

isf

INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Rapport 2010:5

Försäkringskassans
IT-verksamhet

Förstudie

isf

Rapport 2010:5

Försäkringskassans IT-verksamhet

Förstudie

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2010

Rapporten kan beställas från Inspektionen för socialförsäkringen.

Beställningsadress:

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)

Box 202

101 24 Stockholm

Telefon: 08-58 00 15 00

E-post: registrator@inspsf.se

Webb: www.inspsf.se

Tryckt av E-Print

Stockholm 2010

Innehåll

Generaldirektörens förord	5
1 Sammanfattning	7
2 Granskningen	13
3 Bakgrund.....	15
4 Ny modell för styrning.....	19
5 IT-verksamheten	21
5.1 IT-verksamhetens inriktning och omfattning.....	21
5.2 Organisation och bemanning	25
5.3 IT-verksamhetens aktörer och uppgifter	26
5.4 Utvecklingsprocessen	30
5.5 Projekt.....	31
5.5.1 Avslutade projekt 2008-2010.....	31
5.5.2 Utvecklingsplan	32
5.6 IT-anskaffning.....	33
5.7 IT-samverkan	34
6 Ekonomi	41
6.1 Kostnader och finansiering	41
6.2 Uppföljning.....	44
7 Risker och riskhantering	47
8 ISF:s iakttagelser och bedömningar	49
Noter.....	55

Generaldirektörens förord

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

Regeringen har i budgetpropositioner och uppdrag till Försäkringskassan redovisat bedömningar av Försäkringskassans IT-verksamhet. Brister och oklarheter har uppmärksammats när det gäller bland annat styrning och ledning, kvalitet och effekter av gjorda investeringar samt uppföljning av resultat och kostnader. Försäkringskassan har redovisat vilka åtgärder som vidtagits och planerats för att komma till rätta med bristerna.

Det IT-arbete som sedan den nya myndigheten Försäkringskassan bildades 2005 har initierats för att effektivisera handläggningen och förbättra servicen till allmänheten befinner sig ännu i huvudsak i en utvecklingsfas, och en betydande potential återstår att utnyttja. ISF bedömer dock i föreliggande rapport att styrningen av IT-utvecklingen har förbättrats inom Försäkringskassan. Fortfarande föreligger en viss risk att verksamhetens krav inte i tillräcklig utsträckning får styra utvecklingsarbetet. En ny teknisk plattform har framgångsrikt införts efter ett långt förberedelsearbete. De IT-relaterade kostnaderna sjönk 2009 betydligt från föregående års höga nivå, vilket åtminstone delvis kan tillskrivas en bättre modell för planering och styrning.

Föreliggande rapport, som har karaktären av en förstudie, har skrivits av Anders Dager. ISF har för avsikt i sitt granskningsarbete återkomma till Försäkringskassans IT-relaterade utvecklingsarbete.

Stockholm i juli 2010

Per Molander

1 Sammanfattning

I denna rapport redovisar Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) resultatet av en förstudie över Försäkringskassans IT-verksamhet. Förstudien syftar till att:

- ge en övergripande och uppdaterad bild av IT-verksamhetens utformning, styrning, funktionssätt och kostnader,
- redovisa och bedöma Försäkringskassans genomförda och planerade åtgärder mot bakgrund av tidigare uppmärksammade problem och brister.

Regeringen har i senare års budgetpropositioner och i särskilda uppdrag riktade till Försäkringskassan redovisat sina bedömningar rörande Försäkringskassans IT-verksamhet. Brister och oklarheter har särskilt uppmärksammats inom följande områden:

- styrning och ledning,
- kvaliteten och verkningsgraden av gjorda satsningar med avseende på effektivare handläggning, ökad service samt ökad kontroll och rättssäkerhet,
- uppföljning av resultat och kostnader.

Försäkringskassan har i sina budgetunderlag, årsredovisningar och särskilda åiterrapporteringar till regeringen redovisat vilka åtgärder som vidtagits och planerats för att komma tillrätta med bristerna. Fokus har hittills främst legat på åtgärder syftande till förbättrad styrning, klargörande av ansvar och roller samt utveckling av formerna för utvecklingsverksamhetens bedrivande.

ISF:s bedömningar kan sammanfattas enligt följande.

Förbättrad styrning med IT som en integrerad del av den totala verksamheten

Försäkringskassan har vidtagit åtgärder med inriktningen att tydligare integrera IT-verksamheten i myndighetens totala verksamhet och struktur för styrning och uppföljning. En ny utvecklings- och beredningsprocess har medfört att IT-avdelningens roll och ansvar i förhållande till övrig verksamhet har klargjorts och dessutom breddats till att omfatta hela utvecklingskedjan, det vill säga från idé till leverans av nya lösningar. Vidtagna åtgärder bedöms bidra till att bristerna när det gäller styrning och uppföljning av IT-verksamheten successivt kan avhjälpas. Förändringarna införs under 2010 och bedöms vara fullt genomförda nästkommande år.

Försäkringskassan har en uttalad ambition när det gäller att lägga kärnverksamhetens/försäkringsproduktionens behov och krav till grund för IT-verksamheten och därmed även för utformningen av det framtida teknikutödet. ISF konstaterar att förutsättningarna för en verksamhetsstyrd IT-utveckling varierar inom Försäkringskassan som helhet. Ett tecken på detta är att utvecklingsansvaret (knutet till process- och objektägaransvaret) för flertalet försäkringsförmåner ligger på den centrala avdelningen Försäkringsprocesser (FP) snarare än produktionsenheterna för försäkringsärenden, det vill säga Försäkringskassans lokala och nationella försäkringscentra (LFC/NFC). Därmed föreligger en risk för att viktiga förutsättningar och krav från den löpande produktionen av försäkringsärenden inte får tillräcklig uppmärksamhet i utvecklingsarbetet. För Kundcentrum (KC) sammanfaller dock ansvaret som process- och objektägare med ansvaret för produktionen. Försäkringskassan bör – i takt med att erfarenheter kan vinnas från den nya ordning som införts – vidta anpassningsåtgärder med inriktning på ett sammanhållet ansvar för såväl den löpande verksamheten som verksamhetsutvecklingen.

Arbete kvarstår med genomförande och förankring av den nya styr- och planeringsmodellen, inte minst när det gäller ansvar och roller vid beredning av utvecklingsfrågor. Dessutom är den nya struktur som införs komplex med tillhörande risk för överorganisering, ansvarsmässig överlappning och administrativ tungroddhet. Försäkringskassan bör löpande följa upp den nya struktur som nu införs.

Betydande potential för ökad effektivitet, service och rättssäkerhet

Utvecklingen av IT-stöd syftande till ökad effektivitet i handläggningen av försäkringsärenden, ökad service till allmänheten, förbättrade kontroller och ökad rättssäkerhet är alltsedan myndigheten skapades år 2005 av central betydelse för etableringen av den nya Försäkringskassan. Det rör utvecklingsinsatser syftande till bland annat ökad automatisering och självbetjäning, införande av Försäkringskassans ärendehanteringssystem (ÄHS) för ytterligare ärendeslag samt utveckling av IT-stöd för bland annat utbetalningskontroller. ISF konstaterar att utvecklingen i dessa delar i huvudsak befinner sig i tidiga utrednings- och utvecklingsfaser och att ett införande av konkreta och uppföljningsbara lösningar i verksamheten är en fråga på flera års sikt. De positiva resultat som kan noteras när det gäller Försäkringskassans effektivitet under det senaste året kan därmed endast i mycket begränsad utsträckning tillskrivas IT-stödet. IT:s bidrag avser främst en för vissa förmåner ökad andel ärenden med självbetjäning samt ökad tillgänglighet och stabilitet i IT-systemen.

ÄHS kan betraktas som ett dokumenthanterings- och journalförings-system med ett i övrigt ännu mycket begränsat stöd för handläggningen av enskilda försäkringsärenden. ÄHS har dock medfört att ärenden i form av elektroniska akter kan omfördelas mellan olika organisatoriska enheter inom Försäkringskassan. Ambitionen att låta systemet omfatta fler förmåner förändrar inte bedömningen av ÄHS som en i huvudsak digitaliserad form av tidigare pappersakter utan integration med Försäkringskassans system för utanordning av ersättningar (dvs. TP-systemen, som utgör en del av det så kallade systemarvet). Åtgärder för ökat stöd för handläggarna i form av process- och regelstyrning syftande till bland annat ökad säkerhet vid rättstillämpningen ligger flera år fram i tiden.

Det nödvändiga och framgångsrika införandet av en ny teknisk plattform säkerställer långsiktigt tillgängligheten och stabiliteten i försäkringssystemen men bidrar inte i sig till ökat stöd och effektivitet i handläggningen av försäkringsärenden.

Ökade krav på leveransförmåga

Försäkringskassans utvecklingsverksamhet har tidigare i hög grad kännetecknats av stora satsningar inom ramen för omfattande program vid sidan av Försäkringskassans ordinarie organisation. Trots

betydande ansträngningar och höga kostnader har resultaten av dessa satsningar varit begränsade. Mot bakgrund av bland annat dessa erfarenheter är inriktningen nu en mer verksamhetsorienterad utveckling. Kvar står dock som ovan nämnts att utvecklingen av IT-stödet syftande till ökad effektivitet, service och rättsäkerhet släpar efter och ännu inte lett till avsedda resultat och eftersträvade effekter i kärnverksamheten.

Försäkringskassans prioriteringar innebär att reformer, lagändringar och verksamhetskritiska projekt går före andra utvecklingsbehov. Givet dessa prioriteringar bör i möjligaste mån utrymme skapas för stegvisa leveranser av ett IT-stöd som i närtid skapar direkt nytta i verksamheten, ökar servicen och förbättrar rättsäkerheten i handläggningen. Ett exempel på ett steg med denna inriktning kan vara en delvis förändrad fördelning av ansvar och resurser från utvecklingsprojekt till förvaltning så att objektansvariga enklare och snabbare ska kunna initiera och genomföra efterfrågad utveckling av IT-stöd för försäkringshandläggningen utan en allför omfattande administrativ överbyggnad. Ytterst rör dock frågan behovet av att tydligare knyta ansvaret för den operativa försäkringsverksamheten och dess resultat till ansvaret för verksamhetsutvecklingen, inklusive utformningen av IT-stödet. Försäkringskassan bör vid sidan av ansvarsfrågorna även pröva möjligheterna att i olika avseenden öka leveransförmågan beträffande IT-stöd för verksamheten.

Kostnadsuppföljning

Inom ramen för Försäkringskassans totala förvaltningskostnader har kostnaderna för egenutveckling, licenser, datorutrustning och IT-konsulter minskat med närmare 290 miljoner kronor jämfört med den anmärkningsvärt höga kostnadsnivån för 2008 och i storleksordningen 70-75 miljoner kronor jämfört med åren 2006 och 2007. Minskningarna jämfört med 2008 förklaras främst av minskade investeringsvolymerna och nedskrivning av kostnaderna för ett avvecklat utvecklingsprojekt. Den nya modell för planering, styrning och uppföljning som införts inom Försäkringskassan har av allt att döma bidragit till en förbättrad kostnadskontroll med avseende på IT-verksamheten de senaste åren.

Sammantaget ligger de åtgärder som genomförts, påbörjats och planerats väl i linje med såväl regeringens som Försäkringskassans egna bedömningar i fråga om utvecklingsbehov och IT-verksamhetens in-

riktning. Därmed förbättras förutsättningarna för att Försäkringskassan på sikt ska komma tillrätta med tidigare problem och brister samtidigt som det finns skäl att understryka att endast ett begränsat antal IT-relaterade åtgärder hittills har fått konkreta genomslag – i synnerhet vad gäller den löpande handläggningen av försäkringsärenden.

ISF har för avsikt att i sitt granskningsarbete följa upp Försäkringskassans fortsatta förändrings- och utvecklingsarbete med anknytning till IT.

2 Granskningen

Mot bakgrund av målbilden för den nya Försäkringskassan allt sedan dess bildande, regeringens bedömningar med anledning av tidigare iakttagna problem och brister och Försäkringskassans vidtagna åtgärder har arbetet som redovisas i denna rapport sin utgångspunkt i frågan: I vilken utsträckning bidrar Försäkringskassans IT-verksamhet till utvecklingen av en effektiv och rättssäker administration av socialförsäkringen?

Granskningen har haft karaktären av en förstudie och syftat till att:

- ge en övergripande och uppdaterad bild av IT-verksamhetens utformning, styrning, funktionssätt och kostnader,
- redovisa och bedöma Försäkringskassans genomförda och planerade åtgärder mot bakgrund av uppmärksammade problem och brister och regeringens bedömningar, såsom de kommit till uttryck i senare års propositioner och i särskilda uppdrag till Försäkringskassan,
- identifiera frågeställningar/områden för ISF:s kommande granskningar.

Under arbetet har en genomgång skett av en relativt omfattande dokumentation rörande Försäkringskassans verksamhet och verksamhetsutveckling med anknytning till IT. Drygt tjugofem intervjuer har genomförts med ansvariga och övriga nyckelpersoner inom närmast berörda delar av Försäkringskassans centrala organisation samt vid besök hos LFC, NFC¹ och IT-enheten i Sundsvall. Kontakter har även tagits med Pensionsmyndigheten och med företrädare för Socialdepartementet.

Inom ISF har Anders Dager svarat för granskningen. Försäkringskassan har getts möjlighet att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till denna rapport.

Rapporten har disponerats enligt följande. I avsnitt 3 redovisas en övergripande problembild och de bedömningar som regeringen gett uttryck för i senare års budgetpropositioner och i särskilda uppdrag till Försäkringskassan samt Försäkringskassans redovisade åtgärder för att komma tillrätta med uppmärksammade brister. I avsnitt 4 och 5 redovisas Försäkringskassans åtgärder vad gäller styrning, IT-verksamhetens utformning, organisering och ansvarsförhållanden. I avsnitt 6 redovisas uppföljningen av kostnaderna för IT-verksamheten och i avsnitt 7 frågor om risker och riskhantering. Rapporten avslutas (avsnitt 8) med ISF:s samlade iakttagelser och bedömningar.

3 Bakgrund

Den nya sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005. De övergripande målen² för den nya myndigheten är:

- tilltron till socialförsäkringen och dess ska administration vara hög,
- administrationen av socialförsäkringen ska vara rättssäker, enhetlig, effektiv och ha hög kvalitet.

Bakgrunden till bildandet av den nya myndigheten³ var de problem och brister som regeringen uppmärksammat i fråga om socialförsäkringsadministrationens styrning, effektivitet, service och rättssäkerhet. Även brister i IT-verksamheten hade uppmärksamrats när det gäller bland annat styrning, resultat och kostnadskontroll.

I samband med bildandet gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att, utifrån regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen, utarbeta en plan för det fortsatta förändringsarbetet.

I direkt anslutning till myndighetens bildande inleddes ett omfattande förnyelsearbete som omfattade i stort sett samtliga aspekter av socialförsäkringsadministrationen. Därefter genomfördes, mot bakgrund av de första årens erfarenheter, en omfattande organisationsförändring.

Hösten 2008 bedömde regeringen att fördröjningar i effekterna av den nya organisationen och allt för begränsade resultat av omfattande IT-satsningar medfört att rationaliseringspotentialen inte i tillräcklig utsträckning tagits till vara och att Försäkringskassans ekonomi till följd av detta var i obalans⁴. Mot denna bakgrund gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag⁵ att redovisa en samlad bild över förnyelsearbetet.

I budgetpropositionen för 2010 bedömde regeringen att det för Försäkringskassan återstår arbete för att komma tillrätta med de brister som förelegat sedan den nya verksamheten inleddes och för att ta till vara den nya organisationens fulla potential. Bland annat betonades vikten av åtgärder för att förbättra styrningen och planeringen av myndighetens verksamhetsutveckling med ett betydande inslag av IT.

Enligt regleringsbrevet för 2010 ska Försäkringskassan redovisa vidtagna åtgärder för att integrera arbetet mot felaktiga utbetalningar i myndighetens ordinarie handläggnings-, kvalitets- och IT-system. Inom ramen för uppdraget ingår att rapportera om hur arbetet fortskrider med att automatisera kontroller i handläggningen.

Försäkringskassans åtgärder med anledning av regeringens bedömningar har redovisats i senare års årsredovisningar, budgetunderlag och i svar på regeringens särskilda uppdrag till Försäkringskassan.

I april 2009 redovisade Försäkringskassan i en skrivelse⁶ genomförda och planerade åtgärder med avseende på styrning, ledning, uppföljning och kostnadskontroll av IT-verksamheten. Bland annat redovisades följande åtgärder:

- inrättande av en utvecklingsstab för samordning och koordinering av utvecklingsarbetet,
- sammanhållet ansvar för verksamhet och utveckling,
- förbättrad utvecklingsplanering med utgångspunkt i verksamhetens långsiktiga utveckling,
- översyn av förvaltningsmodellen,
- kvalitetssäkring av beslutet att använda affärssystemet SAP som standardsystem,
- åtgärder för att komma tillrätta med problem rörande IT-verksamhetens organisation, ledarskap, kultur och värderingar.

I juni samma år redovisade Försäkringskassan, som ett svar på regeringsuppdrag⁷, orsakerna till den obalans i ekonomin som blev uppenbar i slutet av 2008. Som huvudorsak angavs brister i ledning, styrning och kontroll med negativa konsekvenser för såväl den löpande verksamheten som den nödvändiga förnyelsen av myndigheten. Vidare konstaterades att tidigare bedömningar rörande Försäkrings-

kassans kapacitet vad gäller den angelägna IT-utvecklingen var felaktiga.

Mot bakgrund av konstaterade brister redovisas i rapporten genomförda och planerade åtgärder i syfte att komma tillrätta med bristerna.

I årsredovisningen för 2009 redovisade Försäkringskassan resultaten av de åtgärder som vidtagits liksom de insatser som i olika utsträckning påbörjats med koppling till IT-verksamheten. Det rör bland annat den genomförda systemtekniska förnyelsen, ökad tillgänglighet i IT-systemen, ökade kontroller i handläggarestödet samt fortsatt arbete för ökad automatisering och självbetjäning. I redovisningen framhålls även genomförda åtgärder, bland annat i form av nödvändiga anpassningar av IT-systemen, i samband med att den nya Pensionsmyndigheten inledde sin verksamhet den 1 januari 2010.

Även i budgetunderlaget för perioden 2011-2013 redovisar Försäkringskassan vilka åtgärder som vidtagits mot bakgrund av erfarenheterna under perioden 2005-2009 och i synnerhet de problem som uppmärksammades av regeringen i inledningen av 2009. Bland de åtgärder som rör IT-relaterade insatser kan bland annat nämnas följande:

- utveckling av styrning och ledningsfunktionerna,
- automatiserad handläggning av tillfällig föräldrapenning och sjukpenninggrundande inkomst,
- införande av elektroniska akter vid övergång till handläggning med stöd av Försäkringskassans ärendehanteringssystem (ÅHS),
- ökat inslag av automatiserat informationsutbyte med andra myndigheter,
- migrering och byte av teknisk plattform för bland annat ökad säkerhet och förbättrade förutsättningar för effektivisering av utveckling, drift och förvaltning,
- utveckling av *forsakringskassan.se* med bland annat FAQ-funktion (frågor och svar),
- stabilisering av tandvårdsstödet,
- säkerställande av tillgänglighet i IT-systemen.

När det gäller den fortsatta förnyelsen betonas att användningen av IT successivt bedöms öka och att IT blir en allt viktigare produktionsresurs inom Försäkringskassan. I linje med detta bedöms en större andel av kassans totala förvaltningsbudget behöva disponeras för finansiering av fortsatta IT-satsningar.

4 Ny modell för styrning

Med utgångspunkt i den statliga budgetprocessen, Försäkringskassans uppdrag⁸ och verksamhetsidé inledde Försäkringskassan under 2009 ett omfattande arbete med att utveckla och införa en ny styrmodell och planeringsprocess för verksamheten i sin helhet, inklusive IT-verksamheten. Till grund för modellen ligger även Försäkringskassans verksamhetsstruktur och strategiska inriktning med avseende på såväl kärnverksamheten som stöd- och utvecklingsverksamheten. Den nya styrnings- och planeringsprocessen ska vara införd under 2010 för att få full verkan under 2011.

Det strategiska inriktningsbeslut⁹ som enligt den nya modellen ska fattas inför varje nytt verksamhetsår utgör det grundläggande styrdokumentet för den samlade verksamheten. Med utgångspunkt i detta beslut utarbetas ett- och fleråriga utvecklingsplaner som i ett nästa steg operationaliseras i bland annat de styrkort¹⁰ som omfattar såväl den löpande verksamheten som stöd- och utvecklingsverksamheten. Uppföljningen av resultat mot styrkortet sker från och med år 2010 i form av månadsrapporter baserade på underlag som redovisas från resultatanalysansvarig avdelning för respektive styrkortsmål.

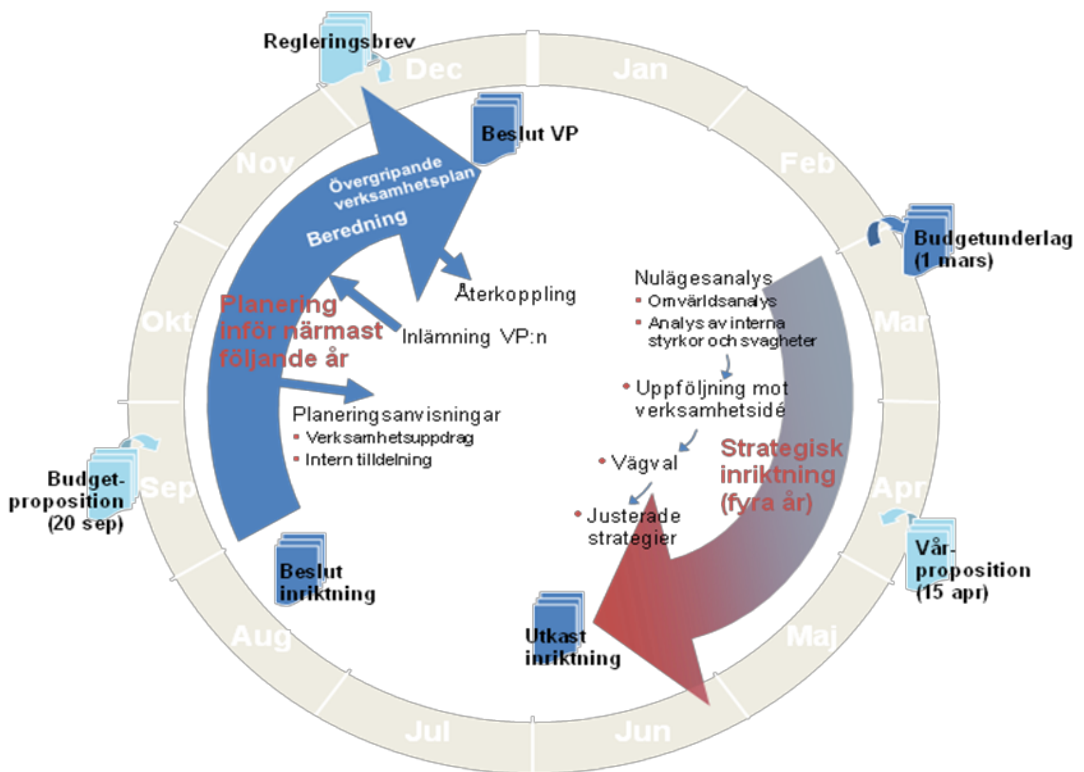
Den strategiska inriktningen för IT-verksamheten har lagts fast i särskilda riktlinjer¹¹ för de närmast kommande åren med särskild fokus lagd på utveckling av verksamhetens processer och IT.

Prioriterade utvecklingsprojekt (planerade och pågående) upptas efter beredning och koordinering i Försäkringskassans projektportfölj. Högst prioritet ges de utvecklingsinsatser som baseras på beslutade reformer och regeländringar och de så kallade kritiska projekt som bedöms vara nödvändiga för verksamhetens bedrivande. Därefter prioriteras och rangordnas projekt syftande till automatisering, självbetjäning och effektivare handläggning och administration allt efter bedömd lönsamhet och nytta. Projektportföljen upptar även utvecklingsinitiativ från Pensionsmyndigheten. Prioriterade projekt och

utvecklingsinsatser förs efter beredning och beslut av Försäkringskassans ledning in i den årliga utvecklingsplanen. Totalt omfattar gällande plan cirka 55 utvecklingsprojekt.

Den löpande utvecklingsverksamheten bedrivs mot bakgrund av planer och modeller för förvaltning av driftsatta lösningar (förvaltningsplan och objektstyrningsmodell) samt Försäkringskassans projektstyrningsmodell (Pejl) för utveckling av IT-stöd¹².

Den årliga planeringsprocessen med koppling till den statliga budgetordningen illustreras enligt följande.



Figur 1. Försäkringskassans planeringsprocess

5 IT-verksamheten

5.1 IT-verksamhetens inriktning och omfattning

IT-verksamhetens inriktning¹³ har nyligen lagts fast med utgångspunkt i Försäkringskassans strategiska inriktningsbeslut och verksamhetsidé. IT ska därvid bidra till att Försäkringskassan till låga kostnader uppfyller sina serviceåtaganden, ökar effektiviteten och säkerställer rättssäkerheten i handläggningen av försäkringsärenden. Extern samverkan med i första hand Pensionsmyndigheten betonas.

Verksamheten är tjänstestyrd, vilket innebär att IT tillhandahåller de tjänster (snarare än system och produkter) som efterfrågas från kärnverksamheten och externa kunder. Till skillnad från den tidigare strikta leverantörsrollen medverkar nu IT-avdelningen i högre utsträckning i hela utvecklingskedjan från kravställning till drift och produktion med ansvar för den totala tjänsteleveransen. Internt styrs IT-verksamheten enligt Försäkringskassans ramverk för tjänsteproduktion (ITIL-baserat¹⁴) och valda modeller för projektstyrning (Pejl) respektive systemdesign och implementering (RUP¹⁵).

En annan väsentlig förändring rör den förändrade inriktningen vad gäller val av teknisk plattform för utveckling av nya försäkringstillämpningar. Bakgrunden är att Försäkringskassan, i anslutning till förberedelsearbetet inför den nya tandvårdsreformen 2007, fattade det strategiska beslutet att införa ett affärssystem (SAP) som grund för Försäkringskassans framtida utveckling av försäkringstillämpningar. Utvecklingen av tandvårdsstödet kom därvid att betraktas som en pilot för IT-utvecklingen totalt sett. Denna inriktning har numera ersatts av ett mer pragmatiskt synsätt, där val av tekniska lösningar ska bedömas utifrån lämplighet och krav på kostnadseffektivitet i såväl IT-verksamheten som Försäkringskassans verksamhet i sin helhet.

Försäkringskassans IT-verksamhet koncentreras de kommande åren till följande områden:

- satsningar med anledning av reformer, regeländringar och så kallade kritiska projekt (t.ex. säkring av befintliga system),
- automatisering¹⁶, självbetjäning och ökad effektivitet i verksamhetens processer,
- utökad kundbild och generell kundinformation och försäkringsstatus till försäkrade (bl.a. *Mina sidor*),
- utbyggnad av *Mina sidor*,
- utveckling av kontroller av handläggning, utbetalningar, kvalitet och oegentligheter,
- ledningsinformation,
- partnersamverkan,
- IT-tjänster för ökad service i linje med regeringens strategi för e-förvaltningen.

I Försäkringskassans styrkort för 2010 anges två mål med direkt koppling till IT:

1. Tillgängligheten i de mest verksamhetskritiska IT-tjänsterna ska vara sådan att den motsvarar ett produktionsbortfall om högst 40 miljoner kronor.
2. Effektiviteten genom verksamhetsutveckling med IT-inslag ska leda till en realiserad besparing på lägst 80 miljoner kronor.

Försäkringskassans resultatuppföljning efter årets första månader indikerar följande:

1. Tillgänglighetsmålet bedöms kunna uppnås under året. Bedömningen grundas på en hittills acceptabel omfattning av incidenter och driftavbrott under årets första månader i kombination med att olika förbättringsåtgärder vidtas för bland annat ökad stabilitet i systemen. Avsikten är ytterst att genom ökad tillgänglighet kunna frigöra resurser för alternativ användning.
2. Nettoeffekten av förväntade kostnadsökningar och -minskningar bedöms innebära en realiserad besparing som på årsbasis bedöms motsvara uppställda mål, det vill säga 80 miljo-

ner kronor. Bedömningen grundas på en uppföljning av de 23 projekt som har avslutats respektive kommer att avslutas under 2010.

När det gäller möjligheterna att uppnå andra målsättningar enligt styrkortet finns det i vissa fall direkta kopplingar till IT. Till exempel förutsätter en uppföljning av målet för Försäkringskassans serviceåtaganden (bland annat handläggning inom 30 dagar) ett för ändamålet utvecklat IT-stöd.

Försäkringskassans IT-verksamhet är ytterst omfattande och komplex sett till de volymer som hanteras och det stora antal system som utvecklas, drivs och förvaltas. Till detta ska läggas ett stort antal externa samband. Verksamhet har en omfattning och komplexitet med få motsvarigheter i landet.

ISF har inom ramen för denna granskning inte ambitionen att i detalj redovisa den tekniska miljön eller produktionens omfattning. Följande förhållanden utgör dock indikationer på IT-verksamhetens karaktär och omfattning.

Några exempel på volymer

Antal PC	Cirka 14 000 st.
Antal transaktioner	I Försäkringskassans system genomförs cirka 45 miljoner transaktioner under en månad
Försändelser	Cirka 260 pappersförsändelser skickas per minut
Utbetalningar	Cirka 1, 3 miljarder kronor betalas dagligen ut via IT-systemen
Lagring	Den lagrade informationen uppgår till drygt 1 Petabyte, motsvarande 185 miljarder tätskrivna A4-ark
Serverar	Serverparken består av cirka 1 100 serverar (600 Windows- och 500 UNIX-serverar)

Driftmiljön

Driftmiljön (den tekniska IT-miljön) har under 2009 genomgått en betydande förändring genom att den tidigare stordatormiljön har ersatts av en ny UNIX-baserad arkitektur. Motivet till förändringen var främst att framtidssäkra systemen mot bakgrund av att underhåll och vidareutveckling av stordatormiljön inte var långsiktigt möjlig. Skiftet av den tekniska driftmiljön var en fråga som hade övervägts under lång tid och genomfördes som rak konvertering där de befintliga tillämpningarna (Cobol-program) fördes över från stordatorernas operativsystem (GECOS) till den nya driftmiljön (UNIX) utan andra förändringar eller vidareutveckling. Omläggningen kan betecknas som framgångsrik med få störningar i verksamheten.

Utän att i detalj beskriva den tekniska miljön kan följande förhållanden ge en uppfattning om driftmiljöns karaktär:

- Driften är bemannad under årets alla dygn och merparten av systemen körs dygnet runt.
- Merparten av applikationerna är egenutvecklade, men det finns även system baserade på så kallade standardsystem som SAP och MS Exchange. Totalt finns cirka 6 000 Cobol-program.
- Datalagring sker huvudsakligen i databaser (DB2, Oracle och SQL Server). Det finns ett gemensamt nätverk för datalagring (SAN) med en kapacitet som överstiger 1 Terabyte.
- Datakommunikation sker via WAN-nät och Internet-förbindelser.
- Skilda miljöer gäller för programutveckling, test, produktion och förvaltning. Kapacitet finns för fullskaliga prestandatester i särskilda testmiljöer. Generella verktyg används för övervakning av systemresurser och applikationer.

Informationsutbyte

Försäkringskassan har ett omfattande IT-baserat informationsutbyte med privatpersoner, myndigheter, kommuner, försäkringsbolag, vårdgivare (offentliga och privata), arbetsgivare och betalningsförmedlare. Informationen överförs genom filöverföring eller via Försäkringskassans online-tjänster.

Försäkringskassan identifierar organisationer, främst myndigheter och tandläkarorganisationer med så kallade organisationscertifikat. För privatpersoner, som utnyttjar Försäkringskassans webbaserade e-tjänster används personliga e-legitimationer. För närvarande identifieras drygt 1 miljon aktörer via e-legitimation.

5.2 Organisation och bemanning

IT-avdelningen svarar huvudsakligen för drift och förvaltning av driftsatta lösningar, systemutveckling samt Försäkringskassans tekniska infrastruktur. Avdelningens organisation omfattar en central ledning (huvudkontoret) och tre verksamhetsområden (VO) för Tjänsteleverans, Applikation och Produktion. Verksamheten har nyligen omorganiserats.

Genom sambanden mellan verksamhets- och leveransområden å ena sidan och objekt/objektägare enligt Försäkringskassans objektmodell å den andra, vill man säkerställa den nära kopplingen mellan IT och verksamhet.

IT-avdelningens bemanning uppgår till totalt cirka 740 årsarbetskrafter, varav cirka 500 är lokaliserade till enheten i Sundsvall. Av dessa svarar cirka 375 årsarbetskrafter för produktion (drift och förvaltning). En rekrytering av ytterligare 80 årsarbetskrafter har inletts i syfte att dels minska konsultkostnaderna, dels säkerställa att erforderlig IT-kompetens finns tillgänglig internt. Regeringen har vid olika tillfällen uppmärksammat Försäkringskassans omfattande konsultanvändning¹⁷. I syfte att hålla nere kostnaderna och samtidigt precisera områdena för framtida konsultanvändning står Försäkringskassan inför en omfattande rekrytering av IT-kompetens inom sin kärnverksamhet.

Övriga placeringsorter utanför Stockholm med uppgifter inom främst applikationsutveckling, underhåll och support är Luleå, Kalix, Karlskrona och Söderhamn.

IT-verksamhetens roll har genomgått en förändring i och med att den tidigare tillämpade beställar- och utförarmodellen har övergetts till förmån för ökat ansvar och deltagande under hela utvecklingsprocessen. IT:s roll har även ändrats till att vara aktivt deltagande och stödjande i samband med exempelvis utformning av verksamhetskraven.

Tillgången till verksamhetskompetens och kvalificerad ledning av IT-orienterade projekt, snarare än tillgången till ekonomiska resurser, utgör en begränsande faktor vad gäller utvecklingsverksamhetens totala omfattning.

Varje utvecklingsprojekt resurssäkras med avseende på bland annat bemanning och kompetens i ett tidigt skede i utvecklingsprocessen och i samverkan mellan ansvariga staber och avdelningar. Bemanningen sker med utgångspunkt i projektets uppgift, tillgången till resurser och kompetens i den egna organisation alternativt hos externa konsulter.

Utvecklingsprojekten bemannas vanligtvis med resurser från olika organisatoriska enheter. Projektledaren för varje enskilt projekt har ett helhetsansvar gentemot projektbeställaren, tillika projektägaren (verksamhetsansvarig chef inom ramen för Försäkringskassans ordinarie organisation).

Fördelningen av uppkomna kostnader och intäkter sker genom intern-debitering. Utöver de reala personalkostnaderna får den ”utlånande” enheten tillgodoräkna sig en ytterligare intäkt motsvarande 220 kr/per redovisad timme i ett utvecklingsprojekt.

5.3 IT-verksamhetens aktörer och uppgifter

Vid sidan av IT-avdelningen har flertalet organisatoriska enheter inom Försäkringskassan uppgifter och ansvar för olika delar av myndighetens totala IT-verksamhet. Det gäller i synnerhet följande:

Utvecklingsstaben (US)/Projektkontoret

Utvecklingsstaben och inte minst projektkontoret intar en centralt samordnande roll i utvecklingsarbetet och hanteringen av utvecklingsprojekt. Stabens huvudsakliga uppgifter är:

- strategisk styrning, beredning, koordinering och uppföljning,
- generella utvecklingsfrågor och gemensamma verksamhetskrav,
- utformning av utvecklingsplanen i samverkan med IT-avdelningen,

- beredning, förvaltning och uppföljning av Projektportföljen, inklusive de delar som rör externa myndigheter,
- uppföljning av nyttor och nyttohemtagning,
- ägare av fastställda modeller för objektstyrning (OSM) och projektstyrning (Pejl),
- frågor med anknytning till utvecklingen av en e-förvaltning.

Projektkontorets uppgifter är:

- utformning och revidering (3 ggr/år) av utvecklingsplaner, dokumentation och beslutsunderlag,
- samordningsansvar för den samlade utvecklingsplanen (pågående och planerade projekt),
- beredning av utvecklingsfrågor i samverkan med IT och Ekonomistaben (ES) inför beslut med kopplingar till bland annat utvecklingsplanen. Besluten fattas av chefen för Utvecklingsstaben,
- stöd till linjen vid initiering, framtaganden av beslutsunderlag (s.k. roadmaps, VBU – verksamhetens beslutsunderlag – annat underlag enligt Pejl), effektanalys med mera,
- uppföljning avseende realisering av nyttor,
- månatliga rapporteringar till ledningsgruppen,
- projekt och frågor kopplade till e-förvaltningen.

Projektkontoret svarar vidare för samordning och beredning av Pensionsmyndighetens beställningar inom ramen för avtalad partnersamverkan.

Inom ramen för kontorets verksamhet utses en projektcontroller för medverkan under hela utvecklingsprocessen med särskilt fokus på riskhantering och kvalitetsuppföljning utifrån fastställda mål och resursramar för varje enskilt uppdrag/projekt.

Ekonomistaben (ES)

Ekonomistaben svarar för Försäkringskassans samlade styrmodell och planeringsprocess och svarar i övrigt för bland annat uppföljning av resultat mot styrkort, extern samverkan (bland annat avtalen med Pensionsmyndigheten) samt så kallade finansieringsbestämning i samband med beredning av utvecklingsprojekt.

Försäkringsprocesser (FP)

Avdelningen FP har särskild betydelse för IT-användningen och utvecklingen av IT-stöd i egenskap av ansvarig ägare till flertalet försäkringssystem (exklusive självbetjäning, webbtjänster och telefoni/kundtjänst, för vilka Kundcentrum (KC) ansvarar) och handläggningsprocesser.

De huvudsakliga uppgifterna inom verksamhetsutveckling med inslag av IT är:

- initiering av utvecklingsinsatser och verksamhetens beställare (exklusive KC),
- behovs- och effektanalys,
- projektägare (ordförandeskap i styrgrupper),
- objektägare (6 av totalt 11 objekt) enligt förvaltningsmodellen med ansvar för utvecklingsinsatser, bland annat med utgångspunkt i efterfrågan från NFC/LFC samt KC.

Samverkan med NFC/LFC sker inom ramen för så kallade process-team och objektråd i syfte att främst säkerställa att ”försäkringsproduktionens” krav och önskemål beaktas och får genomslag i Försäkringskassans totala utvecklingsarbete. Processteamerna omfattar cirka 30 årsarbetare, inklusive de särskilt avdelade resurserna från FP (10-15 personer). Även när det gäller samverkan mellan FP och IT har samverkansformer utvecklats.

FP saknar egna utvecklingsresurser.

Nationella och lokala försäkringscentra (NFC/LFC)

Ansvar och uppgifterna för såväl NFC som LFC med koppling till IT-verksamheten är begränsade till att främst gälla:

- utveckling av idéer och utvecklingsinitiativ utifrån verksamhetens behov och krav,
- effektbedömningar i anslutning till beredning av utvecklingsprojekt,
- realisering av nyttor (enligt överenskommelse med US).

Såväl NFC som LFC saknar egna utvecklingsresurser.

Gränsdragningen mellan NFC och LFC bedöms som naturlig och ansvarsfördelningen med FP finner successivt sina former. Vid sidan av nämnda *processteam* har NFC interna *beredningsgrupper* för respektive ärendeslag i syfte att bland annat fånga upp användar- och verksamhetskraven. Relationen till IT utvecklas successivt inom ramen för bland annat *objektråd* för samordning och samverkan.

Kundcentrum (KC)

KC svarar för Försäkringskassans Kundtjänst/telefoni, webbtjänster som självbetjäningstjänster i egenskap av objektägare. Chefen för KC är formellt sett projektbeställare och leder utvecklingsprojekt i egenskap av ordförande i de styrgrupper som regelmässigt tillsätts. Till skillnad från FP (i relationen till NFC/LFC) ansvarar KC för all verksamhet inom sitt område.

Verksamhetsstöd (VS)

VS inrättades som en avdelning inom Försäkringskassan i mars 2010. Vid sidan av ansvaret för initiering och styrning av utvecklingsprojekt inom sitt verksamhetsområde svarar avdelningen för träffade avtal (med Recall AB) och egen bemanning av scanningverksamheten i Östersund.

Avdelningen för analys och prognoser

Försäkringskassans är en statistikansvarig myndighet. Avdelningen är bland annat objektägare till Försäkringskassans statistiksystem.

5.4 Utvecklingsprocessen

Utvecklingsprocessen omfattar samtliga beslutsnivåer och utgör en integrerad del av Försäkringskassans ordinarie verksamhet och verksamhetsutveckling. Processen följer en rad formkrav med väl definierade roller och ansvar när det gäller tillvägagångssätt och dokumentation, allt ifrån hur utvecklingsinsatser initieras, bereds, koordineras, genomförs till leverans av tjänster. Utvecklingsarbetet etappindelas i normalfallet i ett förstudieprojekt och ett genomförandeprojekt med i förväg definierade beslutstillfällen.

Från en tidigare kritiserad teknikdriven utvecklingsverksamhet är inriktningen nu att kärnverksamhetens och ”produktionens” krav och önskemål ska utgöra själva grunden för Försäkringskassans användning och utveckling av teknikstöd.

Utvecklingsinitiativ tas i stor utsträckning av respektive objektansvarig med utgångspunkt i Försäkringskassans förvaltningsmodell (omfattande 10-12 definierade förvaltningsobjekt).

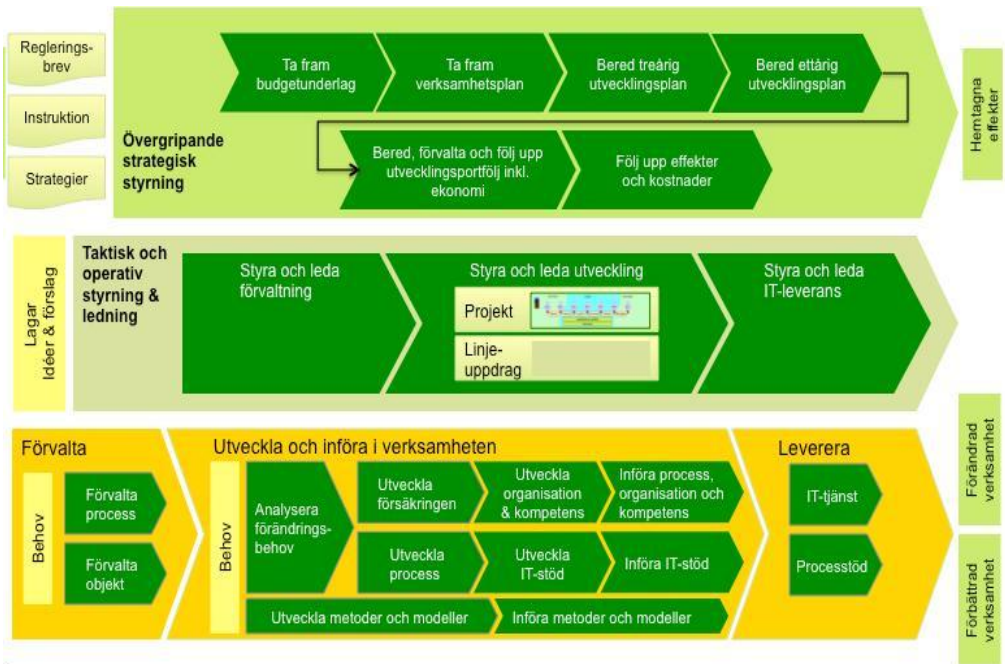
Initiativ och idéer samlas i ett projektarkiv inom US, där en första beredning, resursuppskattning, effektbedömning och prioritering sker med deltagande från bland annat IT-avdelningen. Beslutade projekt förs därefter in i Utvecklingsplanen.

Styrningen av IT sker på årsbasis med utgångspunkt i det generella styrkortet avseende Försäkringskassans totala verksamhet. Uppföljning mot styrkortet sker som nämnts från och med 2010 i form av månadsrapporter. Trots vissa avvikelser under årets första månader, till exempel vad gäller tillgängligheten till IT-systemen, bedömer Försäkringskassan att styrkortets mål kommer att uppnås under året.

Linjen (FP och KC) förfogar inte över egna utvecklingsresurser utan tilldelas, i egenskap objektägare och projektägare, resurser för varje aktuellt projekt efter beredning, koordinering och beslut med utgångspunkt i Försäkringskassans övergripande prioriteringar.

Utvecklingsbehov vid NFC/LFC fångas upp och förs till FP för vidare beredning. Därmed begränsas i viss utsträckning den egentliga ”försäkringsproduktionens” direkta inflytande och ansvar för utvecklingsarbetet.

Försäkringskassans utvecklingsprocess illustreras enligt följande.



Figur 2. Styrning och genomförande av utveckling och förvaltning

5.5 Projekt

5.5.1 Avslutade projekt 2008-2010

Bland de IT-projekt och projekt med ett betydande inslag av IT som avslutats under perioden kan särskilt följande nämnas:

Fenix

Införande av en ny teknisk plattform har framgångsrikt kunnat avslutas under 2009. Därmed har en väsentlig del av det så kallade teknikerivet kunnat utmönstras. Den nya plattformen syftar främst till att säkerställa framtida tillgänglighet och säkerhet i IT-systemen.

Pensionsmyndigheten

Genomförda utvecklings- och anpassningsåtgärder skapade förutsättningar för att den nya Pensionsmyndigheten kunde inleda sin verksamhet den 1 januari 2010. Därefter regleras Försäkringskassans löpande åtaganden för utveckling och produktion av IT-tjänster visavi Pensionsmyndigheten genom träffade överenskommelser.

Tandvårdsstödet

Det nya tandvårdsstödet har införts som grund för tandvårdsreformens ikraftträdande den 1 juli 2008. Efter initiala problem, upprepade driftstörningar i slutet av 2009 och tekniska brister i tandvårdsportalen bedömer Försäkringskassan nu systemet som stabilt. Fortsatt arbete avser tekniska förbättringar och utveckling av ytterligare stöd till handläggarna. Kostnaderna för projektet blev väsentligt högre än tidigare bedömningar¹⁸.

5.5.2 Utvecklingsplan

Försäkringskassans pågående och planerade projekt samlas i en så kallad utvecklingsportfölj. Portföljen omfattar följande:

Prioritet 1 och 2: Anslagsfinansierade projekt

- reformer och regeländringar,
- kritiska projekt¹⁹.

Prioritet 3: Lånefinansierade projekt. Rangordning efter bedömd lönsamhet och nytta.

- handläggarstöd (införande av ÄHS för fler förmånsslag, ökad effektivitet, utökade kontroller (indata, utbetalning),
- automatisering, främst Föräldrapenning, FP (förstudie klar i maj 2010),

- självbetjäning med fokus på nya tjänster (främst FP, Tillfällig föräldrapenning, TFP, och Bostadsbidrag, Bob),
- mobila lösningar (för bl.a. tele och videokonferens),
- *Mina sidor* med planerade releaser i juni och november 2010 för bland annat minskad belastning på fysiska kundmöten och telefoni,
- förbättringar av tandvårdsstödet (förstudie klar under våren).

Efter insatser för ökad automatisering av förmånsslaget föräldrapenning står fortsatta insatser inom familjeområdet på tur.

Totalt bedöms 23 projekt kunna avslutas under 2010.

5.6 IT-anskaffning

Riksrevisionen granskade under 2009 Försäkringskassans IT-anskaffningar inom följande områden²⁰:

- upphandling av ett standardsystem för utbetalningar,
- avrop på ramavtal för Försäkringskassans tandvårdssystem,
- avrop på ramavtal för ny portal för kundmöten och sammanhållen kundbild,
- avrop på ramavtal för ersättning av teknisk plattform.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att inköpen i flera avseenden inte hade skett i enlighet med bestämmelserna i Lagen om offentlig upphandling (LOU). Särskilt uppmärksammades brister i förfrågningsunderlag, allt för korta tidsfrister samt att upphandlingsrapporterna saknat väsentliga delar.

Huvudorsaken till bristerna var, enligt Riksrevisionen, att Försäkringskassan inte avsatt tillräcklig tid för stora och komplicerade inköp samt att Försäkringskassans inköpare haft en svag ställning gentemot de interna beställarna. Samtidigt noterade Riksrevisionen att Försäkringskassan under granskningsperioden inlett ett utvecklingsarbete i syfte att utveckla rutiner och kontrollpunkter för inköpsprocessen. Under förutsättning att Försäkringskassans åtgärder får avsedd effekt bedömde Riksrevisionen att risken för brister av det slag som uppmärksammats i samband med granskningen kommer att minska.

Sedan publiceringen av Riksrevisionens rapport i mars 2009 har Försäkringskassan vidtagit följande åtgärder för att komma till rätta med uppmärksammade brister:

- organisationsförändringar (inköpsfunktionen har från och med mars månad förts till den nya avdelningen Verksamhetsstöd),
- säkerställande av att rutiner, funktioner och ansvar svarar mot lagstiftningens krav,
- förbättrad dokumentation med bland annat skärpta rapporteringskrav vid avvikelser.

5.7 IT-samverkan

Försäkringskassan samverkar med sina kunder och en lång rad andra aktörer för försäkringshandläggning, uppdragsverksamhet och ett omfattande informationsutbyte och uppgiftslämnande.

Som sina kunder räknar IT-verksamheten:

- allmänheten, arbetsgivare,
- myndigheter,
- kommuner, landsting,
- banker och försäkringsbolag,
- privata vårdgivare (främst tandläkare).

Inom ramen för de lokala servicekontoren samverkar Försäkringskassan med Skatteverket, Pensionsmyndigheten och i vissa fall med Arbetsförmedlingen och Kronofogden i kontakten med allmänheten. Fullt utbyggt kommer det år 2012 att finnas 124 kontor i hela landet. Försäkringskassan och Skatteverket delar på huvudmannskapet för servicekontoren i olika regioner.

Försäkringskassan svarar i samtliga fall för kontorens IT-utrustning, medan Skatteverket svarar för nätverks- och kommunikationslösningarna. Utöver samverkan inom ramen för servicekontoren sker ett frekvent och omfattande informationsutbyte mellan Försäkringskassan och nämnda myndigheter.

Övrig myndighetssamverkan sker med en rad myndigheter, däribland Statens pensionsverk (SPV), Polisen, Tullverket, Bolagsverket och Centrala studiestödsnämnden (CSN).

När det gäller Försäkringskassans externa samverkan med anknytning till bland annat IT finns det skäl att särskilt uppmärksamma följande.

Pensionsmyndigheten

Försäkringskassans åtaganden visavi Pensionsmyndigheten är organiserade i 17 tjänsteområden, varav 6 avser tjänster för utbetalning, administration (lön, ekonomi, lokal intern service) och resterande 11 IT (utveckling, drift och förvaltning). För uppgifterna har särskilda personalresurser inom Försäkringsprocesser och IT avdelats i syfte att undvika resurskonflikter mellan myndigheterna.

Det totala avtalet (3-årigt med möjligheter till förlängning) mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan omsluter 500 miljoner kronor per år, varav 384 miljoner avser IT-tjänster. Av de senare avser 50 miljoner kronor utveckling²¹, 173 miljoner kronor avskrivning/räntor och 161 miljoner kronor IT-tjänster i form av främst drift och förvaltning av ålderspensionsrelaterade IT-system och support. För IT-stödet rörande pensionssystemets premiepensionsdel svarar Pensionsmyndigheten i egenskap av systemägare.

FK tillhandahåller följande tjänster till Pensionsmyndigheten.

Handläggningstjänster:

- ålderspension,
- BTP,
- efterlevandepension,
- intjänande,
- frivillig pension,
- sjömanspension,
- levnadsintyg,
- felutbetalning vid dödsfall,
- avisering pensionskoder till RSV,
- BRUS (aviseringar tjänstepension).

Administrativa IT-tjänster:

- Ekonomi
 - Maskinell utbetalning
 - Fordringshantering
 - Lön
- Statistik
 - Försäkring
 - Ledning och produktion
 - Prognoser och simuleringar
 - Analys och utvärdering
 - Dataförsörjning
- Kvalitetskontroll

En annan typ av samverkan sker inom ramen för arbetet med *minpension.se*²².

ISF konstaterar att det pågår ett samarbete mellan myndigheterna i syfte att ytterligare klargöra relationerna myndigheterna emellan när det gäller ansvarsförhållanden, specificering av Försäkringskassans åtaganden och i fråga om kostnadsfördelning och kostnadsredovisning. Enligt Pensionsmyndigheten är frågan om Försäkringskassans roll som leverantör av IT-tjänster något som får övervägas på längre sikt. På kort sikt prioriterar Pensionsmyndigheten en överföring av handläggning av ÅP 38 från Försäkringskassans ärendehanteringssystem (ÅHS) till Pensionsmyndighetens motsvarighet (ELVIS). I ett nästa steg gäller detsamma IT-stödet för handläggning av BTP och därefter stödet för Pensionsmyndighetens stöd för ärendehantering i sin helhet.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Samverkan mellan Försäkringskassan och SKL grundas på överenskommelsen mellan staten och SKL inom ramen för den så kallade sjukvårdsmiljarden. Denna samverkan syftar till att all överföring av sjukintyg mellan vårdgivare (privata och offentliga) och Försäkringskassan ska ske elektroniskt före utgången av 2011. En pilotverksamhet pågår för närvarande där Försäkringskassan svarar för utveckling av kommunikationslösningar och de lösningar som erfordras i den egna verksamheten medan Uppsala läns landsting svarar för nödvändiga anpassningar av journalsystemen.

Efter avslutad pilotverksamhet är avsikten att den nya modellen och kravspecifikationen ska föras ut till samtliga landsting för upphandling. I syfte att stimulera landstingen att finansiera och införa nödvändiga anpassningar i sina respektive journalsystem har 200 miljoner kronor avdelats för ersättning till de landsting som i oktober 2011 förmår överföra 90 procent av sjukintygen till Försäkringskassan i elektronisk form.

Privata vårdgivare kommer att erbjudas ett webbaserat gränssnitt för överföring av intyg.

Satsningarna på elektronisk överföring av läkarintyg kan ses som ett inslag i hela frågeställningen om Försäkringskassans långsiktiga och totala indatahantering (bland annat ansökan och anmälan och andra underlag knutna till respektive förmånsslag). På sikt kan det röra sig om att ersätta betydande delar av nuvarande ytterst omfattande scanningverksamhet med elektroniskt överförda uppgifter. Den ekonomiska potentialen bedöms av Försäkringskassan uppgå till cirka 50-60 miljoner kronor. Till detta ska läggas väsentligt utökade möjligheter till förbättrad kontroll.

E-delegationen

Utöver Försäkringskassans samverkan med andra aktörer finns det skäl att även nämna Försäkringskassans roll och deltagande i arbetet med utvecklingen av e-förvaltningen som ett led i förvaltningsutvecklingen i stort. Ett skäl är formellt betingat i och med att Försäkringskassans generaldirektör är ledamot i e-delegationen, ett annat att Försäkringskassan redan historiskt sett har intagit en framskjuten roll när det gäller utveckling och införande av tekniska lösningar till stöd för verksamheten.

I december 2009 redovisade e-delegationen sina förslag²³ rörande myndigheternas fortsatta arbete med bland annat styrning, finansiering och koordinering av utvecklingen av e-förvaltningen. En genomförandeplan har utformats för tiden fram till och med år 2014.

Strategin betonar följande inriktning:

- En behovsdriven e-förvaltning med fokus på
 - portabla tjänster
 - konfigurerbara webbsajter
 - koordinerad samverkan

- Koordinering och styrning
regeringen (nationell nivå)
e-delegationen (förvaltningsgemensam nivå)
utvecklingsansvariga myndigheter (sektorsnivå)
myndigheter (myndighetsnivå)
- Enhetlig e-legitimation
nämnd för samordning (Skatteverket, föreskrifträtt)
enhetliga användargränssnitt
e-tjänstelegitimation inom offentlig och privat sektor
- Gemensamt processtöd
administrativa verksamhetsstöd inom statsförvaltningen,
ekonomi och HR, som i första hand i Skatteverket och
Rikspolisstyrelsen utvecklar på försök.

Det fortsatta arbetet bedrivs inom sektoransvariga myndigheter, arbetsgrupper, expertgrupper och referensgrupper.

I betänkandet föreslås följande prioriterade tjänster inom socialförsäkringen:

- informationsvägen Försäkringskassan och Hälso- och sjukvården. Syftar till kortare handläggningstider och besparingar samt kortare sjukskrivningstider. Strategiskt bidrag: elektroniskt informationsutbyte mellan förvaltning/landsting respektive privata vårdgivare samt bastjänster för samlad information från flera parter,
- Försäkringskassans interna stöd ”Mina sidor”. Samlad information med tillgång för enskilda beträffande ärendestatus med mera. Strategiskt bidrag: Information från flera berörda myndigheter med koppling till myndigheternas informationsförsörjningsplikt.

Med utgångspunkt i strategin har e-delegationen i mars 2010 redovisat ytterligare ett betänkande²⁴. Av detta framgår att berörda myndigheter åtar sig att utveckla bastjänster inom sina respektive verksamhetsområden. Försäkringskassan har åtagit sig att hålla samman en planeringsdialog vad avser de personliga mötena (myndighet – enskilda). Enligt delegationens bedömning bör vidare de utvecklingsansvariga myndigheterna i samverkan med delegationen, SKL, Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan ta fram en förvaltningsgemensam prototyp för *Mina Sidor*. Vidare pekar delegationen på det

pågående arbetet med elektroniskt informationsutbyte mellan vården och Försäkringskassan och de erfarenheter man kan dra utifrån detta beträffande tekniska lösningar, tjänstelegitimationer och annan funktionalitet av betydelse för förvaltningen i sin helhet.

De frågor som aktualiseras i e-delegationens strategi och handlingsplan pekar på behov av fortsatta utvecklingsinsatser. ISF kan konstatera att Försäkringskassan under en lång följd av år och med höga ambitioner bedrivit ett utvecklingsarbete som tar fasta på ökad intern effektivitet, förbättrad samverkan med omvärlden och ökad service till medborgarna. Inriktningen ligger väl i linje med e-delegationens definition av begreppet e-förvaltning där begreppet avser en ”verk-samhetsutveckling som drar nytta av IT kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser”²⁵.

Försäkringskassan har goda skäl att aktivt delta i det fortsatta utvecklingsarbetet i syfte att dels få draghjälp i sitt interna utvecklingsarbete, dels kunna bidra till utvecklingen av e-förvaltningen i stort. I linje med detta har Försäkringskassan inlett ett arbete med de aktuella frågorna. Arbetet berör flertalet organisatoriska enheter och leds av Försäkringskassans generaldirektör.

6 Ekonomi

6.1 Kostnader och finansiering

Försäkringskassans IT-verksamhet är dels anslagsfinansierad (drift och förvaltning), dels lånefinansierad (utveckling²⁶).

De samlade IT-kostnaderna för åren 2004-2009 framgår av följande tabell:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Drift/förvaltning	748	762	947	961	1 046	903
Avskrivningar (IT-utveckling)	263	308	359	374	437	435
Investeringar (utveckling)	377	282	214	355	617	470
IT-kostnader (totalt)	1388	1352	1520	1690	2100	1808

Tabell 1 . Försäkringskassans IT-kostnader 2004-2009 (mkr)

Utöver ovanstående är viss verksamhet avgiftsfinansierad. Intäkterna från avgiftsbelagd verksamhet uppgår för 2010 till cirka 550 miljoner kronor, varav merparten utgörs av intäkter från Pensionsmyndigheten (480 miljoner kronor)²⁷.

Av Försäkringskassans totala förvaltningskostnader fördelar sig kostnaderna för räntor och avskrivningar samt kostnader för konsulter/IT-tjänster 2006-2009 enligt följande tabell²⁸.

<i>Kostnadsslag</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Räntor, avskrivningar	605	645	707	671
Konsulter/IT-tjänster	429	400	545	295

Tabell 2. Kostnader för räntor och avskrivningar samt konsulter 2006-2009 (mkr)

Kostnaderna för räntor och avskrivningar avser dels investeringar i immateriella tillgångar för egenutvecklade system och köpta licenser samt kostnader för materiella tillgångar i form av inventarier och datorutrustning. Jämfört med 2008 har kostnaderna 2009 minskat, beroende på en lägre investeringsnivå.

När det gäller kostnaderna för konsulter/IT-tjänster grundar sig den kraftiga uppgången mellan 2007 och 2008 på utveckling av tandvårdsstödet och andra projekt inom det så kallade förändringsprogrammet. Ett projekt – Kundbild/självbetjäning – utvecklades 2008, varvid en nedskrivning av projektets kostnader (112 miljoner kronor) gjordes. Inom ramen för Försäkringskassans totalt sett minskade förvaltningskostnader 2007-2009 svarar kostnaderna för konsulter/IT-tjänster för den enskilt största minskningen.

För att svara upp mot verksamhetskraven och IT:s allt större betydelse för verksamheten och verksamhetsutvecklingen bedömer Försäkringskassan att en allt större andel av förvaltningsbudgeten kommer att behöva tas i anspråk för finansiering av satsningar inom IT de kommande åren.

De samlade investeringarna i IT-utveckling uppgick 2009 till 470 miljoner kronor, varav kostnaderna för Fenix (byte av teknisk plattform) uppgick till 155 miljoner kronor, förberedelser för Pensionsmyndigheten till 80 miljoner, sjukvårdsreformen till 42 miljoner och tandvårdsstödet till 39 miljoner kronor.

Budgerade kostnader för produktion av IT-tjänster (drift inklusive vissa OH-kostnader) uppgår för 2010 till 604 miljoner kronor. Utvecklingsbudgeten för samma år uppgår till totalt 623 miljoner kronor; 173 miljoner via anslag, 400 miljoner via lån samt 50 miljoner kronor som avser utveckling för Pensionsmyndighetens räkning²⁹.

Av den totala utvecklingsbudgeten är cirka 70 procent av resurserna intecknade för projekt enligt Försäkringskassans högst prioriterade utvecklingsinsatser (Prioritet 1 och 2), det vill säga reformer, regeländringar och kritiska projekt, inklusive efterfrågad utveckling för Pensionsmyndigheten. Återstående 30 procent utgör ramen för övrig utveckling av handläggarsöd, självbetjäning och automatisering med mera. Önskemål och projekt i den senare kategorin rangordnas efter bedömd kostnad/nytta och förs efter sedvanlig beredning till Försäkringskassans projektportfölj för pågående och planerade projekt.

Projektkostnaderna enligt Försäkringskassans utvecklingsplan för 2010 framgår av följande tabell.

<i>Prioritet</i>	<i>Namn</i>	<i>Projekt-kostnader (tkr)</i>	<i>Varav anslag</i>	<i>Varav Lån</i>
1	Reformer och Regeländringar	148 644	59 596	89 048
2	Kritiska projekt	167 401	40 947	126 454
3	Övriga			
	- Automatisering	37 871	4 075	33 796
	- Självbetjäning	28 837	5 764	23 073
	- Effektivare handläggning	19 378	3 597	15 781
	- Effektivare administration	27 821	8 742	19 079
Total		429 952	122 721	307 231

Tabell 3. Bedömda projektkostnader 2010 (tkr)

Försäkringskassan bedömer att nuvarande utvecklingsvolym i huvudsak motsvarar myndighetens utvecklingskapacitet. Kapacitetstaket speglar främst begränsningar när det gäller tillgång till verksamhets- och ledningskompetens samt det faktum att lånefinansierad utveck-

ling förutsätter ett inslag av anlagsfinansiering, till exempel för nödvändig utbildning. Dessa begränsningar framtvingar nödvändiga prioriteringar enligt ovan.

Efterfrågad utveckling för Pensionsmyndighetens räkning sker inom den ram (50 miljoner kronor per år enligt gällande överenskommelser) som Pensionsmyndigheten disponerar. Följande utvecklingsfrågor är aktuella:

- långsiktig utbetalningslösning,
- utbetalningshistorik,
- dataförsörjning,
- elektroniska signaturer³⁰,
- IT-systemet PMU ÅP 38,
- förenklingar BTP,
- socialförsäkringsbalken,
- kontrolluppgifter.

6.2 Uppföljning

IT-verksamhetens kostnader och resultat följs upp inom ramen för Försäkringskassans ordinarie styrnings- och uppföljningssystem och mot bakgrund av målsättningar enligt styrkortet.

Tjänststyrningen ställer dock nya krav när det gäller uppföljning av IT-verksamheten, med inriktningen att bedöma det bidrag IT-tjänsterna lämnar till såväl den löpande kärnverksamheten som Försäkringskassans verksamhetsutveckling. Därutöver sker självfallet en löpande uppföljning av bland annat IT-produktionens kostnader, säkerhet och kvalitet. Ansvar för uppföljning och bedömning av IT:s bidrag för verksamheten och dess utveckling ligger på processansvariga inom verksamheten, främst Föräldrapenning (FP) och Kundcenter (KC).

Under årets första månader konstaterades ett underutnyttjande av tilldelade medel för IT-verksamheten. Avvikelsen förklaras i första hand av vissa periodiseringseffekter, eftersläpning av vissa fakturor och kostnader för mjukvaror. Sett till årsbasis bedömer dock Försäkringskassan att budgeterade kostnader och tilldelade medel kommer att

vara i balans. Dock föreligger viss osäkerhet beträffande de kostnader som rör Pensionsmyndigheten och kravet på full kostnadstäckning för de tjänster Försäkringskassan levererar enligt träffade överenskommelser med Pensionsmyndigheten.

7 Risker och riskhantering

Hantering av risker med avseende på IT utgör en integrerad del av Försäkringskassans ordinarie former för riskhantering. Vissa avdelningar och staber ansvarar för specifik riskhantering inom sina respektive områden.

Riskhanteringen på myndighetsnivå är föremål för verksamhetsplanering med i förväg definierade riskområden, som återkommande analyseras och följs upp mot bakgrund av fastställda mål (angivna i styrkortet) och beslutade uppdrag.

De övergripande riskområdena med anknytning till IT är för 2010 följande:

- omkastningar i beslutade prioriteringar och resursallokeringar till följd av oväntade regeländringar (till exempel förändringar inom sjukförsäkringen),
- realisering av bedömda IT-relaterade effekter/nyttor motsvarande 80 miljoner kronor under 2010 i kombination med ytterligare sparåtgärder,
- eftersläpningar i den utveckling av handlägningsstödet som syftar till ökad effektivitet, automatisering, självbetjäning och ökad kontroll som en konsekvens av Försäkringskassans prioriteringar inom ramen för tillgängliga utvecklingsresurser,
- organisationsstrukturen med ett i hög grad centraliserat beslutsfattande i utvecklingsfrågor med risk för bristande acceptans i linjen (främst NFC/LFC),
- tillkomsten av den nya Pensionsmyndigheten (Försäkringskassans utveckling, drift och förvaltning av system för Pensionsmyndighetens räkning) med risk för bland annat resurskonflikter och bristande kostnadstäckning.

Försäkringskassans ordinarie riskanalys inom ramen för den nya styrmodellen och den årliga uppföljningen mot styrkortet utgör grunden för myndighetens internrevision.

Internrevisionens plan för 2010 omfattar följande IT-relaterade granskningsområden:

- bedömning av ändamålsenligheten och effektiviteten i IT-verksamheten, inklusive de delar som rör samarbetet med Pensionsmyndigheten,
- bedömning av ändamålsenligheten och effektiviteten i ärendehanteringssystemet (ÄHS),
- bedömning av Försäkringskassans avtalsmässiga relationer med Pensionsmyndigheten i fråga om bland annat ansvars- och beslutsförhållanden (bl.a. systemägarskap, behörigheter, integritet) och principerna för kostnadsfördelning myndigheterna emellan,
- bedömning av den interna kontrollen i tandvårdsstödet,
- bedömning av Försäkringskassans användning av trådlösa nätverk (WLAN) i förhållande till gällande regler rörande behörighet, avlyssning och uppföljning.

Vid sidan av ovanstående beskrivning av risker och riskhantering på övergripande nivå bedöms och hanteras naturligtvis risker specifikt inom IT-verksamheten i det löpande arbetet med drift och förvaltning av befintliga system samt under utvecklingen av nya tekniska lösningar.

8 ISF:s iakttagelser och bedömningar

ISF kan konstatera att Försäkringskassan har vidtagit och planerat en rad åtgärder för att komma till rätta med de problem och brister som inte minst regeringen har uppmärksammat under senare år. Det rör åtgärder av skilda slag, alltifrån generella utvecklingsinsatser på myndighetsnivå, åtgärder inom IT-verksamheten i fråga om styrning och ledning till åtgärder syftande till ökad effektivitet, service, rättssäkerhet och kontroll i handläggningen av försäkringsärenden. Bland dessa åtgärder är vissa genomförda medan det i flertalet fall rör sig om insatser som i varierande utsträckning befinner sig i tidiga utvecklingskedan och planeringsfaser.

Exempel på *vidtagna åtgärder* vars resultat inte i alla delar nått full effekt är:

- en ny och samlad styrnings- och planeringsprocess, där IT hanteras som en integrerad del av Försäkringskassans ordinarie verksamhet,
- ett ökat fokus på försäkringsproduktionens behov och krav som utgångspunkt för IT-verksamheten,
- en formaliserad utvecklingsprocess och nya riktlinjer för IT med bland annat ett klargörande av IT:s roll och ansvar i utvecklingsprocessen med ansvar från initiering av utvecklingsinsatser till leveranssäkring och genomförande av nya lösningar,
- införande av modeller för bland annat projektstyrning och förvaltning,
- ökad samordning, uppföljning och förbättrad kostnadskontroll för IT-verksamheten i sin helhet,

- förberedelser inför inrättandet av den nya Pensionsmyndigheten.

Bland *påbörjade* men ännu inte avslutade åtgärder inom IT-området med inriktningen att i olika avseende öka effektiviteten och kvaliteten i handläggningen framhåller Försäkringskassan åtgärder inom följande områden:

- automatisering och självbetjäning för ökad effektivitet i handläggningen och ökade service till allmänheten och omvärlden i övrigt (förstudie pågår rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning med sikte på huvuddelen av familjeförmånerna på några års sikt),
- ökad grad av elektronisk överföring av underlag/indata (pilotverksamhet med avseende på elektronisk överföring av sjukintyg),
- vissa utbetalningskontroller (förstudie inledd),
- återupptaget projekt för utveckling av *Mina sidor* med koppling till e-delegationens arbete.

Bland *planerade* åtgärder kan följande nämnas:

- ökad rättssäkerhet och likformighet genom fortsatt utveckling av ärendehanteringssystemet (ÄHS) för fler ärendeslag och på längre sikt utvecklad funktionalitet för kontroller, regel- och processtyrning.

De IT-relaterade åtgärder som vidtagits och planerats ligger i linje med såväl regeringens bedömningar som Försäkringskassans mål. Förutsättningar har därmed skapats för att tidigare brister ska kunna övervinnas. En närmare bedömning av uppnådda resultat måste dock anstå till dess att genomförda, pågående och planerade åtgärder har slutförts och därtill fått full effekt i Försäkringskassans verksamhet på några års sikt.

Försäkringskassans vidtagna och planerade åtgärder med koppling till kraven på i första hand förbättrad styrning, effektivitet och rättssäkerhet sammanfattas i det följande.

Styrning

Som ovan framgått har hittills genomförda åtgärder främst rört utveckling av Försäkringskassans struktur för styrning, planering, uppföljning och beredning av utvecklingsärenden. Som ett led i detta har IT-verksamheten i högre grad integrerats i myndighetens totala styrmodell samtidigt som IT:s roll och ansvar har klargjorts. Vidtagna åtgärder av detta slag ligger, enligt ISF, i linje med regeringens bedömningar rörande behovet av förbättrad styrning och ledning av IT-verksamheten. Internt bidrar förändringar av detta slag till att skapa ett ökat engagemang och samsyn kring IT, framför allt hos resultatansvariga enheter på central nivå.

Den nya modell för planering, styrning och uppföljning som införts inom Försäkringskassan har av allt att döma bidragit till en förbättrad kostnadskontroll med avseende på IT-verksamheten. Det är naturligtvis angeläget att dessa ambitioner fullföljs, inte minst med tanke på det omfattande utvecklingsarbete som planeras under kommande år. Därvid bör även mer fokus riktas mot realisering och uppföljning av förväntade kostnader/nyttor i kärnverksamheten.

Den nya ordning som införts är dock inte fri från komplikationer. De nya styr- och beredningsprocesserna avspeglar i hög grad komplexiteten i Försäkringskassans nya organisation. Strukturen i sin helhet kännetecknas av en långt driven styrning *top down* utifrån centrala styrdokument med Försäkringskassans ledning, avdelningar och staber som centrala aktörer. Denna struktur, i kombination med LFC/NFC-organisationens ytterst begränsade ansvar och uppgifter i IT-verksamheten, riskerar att leda till att försäkringsproduktionens behov och krav inte får det genomslag IT-verksamheten som eftersträvat. Dessutom medför den komplexa strukturen risk för överorganisering, ansvarsmässig överlappning och administrativ tungroddhet, inte minst i det beredningsarbete som föregår beslut om utvecklingsinsatser. Detta intryck förstärks ytterligare av de olika mer eller mindre formaliserade samarbets- och samordningsorgan (objektråd, processteam, modellkontor m.fl.) som bildats vid sidan av Försäkringskassans formella organisation.

Effektivitet och service

Utvecklingen av IT-stöd syftande till ökad effektivitet, service och rättssäkerhet i handläggningen av försäkringsärenden och i Försäkringskassans kontakter med sina kunder befinner sig i stor utsträck-

ning i tidiga planerings- och utvecklingsfaser. Det gäller efterfrågad utveckling för ökad automatisering, självbetjäning (förstudie har inletts när det gäller föräldraförmåner), förbättrade kontroller (beslut om förstudie) samt införande av ÄHS för ytterligare ärendeslag. Andra ambitioner, såsom utveckling av stöd för process- och regelstyrning i handläggningen av specifika förmåner och väsentligt ökade kontroller i IT-systemen, ligger längre fram i tiden och är heller inte upptagna i Försäkringskassans aktuella utvecklingsplan.

I avvaktan på ett brett införande av konkreta lösningar går det naturligtvis inte att bedöma IT-stödets förväntade inverkan på Försäkringskassans effektivitet, service och rättssäkerhet. Positiva förändringar med avseende på kassans effektivitet under senare tid bör troligen ses som ett resultat av minskade ärendevolymer (främst sjukskrivningar), utveckling och ensning av verksamhetens processer och en långt driven central normgivning i form av riktlinjer och anvisningar för ärendehantering.

Försäkringskassans ärendehanteringssystem (ÄHS) har medfört att ärenden i form av elektroniska akter kan omfördelas mellan olika organisatoriska enheter och geografiskt. Systemet är främst att betrakta som ett dokumenthanterings- och journalföringsystem med ett i övrigt starkt begränsat stöd för handläggningen av enskilda försäkringsärenden. Ambitionen att låta ÄHS omfatta fler förmåner förändrar inte bedömningen av ÄHS som en i huvudsak digitaliserad form av tidigare blanketterorienterade pappersakter. ÄHS är heller inte integrerat med Försäkringskassans system för utanordning av ersättningar (TP-systemen), som utgör en del av det så kallade systemarvet.

Det nödvändiga och framgångsrika bytet av teknisk plattform säkerställer långsiktigt tillgängligheten och stabiliteten i försäkringssystemen men bidrar inte i övrigt till ökat stöd i handläggningen av försäkringsärenden.

Rättssäkerhet

Åtgärder för ökat stöd för handläggarna i form av process- och regelstyrning syftande till bland annat ökad likformighet och säkerhet i rättstillämpningen ligger flera år fram i tiden. ISF konstaterar att åtgärder av detta slag inte finns upptagna i Försäkringskassans nuvarande utvecklingsplan.

Samverkan

När det gäller Försäkringskassans omfattande externa samverkan finns det skäl att särskilt uppmärksamma Försäkringskassans åtaganden som leverantör av IT-tjänster (drift, utveckling, förvaltning och support) till Pensionsmyndigheten. Det gäller inte minst risken för resurskonflikter, i synnerhet i de fall utvecklingsbehov hos Pensionsmyndigheten hanteras inom ramen för Försäkringskassans interna berednings- och beslutsprocesser. Formerna för samarbetet myndigheterna emellan bör fortsatt ses över i syfte att klargöra ansvarsförhållanden, Försäkringskassans åtaganden och roll som leverantör, liksom frågan om prissättning och kostnadsuppföljning av utförda tjänster.

Kostnadsuppföljning

Inom ramen för Försäkringskassans totala förvaltningskostnader har kostnaderna för egenutveckling, licenser, datorutrustning och IT-konsulter minskat med närmare 290 miljoner kronor jämfört med den anmärkningsvärt höga kostnadsnivån för 2008 och i storleksordningen 70-75 miljoner kronor jämfört med åren 2006 och 2007. Minskningarna jämfört med 2008 förklaras främst av minskade investeringsvolymer och nedskrivning av kostnaderna för ett avvecklat utvecklingsprojekt.

Den nya modell för planering, styrning och uppföljning som införts inom Försäkringskassan har sannolikt bidragit till en förbättrad kostnadskontroll med avseende på IT-verksamheten de senaste åren.

Avslutande bedömning

Sammantaget ligger de åtgärder som genomförts, påbörjats och planerats väl i linje med såväl regeringens som Försäkringskassans egna bedömningar i fråga om utvecklingsbehov och IT-verksamhetens inriktning. Från en tidigare utvecklingsverksamhet som präglades av höga ambitioner och stora grepp – ofta inom ramen för omfattande och kostnadsrivande program men med begränsade resultat – är inriktningen nu en mer verksamhetsorienterad utveckling med utgångspunkt i Försäkringskassans prioriteringar. Kvar står dock att utvecklingen av IT-stödet syftande till ökad effektivitet, service och rättssäkerhet släpar efter och ännu inte lett till avsedda resultat och eftersträfvade effekter i kärnverksamheten.

Försäkringskassans prioriteringar innebär att reformer, lagändringar och verksamhetskritiska projekt går före andra utvecklingsbehov. Givet dessa prioriteringar bör i möjligaste mån utrymme skapas för stegvisa leveranser av ett IT-stöd som i närtid skapar direkt nytta i verksamheten, ökar servicen och förbättrar rättssäkerheten i handläggningen av försäkringsärenden. Ett exempel på ett steg i denna inriktning kan vara en delvis förändrad fördelning av ansvar och resurser från utvecklingsprojekt till förvaltning, så att objektansvariga enklare och snabbare ska kunna initiera och genomföra efterfrågad utveckling av IT-stöd i handläggningen utan en allför omfattande administrativ överbyggnad. Ytterst rör dock frågan behovet av att tydligare knyta ansvaret för den operativa försäkringsverksamheten och dess resultat till ansvaret för verksamhetsutvecklingen, inklusive utformningen av IT-stödet.

Försäkringskassans begränsade förmåga att leverera det IT-stöd som syftar till ökad automatisering, självbetjäning och stöd för handläggningen av försäkringsärenden kan dock inte enbart förklaras av den nya organisation och ansvarsfördelning som införts. Andra förklaringar står att finna i bland annat verksamhetens omfattning och komplexitet (inklusive utvecklingsverksamheten), omfattningen av pågående reformering inom socialförsäkringsområdet och den begränsade tillgången till IT-ledning och verksamhetskompetens i utvecklingsverksamheten.

ISF har för avsikt att i kommande granskningar följa upp Försäkringskassans fortsatta förändrings- och utvecklingsarbete med anknytning till IT.

Noter

¹LFC – Lokala försäkringscentra, NFC – Nationella försäkringscentra.

² Budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/2006:1). Med utgångspunkt i de övergripande målen lyfter regeringen särskilt fram följande områden:

- Rättstillämpningen ska vara enhetlig så att medborgarna bedöms lika oavsett kön. De regionala skillnaderna ska minska så att medborgarna bedöms lika och deras ärenden bedöms lika.
- Verksamheten ska bedrivas effektivt till så låga kostnader som möjligt och med kvalitet, i vilket bland annat ligger att flexibiliteten i organisationen ska vara hög så att fördelarna och möjligheterna med att vara en nationellt sammanhållen myndighet tas till vara.

Myndigheten ska ha en god personalpolitik, i vilket bland annat ligger att utforma en sammanhållen personalpolitik som medför en jämn och hög kompetens i hela organisationen och en god arbetsmiljö.

³ Socialdepartementet SF2004/9432/SF.

⁴ I budgetunderlaget 2010 pekar Försäkringskassan på senare års strukturella finansieringsproblem. Obalansen i Försäkringskassans ekonomi bedöms ha två orsaker, nämligen 1) problem rörande Försäkringskassans ledning, styrning och kontroll och 2) en strukturell underfinansiering av kassans administration. I det senare fallet illustreras situationen genom den återkommande obalansen mellan Försäkringskassans bedömningar i budgetunderlagen (för 7,2 miljarder kronor för 2010) och tilldelade medel enligt regeringens budgetpropositioner (6,8 miljarder kronor för samma år). Bakgrunden och orsakerna till problemen har kommunicerats till regeringen i budgetunderlagen 2009 och 2010, i Försäkringskassans skrivelse till regeringen *Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan* (Dnr 42291–2009) och genom en utökad finansiell rapportering till regeringen.

⁵ I regeringens uppdrag hänvisas till Statskontorets rapport Den nya Försäkringskassan – Delrapport 3 och slutrapporten inför genomförandet av ett nytt tandvårdsstöd. FK redovisade sitt svar på uppdraget 2009-04-20 (FK Dnr 59916–2008).

⁶ Försäkringskassan. Dnr 59916–2008.

⁷ Försäkringskassans återrapportering *Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan* (Dnr 42291–2009).

- ⁸ Enligt instruktionen är Försäkringskassans uppdrag att rättssäkert och effektivt administrera försäkrings- och bidragssystemen med god service till enskilda och företag.
- ⁹ Det första inriktningsbeslutet enligt den nya ordningen finns, efter viss försening, redovisat i budgetunderlaget för 2011-2013. Inriktningsbesluten ersätter tidigare verksamhetsstrategier.
- ¹⁰ Styrkortet omfattar Försäkringskassans verksamhet i sin helhet uppdelat på områdena Kund, Verksamhet, Medarbetare och IT.
- ¹¹ Dokumentet IT-riktlinjer 2010-01-29 med bilaga.
- ¹² Till detta ska läggas de metoder och modeller som rör IT-avdelningens systemutveckling och tjänsteleveranser. När det gäller den verksamhetsnära förvaltningen pågår för närvarande ett arbete vad gäller tillämpning av ett nytt ramverk.
- ¹³ Dokumentet Positionering och styrning av IT 2010-03-02.
- ¹⁴ ITIL (Information Technology Infrastructure Library) är ett ramverk för Service Management syftande till leveranser av tjänster till lägre kostnader och förbättrad kvalitet.
- ¹⁵ RUP (Rational Unified Process) är en utvecklingsmodell för design och implementering av IT-system.
- ¹⁶ I första hand är målet att handläggningen av flertalet familjeförmåner ska ske automatiserat vid utgången av år 2011.
- ¹⁷ Konsultanvändningen inom IT uppgick 2009 till totalt 324 000 timmar. Av dessa avsåg 80 000 timmar uppgifter med direkt koppling till Försäkringskassans kärnverksamhet.
- ¹⁸ Statskontorets rapport Den nya Försäkringskassan (2009:19) s. 82. I Försäkringskassans förstudie 2007 uppskattades kostnaderna för tandvårdsstödet till 67 miljoner kronor för perioden 2007. I en slutrapport till regeringen i september 2008 beräknades kostnaderna för samma period uppgå till 249,9 miljoner kronor.
- ¹⁹ Avser t.ex. nödvändiga åtgärder för drift, kompletterande åtgärder för regeluppfyllnad, revisionspåpekanden m.m.
- ²⁰ Rapporten *Försäkringskassans inköp av IT-lösningar* (RiR 2009:2).
- ²¹ För utveckling av pensionsrelaterade lösningar har Försäkringskassan avsatt 50 miljoner kronor (70 000 timmar) av sin totala utvecklingsbudget. Kostnaderna för utveckling finansieras genom Pensionsmyndighetens avgifter.
- ²² Min Pension i Sverige AB är ett samfinansierat samarbete mellan staten och pensionsbolagen och är ett dotterbolag till Sveriges Försäkringsförbund.
- ²³ Betänkandet *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning* (SOU 2009:86).

- ²⁴ Betänkandet *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning* (SOU 2010:20) sid. 19-20, 30, 89.
- ²⁵ E-delegationens handlingsplan, januari 2008.
- ²⁶ Vissa utvecklingsprojekt är finansierade dock via anslag, såsom de pågående arbetena med projekt såsom Delta, Tanden, Aktivitetsstöd och införande av LIS. Därutöver är ett antal pågående förstudier anslagsfinansierade.
- ²⁷ Enligt Pensionsmyndighetens regleringsbrev för 2010 ska Pensionsmyndigheten i samarbete med Försäkringskassan redovisa erfarenheterna från samarbetet myndigheterna emellan, inklusive nivån på Pensionsmyndighetens avgifter för de tjänster som Försäkringskassan tillhandahåller.
- ²⁸ Försäkringskassans årsredovisningar för 2008-2009. Försäkringskassan ändrade sina redovisningsprinciper 2007, varvid de olika delposterna av förvaltningsanslaget för 2006 räknades om. Någon liknande omräkning för 2005 och tidigare år gjordes inte, vilket utgör hinder för en jämförelse med dessa år.
- ²⁹ Den totala omfattningen av Försäkringskassans åtaganden visavi Pensionsmyndigheten uppgår, enligt träffade överenskommelser mellan myndigheterna, till 500 miljoner kronor årligen.
- ³⁰ Grundat på EG-direktivet 1999/93/EG om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer. The European Electronic Signature Standardization Initiative (EESSI) är ett standardiseringsorgan som på Kommissionens uppdrag har till uppgift att analysera det framtida behovet av standardisering när det gäller elektroniska signaturprodukter och tjänster.

isf

INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

adress Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7
telefon 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 *e-post* registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se