en basversion med en ur verksamhets- och användarsynpunkt starkt begränsad funktionalitet.

Följande milstolpar har lagts fast rörande arbetet fram till den första driftstarten:

Datum	Händelse
15 maj	Utvecklingsarbetet avslutat och systemtester genomförd. Leveranser från delprojekten för samverkans- tester.
15 maj - 1 oktober	Samverkanstester och generalrepetition avseende utveckling, regelverk och handläggning.
1 oktober - 9 december	Förberedelser och genomförande av produktions- sättning, inklusive överföring av data från det gamla till det nya systemet. Det nya systemet (version 1.0) och dess innehåll har ersatt nuvarande pensions- system.
1 januari 2003	Den nya pensionsreformen träder i kraft.

När väl systemet (version 1.0) har tagits i drift återstår ett betydande utvecklingsarbete i syfte att inom ramen för kommande systemversioner genomföra dels de insatser som prioriterats ned inför driftstarten, dels de aktiviteter som rör det reformerade ålderspensionssystemets följdreformer.

Projektorganisation

Arbetet bedrivs sedan en tid inom ramen för ett tiotal delprojekt där varje delprojekt på beställarsidan har sin direkta motsvarighet på utförarsidan, vilket innebär att varje delprojektledare i Stockholmorganisationen har sin naturliga part i delprojektledaren inom samma område vid RFV Data. Därtill har beställar- och utförarorganisationerna numera en gemensam planering med gemensamma avstämningar. Arbetet i sin helhet leds av en



styrgrupp med företrädare för RFV:s pensionsavdelning, den nya IT-staben och RFV Data.

RFV:s pensionsavdelning är beställare och mottagare av det nya systemet och agerar därmed som leverantör visavi slutanvändarna, dvs. försäkringskassorna.

Enligt Statskontorets bedömning har de genomförda förändringarna sammantaget medfört förbättringar vad gäller ledning, samordning och uppföljning av utvecklingsarbetet.

Resurser

Utvecklingen av det nya pensionssystemet, inklusive följdreformerna beräknas av RFV under år 2002 uppgå till 428 miljoner kronor. I detta belopp ingår kostnader för utvecklingsinsatser rörande handläggarstöd, kundservice samt teknik och säkerhet motsvarande 68 miljoner kronor. Kostnaden för 2003 bedöms uppgå till totalt 153 miljoner kronor.

Statskontoret konstaterar att pensionsprojektet arbetar med en ytterst omfattande bemanning. Antalet sysselsatta personer (februari 2002) fördelade mellan projektets utförar- och beställarorganisation och personalkategorier framgår av följande tabell.

Projektenhet/ kategori	Egen personal	Inlånad personal	Konsulter	Total
Utförarorganisationen (RFV Data)	202		212	414
Beställarorganisationen (RFV Stockholm)	23	35 (FK)	21	79
TOTAL	225	35	233	493

Som framgår av tabellen sysselsätter pensionsprojektet totalt 493 personer varav huvuddelen (414 personer) hänförs till utförarorganisationen inom RFV Data. Av de totala personella resurserna utgörs nära nog hälften (233 personer) av inhyrda konsulter och resterande andel av egen respektive inlånad personal från försäkringskassorna.

Enligt Statskontorets bedömning riskerar den omfattande projektorganisationen och bemanningen att leda till administrativ tungroddhet och bristande effektivitet. För att inte äventyra arbetet fram till driftsättningen av den första systemversionen bedömer RFV att inga omfattande förändringar i projektorganisation och bemanning för närvarande bör vidtas. Enligt Statskontorets mening bör dock RFV inför det fortsatta arbetet noggrant analysera resursbehovet vad gäller såväl omfattning som kompetens. I detta ligger också behovet av att se över det fortsatta behovet av konsulter. Enligt

Statskontorets mening bör RFV i sin rapport i augusti månad till regeringen redogöra för resursbehoven under de närmast kommande åren.

Förväntade effekter

Den första versionen av det nya pensionssystemet har som mål att erbjuda det IT-stöd som oundgängligen krävs för att det reformerade ålderspensionssystemet skall kunna träda i kraft den 1 januari 2003. I en strikt prioritering har vissa lösningar som är kopplade till de s.k. följdreformerna men också andra verksamhetsstödande funktioner fått stå tillbaka inför den första systemintroduktionen. Den verksamhetsnytta och funktionalitet som erbjuds användarna inom ramen för den första systemversionen som tas i drift kommer därmed att vara mer begränsad än vad som ursprungligen avsågs. Enligt uppgift från projektet kommer version 1.0 att ha ett större inslag av manuella rutiner än vad som gäller för det nuvarande pensionssystemet. Det är naturligtvis av vikt att användarna av systemet ges en rättvisande bild av det system som inledningsvis tas i drift i syfte att bl.a. undvika en spridning av överdrivna förväntningar inför den planerade driftstarten.

Risker

Statskontoret konstaterar att det trots genomförda prioriteringar och bantningar återstår en betydande mängd aktiviteter att genomföra under den korta tid som återstår fram till driftstart. Själva omfattningen av och komplexiteten i de frågor som projektet har att hantera utgör självfallet en risk i sig. Mer specifikt kan riskerna för projektet främst hänföras till återstående oklarheter beträffande kravbild och den begränsade tiden för utveckling och testverksamhet. Den mycket stora projektorganisationen kan också medföra styrproblem, ineffektivitet och tröghet vilket kan vara särskilt besvärande när tidplanen är pressad. Det faktum att det nya pensionssystemet utvecklas på en ny teknisk plattform ökar självfallet risken för oförutsedda tekniska problem.

För att möta risker och hot av olika slag bör RFV omgående genomföra en bred riskbedömning utifrån ett antal i förväg väl definierade riskscenarier och utifrån dessa redovisa en åtgärdsplan. Statskontoret bedömer således att den riskanalys som RFV beslutat genomföra utifrån vad som snarast liknar ett beredskapsperspektiv bör kompletteras med en riskbedömning av ett bredare spektrum av hotbilder. Det bör i detta sammanhang påpekas att projektets samlade resultat först kan avläsas i samband med testverksamheten och den planerade generalrepetitionen under den kommande hösten.

När det gäller tidigare påpekade risker för resurskonflikter mellan utvecklingen av pensionssystemet å ena sidan och ÄHS-utvecklingen och andra utvecklingsaktiviteter å den andra förefaller problemet ha minskat. För dagen bedömer ledningen för Pensionsprojektet att man förfogar över de resurser som krävs för det återstående arbetet. Skulle däremot allvarliga

händelser inträffa får resurser omfördelas i den utsträckning pensionsutvecklingen så kräver. Det innebär att övriga utvecklingsinsatser, däribland ÄHS-utvecklingen, måste planeras med hög beredskap för att vid behov överlåta resurser, främst i form av nyckelpersoner, till förmån för pensionsprojektet. Statskontoret bedömer att det inom ÄHS-projektet och enheten för eTjänster finns en hög medvetenhet i denna fråga, vilket också stärker Statskontorets intryck av att tidigare beslutade prioriteringar nu har fått fullt genomslag på samtliga beslutsnivåer.

Avslutningsvis föreslår Statskontoret att RFV, senast i samband med sin rapport till regeringen i augusti månad, återkommer med en mer detaljerad redogörelse och analys av det arbete som återstår inför driftsättningen av det nya pensionssystemet. Därtill bör RFV redovisa en närmare beskrivning av de risker som föreligger och hur eventuella hot skall hanteras och förebyggas.

4 Det nya handläggarstödet

Status

Utvecklingen av det nya handläggarstödet har löpt vidare efter den problemfyllda introduktionen av den första pilotversionen (ÄHS 1.25) sommaren 2001. En rättad version (ÄHS 1.3) avseende ärendeslagen sjukpenning, rehabiliteringssamordning och tillfällig föräldrapenning har under vintern successivt introducerats vid försäkringskassan i Blekinge. Efter genomförda korrigeringar och kompletteringar är avsikten att under innevarande år sprida systemet (version 1.31) till landets samtliga försäkringskassor.

Introduktionen av version 1.3 är, enligt Statskontorets mening, den första mer betydelsefulla leveransen av verksamhetsstödjande system under senare år. Därmed finns nu möjligheter att bedöma såväl utvecklingsarbetets inriktning som resultat utifrån rent faktiska förhållanden.

Användarna av pilotsystemet förefaller i grunden ha en positiv inställning till systemet trots de problem som gjort sig gällande. De problem som har konstaterats har främst rört

- tröghet i systemet (bl.a. nedtyngda gruppkorgar)
- driftproblem
- dålig läsbarhet beträffande inskannade dokument (avser såväl läsbarhet på skärm som vid utskrift)
- bristande användarvänlighet (bl.a. allt för få kortkommandon).

Vissa arbetsmiljöproblem har även uppmärksammats, bl.a. som följd av att systemet uppfattas som starkt styrande för handläggningen med därtill hörande risk för monotoni i arbetet.

Initiala problem kopplade till bl.a. produktionssättningen av pilotsystemet åtgärdas löpande medan andra får hanteras inom ramen för den upprättade systemversion som enligt gällande planer skall spridas till samtliga försäkringskassor. Ett allmänt intryck är att RFV Data har haft en hög beredskap och omgående kunnat ta hand om uppkomna problem i samband med driftstarten.

Bland de positiva effekter som hittills kunnat noteras bör nämnas ett minskat pappersflöde, förbättrade möjligheter att fördela ärenden mellan handläggarna samt ett mer enhetligt arbetssätt.

Statskontoret konstaterar att RFV står inför ett vägval inför det fortsatta utvecklingsarbetet. Valet står mellan en betoning av en fördjupad funktionalitet för de ärendeslag som omfattas av den inledande piloten och en breddning av systemet till att omfatta fler förmåner. RFV:s ambition är att vid halvårsskiftet ha klargjort inriktningen för det fortsatta arbetet. De olika handlingsalternativen medför olika konsekvenser vad gäller bl.a. resursbehoven inom RFV Data, takten i den s.k. utrullningen till övriga försäkringskassor samt möjligheten att i synnerhet i närtid realisera de rationaliseringsmöjligheter som skapas.

Vid sidan av utvecklingen av ÄHS konstaterar Statskontoret att utvecklingen av interaktiva tjänster löper vidare enligt uppgjorda planer. Internet-satsningarna följer den strategi som tidigare lagts fast, vilket innebär att satsningarna tills vidare avgränsas till att omfatta visst stöd för handläggningen av föräldraförsäkringen (TFP och därefter FP). En pilotverksamhet planeras under våren. Därtill pågår vidare utveckling av infrastrukturen för systemstöd och kommunikation inom socialförsäkringsområdet, förbättrad säkerhet, utökad servicetelefoner samt pilotförsök rörande stödfunktioner för kundtjänst. Aktiviteterna är av delvis olika karaktär och med olika kopplingar till annat pågående utvecklingsarbete inom IT-området. Sammantaget är insatserna ägnade att skapa de nödvändiga förutsättningarna för utveckling och införande av nya verksamhetsstödjande system och rör allt ifrån förstudier till genomförande av samordningslösningar mellan system och verksamhet. Exempel på sådana aktiviteter utgörs av elektronisk överföring av sjukanmälan från arbetsgivare och läkarintyg från hälso- och sjukvården.

Projektorganisation

Utvecklingsarbetet leds och samordnas sedan årsskiftet av den nya IT-staben och RFV:s enheter för eTjänster och Kontorsstöd. Till denna organisation finns kopplade ett antal råd för i första hand samordning och samverkan mellan berörda intressenter.

Det operativa arbetet inom ÄHS-projektet leds av en styrgrupp med företrädare för enheten för eTjänster, RFV:s sakenheter, den nya kontorsstöds-

enheten och RFV Data. Enligt Statskontorets bedömning har de förändringar som genomförts i ledningsorganisationen på kort tid medfört att styrningen av utvecklingsarbetet har kunnat förbättras samtidigt som själva ansatsen för utvecklingsarbetet präglas av tilltagande realism. Enligt Statskontorets mening är det väsentligt att kassorna på motsvarande sätt tar ansvar för de omställningsåtgärder och de övriga insatser som krävs för att ta emot och integrera de nya systemen i verksamheten.

Aktuella planer

Enligt gällande planer skall den nu introducerade piloten i en korrigerad version (version 1.31) rullas ut till samtliga försäkringskassor. Målet är att spridningen skall vara avslutad i oktober månad 2002, vilket förutsätter att hittills uppdagade fel kan åtgärdas och att utvecklingen av kvarvarande funktioner för bl.a. årsskifteshantering, uppföljningsrutiner, utökad funktionalitet för rehabiliteringssamordning slutförs. En slutlig spridningsplan skall fastställas efter samråd med försäkringskassorna.

Den där på följande vidareutvecklingen av ÄHS finns dokumenterad i en slutrapport ÄHS – Vidareutveckling 2002-2004 (2001-12-12). Rapporten behandlar bl.a. inriktning och organisering av kommande utvecklingsinsatser med sikte på version 1.4 samt mer övergripande riktlinjer för utvecklingen av ÄHS version 2.0.

Det långsiktiga målet för version 2.0 är bl.a. att handläggaren med stöd av systemet skall ha en komplett bild av den enskildes totala försäkringssituation med där till hörande möjligheter att validera, kontrollera och följa upp varje händelse i ett försäkringsärende. Detta förutsätter att nuvarande försäkringssystem är väl integrerat med det nya handläggarstödet, vilket innebär att version 2.0 måste planeras och genomföras med utgångspunkt i en strategi rörande den långsiktiga hanteringen av det tekniska s.k. "arvet". Den preliminära målsättningen är att version 2.0 skall kunna spridas till försäkringskassorna under det sista kvartalet 2003.

Sammanfattningsvis konstaterar Statskontoret att planeringen för 2002 tar fasta på vidareutveckling och spridning av den första versionen av det nya handläggarstödet samtidigt som den närmare planeringen inför 2003 och framåt ännu är osäker.

Försäkringskassornas omställningsarbete

Försäkringskassan i Blekinge utgör modellkontor för det pilotsystem som nyligen tagits i drift. Enligt Statskontorets mening är det av stor vikt att de erfarenheter som kunnat vinnas i Blekinge noggrant tas tillvara inför den förstående spridningen av systemet till övriga försäkringskassor. För detta krävs att erfarenheterna analyseras och dokumenteras så att de kan ligga till grund för planeringen av den s.k. utrollningen under 2002. Statskontoret



noterar att insatserna inom Blekingekassan har rönt stort intresse bland övriga kassor.

Med erfarenheterna från pilotverksamheten som grund bör gemensamma mål och riktlinjer för kassornas omställningsarbete läggas fast så att verksamhetsutvecklingen kan ske i samspel med de nya IT-system som över tiden introduceras. Enligt Statskontorets mening är det positivt att RFV i sin egenskap av systemägare intagit en mer aktivt styrande roll i det fortsatta utvecklingsarbetets olika moment. Därtill konstaterar Statskontoret att ett särskilt forum för samordning har skapats genom den omställningsgrupp som bildats med företrädare för RFV, försäkringskassorna och de fackliga organisationerna.

Det är av stor vikt att de samlade aktiviteterna, inklusive de åtgärder som vidtas inom försäkringskassorna i samband med utrullningen av det nya systemet, noga följs upp med avseende på såväl kostnader som effekter. Den uppföljningsmodell för effektbedömning som utarbetats inom RFV bör kunna utgöra ett viktigt inslag i detta.

Resurser

Investeringsvolymen för handläggartöd, kundservice samt teknik och säkerhet uppgår till 195 miljoner kronor under 2002, varav 68 miljoner finansieras via s.k. NYP-lån och resterande 127 miljoner av försäkringskassorna.

Statskontoret konstaterar att RFV i sin senaste rapport till regeringen har reviderat tidigare kostnadsberäkningar högst väsentligt. Enligt denna bedömer RFV nu att de totala kostnaderna för utvecklingen (centrala kostnader + försäkringskassornas kostnader) uppgår till 1 994 miljoner kronor för hela perioden 2000-2005. I de totala kostnaderna ingår centrala kostnader för bl.a. anskaffning av utrustning, licenser, drift och förvaltning samt försäkringskassornas kostnader för främst den s.k. omställningen. Enligt Statskontoret finns det skäl att ifrågasätta omfattningen av de kostnader som rör försäkringskassornas åtgärder med anledning av kompetensutveckling, avveckling och mobilisering. Dessa kostnader uppgår, utan att närmare preciseras, till sammanlagt 589 miljoner kronor för perioden 2000-2005.

De kalkylerade kostnaderna måste, enligt Statskontorets mening, ses som preliminära och anpassas till det vägval RFV står inför beträffande utrullning på bredden/fördjupning av redan levererad funktionalitet. Ett ställningstagande i denna fråga förväntas, som nämnts, ske innan sommaren.

Statskontoret har tidigare konstaterat brister vad gäller RFV:s kostnadsuppföljning beträffande utvecklingsarbetet. Det är angeläget att RFV kommer tillrätta med dessa brister så att kostnader kan hänföras och fördelas mellan olika projekt, aktiviteter och finansieringskällor. Uppgiften att

samlat redovisa och följa upp utvecklingsinsatserna ligger i den nya organisationen, såvitt Statskontoret kan förstå, på den nya IT-staben.

Finansieringen av utvecklingsinsatserna rörande handläggarstödet sker främst via den särskilda anslagspost 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, vilket i sin tur innebär att finansieringen av utvecklingsarbetet är säkerställd upp till angiven nivå.

Konstruktionen med den särskilda anslagsposten förefaller medföra att försäkringskassornas budgeterade omställningskostnader riskerar att snedvridas i ambitionen att undvika de "låsnings effekter" som uppstår genom en omfördelning från anslagspost 1 till anslagspost 2 ("utvecklingsposten"). De väsentligt lägre omställningskostnader (- 40 miljoner kronor jämfört med bedömningen 2001) som RFV redovisar i sin rapport till regeringen kan, enligt Statskontorets mening, vara ett tecken på att så skett.

Utöver den särskilda anslagsposten för utvecklingsfrågor har regeringen fattat beslut rörande en anslagskreditsnivå på maximalt 10 %, vilket tillsammans med ovan nämnda anslagspost utgör det samlade resursutrymmet för utvecklingsaktiviteterna i de delar som rör utvecklingen av det nya handläggarstödet. Enligt RFV:s rapport uppgår behovet av anslagskredit som högst till 12 % (år 2004). Statskontoret konstaterar att RFV har för avsikt att under mars månad återkomma till regeringen rörande finansieringen av det fortsatta utvecklingsarbetet utöver redan den beviljade ramen på 207 miljoner kronor.

Statskontoret noterar att en särskild arbetsgrupp (FINIT-projektet) har haft till uppgift att analysera den finansiella situationen rörande utvecklingen av främst det nya handläggarstödet. I uppgiften har även legat att bedöma eventuella osäkerheter vad gäller kommande leveranser samt försäkringskassornas kostnader i samband med introduktionen av nya system. Gruppens slutsatser finns redovisade i en rapport (Dnr 11393/2001, daterad 2001-12-06) till RFV:s direktion. Resultatet har kommit till användning dels vid utvecklingen av tidigare nämnda uppföljningsmodell, dels i samband med bildandet av den gemensamma s.k. omställningsgruppen.

Statskontoret har tidigare bedömt resursbasen för utveckling av handläggarstödet, interaktiva tjänster m.m. som den post som återstår när i första hand utvecklingsresurserna för det nya pensionssystemet har säkerställts. Det innebär i sin tur att överväganden rörande den fortsatta utvecklingen av handläggarstödet måste ta sin utgångspunkt i de resurser som står till förfogande när väl erforderliga resurser har avdelats för genomförande av pensionsreformen. Ytterligare behov av omfördelningar till förmån för pensionsprojektet kan inte uteslutas, i synnerhet vad gäller att säkra till-

gången till vissa nyckelfunktioner. Statskontoret bedömer att det finns en sådan beredskap inom ÄHS-projektet och enheten för eTjänster.

Sammantaget bedömer Statskontoret 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. Ökad klarhet rörande de resursmässiga förutsättningarna för utvecklingsarbetet bör medföra en ökad stabilitet vid planeringen av det fortsatta utvecklingsarbetet.

Förväntade effekter

Enligt RFV:s aktuella bedömningar uppgår den s.k. effektiviseringspotentialen för åren 2000-2005 till totalt 915 miljoner kronor (brutto) samtidigt som de totala kostnaderna för samma period beräknas uppgå till 1 994 miljoner kronor. Skillnaden, uttryckt som den totala nettoeffekten för perioden 2000–2005, beräknas av RFV till - 1 079 miljoner kronor. Den ackumulerade nettoeffekten för hela kalkylperioden bedöms således bli negativ. Break-even, dvs. den tidpunkt då den negativa nettoeffekten övergår till att vara positiv infaller, enligt redovisade kalkyler, mellan år 2004 och 2005.

Enligt Statskontorets bedömning är kalkylerna alltför osäkra – i synnerhet vad gäller de beräknade nettoeffekterna på flera års sikt. Grunden för denna osäkerhet utgörs dels av att det är oklart vilka effekter som den första versionen ger, dels av att det ännu är oklart vilket handlingsalternativ som väljs inför det fortsatta utvecklingsarbetet. Det finns också oklarheter beträffande det resursmässiga beroendet till utveckling och produktions sättning av det nya pensionssystemet samt försäkringskassornas möjligheter att rent faktiskt realisera de effektiviseringsmöjligheter som skapas. Enligt Statskontorets mening är osäkerheten rörande de förväntade effekterna i slutet av kalkylperioden så stor att värdet av att överhuvudtaget redovisa en sådan bedömning måste ifrågasättas.

Det har inte redovisats några slutsatser beträffande systemets effekter på vare sig resursutnyttjande eller verksamheten som sådan med ledning av pilotverksamheten i Blekinge (version 1.3). En sådan bedömning får, enligt vad som framgår av RFV:s rapport, i ett första steg anstå tills dess att en rättad version (1.31) har getts en bredare spridning bland försäkringskassorna. De effekter som därmed förväntas utgörs främst av 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 inte något ytterligare stöd för själva handläggningen av försäkringsärenden. Det rationaliseringsutrymme som skapas genom den första systemversion som sprids skall naturligtvis tas till vara även om effekterna på kort sikt inte

kan förväntas ge några mer betydande genomslag i verksamheten eller vad gäller socialförsäkringsadministrationens totala kostnader.

Statskontoret konstaterar, som nämnts, att det för närvarande pågår ett arbete med att införa 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.

Trots kvarvarande brister vad gäller de redovisade effekterna kvarstår intrycket att RFV - i jämförelse med tidigare redovisade bedömningar - nu visar en betydligt större återhållsamhet i bedömningarna angående de system som avses levereras.

Övriga kostnader

I en tidigare rapport pekade Statskontoret på risken för en allt snabbare ökning av socialförsäkringsadministrationens totala IT-kostnader. Bedömningen grundade sig bl.a. på den snabba tillväxten av RFV Datas resurser, framtida krav på förvaltning av såväl befintliga som nya system och på behovet av att på sikt avveckla nuvarande tekniska infrastruktur ("arvet"). Till detta skall läggas betydande kostnader i samband med ett eventuellt införande av Euron.

Statskontoret kan konstatera att den nya IT-staben har uppmärksammat frågorna samt att olika aktiviteter har inletts med avseende på den långsiktiga hanteringen av arvet och de ytterligare förberedelser som krävs inför ett eventuellt införande av den nya valutan Euro. De frågor som hanteras i det s.k. Systemförnyelseprojektet förefaller röra de mest betydelsefulla strategiska frågorna rörande den framtida IT-verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen.

Risker

I takt med att ambitionerna har tonats ned och planeringen i allt högre utsträckning beaktar de reella förutsättningarna för utvecklingsarbetet har riskerna också minskat. De risker som särskilt bör uppmärksammas rör risken för underskattning av de tekniska problem som kan uppstå vid en snabb utrullning av den första spridningsversionen 1.31 och risken för ytterligare förseningar mot bakgrund av den nödvändiga fokuseringen på utvecklingen av det nya pensionssystemet och det därmed begränsade resursutrymmet för det nya handläggarstödet. Detta resursutrymme kan om det visar sig vara nödvändigt komma att begränsas ytterligare efter en eventuell resursomfördelning till förmån för pensionsprojektet. Under alla omständig-

heter går det inte att förvänta sig att samtliga kassor i samband med den förestående utrullningen kan erbjudas det omfattande stöd som RFV Data tillhandahållit försäkringskassan i Blekinge i samband med den första systemintroduktionen. Hänsyn till detta måste tas i samband med den planerade utrullningen av systemet.

Riskerna med utveckling och införande av det nya handläggarstödet bedöms sammanfattningsvis främst röra

- Tekniska problem i samband med en bred utrullning av det nya systemet under en begränsad tidsperiod.
- Konsekvenserna av en ytterligare omfördelning av utvecklingsresurser för att säkerställa utvecklingen och driftsättningen av det nya pensions-systemet.
- Resurskonflikter vid samtidig produktionssättning av flera system
- Förseningar vad gäller spridning av ÄHS med därtill hörande senareläggning av realiseringsbara effekter.
- Begränsad verksamhetsnytta och överskattning av de reella rationaliseringsmöjligheterna.

5 Övergripande styrning

I och med att det tidigare Utvecklingsprogrammet lades ned vid årsskiftet har det övergripande ansvaret för utvecklingsfrågorna fullt ut förts till den nya linjebaserade IT-organisationen inom RFV och till den nya IT-staben i synnerhet. Trots den nya organisationens komplexitet och vissa kvarvarande oklarheter vad gäller bl.a. roller och ansvarsfördelning har, enligt Statskontorets mening planeringen, samordningen och styrningen av utvecklingsinsatserna på kort tid förbättrats i viktiga delar. Det tydligaste tecknet på detta är att tidigare långt drivna förväntningar vad gäller utvecklingstakt och framtida effekter har ersatts av en betydligt mer realistisk uppfattning om utvecklingsarbetets förutsättningar, mål och konsekvenser. Även på den operativa projektnivå har förändringar vidtagits vilket medfört att samordningen mellan utvecklingsarbetets olika delar och den nödvändiga samverkan mellan berörda aktörer har kunnat förbättras.

Ytterligare förbättringar bör kunna åstadkommas i takt med att erfarenheter kan vinnas och läggas till grund för att ytterligare trimma organisation och arbetsformer för utvecklingsarbetet. I linje med detta bör, enligt Statskontorets mening, de i sammanhanget centrala enheterna för eTjänster och Kontorstöd, som i dagsläget sorterar under RFV:s informationsavdelning respektive administrativa avdelning, ges mer självständiga roller med ett väl definierat ansvar inom ramen för RFV:s organisation. Likaså bör försäkringsavdelningarnas ansvar för IT-frågorna få ett tydligare genomslag.



Vidtagna åtgärder inom RFV:s linjeorganisation och inom de enskilda projekten är nödvändiga men inte tillräckliga förutsättningar för att det fortsatta arbetet skall bedrivas med framgång. Därtill krävs att RFV i egenskap av systemägare påtar sig en aktivt ledande roll i utvecklingsarbetet som helhet samtidigt som försäkringskassorna på det lokala planet med kraft bedriver ett fortsatt utvecklingsarbete.