



MISSIV

DATUM
2002-08-13
ERT DATUM
2002-01-17

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

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

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

Bifogade rapport är den andra i raden enligt regeringens nu aktuella uppdrag till Statskontoret att granska IT-utvecklingen inom socialförsäkringens administration.

Statskontoret konstaterar att RFV i sin rapport till regeringen i vissa centrala frågor har valt att endast översiktligt redovisa sina bedömningar av utvecklingsläget och istället hänskjuter dessa till nästkommande rapporteringstillfälle i november månad. Det rör bl.a. uppdateringar av tidigare redovisade kalkyler och förväntade effekter, bedömningen av framtida investeringsvolymer samt redovisning av utfallet av den första effektmätning som genomförts vid halvårsskiftet. När det gäller riskbedömningar inför driftsättningen av det nya pensionssystemet hänvisar RFV till den beredskapsplan som utarbetats utan att i sin rapport närmare redogöra för vilka risker som särskilt bör uppmärksammas. Även beträffande inriktningen och planeringen av det fortsatta utvecklingsarbetet rörande såväl det nya pensionssystemet som det nya handläggarstödet har RFV för avsikt att återkomma vid ett senare tillfälle.

Att RFV i den nu aktuella rapporten väljer att inte redogöra för samtliga aspekter av utvecklingsarbetet begränsar naturligtvis Statskontorets möjligheter att närmare bedöma den totala utvecklingssituationen. Kompletterande uppgifter har dock i möjligaste mån inhämtats för att ändå göra de bedömningar som redovisas i denna rapport så heltäckande som möjligt.

Underlaget för Statskontorets granskning utgörs av RFV:s rapport Rapportering av Riksförsäkringsverkets utvecklingsarbete beträffande pension och modernisering av handläggningen (dnr. 02167/2002) som nyligen överlämnats till regeringen. Därtill har Statskontoret tagit del av RFV:s skrivelse till regeringen (dnr. 4045/2002) rörande försäkringskassornas omställningsarbete m.m. Övrig information har inhämtats via tillgänglig projektdokumentation och genom intervjuer med ansvariga och deltagare i utvecklingsarbetet.



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

Återstående granskning inom ramen för detta uppdrag kommer att redovisas för regeringen senast den 29 november 2002.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för enheten för utvärderingsfrågor, 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 augusti 2002

1 Sammanfattning

Arbetet med det nya pensionssystemet har försenats ytterligare samtidigt om kostnaderna har ökat. Under de fåtal månader som återstår innan den nya pensionsreformen träder i kraft måste full uppmärksamhet riktas mot kvarvarande utveckling, tester och driftsättning av det nya pensionssystemet. Införandet kommer, enligt Statskontorets bedömning, att ställa betydande krav på i synnerhet RFV Datas resurser för driftsättning och produktion. En viktig uppgift är att minimera riskerna för ytterligare störningar och förseningar i arbetet. Utrymmet för korrigeringar i arbetsformer och arbetssätt inför driftstarten är dock i det närmaste obefintligt.

Samtidigt som utvecklingen av pensionssystemet är inne i ett kritiskt skede pågår spridningen av det nya handläggarsstödet (ÄHS) till landets försäkringskassor. Efter ytterligare tidsförskjutningar beräknas nu spridningen pågå fram till och med november månad trots att det fjärde kvartalet sedan tidigare reserverats för produktionssättning av det nya pensionssystemet. Enligt Statskontorets bedömning finns det starka skäl att ifrågasätta ett parallellt drifttagande av det nya pensionssystemet och det nya handläggarsstödet. Att ÄHS-systemet ännu inte uppvisat fullgod kvalitet och i sin nuvarande form knappast kan förväntas ge annat än begränsade effekter för verksamheten och resursutnyttjandet förstärker detta intryck.

Beträffande såväl det nya pensionssystemet som det nya handläggarsstödet råder osäkerhet om IT-stödets långsiktiga effekter på själva verksamheten och därmed också om det framtida resursbehovet.

Enligt Statskontorets mening har vare sig de ytterligare ambitionsminskningar som genomförts vad gäller det systemstöd som inledningsvis erbjuds verksamheten eller genomförda förbättringar vad gäller organisation och styrning av utvecklingsarbetet förmått kompensera för de grundläggande problemen i utvecklingsarbetet. De åtgärder som har vidtagits inom såväl Pensionsprojektet som ÄHS-projektet har, enligt Statskontorets mening, varit nödvändiga men inte tillräckliga för att komma tillrätta med problemen i det pågående utvecklingsarbetet.

2 Uppdraget

Denna rapport är den andra 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 år 2002 avseende utvecklingsarbetets bedrivande.

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

3 Pensionssystemet

Status

Med endast några få månader kvar innan den nya pensionsreformen träder i kraft konstaterar Statskontoret att projektet dras med såväl förseningar som betydande kostnadsökningar jämfört med vad som tidigare redovisats. Problemen har sin grund i bl.a. missbedömningar vad gäller återstående tid och arbetsuppgifter, sent fastställda tilläggskrav som grund för konstruktionsarbetet samt oklarheter rörande regelverket och dess tolkningar. Därtill anger RFV något förvånande bristande kännedom om de nuvarande systemens uppbyggnad och funktionalitet som en besvärande omständighet i sammanhanget.

Vissa delleveranser för samverkanstest ligger sent i tid. Det gäller främst vitala delar av ålderspensionssystemet (ÅP37 och ÅP38) samt delsystem för s.k. nettoberäkningar av pensionsbelopp. Först när dessa leveranser skett kan fullskaliga samverkanstester genomföras, vilket i sin tur får till följd att tidsmarginalerna för den s.k. generalrepetitionen ytterligare krymper. Senast i mitten av oktober bör, enligt projektets uppfattning, förberedelsearbetet rörande produktionssättningen vara avslutat så att nödvändiga korrigeringar kan genomföras inför det s.k. lyftet¹ i början av december månad.

¹ Tidpunkten då det nuvarande pensionssystemet fullt ut ersätts av det nya.



För att i så hög grad som möjligt säkerställa att den nya pensionsreformen skall kunna träda ikraft som planerat har systemstödet (version 1.0) skalats ner ytterligare, vilket i sin tur innebär att de manuella inslagen i handläggningen inledningsvis blir avsevärt större än vad som tidigare planerats.

Innan samtliga delprojekt har överlämnat sina resultat för samverkanstester och resultaten av generalrepetitionen föreligger går det inte att närmare bedöma i vad mån systemet i sin helhet uppfyller de grundläggande krav som den nya pensionsreformen ställer. Utrymmet för leveransförseningar och andra störningar har begränsats ytterligare jämfört med Statskontorets föregående rapport i mars månad.

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

Av RFV:s rapport går inte att utläsa vilka aktiviteter som skall genomföras under år 2003 och senare för att det nya pensionssystemet skall vara komplett.

Projektorganisation

Enligt Statskontorets bedömning har de sedan tidigare genomförda förändringarna i projektets organisation sammantaget medfört förbättringar vad gäller främst uppföljning och samordning av olika aktiviteter. Ambitionen att beställarorganisationen skulle övergå till att i ökad utsträckning bistå RFV Data i utvecklingsarbetet och de därpå följande testerna av systemet i takt med att verksamhetskraven har lagts fast har dock inte kunnat fullföljas i den utsträckning som varit önskvärt.

Den tidigare planerade avvecklingen av projektet har inte kunnat genomföras som tänkt beroende på omfattningen av det arbete som återstår fram till driftstarten. Det innebär att projektet alltjämt arbetar med en ytterst omfattande bemanning.

För att inte äventyra arbetet fram till den planerade driftsättningen bedömer RFV att inga omfattande förändringar i projektorganisation och bemanning för närvarande bör genomföras. Däremot är avsikten att under hösten överföra vissa uppgifter från projektet till den ordinarie linjen och förvaltningsorganisationen så att projektet under nya former fullt ut skall kunna koncentrera insatserna på återstående arbetsuppgifter fram till driftstart. Enligt Statskontoret mening är det angeläget att RFV snarast till regeringen redogör för resursbehoven under de närmast kommande åren och därvid även redogör för hur och i vilken takt projektet skall avvecklas.

Med tanke på den aktuella utvecklingssituationen och den hårda tidspress som råder finns det, enligt Statskontorets mening, i dagsläget inget egentligt



utrymme för korrigeringar vad gäller arbetets bedrivande. Däremot finns det skäl för RFV att när väl systemet tagits i drift noggrant utvärdera såväl uppnådda resultat som det sätt på vilket arbetet har bedrivits.

Resurser

De totala kostnaderna för det nya pensionssystemet bedöms av RFV² uppgå till totalt 1,5 miljarder kronor för perioden 1995-2002. Kostnaderna för år 2003 beräknas uppgå till 170 miljoner kronor, vilket är högre än den bedömning som RFV gjorde i samband med Statskontorets föregående rapport (153 miljoner kronor).

Statskontoret noterar att utvecklingen av det nya pensionssystemet – i jämförelse med vad som tidigare redovisats för regeringen – kraftigt har överskridit sin budget. Som en följd av detta har RFV under våren begärt ytterligare 200 miljoner kronor för återstående utvecklingsarbete rörande dels ålderspensionssystemet (75 miljoner kronor), dels de s.k. följdreformerna (125 miljoner kronor). Frågan bereds för närvarande inom Socialdepartementet.

Orsaken till de ökade resursbehoven tycks stå att finna i tidigare missbedömningar rörande utvecklingsarbetets omfattning och komplexitet samt i att kraven på det nya systemet i vissa fall inte har kunnat lösas inom utsatt tid och i andra fall inte varit heltäckande. Detta har bl.a. fått till följd att den planerade avvecklingen av projektets bemanning och därmed dess kostnader inte har kunnat inledas som tänkt. Därtill har regelverket och dess konsekvenser varit föremål för omfattande analyser, vilket föranlett resurskrävande rättningar och korrigeringar av redan utvecklade lösningar.

Som underlag för bedömningar beträffande det fortsatta resursbehovet bör RFV, enligt Statskontorets mening, snarast redogöra för omfattningen av det kvarstående arbetet och därmed även resursbehoven på såväl kort som lång sikt. Redogörelsen bör även omfatta en avvecklingsplan för projektet i sin helhet.

Förväntade effekter

Den första version av det nya pensionssystemet som tas i drift 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. Den funktionalitet som erbjuds användarna inom ramen för denna första systemversion kommer att vara än mer begränsad än vad som kunde bedömas vara fallet vid tidpunkten för Statskontorets föregående rapport till regeringen.

Det system (version 1.0) som införs vid årsskiftet är att betrakta som en basversion vars främsta syfte är att klara utbetalningarna av de nya pensionerna.

² RFV:s skrivelse till regeringen 2002-06-07 "RFV:s utveckling av IT-stöd för Pensionssystemet – Tillkommande resursbehov".



Först efter ett omfattande kompletterande utvecklingsarbete (med bl.a. följd-reformerna) under 2003 och 2004 kommer det nya pensionssystemet att vara komplett vad gäller omfattning och innehåll. Betydande resurser kommer således att behöva avdelas för utveckling och införande av återstående delar av pensionssystemet även efter det kommande årsskiftet.

Det faktum att det nya pensionssystemet är utformat med utgångspunkt i ett helt nytt regelverk, att systemet är konstruerat och driftsatt i en ny teknisk miljö med därtill hörande risk för bl.a. driftstörningar och dessutom introduceras med begränsad funktionalitet kan leda till att belastningen på de cirka 3 000 anställda som främst berörs kan komma att öka. I sin rapport utgår RFV från att dessa förhållanden inte kommer att medföra att ytterligare resurser – utöver vad som tidigare har begärts – kommer att behöva tillföras försäkringskassorna. När väl systemet införts bör, enligt Statskontorets mening, RFV återkomma med en närmare redogörelse över det nya pensionssystemets konsekvenser med avseende på bl.a. verksamhetsnytta och framtida resursbehov.

Risker

Trots genomförda prioriteringar och fortlöpande avgränsningar av systemets omfattning återstår en betydande mängd aktiviteter att genomföra under den korta tid som återstår fram till driftstart. Ett pressat tidsschema i kombination med 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 de ytterligare krympta tidsmarginalerna för återstående utveckling, samverkanstester och generalrepetition. Det faktum att det nya pensionssystemet utvecklas på en ny teknisk plattform ökar självfallet risken för oförutsedda tekniska och driftmässiga problem när hela populationen pensionstagare (cirka 2,3 miljoner) skall hanteras i det nya systemet.

Av RFV:s rapport går inte att utläsa vilka de huvudsakliga riskerna är inför driftstarten och än mindre hur problem skall undvikas och motverkas. Istället hänvisas till en beredningsplan som behandlar de störningar som bedöms kunna inträffa fram till driftstart samt hur dessa bör hanteras. Planen utvecklas successivt och är avsedd att omfatta höstens arbete. Det bör i detta sammanhang påpekas att den samlade risknivån först kan bedömas i samband med de inledda samverkanstesterna och höstens planerade generalrepetition.

Slutligen bör, enligt Statskontorets mening, tidigare påpekade risker för resurskonflikter mellan pensionssystemet å ena sidan och det nya handläggarstödet och andra utvecklingsaktiviteter å den andra på nytt uppmärksammas. Konflikten rör inte i första hand en konkurrens om tillgängliga utvecklingsresurser utan står främst att finna i RFV Datas begränsade kapacitet att produktionssätta flera omfattande system samtidigt. Även om systemen i huvudsak berör skilda personalkategorier går det, enligt Stats-

kontorets mening, inte heller att utesluta att den samtidiga introduktionen av nya system totalt sett riskerar att öka belastningen på socialförsäkringsadministrationen i sin helhet. Mot denna bakgrund är det, enligt Statskontorets mening, anmärkningsvärt att RFV i motsats till tidigare planering nu medger att ÄHS rullas ut parallellt med produktionssättningen av det nya pensionsystemet även under årets sista kvartal. Att RFV nu gör en annan bedömning kan, enligt Statskontorets mening, knappast grundas på att riskerna gällande pensionssystemet under senare tid skulle ha minskat. Statskontoret utgår från att RFV har beredskap för att vid behov omfördela de resurser som krävs för införandet av det nya pensionsystemet även om detta kan innebära att arbetet med ÄHS tillfälligt får stå tillbaka.

4 Det nya handläggarsstödet

Status

Erfarenheterna från den första (pilot-)versionen av det nya handläggarsstödet (version 1.3) har lagts till grund för de korrigeringar och rättningar som genomförts inom ramen för version 1.31. Efter att först ha driftsatts vid Försäkringskassan i Blekinge har utrollningen av systemet inletts med sikte på att landets samtliga försäkringskassor skall ha tillgång till systemet innan utgången av november månad. Systemet omfattar stöd för handläggning av sjukpenning, tillfällig föräldrapenning (TFP) och rehabiliteringssamordning.

Statskontoret kan konstatera att även introduktionen av den upprättade spridningsversionen av systemet (1.31) har varit behäftad med problem rörande bl.a. systemets stabilitet och prestanda. Bristerna bedömdes inledningsvis vara av allvarligt slag men har successivt under våren och sommaren kunnat följas upp och åtgärdas. För att förbättra systemets användbarhet har åtgärder vidtagits för att förbättra bl.a. läsbarheten av skannade dokument och förenkla själva handhavandet av systemet. Vissa iakttagna problem och brister har kunnat rättas och korrigeras inför den pågående utrollningen medan andra utgör underlag inför arbetet med kommande systemversioner.

Vid sidan av utvecklingen av det nya ärendehanteringssystemet fortgår utvecklingsarbetet inom områdena telefoni, vidareutveckling av införda skanninglösningar med tillhörande kringrutiner och ett förbättrat informationsutbyte med bl.a. arbetsgivare och hälso- och sjukvården. Därtill pågår arbete i frågor rörande teknik och säkerhet med inriktning på bl.a. de interaktiva tjänster som utvecklas bl.a. den pilotverksamhet som har bedrivits avseende förmånsslagen tillfällig föräldrapenning (TFP) och föräldrapenning (FP). Vissa delar av arbetet har kommit förhållandevis långt medan andra befinner sig på mer inledande utvecklingsstadier. Vad gäller utbyggnaden av de interaktiva tjänsterna kvarstår ett antal säkerhetsfrågor att lösa – främst vad gäller hanteringen av s.k. certifikat – innan arbetet kan drivas vidare i bredare skala.

Projektorganisation

Den organisation och samrådsstruktur för utvecklingsarbetet som infördes vid årsskiftet har, trots sin komplexitet och vissa oklarheter beträffande ansvarsfördelningen, medfört förbättringar vad gäller styrning av arbetet. Därtill har förändringen medfört att linjen har fått en betydligt mer aktiv roll i utvecklingen. I och med att det nya systemet nu sprids tydliggörs också försäkringskassornas ansvar för att de nya lösningarna tas emot och på ett effektivt sätt integreras i verksamheten.

För beslut och uppföljning i frågor som rör den s.k. utrullningen har en särskild arbetsgrupp bildats, ledd av RFV:s överdirektör och med företrädare för verksamheten i övrigt, projektledningen och de fackliga organisationerna. Grundat på erfarenheterna från varje genomförd produktionssättning tar gruppen ställning i frågor rörande den fortsatta spridningen av systemet. För kvalitetsuppföljning, kontroll och genomförande av erforderliga korrigeringar i samband med att systemet tas i drift har en särskild arbetsgrupp bildats med företrädare för eTjänster, ÄHS-projektet och RFV Data. Till detta skall läggas att RFV:s enhet för eTjänster, Pensionsavdelningen samt ÄHS- och pensionsprojektet samt RFV Data har skapat en särskild grupp för bedömning och ställningstaganden i frågor som rör den fortsatta produktionssättningen av nya lösningar under den kommande hösten och vintern. En särskild supportorganisation har införts till stöd för kassornas mottagande av det nya systemet.

Aktuella planer

Den inledda utrullningen av systemet planeras och genomförs i åtta utrullningsomgångar. Enligt gällande planer skall, som nämnts, spridningen av version 1.31 till landets 240 lokalkontor vara avslutad innan utgången av november månad, vilket innebär en tidsmässig förskjutning i jämförelse med tidigare planer. Noteras bör också att till samma tidpunkt skall rutiner för diagnosregistrering och registrering av arbetsgivaruppgifter, årsskiftesrutiner samt stöd för "Köp av tjänster" (för rehabiliteringssamordning) finnas tillgängliga via ÄHS (version 1.41 och 1.42). Särskilda åtgärder för att förbättra systemets prestanda skall vara genomförda i slutet av september.

När det gäller det fortsatta arbetet med sikte på version 2.0 konstaterar Statskontoret att beslut ännu inte fattats. Valet inför det fortsatta arbetet står i ett första skede främst mellan en fördjupad funktionalitet för de ärendeslag som nu omfattas av systemet respektive en breddning av systemet till att omfatta fler förmåner. Ett slutligt ställningstagande har senarelagts utan att tidpunkten närmare har preciserats. Rent allmänt beskriver RFV i sin rapport år 2003 som en period för dels konsolidering av de lösningar som introducerats (inklusive det nya pensionssystemet), dels för analys och utveckling av tjänster för självbetjäning.

Resurser

Vad gäller de uppskattade kostnaderna för utvecklingsarbetet har, enligt RFV:s rapport, inga stora förändringar skett sedan föregående rapporteringstillfälle i mars månad. Det föranleder RFV att återkomma till regeringen med en mer detaljerad kostnadsbedömning i samband med nästa rapporteringstillfälle i november månad. I avvaktan på nya underlag kvarstår således RFV:s bedömning att såväl ÄHS-projektet som insatser rörande Internetsatsningar bör rymmas inom ramen för tidigare fastlagd budget. Det innebär att investeringsvolymen för handläggarsöd, kundservice samt teknik och säkerhet alltjämt bedöms uppgå till 195 miljoner kronor under 2002 och att de totala kostnaderna för hela perioden 2000-2005 tills vidare kan bedömas uppgå till 1 994 miljoner kronor. Kostnaderna för kassornas omställningsarbete bedöms för år 2002 minska från 105 miljoner till 100 miljoner kronor.

Statskontoret har tidigare bedömt resursutrymmet för utveckling av handläggarsödet, 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 handläggarsödet måste ta sin utgångspunkt i de resurser som står till förfogande när väl erforderliga resurser har avdelats för genomförande av pensionsreformen i sin helhet. Ytterligare behov av omfördelningar till förmån för pensionsprojektet kan inte uteslutas i syfte att säkra tillgången till vissa nyckelfunktioner.

Förväntade effekter

I sin rapport till regeringen bedömer RFV att det nya handläggarsödet ska ge rationaliseringseffekter som 2003 anges till 50 miljoner kronor och för 2004 till 300 miljoner kronor. De angivna beloppen skall enligt RFV uppfattas som "rörliga" och snarast ses som inriktningsmål grundade på i vilken utsträckning de förväntade effekterna också kan realiseras. Av stor betydelse är därvid att systemet uppnår stabilitet och att kassornas omställningsarbete leder till framgång. Enligt Statskontorets mening kan de effekter som eventuellt följer av införandet av ÄHS riskera att neutraliseras av tillkommande arbetsuppgifter, bl.a. med anledning av kraven på registrering av arbetsgivar- och diagnosuppgifter.

Såvitt Statskontoret kan förstå har RFV inte funnit det meningsfullt att i nuvarande situation följa upp den kostnads/nyttoanalys som verket redovisade i mars månad. Statskontoret konstaterar dessutom att RFV valt att nu inte redovisa resultatet av den första effektmätning som genomfördes vid halvårsskiftet utan har istället för avsikt att återkomma med en sådan i samband med novemberrapporten. Enligt Statskontorets mening hade det varit av värde om RFV redan nu valt att redovisa de tidigt uppmärksammade effekterna av det nya system som införs.

Med resultaten av genomförda effektmätningar som grund är avsikten att förnyat bedöma de s.k. effektiviseringspotentialer som RFV vid tidigare rapporteringstillfällen har redovisat. Avsikten är också att resultaten av mätningarna skall kunna utgöra ett underlag för de pågående diskussionerna rörande behovet av förändrade principer för den fortsatta finansieringen av socialförsäkringsadministrationens IT-verksamhet.

Effektmätningarna skall ske halvårsvis med stöd av den uppföljningsmodell som RFV har utarbetat. Modellen är avsedd för central användning och kommer att uppdateras med relevanta uppgifter från försäkringskassorna genom en i ÄHS integrerad enkät omfattande ett antal uppföljningsparametrar.

Risker

Den övergripande risken rörande handläggarstödet ligger i en underskattning av de tekniska och driftmässiga problem som kan uppstå i samband med en bred utrullning av det nya systemet under en begränsad tidsperiod och som en följd av att systemet belastas av stora ärendevolymer.

Riskerna i övrigt bedöms sammanfattningsvis främst röra:

- Förseningar vad gäller spridning och vidare utveckling av ÄHS med därtill hörande senareläggning av realiserbara effekter.
- Begränsad verksamhetsnytta och överskattning av de reella rationaliseringsmöjligheterna.
- Eventuella resurskonflikter vid samtidig produktionssättning av flera system kan medföra att ÄHS-utvecklingen får stå tillbaka till förmån för arbetet med det nya pensionssystemet

5 Försäkringskassornas omställningsarbete

Mot bakgrund av regeringens särskilda uppdrag till RFV redovisar verket i en särskild skrivelse (dnr. 4045/2002) till regeringen de åtgärder som vidtagits vad gäller försäkringskassornas pågående omställningsarbete. De åtgärder som redovisas rör försäkringskassornas arbete med att i olika avseenden utveckla sin verksamhet och organisation, att öka kompetensen hos de anställda och i övrigt förbereda sig inför mottagandet av det nya IT-stödet. Statskontoret noterar att RFV gör bedömningen att organisationen i sin helhet sannolikt inte drar full nytta av ett gemensamt agerande vad gäller verksamheten och själva omställningsarbetet. Begränsningen förefaller ligga i att varje försäkringskassa optimerar sina lösningar utifrån egna förutsättningar.

Uppgiften att samla och sprida erfarenheterna rörande omställningsarbetet ligger på en särskild arbetsgrupp med företrädare för RFV, försäkringskassorna och de fackliga organisationerna.

Framgång i försäkringskassorna omställningsarbete är naturligtvis beroende av det nya handläggarsystemets funktionalitet och stabilitet. Statskontoret kan konstatera att samtliga försäkringskassor har valt att införa systemet trots att det, enligt vissa försäkringskassors bedömningar, inte har ansetts vara fullt driftmässigt och att det i sin nuvarande form inte heller bedöms ge några mer avgörande effekter i verksamheten. Enligt Statskontorets upptäckning har försäkringskassorna i hög grad deltagit i projektet och det tidigare utvecklingsprogrammet sedan dess start och har, bl.a. genom pilotverksamheten i Blekinge, haft goda möjligheter att bedöma systemets brister och förtjänster. Mer förståeligt hade det, enligt Statskontorets mening, varit om kassorna hade valt att senarelägga införandet av ÄHS till en tidpunkt då ÄHS genomgått en kvalitetsförbättring såväl funktionellt som vad gäller systemets effekter för verksamheten.

6 Övergripande frågor

Den organisation som vid årsskiftet infördes för IT-verksamheten i sin helhet har, trots sin komplexitet och vissa kvarvarande oklarheter vad gäller bl.a. ansvarsfördelningen, enligt Statskontorets mening, inneburit förbättringar beträffande planeringen, samordningen och styrningen av utvecklingsinsatserna. Dock saknas ännu en central och samlande funktion med befogenheter att styra det totala utvecklingsarbetet. Den nya IT-staben svarar för den strategiska samordningen men saknar befogenheter att t.ex. operativt fatta beslut rörande förändringar i planer, prioriteringar, resursfördelning m.m.

Linjeorganisationens ansvar har ökat i takt med att utvecklingsarbetet har konkretiserats och i och med att verksamheten nu står inför ett konkret mottagande av beställda lösningar. I linje med detta läggs ett stort ansvar på försäkringskassorna i samband med att såväl det nya pensionssystemet som det nya systemet för handläggartöd introduceras.

De förbättringar som kan iakttas beträffande bl.a. RFV:s organisering och styrning av utvecklingsinsatserna har, enligt Statskontorets mening, varit nödvändiga men inte tillräckliga för att komma tillrätta med problemen i det pågående utvecklingsarbetet. Förändringarna har inte förmått kompensera för de – sett till resultaten och de betydande kostnaderna för utvecklingsarbetet – uppenbara problemen i utvecklingsarbetet.

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 ytterst betydelsefulla strategiska frågor rörande den framtida socialförsäkringsadministrationens IT-verksamhet.