



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:2
(2005–2006)

Riksrevisjonens undersøkelse
om realisering av nytteeffekter
fra IT-prosjekter i trygdeetaten

Dokument nr. 3:2

(2005–2006)

**Riksrevisjonens undersøkelse om realisering av
nytteeffekter fra IT-prosjekter i trygdeetaten**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:2 (2005–2006) Riksrevisjonens undersøkelse om realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trygdeetaten.

Riksrevisjonen, 21. oktober 2005.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Arbeids- og sosialdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Arbeids- og sosialdepartementets svar	4
6 Riksrevisjonens uttalelse	4
Vedlegg: Rapport	7

Arbeids- og sosialdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse om realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trygdeetaten

1 INNLEDNING

IT-systemene som benyttes i trygdeetaten, er blant de største og mest komplekse i offentlig sektor. Som følge av Stortingets behandling av Innst. S. nr. 276 (1995–96), jf. St.prp. nr 65 (1995–96) Trygdeetatens EDB-system, prisstopp på legemidler, ny ledelsesstruktur ved Rikshospitalet m.m., startet trygdeetaten en gradvis modernisering av trygdeetatens IT-system.

I forbindelse med moderniseringen har det i de senere årene vært satset store beløp på fornyelse av trygdeetatens IT-systemer. Utgiftene til drift og investeringer til IT økte fra ca. 300 millioner kroner i 1998 til ca. 500 millioner kroner i 2004.

Som ledd i moderniseringen har Rikstrygdeverket igangsatt en rekke IT-prosjekter som er planlagt å gi vesentlige nytteeffekter for trygdeetaten. IT-systemene er forventet å gi effektiviseringsgevinster som kortere saksbehandlingstid og besparelser i årsverk, og kvalitative forbedringer som bedre statistikk og styringsdata. En modernisering av IT-systemene vil dessuten gjøre hverdagen enklere for 8000–9000 ansatte i trygdeetaten som er avhengige av systemene i sitt daglige arbeid, og dermed bidra til en forbedret tjenesteytelse.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse trygdeetatens arbeid med å realisere nytteeffekter fra IT-prosjekter. I undersøkelsen er det kartlagt hvordan de forventede nytteeffektene fra prosjektene er beskrevet, og hvilke forutsetninger som er lagt til grunn for disse nytteeffektene. Videre er det undersøkt hvordan trygdeetaten sikrer at nytteeffekter blir realisert og dokumentert.

Utkast til Riksrevisjonens rapport ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 22. april 2005. Revisjonskriteriene er tidligere lagt fram for departementet. Departementet har i brev av 7. juni 2005 til Riksrevisjonen avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader til rapportens faktadel er tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten. Departementets merknader til vurderinger er gjengitt i kapittel 3. Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsens problemstillinger er belyst ved hjelp av intervjuer og dokumentanalyse.

For å undersøke trygdeetatens arbeid med realisering av nytteeffekter ble følgende fire IT-prosjekter valgt ut for nærmere gjennomgang:

- «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring»
- «Batch-utbetaling av sykepenger»
- «Ny rutine for helsetjenester»
- «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet»

Prosjektene ble valgt ut på bakgrunn av at Rikstrygdeverket ved oppstarten av disse fire prosjektene hadde angitt store forventede nytteanslag, og at realiseringen av disse nytteeffektene var knyttet opp mot automatisering, forenkling, endring av arbeidsprosesser og ressursdisponering i ytre etat.

Prosjektene ble i undersøkelsen brukt til å belyse trygdeetatens arbeid med å utarbeide realistiske nytteanslag ved oppstart av et prosjekt og forutsetningene for disse nytteanslagene. Videre ble det undersøkt hvilket arbeid som blir gjort fra trygdeetatens side for å sikre at nytteeffekter fra IT-prosjekter blir realisert og synliggjort. For å undersøke dette ble generelle dokumenter som overordnede plan- og styringsdokumenter og prosjektspesifikke dokumenter som prosjektdirektiv og statusrapporter gjennomgått. Det ble også foretatt intervjuer med representanter fra Rikstrygdeverket, tre fylkestrygdekontor, syv hjelpemiddelsentraler og tre trygdekontor.

For å få informasjon om hvordan Arbeids- og sosialdepartementet følger opp at trygdeetaten realiserer nytteeffekter fra IT-prosjekter, ble det gjennomført intervjuer med representanter fra departementet og Rikstrygdeverket. I tillegg ble departementets styringsdokumenter og Rikstrygdeverkets hel- og halvårsrapportering til departementet gjennomgått.

Videre er undersøkelsen basert på en gjennomgang av ulike stortingsdokumenter, offentlige utredninger og trygdeetatens IT-strategi og IT-handlingsplaner.

Realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter

Oppstart av prosjekt

Riksrevisjonens undersøkelse viser at IT-prosjektene i undersøkelsen ved oppstart hadde vesentlig høyere kvantitative nytteanslag enn det var rimelig å forvente. Disse utgjorde dermed i liten grad et realistisk beslutningsgrunnlag ved valg av IT-løsning. Alle IT-prosjektene i undersøkelsen var i tillegg forventet å gi kvalitative nytteeffekter. Eksempler på slike forventede kvalitative nytteeffekter er bedre statistikk- og styringsdata, innfrielse av krav fra økonomireglementet og en generell forbedring av saksbehandlingskvaliteten i trygdeetaten.

I prosjektet «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring» ble det i beslutningsgrunnlaget for oppstart av prosjektet vist til en forventet effektiviseringsgevinst på ca. 200–300 årsverk. Det ble her gjort oppmerksom på at dette estimatet var historisk. I en rapport fra Rikstrygdeverket av august 2002, ett og et halvt år etter oppstart av prosjektet, ble effektiviseringsgevinsten nedjustert til ca. 105 årsverk.

For prosjektet «Batch-utbetaling av sykepenger» ble det i beslutningsgrunnlaget for oppstart av prosjektet anslått at prosjektet ville frigjøre ca. 250–300 årsverk i ytre etat. Det ble her gjort oppmerksom på at beregningene var rundt 15 år gamle, og at de derfor ikke ble ansett som realistiske. I en rapport fra Rikstrygdeverket av august 2002 ble effektiviseringsgevinsten nedjustert til ca. 65 årsverk. På dette tidspunktet var allerede IT-løsningen satt i drift.

For prosjektet «Ny rutine for helsetjenester» ble det i beslutningsgrunnlaget for oppstart av prosjektet angitt en årlig besparelse på 100 årsverk (ca. 70 millioner kroner). I et senere prosjektdirektiv blir det påpekt at denne effektiviseringsgevinsten var urealistisk. Rikstrygdeverket har i intervju oppgitt at det er sannsynlig at det i stedet blir brukt mer ressurser på dette området enn før systemet ble innført. Rikstrygdeverket mener imidlertid at det er oppnådd kvalitative gevinster som for eksempel en mer enhetlig saksbehandling og innfrielse av kravene i økonomireglementet.

For det siste prosjektet «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» var det utarbeidet en kost-/nytteanalyse før valg av IT-løsning. Denne indikerte en effektiviseringsgevinst på 362 millioner kroner. Etter valg av løsning betraktet Rikstrygdeverket estimatet som urealistisk. I et senere prosjektdirektiv blir det vist til at en arbeidsgruppe skulle utarbeide et nytt gevinstestimat. Da IT-løsningen var ferdig utviklet, forelå det imidlertid ikke noe nytt estimat.

Realistiske nytteanslag er viktig ved valg av løsning og ved planlegging av gevinster. I undersøkelsen reises det spørsmål om trygdeetaten bør legge større vekt på å utarbeide realistiske og oppdaterte gevinstestimater før nye IT-prosjekter settes i gang.

Oppfølging av nytteeffekter

Ved arbeid med å realisere nytteeffekter av IT-prosjekter er det generelt anbefalt at det utarbeides gevinstrealiseringsplaner. Disse skal blant annet inneholde konkrete mål med tidsfrist for realisering av nytteeffekter, krav til oppfølging og hvem som har ansvaret for å ta ut nytteeffektene. Undersøkelsen viser at trygdeetaten ikke utarbeider gevinstrealiseringsplaner. Rikstrygdeverket har opplyst at det legges føringer overfor fylkestyngdekantorene, men ansvaret for realiseringen av nytteeffekter fra IT-prosjekter blir i betydelig grad overlatt til ytre trygdeetat.

To av prosjektene i undersøkelsen, «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring» og «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet», er moderniseringsprosjekter. Denne typen moderniseringsprosjekter er kjennetegnet ved at de har større gevinstpotensial, men også større risiko for at nytteeffekter ikke nås. Undersøkelsen viser at det for disse prosjektene har vært mangler når det gjelder risikohåndtering, kommunikasjon og oppfølging.

Når det gjelder prosjektet «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring», var det pr. desember 2004 kun to prosent av fastlegene som sendte inn blanketter elektronisk til trygdeetaten til tross for at IT-løsningen var ferdig utviklet høsten 2003. Rikstrygdeverket og departementet var allerede ved oppstarten av prosjektet i november 2000 kjent med risikoen for at legene ikke ville ta løsningen i bruk dersom det ikke ble gitt økonomisk kompensasjon for oppkobling til helsenettet. Først i oktober 2004 ga Sosial- og helsedirektoratet et tilbud til fastlegene om at de kunne få dekket investeringsutgiftene til førstegangs oppkobling til helsenettet.

I prosjektet «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» ble hjelpemiddelsentralen i Buskerud valgt som pilot ved innføringen av IT-systemet. Her ble det identifisert problemer blant annet ved at arbeidsprosessene tok vesentlig lengre tid enn tidligere. Rikstrygdeverket besluttet at innføringen av IT-systemet likevel skulle fortsette. Etter at ytterligere syv hjelpemiddelsentraler hadde erfart liknende problemer som i Buskerud, utsatte Rikstrygdeverket innføringen av IT-systemet ved de øvrige hjelpemiddelsentralene.

For det samme prosjektet viser undersøkelsen at det ikke var samsvar mellom det faktiske kompetansenivået i hjelpemiddelsentralene og de forutsetningene om kompetanse som Rikstrygdeverket hadde lagt til grunn. Videre kommer det fram i undersøkelsen at hjelpemiddelsentralene hadde ønsket mer veiledning og oppfølging fra Rikstrygdeverket ved innføringen av IT-systemet. Hjelpemiddelsentralene mente også at oppfølgingen i større grad burde vært knyttet til rutiner og oppgaver. På bakgrunn av hjelpemiddelsentralenes opplevelse av innføringsprosessen, reiser undersøkelsen spørsmål om det er be-

hov for at Rikstrygdeverket i større grad legger til rette for at IT-systemer som blir innført, tas i bruk som forutsatt. Det ville samtidig sikre at IT-systemene brukes på en mer likeartet måte slik at forventet nytteverdi blir realisert.

På bakgrunn av det som er nevnt om Rikstrygdeverkets planlegging og oppfølging av nytteeffekter fra IT-prosjekter, reises det i undersøkelsen spørsmål om Rikstrygdeverket har gjort tilstrekkelig for å sikre at IT-prosjektene bidrar til at nytteeffekter blir realisert som forutsatt.

I undersøkelsen framheves det at risikohåndtering, god kommunikasjon og tett oppfølging er viktige forutsetninger for at nye IT-løsninger skal kunne bidra til mer effektiv ressursbruk og bedre oppgaveløsning. Trygdeetaten er ifølge sin moderniseringsstrategi i en fase hvor det skal utvikles ny IT-støtte til fagområdene. Nytteeffekter av slike moderniserte saksbehandlingsløsninger er i stor grad knyttet til endringer av arbeidsprosessene i ytre etat. Trygdeetaten vil ifølge moderniseringsstrategien samtidig satse på stadig mer avansert elektronisk samhandling. Både nye saksbehandlingsløsninger og elektronisk samhandling har et stort gevinstpotensial, kvalitativt og kvantitativt, men risikoen for at nytteeffekter ikke oppnås, er samtidig høy. Risikohåndtering, god kommunikasjon og tett oppfølging vil derfor bli stadig viktigere i trygdeetatens arbeid med å realisere nytteeffekter fra IT-prosjekter.

Dokumentasjon av nytteeffekter

Ifølge krav til styring i staten skal virksomhetene rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Det skal gjennomføres evalueringer i alle virksomheter for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvens og omfang av evalueringene bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

I perioden 2000–2004 rapporterte Rikstrygdeverket til departementet om i hvilken grad målene i IT-satsningen var nådd. Eksempelvis ble det rapportert om gjennomføringsgrad av tiltak i IT-planene. For årene 2002–2004 rapporterte Rikstrygdeverket på formen «målene er nådd / målene er delvis nådd». Det ble rapportert generelt om god måloppnåelse. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke foreligger dokumentasjon som viser på hvilket grunnlag rapporteringen ble gjort. Undersøkelsen viser dessuten at Rikstrygdeverket i liten grad innhentet informasjon fra ytre etat om nytteeffekter som ble realisert fra IT-prosjekter i trygdeetaten. På bakgrunn av dette reiser undersøkelsen spørsmål om det foreligger tilstrekkelig informasjon som muliggjør en kvalifisert oppfatning fra Rikstrygdeverkets side av hvilke nytteeffekter som ble realisert, og som kan identifisere årsaker til eventuelle avvik.

Arbeids- og sosialdepartementet har uttalt at det kan bli aktuelt å gjennomføre evalueringer av mål-

oppnåelse i IT-prosjekter i trygdeetaten, men at dette hittil ikke har vært gjennomført. Ettersom IT er et sentralt virkemiddel i moderniseringen av trygdeetaten, framheves det i undersøkelsen at departementet bør vurdere aktuelle tiltak som kan gi kunnskap om nytteeffekter oppnådd av IT-satsningen.

Undersøkelsen viser at Rikstrygdeverket ikke opererer med egne resultatkrav for IT-prosjektene, og at det ikke er noe krav om å rapportere eller dokumentere i hvilken grad IT-prosjektene har bidratt til resultatforbedring eller kvalitetsheving. Mål- og resultatstyringssystemet forutsetter målkrav og resultatoppfølging. Undersøkelsen reiser derfor spørsmål om trygdeetatens praksis på dette området er i samsvar med prinsippet om mål- og resultatstyring.

3 ARBEIDS- OG SOCIALDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Arbeids- og sosialdepartementet har i brev av 7. juni 2005 avgitt uttalelse til Riksrevisjonens undersøkelse.

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler at undersøkelsen peker på mange viktige og aktuelle forhold som departementet vil følge nøye opp og ha mye oppmerksomhet rundt i årene som kommer. Riksrevisjonens rapport er, ifølge departementet, i så måte et svært viktig dokument i trygdeetatens og departementets forbedringsarbeid på dette området.

Departementet mener at Riksrevisjonen synes å ha konsentrert seg om IT-prosjektene har oppnådd «økonomiske gevinster» i form av innsparinger på administrasjonsbudsjettet eller reduserte årsverk. Dette gir ifølge departementet et for snevert og skjevt bilde av de reelle forholdene. Departementet mener at Riksrevisjonen ikke i tilstrekkelig grad har vurdert om disse prosjektene har vært vellykket ut fra alle de målene som ble satt for prosjektene, herunder kvalitative og eventuelle kvantitative mål. Departementet gir uttrykk for at Rikstrygdeverket ikke satte i gang disse prosjektene alene for å oppnå «økonomiske gevinster», men at det også var andre viktige mål for IT-prosjektene.

Departementet gir videre uttrykk for at det er viktig at kvalitative mål styrer IT-virksomheten i trygdeetaten, det vil si at det gjennomføres IT-prosjekter som gir bedre service og lettere adgang til informasjon samt at IT-systemene er utformet slik at sikkerhetskrav og krav til personvern ivaretas. For brukerne av trygdeetatens IT-tjenester er det som oftest viktigere å få god service og kvalitet i etaten, enn at IT-løsningene drives billigst mulig.

Departementets erfaring er at planlegging, fastsettelse og realisering av «gevinster» er vanskeligere i statlig sektor enn i private virksomheter hvor de fleste forhold kan uttrykkes i økonomiske termer. Departementet understreker at dette likevel ikke må

føre til at gevinstplanlegging og -realisering i trygdeetaten blir så «vanskelig» at man unndrar seg fra å bruke de metoder og virkemidler som har vist seg effektive i privat sektor, så langt det lar seg gjøre. Dette gjelder ifølge departementet blant annet å konkretisere gevinster, tydeliggjøre forutsetningene for gevinstene og sikre at disse oppfylles, lage konkrete planer for realisering av gevinster, fatte nødvendige beslutninger for å sikre at gevinstrealiseringen blir gjennomført som planlagt, og følge opp at gevinster blir realisert og dokumentert.

Departementet presiserer at etaten framover skal arbeide med konkretisering av gevinstmål, målemetoder og dokumentasjon om faktiske gevinster og klargjøre hvem som har ansvar for realiseringen og rapporteringen til departementet. Departementet har i tildelingsbrevet til Rikstrygdeverket for 2005 understreket at det skal fokuseres på gevinstrealisering, og at planverket for dette skal videreutvikles.

Departementet opplyser at det har vært et kontaktmøte med Rikstrygdeverket 12. mai 2005 hvor gevinstrealiseringer i IT-prosjekter ble drøftet. Departementet understreket i dette møtet at det er sentralt at etaten planlegger konkrete gevinstrealiseringer slik at ressurser kan frigjøres til andre formål. Departementet understreket videre at alle IT-prosjekter skal ha realistiske mål, at måloppnåelse skal dokumenteres, og at resultatene skal rapporteres til departementet.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og sosialdepartementet uttaler at rapporten peker på mange viktige og aktuelle forhold som departementet vil følge nøye opp i årene som kommer, og at rapporten vil være et viktig dokument i trygdeetatens og departementets forbedringsarbeid på dette området. Riksrevisjonen registrerer også at det allerede er tatt konkrete initiativ fra departementets side overfor Rikstrygdeverket.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse trygdeetatens arbeid med å realisere nytteeffekter fra IT-prosjekter. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det ofte er andre grunner enn rent økonomiske til at prosjekter blir igangsatt. Riksrevisjonen har derfor i undersøkelsen tatt utgangspunkt i de nytteeffektene trygdeetaten selv har oppgitt som forventede nytteeffekter av de ulike prosjektene. For alle disse prosjektene er det forventet både kvalitative og kvantitative nytteeffekter, og det er følgelig ikke bare «økonomiske gevinster» som er vurdert, men også andre nytteeffekter som for eksempel kvaliteten på statistikk- og styringsdata og på registre.

Undersøkelsen viser at trygdeetaten ved oppstart av IT-prosjektene har presentert ambisiøse nytteanslag, men at disse ofte har vært lite realistiske. For de fire IT-prosjektene i undersøkelsen ble nyttean-

slagene etter hvert vesentlig nedjustert, men dette skjedde lenge etter at prosjektene ble igangsatt. Undersøkelsen viser også at det er mangler ved risikohåndtering, kommunikasjon og oppfølging av IT-prosjekter i trygdeetaten. Etter Riksrevisjonens vurdering er klare og realistiske mål en forutsetning for et forsvarlig beslutningsgrunnlag og god planlegging. Det kan også reises spørsmål om Rikstrygdeverkets rutiner og prosedyrer har fungert på en tilfredstillende måte for å sikre effektiv ressursbruk og bedre oppgaveløsning.

Riksrevisjonen vil framheve at mål- og resultatstyringssystemet forutsetter målkrav og resultatoppfølging. Det framkommer i undersøkelsen at målkravene som fastsettes, er lite realistiske, og at det i betydelig grad mangler faktisk dokumentasjon på oppnådde effektiviseringsgevinster og kvalitative forbedringer av IT-satsningen, blant annet som grunnlag for resultatrapporteringen til departementet. Riksrevisjonen vil på bakgrunn av undersøkelsen reise spørsmål om prinsippene bak mål- og resultatstyring i tilstrekkelig grad er ivaretatt på dette området fra Rikstrygdeverkets side.

5 ARBEIDS- OG SOSIAL- DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Arbeids- og sosialdepartementet som i brev av 8. september 2005 har svart:

«Jeg viser til brev av 31. august fra Riksrevisjonen.»

Riksrevisjonen har undersøkt gevinstrealiseringer i forhold til fire IT-prosjekter i trygdeetaten. Formålet med undersøkelsen har vært å belyse trygdeetatens arbeid med å realisere nytteeffekter fra IT-prosjekter. Det reises i undersøkelsen spørsmål ved om Rikstrygdeverket har gjort tilstrekkelig for å sikre at IT-prosjektene bidrar til at nytteeffekter blir realisert som forutsatt.

Departementet er enig i at risikohåndtering, god kommunikasjon og tett oppfølging vil bli stadig viktigere i årene fremover. Departementet har merket seg Riksrevisjonens bemerkninger, og vil ta hensyn til disse ved gjennomføringen av fremtidige IT-prosjekter.

For øvrig viser departementet til at det allerede er startet en oppfølging av Riksrevisjonens rapport. Jeg viser i denne forbindelse til vårt brev av 7.06.2005.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at Arbeids- og sosialdepartementet deler Riksrevisjonens vurderinger med hensyn til betydningen av risikohåndtering, god kommunikasjon og tett oppfølging ved innføringen av nye IT-løsninger.

Undersøkelsen viser at det er svakheter ved mål- og resultatstyringen på IT-området i trygdeetaten. Riksrevisjonen vil framheve nødvendigheten av at IT-prosjekter har realistiske og oppdaterte mål for å sikre riktig valg av IT-løsning og hensiktmessig planlegging. Riksrevisjonen vil videre understreke at det er viktig å evaluere hvilke nytteeffekter nye IT-løsninger har gitt virksomheten.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet

vil ta hensyn til Riksrevisjonens bemerkninger ved gjennomføringen av framtidige IT-prosjekter, og at departementet allerede har tatt konkrete initiativ overfor Rikstrygdeverket. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig å forbedre Rikstrygdeverkets rutiner og prosedyrer på dette området for derigjennom å forbedre måloppnåelsen og sikre god ressursbruk.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 27. september 2005

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trygdeetaten

Innhold

	Side
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
2 Datagrunnlag og metode	11
2.1 Utvalg av prosjekter	11
2.2 Dokumentanalyse	11
2.3 Intervjuer	12
3 Revisjonskriterier	13
3.1 Krav til styring i staten	13
3.2 Generelle krav til IT-prosjekter	13
3.3 Krav til arbeid med realisering av nytteeffekter	13
3.4 Synliggjøring av realiserte nytteeffekter	15
4 Faktagrunnlag	16
4.1 Trygdeetatens bruk av informasjonsteknologi	16
4.2 Undersøkelse av fire IT-prosjekter i trygdeetaten	17
4.2.1 Trygdeetatens arbeid med realisering av nytteeffekter	17
4.2.2 Prosjekt: Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring	17
4.2.3 Prosjekt: Batch-utbetaling av sykepengene	21
4.2.4 Prosjekt: Ny rutine for helsetjenester	23
4.2.5 Prosjekt: Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet	25
4.3 Trygdeetatens arbeid med realisering og synliggjøring av nytteeffekter	29
4.3.1 Trygdeetatens gevinstbegrep	29
4.3.2 Utfordringer knyttet til realisering av nytteeffekter	29
4.3.3 Rikstrygdeverkets arbeid med realisering av nytteeffekter	30
4.3.4 Fylkestrygde- og trygdekontorenes arbeid med realisering av nytteeffekter	30
4.4 Departementets oppfølging av trygdeetatens realisering av nytteeffekter	32
4.4.1 Skriftlig rapportering fra Rikstrygdeverket til departementet	32
5 Vurderinger	34

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

I St.prp. nr. 1 de senere årene er det lagt vekt på at trygdeetaten skal

- gi rett ytelse til rett tid
- ha høy kvalitet på tjenestene
- sikre effektiv saksbehandling
- utnytte ressursene godt

Trygdeetaten skal altså styrke brukerorienteringen, gi økt kvalitet i oppgaveløsningen og bedre ressursutnyttelsen. Dette skal blant annet skje gjennom å forenkle arbeidsmetodene, rutinene og rapporteringskravene, og dessuten gjennom å forbedre og utvide bruken av IT-verktøy.

I Sosial- og helsedepartementets tildelingsbrev til Rikstrygdeverket for 2002 påpekes det at det å modernisere eksisterende IT-løsninger og utvikle nye, hensiktsmessige teknologiske løsninger skal være blant hovedprioriteringene. Målet er at «trygdeetaten skal sikre en effektiv og brukerrettet trygdeforvaltning ved fornyelse, effektivisering og forenkling».

I 2004 var det registrert rett i overkant av en million medlemmer som mottok pensjon eller andre langtidsytelser fra folketrygden. Den samlede utbetalingen av ytelser var 208 milliarder kroner. Trygdeetatens IT-løsninger gir støtte til 8000–9000 ansatte som er helt avhengige av systemene i sitt daglige arbeid.

I St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Moderniseringsdepartementet¹ er det påpekt at IT-investeringer alene ikke bidrar til effektivisering. Investeringer i IT forutsetter endringer i både organisering og arbeidsprosesser for å kunne gi full gevinst.² I «Strategi for IKT i offentlig sektor»³ fra februar 2003 påpekes det at slike endringsprosesser representerer en utfordring som ikke har vært godt nok ivaretatt. Gevinsterne har dermed blitt mindre enn en kunne forvente.

¹ Nærings- og handelsdepartementet har hatt ansvaret for å koordinere myndighetenes innsats for aktiv bruk av informasjonsteknologi. I oktober 2004 overtok Moderniseringsdepartementet denne rollen.

² St.prp. nr. 1 (2003–2004) fra Nærings- og handelsdepartementet

³ Siktemålet for regjeringens IKT-strategi er en nasjonal IKT-infrastruktur og rammebetingelser som støtter opp under gode, lokale løsninger, slik at den praktiske utnyttelsen av IKT fortsatt er et lokalt ansvar. IKT-strategien er en delstrategi i regjeringens helhetlige eNorge 2005-plan.

IT-systemene som benyttes i trygdeetaten, er blant de største og mest komplekse i offentlig sektor. Det er satset store beløp på oppgradering av både IT-systemer og IT-struktur de siste årene. Utgiftene til IT har økt fra oppunder 300 millioner kroner i 1998 til oppunder 500 millioner kroner i 2004.⁴ Flere av trygdeetatens IT-prosjekter er planlagt å gi både betydelige innsparingsgevinster og kvalitative forbedringer.

Når man starter opp IT-prosjekter i trygdeetaten, oppgir man hvilke nytteeffekter man forventer av investeringene. Nytteeffektene kan være både kvalitative (som bedre statistikk og styringsdata) og kvantitative (som kortere saksbehandlingstid eller besparelse av årsverk). Denne undersøkelsen omhandler ikke måloppnåelse knyttet til utvikling og ferdigstilling av selve IT-løsningen, men derimot effektene som oppnås ved at virksomheten tar disse IT-løsningene i bruk. Det er først etter at det nye IT-systemet er kommet i ordinær drift, at man vil kunne se om disse effektene er oppnådd.

Det er en risiko for at etaten ikke i tilstrekkelig grad får realisert nytteeffektene fra IT-investeringer. Det er derfor viktig å undersøke hva trygdeetaten gjør for å realisere dem. Dette arbeidet løper gjennom hele prosjektprosessen, fra oppstarten av prosjektet til IT-systemet blir tatt i bruk og har vært i funksjon i virksomheten en tid.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formål

Formålet med undersøkelsen er å belyse trygdeetatens arbeid med å realisere nytteeffekter fra IT-prosjekter.

Undersøkelsen omhandler følgende problemstillinger:

Problemstillinger

- 1 Oppstart av prosjekter
 - a. I hvilken grad er det beskrevet hvilke nytteeffekter prosjektene skal gi, og i hvilken grad er disse kvantifisert?
 - b. Hvilke forutsetninger er lagt til grunn for operasjonaliseringen av nytte? I hvilken grad er det tatt hensyn til risiko, og hvordan er forutsetningene dokumentert?

⁴ Regnskapstall mottatt fra Rikstrygdeverket

- c. Er det gjennomført en revidert analyse ved store endringer i prosjektet?
- 2 Oppfølging av nytteeffekter
 - a. Hva har trygdeetaten gjort for å sikre at nytteeffektene fra IT-prosjektene blir realisert?
 - b. Hvordan er de realiserte nytteeffektene av IT-prosjektene synliggjort?
- 3 Hvordan følger departementet opp at trygdeetaten realiserer nytteeffekter fra IT-prosjekter?

2 Datagrunnlag og metode

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved analyse av dokumenter og ved intervjuer. Styringsdokumenter, IT-planer og IT-prosjektspesifikk dokumentasjon er gjennomgått og analysert. Intervjuer er gjennomført med Sosialdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet⁵, Rikstrygdeverket, fylkestrygdekontorer⁶, trygdekontorer⁷ og hjelpemiddelsentraler⁸. Dokumentasjonen som undersøkelsen bygger på, ble samlet inn fra september 2003 til januar 2005.

2.1 UTVALG AV PROSJEKTER

For å belyse problemstillingene er fire prosjekter i Rikstrygdeverket gjennomgått. Mange IT-prosjekter i trygdeetaten startes opp på bakgrunn av lov- og regelendringer eller pålegg fra Stortinget. De utvalgte prosjektene i denne undersøkelsen er initiert av trygdeetaten.

Utgangspunktet for å velge disse prosjektene var trygdeetatens IT-planer for 1998–2000, 2001–2003, 2002–2004 og 2003–2005. Følgende prosjekter fra de ulike planperiodene ble valgt ut:

- «Ny rutine for helsetjenester» er valgt ut fra planperioden 1998–2000.
- «Batch-utbetaling av sykepenger» er valgt ut fra planperioden 1998–2000.
- «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring» er valgt ut fra planperioden 2001–2003.
- Prosjektet «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» er tatt med fra planperioden 2003–2005.

Kriteriene for utvalg av prosjekter var følgende:

- kostnader⁹ og nytteanslag¹⁰ i de enkelte prosjekter¹¹

⁵ Sosial- og helsedepartementet ble fra 1. januar 2002 delt i Helsedepartementet og Sosialdepartementet. Sosialdepartementet ble fra 1. oktober 2004 omgjort til Arbeids- og sosialdepartementet. I denne rapporten brukes den departementsbetegnelse som gjaldt på det tidspunktet det refereres til.

⁶ Akershus, Rogaland og Sør-Trøndelag fylkestrygdekontorer

⁷ Sandnes, Strinda og Bærum trygdekontorer

⁸ Hjelpemiddelsentralen i Akershus, Finnmark, Hedmark, Nord-Trøndelag, Oppland, Rogaland og Sogn og Fjordane

⁹ I IT-planene for 2001–2003, 2002–2004 og 2003–2005 er nytteverdien for de enkelte prosjektene ikke kvantifisert, men dette er omtalt kvalitativt. Utvalget av prosjekter som hentes fra disse IT-planene, vil derfor baseres på høye kostnader (vesentlighet) og de kvalitative målsettingene som er definert.

¹⁰ Hentet fra nytteanslag i IT-handlingsplan for 1998–2000.

¹¹ Prosjekter med høye kostnader og/eller høy nytteeffekt ble vurdert som spesielt interessante.

- om effektpotensialet i prosjektet var knyttet opp mot ressursdisponeringer i ytre etat¹²
- om prosjektet forutsatte automatisering, forenkling eller endring i arbeidsprosesser¹³
- spredning i tid

Prosjektene nytteanslag og effektpotensialet i ytre etat veide tyngst ved utvelgelsen av prosjekter.

2.2 DOKUMENTANALYSE

Departementets årlige budsjettproposisjoner, departementets tildelingsbrev for trygdeetaten samt IT-strategi, IT-planer og annen overordnet IT-relatert dokumentasjon er brukt som grunnlag i innledningen, revisjonskriteriene og faktadelen.

Det ble tatt utgangspunkt i følgende dokumentasjon for å beskrive prosjektene og arbeidet med realisering av nytteeffekter:

- Kravspesifikasjoner, prosjektdirektiv og -planer, statusrapporter, brev, beslutningsdokumenter og utredninger samt annen dokumentasjon som var relevant for styring og oppfølging av prosjektene. Denne informasjonen ble blant annet skaffet til veie ved en gjennomgang av prosjektarkivene for de fire prosjektene i undersøkelsen.
- Dokumentasjon knyttet til styringsdialogen mellom Rikstrygdeverket, fylkestrygdekontorene og trygdekontorene (blant annet interne dokumenter som mål- og prioriteringsdokumenter, mål- og disponeringsbrev og brev til fylkestrygdekontorene)
- Notat fra Rikstrygdeverket til Riksrevisjonen

For å belyse departementets oppfølging er det tatt utgangspunkt i dokumentasjon knyttet til styringsdialogen mellom departementet og Rikstrygdeverket, som tildelingsbrev, års- og halvårsrapporter og sluttrapport for IT-handlingsplan 1998–2000.

¹² Dette kriteriet er med på bakgrunn av en vurdering av at stor avstand fra systemeieren til det leddet i organisasjonen som har ansvar for uttaket av nytte, gir større risiko for at nytteeffektene ikke blir hentet ut.

¹³ Dette kriteriet er med fordi organisasjonsutvikling og prosess- og rutineutvikling bør sees i sammenheng med utvikling av IT-systemet. Dette øker kompleksiteten, og det blir mer utfordrende å hente ut nytteeffekter.

2.3 INTERVJUER

Det er gjennomført intervjuer med Sosialdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet, Rikstrygdeverket, tre fylkestyngdekontorer, tre trygdekontorer og syv hjelpemiddelsentraler.

I møter i januar og februar 2004 orienterte Rikstrygdeverket om sitt arbeid med gevinstrealisering og om satsingen på elektronisk innrapportering.

For å beskrive beslutningsgrunnlaget og oppfølgingen av nytteeffekter i de enkelte prosjektene ble det i januar og februar 2004 gjennomført intervjuer med representanter for de aktuelle prosjektene.¹⁴

I januar og februar 2004 ble det gjennomført intervjuer med Akershus, Sør-Trøndelag og Rogaland fylkestyngdekontorer og tre av de største trygdekantorene i de samme fylkene: Bærum, Strinda og Sandnes trygdekantorer. Kantorene ble valgt ut på bakgrunn av geografisk spredning og størrelse. Målet med intervjuene var å undersøke hvordan fylkestyngde- og trygdekantorene arbeider med realisering av nytteeffekter.

For å belyse hvordan trygdeetaten arbeider med realisering av nytteeffekter generelt, og hvordan dette blir ivaretatt i de enkelte prosjektene, ble det gjen-

nomført intervjuer med Helse- og rehabiliteringsavdelingen og Oppfølgings- og sykestønadsavdelingen i Rikstrygdeverket. Intervjuene ble gjennomført i november og desember 2004. Disse fagavdelingene var oppdragsansvarlige for de utvalgte prosjektene.

I de to første ukene i januar 2005 ble det gjennomført telefonintervjuer med hjelpemiddelsentralene i Finnmark, Nord-Trøndelag, Oppland, Hedmark, Sogn og Fjordane, Rogaland og Akershus om hvordan de har opplevd innføringen av den nye hjelpemiddelapplikasjonen¹⁵. Hjelpemiddelapplikasjonen er utviklet i et av de prosjektene som beskrives i denne undersøkelsen.¹⁶ Målet med disse intervjuene var å få innblikk i hvilke utfordringer hjelpemiddelsentralene har med den nye IT-løsningen på hjelpemiddelområdet, og hvordan Rikstrygdeverket har fulgt opp hjelpemiddelsentralene i den forbindelse.

Sosialdepartementet ble intervjuet 29. januar 2004, og Arbeids- og sosialdepartementet ble intervjuet 16. desember 2004. Disse intervjuene ble foretatt for å få innblikk i styringsdialogen mellom departementet og trygdeetaten.

Det er utarbeidet referater fra alle intervjuene i undersøkelsen. Samtlige referater er verifisert.

¹⁴ Stort sett prosjektlederen for det aktuelle prosjektet og en koordinator fra økonomiavdelingen

¹⁵ Det nye IT-systemet ved hjelpemiddelsentralene betegnes som «hjelpemiddelapplikasjonen».

¹⁶ «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet»

3 Revisjonskriterier

3.1 KRAV TIL STYRING I STATEN¹⁷

Alle virksomheter skal innenfor sine ansvarsområder fastsette mål og resultatkrav og sikre at disse oppnås på en effektiv måte. Mål, styringsparametere og krav til rapportering skal presiseres i tildelingsbrev. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og fokusere på måloppnåelse og resultater.

Virksomhetene skal etablere ordninger som sikrer kontroll med at måloppnåelse og resultater er i samsvar med fastsatte mål og resultatkrav. Kontrollen skal også bidra til å forebygge, avdekke og korrigere vesentlige avvik. Departementet har et overordnet ansvar for at det er etablert tilfredsstillende systemer og rutiner i den enkelte virksomhet.

Det skal i alle virksomheter gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

3.2 GENERELLE KRAV TIL IT-PROSJEKTER

Gjennom eNorge-planen¹⁸ har regjeringen formulert tre overordnede mål for IT-politikken. Ett av dem er knyttet til effektivitet og kvalitet i offentlig sektor: informasjonsteknologi skal brukes til å effektivisere offentlig sektor og tilby nye og bedre tjenester til brukerne.¹⁹

¹⁷ Ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 er det fastsatt revidert reglement for økonomistyring i staten. Dette trådte i kraft 1. januar 2004. Fra samme dag fastsatte Finansdepartementet reviderte bestemmelser om økonomistyring i staten. Det gamle økonomireglementet av 26. januar 1996 ble opphevet fra samme dato, 1. januar 2004. Hovedprinsippene for økonomistyring i staten er videreført i det nye regelverket, men det har generelt skjedd en forenkling, og det er i større grad tydeliggjort at økonomistyringen må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

¹⁸ eNorge-planen er en samlet plan for regjeringens IT-politikk. Planen skal bidra til å utnytte de mange mulighetene som informasjonsteknologien representerer. Oppfølgingen og utviklingen av regjeringens IT-politikk skjer gjennom eNorge-planen.

¹⁹ St.prp. nr. 1 (2003–2004) fra Nærings- og handelsdepartementet

I den nye strategien for offentlig sektor (2003–2005)²⁰ slås det fast at forenkling og bedre utnyttelse av ressursene ved blant annet mer effektiv oppgaveløsning og bedre organisering bør være i fokus ved utvikling av IT-systemer.

Ifølge St.prp. nr. 1 (2004–2005) fra Moderniseringsdepartementet er det ikke gitt at IT-investeringer alene bidrar til effektivisering. Det trengs i tillegg investeringer i kompetanse, bedre organisering av virksomheter og tilrettelegging av prosesser som understøttes av IT.

Etter St.prp. nr. 1 fra Sosial- og helsedepartementet (2001–2002) har trygdeetatens forenklingsprogram som mål å styrke brukerorienteringen, gi økt kvalitet i oppgaveløsningen og bedre ressursutnyttelse. Dette skal blant annet skje gjennom forenkling av arbeidsmetoder, rutiner og rapporteringskrav samt forbedret og utvidet bruk av IT-verktøy. Trygdeetatens skal legge til rette for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteyting.

I departementets tildelingsbrev til trygdeetaten for årene 1999 til 2003 er det med bakgrunn i St.prp. nr. 1 for disse årene lagt vekt på at trygdeetaten skal gi rett ytelse til rett tid og fremme høy effektivitet, god kvalitet og ressursutnyttelse.

3.3 KRAV TIL ARBEID MED REALISERING AV NYTTEEFFEKTER

Kost-/nytteanalyser

Utredningsinstruksen pålegger alle organer å utrede administrative og økonomiske konsekvenser av reformer og tiltak. Instruksen gjelder for utredningsarbeid som utføres i eller på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer, det vil si departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter.

Utredningsinstruksen punkt 2.1 slår fast at det før eventuell gjennomføring av offentlige prosjekter skal foreligge analyser som redegjør for konsekvensene av prosjektet. Hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatt vesentlige konsekvenser av den beslutningen som foreslås truffet. Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. Alternative virkemidler skal vurderes. Ifølge punkt 1.1 i utredningsinstruksen er det den instansen som har ansvaret for saken, som skal utrede alle relevante og vesentlige

²⁰ Utgitt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 18. februar 2003

konsekvenser. Berørte instanser skal trekkes inn i prosessen før beslutning fattes.

Også i «Veiledning i samfunnsøkonomisk analyse»²¹ utgitt av Finansdepartementet i år 2000 påpekes det at beslutningsgrunnlaget som legges til grunn ved vedtak om investeringer, i blant annet IT-prosjekter, skal inneholde vurderinger av alternativer. For IT-prosjekter vil kost-/nytteanalyse være et aktuelt verktøy for å vurdere relevante alternativer. Analysen bør omfatte alle relevante forhold, også gjennomføringstidspunkt for prosjektet. I «Veiledning i samfunnsøkonomiske analyser» anbefales det også at de enkelte etatene utarbeider mer detaljerte veiledninger med utgangspunkt i sitt spesifikke arbeidsområde.

De samme kravene fremheves i internasjonale standarder fra The Project Management Institute²², ISACF²³ og Cobit.²⁴

Endringer og usikkerhet

Ifølge veiledningen kan kost-/nytteanalysene også ha en funksjon etter at prosjektet er igangsatt for å sikre en best mulig gjennomføring av det aktuelle tiltaket. Erfaringer viser at store endringer kan gi uforutsette konsekvenser. Derfor er det naturlig at konsekvensanalyser også utarbeides hvis det skal gjennomføres store endringer underveis i prosjektet eller ved store forsinkelser i prosjektgjennomføringen. Dette kan for eksempel være tilfellet ved store endringer i funksjonalitet eller utbredelse i bruken av IT-systemer. Den største kostnadsgevinsten ved alternative vurderinger er i prosjektets tidlige fase. Da er kostnadene ved endringer små. Når systemimplementeringen er startet, vil det ofte gi store kostnader når det oppstår endringsbehov. Kost-/nytte-

²¹ Veiledningen ble utgitt som en erstatning for boka «Programanalyse», som til da hadde vært den retningsgivende kilden med hensyn til kvalitetskrav for samfunnsøkonomiske analyser. Kravene i veiledningen samsvarer med kravene i den opprinnelige boka. Veiledningen bygger på NOU 1998:16, «Nytte-kostnadsanalyser. Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor», utgitt av Finansdepartementet, og NOU 1997:27, «Nytte-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor».

²² The Project Management Institute, «A Guide to the Project Management Body of Knowledge», 2000-utgaven. The Project Management Institute presenterer en standard for prosjektledelse som kan brukes som en veiledning for personer og organisasjoner. Bokens anbefalinger er i tråd med eksisterende litteratur på området og bygger på informasjon fra generelt anerkjente kilder. Standarden er ment å være gjeldende for de fleste prosjekter. Standarden er derfor generell og vil kunne tilpasses den enkelte organisasjon.

²³ «Project Management, Skill, Knowledge Requirements in an Information Technology Environment», ISACF (Information System Audit and Control Foundation). ISACF er en anerkjent informasjons- og evalueringsinstans på området IT-styring og kontroll.

²⁴ «Control Objectives for Information and Related Technology», 3. utgave. Cobit er anerkjente standarder for anbefalt praksis på området IT-sikkerhet og -kontroll. Cobit utgis av The IT Governance Institute.

analyser brukes for å anslå hva som kan skje, og hvilke tiltak det lønner seg å sette inn for å komme på rett spor igjen.

Ifølge «Veiledning i samfunnsøkonomisk analyse» skal det opplyses om hvilke forutsetninger som ligger til grunn for kvantifiseringen av nytten. Disse forutsetningene skal være godt dokumentert, og det skal tas hensyn til risiko for at disse ikke vil slå til.

Foreligger det vesentlig usikkerhet ved flere av de elementer som inngår i beregningen i kost-/nytteanalysen, må det gjøres anslag for både maksimums- og minimumsalternativer for kostnader, og foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene.

Ifølge The Project Management Institute er prosjektets suksess avhengig av nytten virksomheten får av det prosjektet leverer. Det må derfor etableres prosesser for styring av risiko og nytte og rutiner for å håndtere behovet for endringer.

Gevinstrealiseringsplaner

Kravene til kvalitet og realisme i utarbeidelsen av planer for realisering av gevinster er omtalt, blant annet i IKT-strategien for offentlig sektor, ISACF og Cobit. I disse kildene blir det framhevet at det skal utarbeides konkrete mål og tidfestes når de skal innfris. Det skal identifiseres hvem som har ansvaret for å ta ut gevinstene. Eierskapet til de ulike gevinstelementene må være fastslått, det vil si være forankret i linjen. Planen må skape og synliggjøre insentiver for dem som er ansvarlige for å iverksette og realisere gevinstene. Det understrekes også at god styring av kommunikasjonen i hele organisasjonen og på alle nivåer er viktig for å sikre gevinstrealisering. Planen skal også beskrive hvordan evaluering og tilbagemelding til overordnet nivå skal foregå.

Kommunikasjon

Ifølge The Project Management Institute bør det vurderes hvilke behov de ulike interessentene har for informasjon, når de vil trenge den, og hvordan den bør gis. Informasjonen må gjøres tilgjengelig for interessentene. Videre må det informeres om status i prosjektet.

Når prosjekter medfører et betydelig behov for endringer i virksomheten, bør strategier for kommunikasjon og endringsledelse være på plass slik at nøkkelmedarbeidere føler seg forpliktet når endringen skal finne sted. Dette bør organiseres som en planlagt aktivitet med angitte tiltak.

Risikostyring

Det er ifølge The Project Management Institute en iboende risiko i alle IT-prosjekter på grunn av tidsavgrensningen og kompleksiteten i slike prosjekter. Noe av risikoen er prosjekttekstern og kan gjelde for eksempel risikoen for å møte endrede krav fra om-

givelsene. Andre er prosjektinterne og kan innebære hendelser som tap av ressurser, forsinkelser, teknologiske utfordringer osv. Når det velges utviklingsmetodikk, bør det legges vekt på å minimere risikoen for ikke å nå målene med prosjektet.

Ifølge Coso ²⁵ reduserer risikostyring mulighetene for negativt utfall og øker mulighetene for bedre resultater. Styring av risiko krever, ifølge The Project Management Institute, oversikt over og kontroll med prosjektets potensielle risikofaktorer. Dette innebærer identifisering og analyse av de potensielle risikofaktorene, samt iverksettelse av tiltak. Sannsynligheten for og konsekvensene ved at risikofaktorene slår til, bør måles. Dessuten bør en vurdere hvordan risikofaktorene virker inn på prosjektets målsettinger.

3.4 SYNLIGGJØRING AV REALISERTE NYTTEEFFEKTER

Ifølge «Veiledning i samfunnsøkonomisk analyse» er det viktig at det settes etterprøvbare resultatmål. Disse målene gjør det mulig å gi en kvalifisert oppfatning av i hvilken grad forventede gevinster realiseres. Det bør lages et opplegg for både resultatmåling og kontroll. Når det gjennomføres samfunns-

økonomisk analyse i forkant av beslutningen om å gjennomføre et prosjekt, vil vurderingene bidra til at prosjektets nytte blir etterprøvbare. Etter at prosjektet er gjennomført, er det anbefalt å evaluere prosjektet ved å gjennomføre en etterkalkyle. Denne etterkalkylen bør følge den samme malen som lå til grunn for gjennomføringen av prosjektet.

Hensikten med denne evalueringen er i henhold til NOU 1997:27 og NOU 1998:16, som veiledningen bygger på, å kontrollere i ettertid om de ulike forutsetningene som ble lagt til grunn da vedtak ble fattet, holdt stikk. Dersom det avdekkes vesentlige avvik, kan en lettere identifisere hva som gikk galt. På denne måten blir det mulig å lære av tidligere feil, og om nødvendig plassere ansvaret for feilen. Sannsynligheten for at beslutninger gjentatte ganger bygges på gale premisser, kan dermed reduseres.

I styring av prosjekter er det også ifølge ISACF og Cobit viktig med hensiktsmessige rutiner for tilbakemelding til ledelsen når det gjelder måloppnåelse.

Det kan dermed forventes at de målene som er satt for prosjektene, blir fulgt opp av linjeorganisasjonen, og at aktørene som har fått tildelt ansvaret for å realisere gevinstene, skaffer tilstrekkelig oversikt over resultatene som er oppnådd gjennom IT-investeringene.

²⁵ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Coso er en privat organisasjon. Organisasjonens formål er å bedre kvaliteten på regnskapsavleggelse gjennom forretningsmoral, effektiv internkontroll og corporate governance (selskapsstyring og -kontroll).

4 Faktagrunnlag

4.1 TRYGDEETATENS BRUK AV INFORMASJONSTEKNOLOGI

I Innst. S. nr. 276 (1995–1996) om Trygdeetatens EDB-system, prisstopp på legemidler, ny ledelsesstruktur ved Rikshospitalet m.m., jf. St.prp. nr. 65 (1995–1996), ga sosialkomiteen sin tilslutning til departements anbefaling om en gradvis modernisering og ombygging av trygdeetatens IT-system Infotrygd.²⁶ Komiteen bemerket imidlertid at det var behov for et forprosjekt før en endelig beslutning kunne tas. «Forprosjekt Videreutvikling Infotrygd» forelå i 1997. Samme år ble det laget en IT-strategi og en IT-handlingsplan for perioden 1998–2000 for å målrette den videre satsingen på IT.²⁷

Da IT-strategien ble utarbeidet, ble det planlagt 28 tiltak, som ble gruppert i seks satsingsområder:

1. «Effektivisering og kvalitetsforbedring av saksbehandlersystemene»
2. «Samhandling på elektronisk form»
3. «Bedre økonomi- og styringssystemer»
4. «Modernisering av den teknologiske infrastrukturen»
5. «Bedre IT-sikkerhet»
6. «Økt kompetanse, bedre styring og organisering av IT-virksomheten»

Målet med tiltakene var gradvis å modernisere eksisterende IT-løsninger for å oppnå bedre kvalitet og produktivitet. Effektivisering av saksbehandlingssystemene skulle gi bedre service gjennom mer effektiv kommunikasjon og mer tilgjengelig informasjon. Bedre systemstøtte til saksbehandling skulle frigjøre ressurser til bedre oppfølging.

Effektivisering var i ulik grad oppgitt som mål for de seks satsingsområdene. Satsingsområdet «Elektronisk samhandling» var ett av flere områder i IT-handlingsplanen for 1998–2000 som var oppgitt å ha store potensielle kvantitative nytteeffekter. Under satsingsområdet «Effektivisering og kvalitetsforbedring av saksbehandlersystemene» var det spesielt

tiltaket «Ny rutine for helsetjenester» og «Batch-utbetaling av sykepenger» som utpekte seg med store kvantitative nytteanslag. De øvrige beskrivelsene av nytte gjelder i hovedsak kvalitetsforbedringer av systemene og saksbehandlingen.

I 2000 ble det utarbeidet en egen moderniseringsstrategi for en trinnvis utskiftning av Infotrygd.²⁸ Denne strategien er fremdeles gjeldende.²⁹ Strategien er dokumentert i et beslutningsdokument fra 29. mai 2000. I moderniseringsstrategien pekes det på flere grunnleggende utfordringer med trygdeetatens sentrale IT-systemer, og strategien beskriver prosessen med å modernisere trygdeetatens IT-systemer i årene framover. Når grunnleggende strukturproblemer er løst, vil trygdeetaten begynne arbeidet med å utvikle nye funksjonelle løsninger. Dette omfatter blant annet ny IT-støtte til fagområdene i form av moderniserte saksbehandlingsløsninger. Ifølge moderniseringsstrategien er også mer avansert elektronisk samhandling et strategisk satsingsområde for trygdeetaten.

Moderniseringen av trygdeetatens IT-systemer er en av flere oppgaver på IT-området og kommer i tillegg til drift og vedlikehold av IT-systemene³⁰, oppgaver pålagt av Stortinget³¹ og oppgaver for å ivareta sikkerheten. Moderniseringsstrategien skal være det styrende dokumentet som gir retning til prosjekter som klassifiseres som moderniseringstiltak, og er en overbygning for alle fornyelsestiltak som er eller vil bli planlagt som del av moderniseringen.³²

²⁶ Denne anbefalingen kom som en følge av at Tress-90 ble stoppet av Stortinget rundt årsskiftet 1994/95.

²⁷ Fra år 2000 og framover har det vært rullerende IT-planer. IT-planene fokuserer spesielt på inneværende år, men behov for midler i de kommende periodene synliggjøres også. Rammebetingelser for trygdeetaten endres jevnlig ved regelendringer og andre pålegg som påvirker gjennomføringen. Det nødvendiggjør en regelmessig revidering av planene. IT-planer rulleres derfor hvert år. Hvert år foretas det en detaljplanlegging av virksomheten for det aktuelle året og i tillegg en ajourføring av planene for de påfølgende årene i planperioden. Planperioden går over 3 år.

²⁸ Moderniseringsstrategi for trygdeetatens IT-systemer av 29. mai 2000

²⁹ Møte 8. desember 2004 med syke- og oppfølgingsavdelingen i Rikstrygdeverket

³⁰ Dette innebærer ifølge trygdeetatens IT-strategi administrasjon av løpende virksomhet, retting av feil i IT-systemene og tilpasning på grunn av nye regler og regelendringer.

³¹ Dette gjelder blant annet større endringer som må gjøres for å oppfylle lover og regler.

³² I moderniseringsstrategien for trygdeetatens IT-systemer fra 2000 presenteres en rekke krav som må ivaretas i gjennomføringen av hvert enkelt tiltak. Det opereres med et målbilde som skal nås i framtiden. Prosessen skal gå trinnvis, og tidspunktet for måloppnåelsen vil være avhengig av rammebetingelsene trygdeetaten får. Ifølge moderniseringsstrategien for trygdeetatens IT-systemer fra 2000 er det overordnede målbildet for moderniseringen (a) fleksible systemløsninger som raskt og effektivt kan tilpasses endringer i regelverk, etatens organisasjon og organiseringen av oppgaveløsningen, (b) systemløsninger som er tilpasset IT-sikkerhetskrav, krav til personvern, krav i økonomireglementet og krav i arkivlovgivningen, samt (c) brukervennlige systemløsninger.

Prosjektene «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring» og «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» er begge tiltak som er klassifisert som moderniseringsprosjekter som skal gi både kvalitative og til dels store kvantitative nytteeffekter.

4.2 UNDERSØKELSE AV FIRE IT-PROSJEKTER I TRYGDEETATEN

4.2.1 Trygdeetatens arbeid med realisering av nytteeffekter

Trygdeetatens rammeverk for prosjektstyring

Rammeverket for prosjektstyring består av sentrale deler av trygdeetatens metodebibliotek³³ og dessuten beskrivelsen, blant annet i IT-planene, av trygdeetatens rolle- og ansvarsfordeling ved realisering av nytteeffekter og ved styring av prosjekter. I metodebiblioteket ligger også maler for kost-/nytteanalyse, prosjektdirektiv og -planer, og sluttrapport for prosjektgjennomføringen. Dette er plandokumenter som er relevante for estimering eller oppfølging av nytteeffekter.

Den overordnede prosjektorganiseringen i etaten består av styringsgruppe, oppdragsansvarlig og prosjekt. Styringsgruppen og oppdragsansvarlig utgjør kundesiden, mens prosjektet har en leverandørrolle. Vanligvis er det avdelingsledelsen som får rollen som oppdragsansvarlig. Oppdragsansvarlig er ansvarlig for budsjettmidler og rapporterer til styringsgruppen gjennom statusrapporter. Prosjektlederen rapporterer til oppdragsansvarlig. Prosjektet skal levere resultatet som er beskrevet i prosjektdirektivet³⁴, til avtalt tid og kostnad og med rett kvalitet.

Prosjektene anvender de delene av metodebiblioteket som de finner relevante for prosjektet. Hvilken dokumentasjon som skrives, og hvilke maler som brukes fra metodebiblioteket, avhenger av prosjektets mål og hensikt.³⁵

³³ Metodebiblioteket ble tatt i bruk i trygdeetaten fra januar 1999. Metoden skal brukes ved all systemutvikling og systemforvaltning. En metode defineres som en strukturert og dokumentert beskrivelse av hvordan en oppgave skal utføres. I metodebiblioteket er det laget rollebeskrivelser for å gi oversikt over hvem som skal utføre hvilke oppgaver. Ellers består metoden av prosesser som beskriver hva som skal gjøres, dvs. selve oppgavene og kjeding av oppgaver. Prosessene viser hvilken rolle som har ansvar for hvilken aktivitet. Metoden består ellers av teknikker som beskriver hvordan oppgavene skal gjøres, maler for sentrale dokumenter, sjekklister og logger. Prosessene viser hvilken mal og sjekklister som skal benyttes når. Prosjekthåndbøkene er også en del av metodebiblioteket og er det dokumentet som prosjektene forholder seg til i det praktiske arbeidet.

³⁴ Prosjektdirektivet er oppdragsbeskrivelsen for prosjektet.

³⁵ Det er strengest krav til prosjektstyring og dokumentasjon i de prosjektene som har stor betydning for budsjett eller virksomhet.

Det skal statusrapporteres til styringsgruppen gjennom rapporter og halvårslige oppdateringer av prosjektdirektiv og -planer. Gevinstpotensialet som er definert, skal oppdateres i sammenheng med de halvårslige planrevisjonsprosessene.³⁶

Fagavdelingene³⁷ er som oppdragsansvarlig tildelet et forpliktende ansvar for gevinstrealiseringen, og er ansvarlig for å følge opp prosjektets risikoer.³⁸ Fagavdelingene har ansvar for å utarbeide forslag til nye eller endrede rutiner og organisering på sine områder. De endrede rutiner formidles til fylkestrygdekontorene av trygdedirektøren³⁹.

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyringen ivaretas gjennom dokumentet «Mål og prioriteringer», som benyttes som grunnlag for å fastsette resultatkrav for det enkelt fylke, «mål- og disponeringsbrev» med budsjett for den enkelte enhet, og faste møte- og rapporteringspunkter. I tillegg kommer styringsdokumenter til etaten, som St.prp. nr. 1 og tildelingsbrev.

Det er ikke vanlig praksis at trygdeetaten anvender egne gevinstrealiseringsplaner. Planlegging av gevinster skjer innenfor rammen av mål- og resultatstyringssystemet og den gjeldende rolle- og ansvarsfordelingen i etaten. Forberedelsene ivaretas av fagavdelingene⁴⁰ eller trygdedirektørens stab gjennom beregninger og utredninger. Signaler om hva som ønskes oppnådd, gis gjennom linjeorganisasjonen.⁴¹ Fylkene ved fylkesdirektørene foretar en prioritering og instruerer videre til trygdekontorene på bakgrunn av de kravene som framkommer i mål- og disponeringsbrevet. De enkelte enhetene må iverksette hensiktsmessige tiltak for best mulig å utnytte ressursene de har til rådighet.

4.2.2 Prosjekt: Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring

Første gang trygdeetaten startet et prosjekt for å automatisere innrapporteringen fra legene, var i 1998. Dette prosjektet var del av et program som besto av flere tiltak knyttet til elektronisk samhandling. Tryg-

³⁶ Opplyst i møte med Helse- og rehabiliteringsavdelingen 26. november 2004

³⁷ Avdelingsledelsen i Rikstrygdeverket med ansvar for stønadsområder

³⁸ IT-handlingsplanen for 1998–2000 og prosjekthåndboken for moderniseringsarbeidet

³⁹ Og/eller angjeldende avdeling etter fullmakt fra trygdedirektøren

⁴⁰ Fagavdelingene har ingen myndighet til å gi instruksjoner til ytre etat. Det er det bare trygdedirektøren som har. Fagavdelingenes formelle rolle er å være rådgivende avdelinger for trygdedirektøren i hans styring av ytre etat. Trygdedirektøren kan imidlertid gi fullmakter til sine avdelinger ved deres direktører til å formidle instruksjoner til ytre etat. Disse instruksene skal imidlertid være i overensstemmelse med trygdedirektøren.

⁴¹ Trygdedirektøren og fylkestrygdedirektørene

deetaten hadde på dette tidspunktet et mål om gradvis å legge all innrapportering av strukturert informasjon over på elektronisk form.⁴² Trygdeetaten hadde høye mål for bedring i effektiviteten som følge av disse tiltakene. I «Sluttrapport Elektronisk samhandling» av 10. februar 2000 oppgis målene med tiltakene ikke å være nådd.⁴³

«Elektronisk innsending sykmelding» er i IT-planen for trygdeetaten 2002–2004 oppført som et tiltak under «Moderniseringsarbeidet». Rikstrygdeverket opplyste i møte 23. november 2004 at beslutningen om å starte opp prosjektet «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring» ble tatt i styringsgruppen for moderniseringsarbeidet, og at trygdeetatens ledergruppe vedtok å sette i gang arbeidet 14. november 2000. Prosjektet ble avsluttet i september 2003. Kostnaden for prosjektet var i overkant av 33 millioner kroner. Rikstrygdeverket opplyste i møtet at det forventes innsparingseffekter som følge av elektronisk innsending, i løpet av første halvår 2005. Pr. desember 2004 var det mellom 70 og 80 leger som benyttet elektronisk innsending.⁴⁴

Prosjektet «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring» har utviklet en kommunikasjonsløsning for elektronisk innsending av blanketter.⁴⁵ Løsningen innebærer en automatisering av trygdekontorenes mottak av sykmeldingsattester og legeerklæringer. Prosjektet har i tilknytning til denne kommunikasjonsløsningen skaffet en sikkerhetsløsning med digital signatur og kryptering, Public Key Infrastructure (PKI), som kan benyttes som standardløsning for hele helsesektoren.

Bakgrunnen for prosjektet var, ifølge prosjektdirektivet datert 15. januar 2001, den betydelige papirbaserte samhandlingen mellom lege og trygdekontor ved innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring ved arbeidsuførhet. Det ble vist til at de aktuelle blankettene var blant etatens mest sentrale når det gjelder innsamling av medisinske opplysninger, og at det dreide seg om flere millioner blanketter. Det

ble anslått at bare sykmeldingsattest A utgjorde rundt tre millioner blanketter pr. år.

Oppstart av prosjektet

I møte 23. november 2004 oppga Rikstrygdeverket at beslutningsgrunnlaget for prosjektet var prosjektdirektiv og -plan av 15. januar 2001.

Beskrivelse av nytteeffekter

I prosjektdirektivet av 15. januar 2001 gjøres det oppmerksom på at trygdeetaten tidligere har gjort undersøkelser som viser en effektiviseringsgevinst på lengre sikt på opp mot 200–300 årsverk ved overgang til elektronisk overføring av legenes sykmeldingsattester til trygdeetaten. Det oppgis at denne gevinstestimeringen er historisk, og at det vil bli utarbeidet et nytt gevinstestimat ut fra dagens forhold.

Effektivisering av manuelle arbeidsprosesser mellom legene og trygdeetaten er i prosjektdirektivet oppgitt som hovedmål med prosjektet. Konkret for sykepengeområdet ble det oppgitt som et mål å endre og forenkle saksbehandlingsprosessen i trygdekontorene ved at rutinepreget innregistreringsarbeid automatiseres. De frigitte ressursene skulle anvendes til å øke innsatsen på andre prioriterte oppgaver.

Det framgår av prosjektdirektivet at effektiviseringsgevinsten skal realiseres ved at manuell arbeidskraft skal flyttes over fra rutinepregede automatiserbare arbeidsoppgaver til mer kvalifiserte oppgaver som innebærer ressurskrevende samhandling og veiledning av den enkelte. Rikstrygdeverket opplyste i møte 21. januar 2004 at det her vises spesielt til oppfølging av sykmeldte.

Spesielt for sykepengeområdet er de forventede gevinstene blant annet oppgitt å være bortfall av manuelle innregistreringsrutiner på sykepengeområdet, økt kvalitet ved at registreringsfeil i etaten elimineres, og bedre tilgang på informasjon.

Det ble i prosjektdirektivet også vist til at det er meningen at en standardisert teknisk løsning for elektronisk samhandling skal kunne videreutvikles til å dekke øvrige behov etaten har for samhandling med andre samarbeidspartnere og brukere.⁴⁶ Som følge av at en standardløsning er etablert, er det oppgitt at trygdeetaten forventer gevinster fra prosjektet i form av raskere gjennomføringsløp også for andre områder i forbindelse med overgangen fra papirbasert til elektronisk samhandling. I IT-planen for trygdeetaten 2002–2004 er hovedsakelig de samme målene og nyttevurderingene framhevet.

⁴² Utredningen «EDI utnyttet ved innrapportering av informasjon» fra 4. juli 1997

⁴³ Rikstrygdeverket opplyste i møte 23. februar 2004 at mange av tiltakene i programmet ikke kunne virkelig gjøres før etaten fikk ny teknisk infrastruktur. Grunnen til det var ny personopplysningslov og sikkerhetsbestemmelser som stilte krav til systemene. Trygdeetaten måtte derfor investere store summer i en soneinndelingsløsning som i større grad tillater innrapportering til systemene. Det framgår i den statlige tiltaksplanen 2001–2003 for elektronisk samhandling i helse- og sosialsektoren at potensialet for elektronisk samhandling med trygdeetaten hittil har vært vanskelig å få realisert. Departementet opplyste i møte 16. desember 2004 at årsaken ligger i hensynet til personvernet, som krever tilstrekkelig utbygde sikkerhetsløsninger. Det understrekes at betryggende sikkerhetsløsninger er tid- og ressurskrevende å etablere og utvikle.

⁴⁴ Til sammenligning var det ifølge Rikstrygdeverkets styringsdata for fastlegeordningen 3 755 fastleger ved utløpet av 2004. Også andre leger sender inn sykmeldingsattest og legeerklæring.

⁴⁵ Opplyst av Rikstrygdeverket i møte 21. januar 2004

⁴⁶ Det er vist til Arbeids- og administrasjonsdepartementets mål om at elektronisk tjenesteyting skal være etablert innen utgangen av 2003.

Forutsetninger og risiko knyttet til beregning av nytteeffekter

Det er i prosjektdirektivet fra 15. januar 2001 ikke gjort rede for hvor anslaget på 200–300 årsverk er hentet fra. Rikstrygdeverket har opplyst til Riksrevisjonen at grunnlaget for beregningene blant annet er rapporten «Rikstrygdeverket – elektronisk utveksling av meldinger i sykepengerutinen. Prosjektdefinisjon», datert 15. mai 1991.⁴⁷ Disse beregningene var ved oppstarten av prosjektet 10 år gamle.

I denne rapporten fra 1991 ble innføring av elektronisk overføring av dokumenter i sykepengerutinen vurdert, og det ble gjort en overordnet kost-/nyttevurdering der gevinstpotensialet for elektronisk overføring av enkelte blanketter i sykepengerutinen ble beregnet. Rapporten var en del av utgangspunktet for det tidligere nevnte programmet om elektronisk innrapportering som ble startet i 1998.

Ifølge rapporten «Beregning av effektiviseringsgevinst ved elektr. innsending av sykmelding mv. og batchutbetaling av sykepenger, basert på tidsstudier» fra 20. august 2002 var anslaget på 200–300 årsverk i prosjektdirektivet basert på tidsstudier fra 1986. Denne rapporten blir nærmere omtalt nedenfor.

Reviderte analyser

Som nevnt tidligere ble det opplyst i prosjektdirektivet fra 15. januar 2001 at prosjektet ville estimere effektiviseringsgevinster på nytt. I IT-planen for trygdeetaten for 2002–2004 ble det påpekt at etaten er i ferd med å etterkalkulere effektiviseringspotensialet.

En arbeidsgruppe nedsatt av trygdedirektøren avga 1. mars 2002 en rapport som trakk tidligere gevinstanslag i tvil. Det ble antatt at tidsforbruket på de manuelle arbeidsoperasjonene var blitt langt lavere siden disse gevinstanslagene ble gjort.⁴⁸ Arbeidsgruppen anbefalte derfor at det ble gjennomført mer systematiske tidsstudier av trygdekontorenes tidsforbruk.

Disse nye tidsstudiene er dokumentert i Rikstrygdeverkets rapport «Beregning av effektiviseringsgevinst ved elektr. innsending av sykmelding mv. og batchutbetaling av sykepenger, basert på tidsstudier» fra 20. august 2002. I denne rapporten er gevinstpotensialet fra prosjektet «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring» anslått til rundt 105 årsverk.

Det ble presisert at dette er en «teoretisk» gevinst som kan benyttes til omdisponeringer innenfor de enkelte enhetene i trygdeetaten, men at mulighetene

for å inndra gevinst med sikte på omdisponering mellom enheter eller andre former for budsjettkutt («realiserbar gevinst») er langt mindre, anslagsvis bare halvparten av gevinsten. Samtidig ble det påpekt at gevinstene av prosjektet sannsynligvis vil øke på lengre sikt blant annet fordi elektronisk innsending av sykmeldinger og legeerklæringer er et første skritt i retning av en elektronisk «motorvei» som kan benyttes til elektronisk innsending av andre dokumenter senere. Det ble også pekt på muligheten for besparelser i form av porto, men dette er ikke kvantifisert.

Det er i rapporten vist til flere usikkerhetsfaktorer som vil kunne påvirke effektiviseringsgevinsten. De viktigste er oppgitt å være utviklingen i antall sykmeldinger, andelen leger som vil benytte elektronisk innsending, og det faktiske tidsforbruket i trygdekontorene med nye EDB-rutiner. Det er imidlertid ikke laget scenarier som viser resultatet hvis ulike usikkerhetsfaktorer slår til.

Oppfølging av nytteeffekter

Trygdeetatens arbeid med å realisere nytteeffekter

Risikohåndtering

Rikstrygdeverket orienterte Sosial- og helsedepartementet i notat av 24. november 2000 om blant annet mål, gevinster og rammebetingelser i forbindelse med prosjektet om elektronisk innsending. Det ble informert om at frigjøring av ressurser i trygdeetaten forutsetter at legene tar løsningen i bruk, og at dette kan oppnås gjennom pålegg, insentiver eller ved en kombinasjon av disse. Departementet uttalte i sitt svarbrev av 19. desember 2000 at prosjektskissen fra Rikstrygdeverket på en god måte bygget opp under departementets IT-tiltaksplan for 2001–2003, der elektronisk samhandling ville være et hovedsatsingsområde.

I prosjektdirektivet av 15. januar 2001 ble det understreket at man ved hjelp av pålegg, insentiver eller en kombinasjon av disse virkemidlene kan oppnå at legene tar den elektroniske løsningen i bruk. Det ble opplyst at Rikstrygdeverket har bedt om regelendringer som gir etaten fullmakt til å pålegge elektronisk innsending. Videre ble det gjort oppmerksom på at dersom gjennomføringen ikke støttes av pålegg, «vil etaten måtte forvente en mye lengre og mer komplisert innføringsperiode ved at andelen elektronisk innsendte skjema vil øke i et for sakte tempo til at etaten kan ta ut effektiviseringsgevinsten». Det ble understreket at dette vil kunne få konsekvenser for helheten i løsningen.

Det er i prosjektdirektivet av 15. januar 2001 oppgitt risikofaktorer knyttet til prosjektet. For hver risikofaktor er det angitt sannsynlighet, konsekvens og tiltak. Når det gjelder spørsmålet om Rikstrygdeverket ville få fullmakt til å pålegge legene elektronisk innsending, vurderte prosjektet det som 30–60

⁴⁷ Ifølge opplysninger i en fil oversendt fra Rikstrygdeverket til Riksrevisjonen 13. november 2003

⁴⁸ Denne antagelsen bygget blant annet på en spørreundersøkelse ved 10 trygdekontorer i februar 2002.

prosent sannsynlig at etaten ikke ville få en slik fullmakt. Konsekvensen ville etter prosjektets vurdering bli at færre leger tar løsningen i bruk, og at hele prosjektets planer må gjøres om.

Rikstrygdeverket opplyste i møte 23. november 2004 at Helsedepartementet i begynnelsen av 2002 ga Rikstrygdeverket i oppdrag å skaffe en standard PKI-løsning for hele helsesektoren. Det var opprinnelig planlagt å benytte en mer begrenset sikkerhetsløsning.

Rikstrygdeverket tok opp spørsmålet om insentiver og pålegg med Sosial- og helsedepartementet i flere brev og møter i 2001 og 2002.⁴⁹ I prosjektdirektivet for fase 2, datert 3. juni 2002, framgår det at Rikstrygdeverket i samarbeid med departementet har konkludert med at det mest hensiktsmessige er å gi ekstragodtgjørelse til legene i en overgangsperiode, og deretter vurdere pålegg når etaten har etablert en elektronisk kanal som er robust og i full drift.

Samarbeidet med legene

Rikstrygdeverket opplyste i møte 23. november 2004 at informasjon til legene er blitt gitt gjennom ordinære kanaler, det vil si at trygdekontorene var forventet å orientere legene i sitt distrikt i trygdekontorenes faste legemøter.

Det ble videre opplyst i møtet at utrulling av den utviklede løsningen til legene er blitt forsinket. Det oppgis at dette skyldes uenighet med legene om finansiering av oppkoblingen til helsenettet.

15. januar 2003 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedirektoratet og Den norske lægeforening om felles mål for elektronisk kommunikasjon. Avtalen er ifølge Rikstrygdeverket en intensjonsavtale om å samarbeide om å informere og motivere for overgang til elektronisk samhandling.

Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet varslet Rikstrygdeverket departementet tidlig om at de hadde inntrykk av at legene ikke var så interessert i løsningene som det var lagt opp til, på grunn av manglende økonomisk kompensasjon.⁵⁰ Rikstrygdeverket opplyste ifølge departementet at effektiviseringsgevinstene dermed ikke ville følge som forutsatt. Det ble i mai 2003 nedsatt en arbeidsgruppe som blant annet besto av representanter fra Helsedepartementet, Sosialdepartementet, Finansdepartementet og Rikstrygdeverket. Arbeidsgruppen kom til enighet om at det var viktig å gi leger en kompensasjon for oppkobling til helsenettet.

Det framgår av St.prp. nr. 1 (2003–2004) at det er anslått en effektiviseringsgevinst på 10,6 millioner kroner i forbindelse med elektronisk innsending

av sykmeldingsattester. Disse midlene ble overført fra trygdeetaten til Sosial- og helsedirektoratet for å benyttes til arbeid knyttet til oppkobling av legene mot helsenettet og videreutvikling av elektronisk signatur (PKI).

Rikstrygdeverket opplyste i møte 23. november 2004 at Sosial- og helsedirektoratet i oktober 2004 gikk ut med et tilbud til fastlegene slik at disse kunne få dekket investeringsutgiftene til førstegangs oppkobling til Norsk helsenett AS. I tillegg får legene støtte til kostnadene ved etablering av elektronisk signatur (PKI).

Rikstrygdeverket innførte i januar 2003 en insentivordning der legene skulle få 2 kroner pr. elektronisk melding. Det var i 2003 og 2004 svært få leger som mottok denne godtgjørelsen. Fra og med januar 2005 erstatter ordningen med 2 kroner pr. elektronisk melding en tidligere ordning med prefrankerte konvolutter.⁵¹

Signaler til ytre etat

Rikstrygdeverket opplyste i møte 21. januar 2004 at det ikke forelå noen gevinstrealiseringsplan for prosjektet.

I mål- og disponeringsbrev til fylkestrygdekontorene for 2003 ble det understreket at fylkestrygdekontorene må utnytte de ressursene som vil bli frigjort som følge av elektronisk innsending.

I brev av 29. august 2002 fra Rikstrygdeverket til fylkestrygdekontorene er gevinsten i antall årsverk anslått for hvert fylke.⁵² Det opplyses at ytre etat vil få beholde hele gevinsten, men at Rikstrygdeverket forutsetter at «gevinsten i hovedsak omdisponeres til arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv, inklusive ytterligere styrking av trygdeetatens arbeidslivsentra». Det presiseres i brevet at de oppgitte gevinstanslagene er basert på at tilnærmet alle leger benytter elektronisk innsending, og at det er usikkert når dette målet nås.

Synliggjøring av realiserte nytteeffekter

I perioden for denne undersøkelsen er løsningen bare tatt i bruk av noen få leger. Det er derfor ikke realisert nytteeffekter, og følgelig er nytteeffekter heller ikke synliggjort.⁵³

⁴⁹ Jf. brev fra Rikstrygdeverket til Sosialdepartementet 1. juli 2004 og brev fra Rikstrygdeverket til fylkestrygdekontorene 4. november 2004

⁵² På bakgrunn av rapporten om beregning av effektiviseringsgevinster fra 20. august 2002

⁵³ I møte 23. november 2004 ble det opplyst at Rikstrygdeverket vurderer mulighetene for gjenbruk av løsningen som svært gode. Løsningen er gjenbrukt i forbindelse med en nylig ferdigstilt løsning for elektronisk innsending av legeoppgjør. Trygdeetatens oppgjørsorganisasjon har i intervju 13. januar 2005 opplyst at det nye legeregningssystemet SAPO er planlagt implementert i arbeidet med legeoppgjør i løpet av våren 2005.

⁴⁹ Opplyst i møte 23. november 2004

⁵⁰ Opplyst i møte 16. desember 2004

Arbeids- og sosialdepartementet har i brev av 7. juni 2005 til Riksrevisjonen opplyst at en sluttrapport av 1. juni 2004 viser at de fleste kvalitative resultatmålene for prosjektet er nådd. Riksrevisjonen viser til at denne sluttrapporten ikke gir noen informasjon om hvilke nytteeffekter som er blitt realisert.

Departementet mener videre at trygdeetaten ikke alene kan ta ansvar for at det ikke har lyktes å få flere leger til å ta systemet i bruk. Departementet mener at prosjektet har gjort det de kunne for å legge til rette for at legene skal kunne benytte elektroniske løsninger. Departementet viser også til at antall brukere er sterkt stigende, og at det pr. 31. mai er 160 legekontorer som har tatt i bruk den nye elektroniske løsningen.

4.2.3 Prosjekt: Batch-utbetaling av sykepenges

«Batch-utbetaling av fødsels-, adopsjons- og sykepenges» er i «Tiltaksbeskrivelser i IT-handlingsplan for trygdeetaten 1998–2000» oppført som et tiltak under satsingsområdet «Effektivisering og kvalitetsforbedring av saksbehandlingssystemene».

Prosjektet «Batch-utbetaling av syke- og fødselspenges»⁵⁴ innebar ifølge sluttrapporten for IT-handlingsplan 1998–2000 en automatisering av utbetalingen av syke- og fødselspenges. Det var opprinnelig planlagt å gjennomføre batch-utbetaling av fødselspenges først, men prioriteringsgruppen⁵⁵ besluttet 22. mars 2001 å gjennomføre batch-utbetaling av sykepenges før fødselspenges.⁵⁶

Tidligere var EDB-rutinen for syke- og fødselspenges basert på en felles rutine. Denne rutinen ble planlagt splittet opp slik at rutinene skulle bli enklere å vedlikeholde og videreutvikle. Etter oppsplittingen skulle rutinene automatiseres.

Det hadde vært et betydelig påtrykk fra ytre etat om å få utbetaling av syke- og fødselspenges automatisert da det ble antatt at batch-utbetaling ville fø-

re til en effektivisering av trygdefunksjonærenes arbeid.⁵⁷

Konsekvenser av lover og regelverk måtte imidlertid utredes nærmere før en eventuell beslutning om å utvikle en løsning for batch-utbetaling av sykepenges. På det tidspunktet da rapporten fra forprosjektet ble skrevet, var det ikke mulig å skaffe full oversikt over den videre utviklingen på dette området. Det ble derfor laget en egen utredning som skulle avklare om det var hensiktsmessig å gå videre med automatisering av utbetaling av sykepenges. Denne utredningen ble gjennomført som et prosjekt i siste halvdel av 2000 og var ferdig tidlig i 2001.⁵⁸ Utviklingen av en batch-løsning for sykepenges ble deretter gjennomført som en linjeaktivitet.⁵⁹

Løsningen for batch-utbetaling av sykepenges ble satt i drift 15. august 2002.⁶⁰ Kostnadene for tiltaket ble i overkant av 5 millioner kroner.

Oppstart av prosjektet

Utredningen som var ferdig i begynnelsen av 2001, utgjorde beslutningsgrunnlaget for å gå i gang med å kravspesifisere og utvikle batch-utbetaling av sykepenges.

Beskrivelse av nytteeffekter

I utredningen fra 2001 gjøres det oppmerksom på at det tidligere er anslått at utbetaling av sykepenges i batch alene vil frigjøre ca. 250–300 årsverk i ytre etat. Denne beregningen er ikke dokumentert, men det antas i utredningen at den er foretatt med utgangspunkt i tidsstudier fra 1985. Det vil si at beregningene var rundt 15 år gamle.

Det blir videre påpekt at det bør foretas nye tidsstudier for å komme fram til mer korrekte beregninger av tidsbesparelsene, men at det ikke har vært mulig å gjennomføre dette innenfor prosjektets tidsrammer. I utredningen gis det likevel en beskrivelse av de eventuelle besparelsene en batch-løsning for utbetaling av sykepenges vil kunne gi. Disse er ikke kvantifisert.

I prosjektdirektivet fra 9. juni 2000 redegjøres det for at hensikten med automatisering av sykepengesutbetaling var at løsningen ville gi en effektiviseringsgevinst, slik at trygdekontorenes arbeid i forbindelse med sykepengesutbetalinger ville kunne redusere.

Det ble videre spesifisert overordnede effektmål, blant annet å frigjøre ressurser til mer differensiert oppfølging av sykmeldte, reduksjon av saksbehandlingstid, forenkling av rutiner, mer effektiv utbetaling og å sikre rett ytelse til rett tid. I IT-handlings-

⁵⁴ Batch-utbetaling av sykepenges innebærer at utbetalingsrutinene i trygdekontorene automatiseres med faste kjøreplaner. Det vil si at alle registrerte utbetalinger samles og legges på vent av EDB-systemet, som «oppbevarer» utbetalingsoppgavene til effektivisering ved aktuelt utbetalingstidspunkt. Ved en slik automatisert løsning blir det ikke listet ut bilag for hver transaksjon, men en fellesrapport som inneholder de samme opplysningene som på de tidligere regnskapsbilagene.

⁵⁵ Tiltak i IT-handlingsplanen kan initieres gjennom mange kanaler. Forslag til tiltak i IT-planen kan komme både fra ytre etat, fra fagavdelingene og fra høyere opp i organisasjonen. Trygdedirektøren utarbeider forslag om tiltak som legges fram for plan- og prioriteringsgruppen. Plan- og prioriteringsgruppen får forelagt alle tiltakene i planen samlet. Hvilke tiltak som skal med i IT-handlingsplanen, blir besluttet av trygdedirektøren gjennom ulike fora som trygdeetatens ledergruppe, plan- og prioriteringsgruppen eller styringsgruppen for moderniseringsarbeidet.

⁵⁶ Familie- og pensjonsavdelingen måtte prioritere arbeidet med nye bidragsregler mens Oppfølgings- og sykestønadsavdelingen var klare for å gjennomføre sykepengetiltaket.

⁵⁷ Jf. «Forprosjekt Videreutvikling Infotrygd. Utredning. Batch-utbetaling syke- og fødselspenges», 7. mai 1997

⁵⁸ Opplyst av Rikstrygdeverket i møte 8. desember 2004

⁵⁹ Prosjektorganisering ble ifølge Rikstrygdeverket vurdert som unødvendig kostnadskrevende for å gjennomføre oppgaven.

⁶⁰ Opplyst av Rikstrygdeverket i møte 6. februar 2004

planen for trygdeetaten 1998–2000 blir i tillegg kvalitetsforbedring av sykepenge rutinen, enklere vedlikehold, bedre utvidelsesmuligheter og effektivisering av trygdefunksjonærenes arbeid oppgitt som effektivmål.

I IT-planen 2002–2004 blir målene med automatisering av sykepengeutbetalinger oppgitt å være effektivisering av arbeidstid, reduksjon av tidsforbruk knyttet til arkivering, gjenfinning av dokumenter og reduksjon av informasjonsarbeid overfor brukeren.

Forutsetninger og risiko knyttet til beregning av nytteeffekter

Som tidligere nevnt ble det i utredningen fra 2001 redegjort for at det burde gjennomføres nye tidsstudier i trygdekontorene for å få en realistisk beregning av gevinstene av tiltaket.⁶¹ Anslagene på 250–300 årsverk ble ikke ansett som realistiske. Forutsetninger og risiko knyttet til dette anslaget ble derfor ikke vurdert.

Reviderte analyser

I IT-plan 2002–2004 ble det oppgitt at trygdeetaten var i ferd med å etterkalkulere effektiviseringspotensialet for batch-utbetaling av sykepenge. Det ble i 2002 skrevet en rapport som estimerte effektiviseringsgevinstene for prosjektene «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring» og «Batch-utbetaling av sykepenge» på nytt.⁶² Rapporten konkluderte med en effektiviseringsgevinst på 65 årsverk ved innføring av batch-utbetaling av sykepenge.

Det ble presisert at dette er en «teoretisk» gevinst som kan benyttes til omdisponeringer innenfor de enkelte enhetene, men at mulighetene for å inndra gevinst med sikte på omdisponering mellom enheter eller andre former for budsjettkutt («realiserbar gevinst») er langt mindre, anslagsvis bare halvparten av gevinsten. Det er i rapporten vist til flere usikkerhetsfaktorer som vil kunne påvirke effektiviseringsgevinsten, blant annet utviklingen i antall sykmeldinger.

Det ble videre påpekt i rapporten at det vil være en stor utfordring å omdisponere så mye som praktisk mulig av effektiviseringsgevinsten til de mest prioriterte formålene i etaten. Ifølge rapporten henger dette særlig sammen med etatsstrukturen med mange små enheter. Det påpekes også at omdisponeringen av gevinsten henger sammen med kompetansekravene til det arbeidet som bortfaller, sammenlignet med det arbeidet som skal prioriteres.

⁶¹ Se også omtale i forbindelse med prosjektet «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring».

⁶² «Beregning av effektiviseringsgevinst ved elektr. innsending av sykmelding mv. og batchutbetaling av sykepenge, basert på tidsstudier», datert 20. august 2002, jf. omtale i forbindelse med prosjektet «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring»

Oppfølging av nytteeffekter

Trygdeetatens arbeid med å realisere nytteeffekter

I mål- og disponeringsbrevene til fylkene for 2003 presiserte Rikstrygdeverket at fylkene må utnytte de ressursene som er frigjort eller vil bli frigjort som følge av batch-utbetaling av sykepenge.

Ifølge brev fra Rikstrygdeverket til fylkestrygdekontorene 29. august 2002 foretok Rikstrygdeverket en beregning av den prosentvise andelen mottatte sykmeldinger pr. trygdekontor i 2001. Disse beregningene fulgte som vedlegg til brevet. Ifølge Rikstrygdeverket ville disse beregningene kunne brukes til å anslå gevinstens størrelse i trygdekontorene. Rikstrygdeverket påpekte at man på trygdekontornivå måtte være forberedt på en del avvik, avhengig av hvordan arbeidet med sykmeldingene ble utført på det enkelte kontor. Rikstrygdeverket forutsetter i brevet videre at «gevinsten i hovedsak omdisponeres til arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv, inklusive ytterligere styrking av trygdeetatens arbeidslivssentra».

Ifølge et notat fra Rikstrygdeverket til Riksrevisjonen datert 21. september 2004, er det en vanlig form for gevinstuthenting at etatens enheter oppfordres til å bruke innsparte midler på andre fokusområder. Tiltaket med batch-utbetaling av sykepenge oppgis i notatet å være et eksempel på dette. Det ble opplyst i møte 6. februar 2004 at det ikke er gjort noen kutt i rammebevilgningene som følge av at det er innført batch-utbetaling av sykepenge. Effektivitetsøkningen som kom med innføringen av systemet, skulle benyttes til å øke innsatsen på andre områder.

Det er i forbindelse med undersøkelsen foretatt intervjuer med et utvalg fylkestrygdekontorer og trygdekontorer. Disse kontorene understreket at det er det enkelte trygdekontor som avgjør hvordan frigjorte ressurser etter innføringen av batch-utbetaling av sykepenge disponeres, men at det er blitt gitt klare føringer om at oppfølging av sykmeldte skulle prioriteres.

Synliggjøring av realiserede nytteeffekter

Rikstrygdeverket opplyste i møte 8. desember 2004 at det ikke foreligger noen sluttrapport eller evaluering i forbindelse med batch-utbetaling av sykepenge. Det finnes imidlertid en skriftlig godkjenning av en brukertest. Sluttrapportering er ifølge Rikstrygdeverket først og fremst aktuelt for mer komplekse prosjekter. Sluttrapportering ble ikke vurdert som nødvendig i forbindelse med batch-utbetaling av sykepenge.

Rikstrygdeverket understreket i møte 6. februar 2004 at det er fylkestrygdedirektøren som har resultatansvar for bruken av midlene. Hvorvidt og på hvilken måte gevinsten er realisert, vil derfor variere fra fylke til fylke. Midlene har ikke vært øremerket. I møte 8. desember 2004 opplyste Rikstrygdeverket

at endringer i resultatkrav til de enkelte enhetene ikke er relatert til de enkelte IT-prosjektene. Rikstrygdeverket opplyser at det av den grunn er vanskelig å måle effekten av hvert enkelt prosjekt.

Flere av de fylkestrygdekontorene og trygdekontorene som ble intervjuet, påpekte at batch-utbetaling av sykepenges har gitt gevinster for trygdekontorene, men at det er vanskelig å synliggjøre disse nytteeffektene. Sitatet nedenfor fra et av trygdekontorene illustrerer dette:

«Det er vanskelig å isolere hvor mye prosjektet «Batch-utbetaling av sykepenges» har gitt av innsparinger. Batch er arbeidsbesparende – vi gjør nå én arbeidsoperasjon istedenfor tre – men det er vanskelig å beregne hvor mye batch representerer. Vi har ikke noe verktøy som kan gi informasjon om det.»

Et fylkestrygdekontor uttalte følgende:

«Fylkestrygdekontoret har fått tilbakemelding fra Rikstrygdeverket om at årsverkene som skulle spares inn som følge av batch-prosjektet, skal brukes til kvalitetsheving og til å sluse unna saksbehandlingen. Fylkestrygdekontoret kan ikke måle denne innsparingen. Vi kan bare be trygdekontorene bruke ressursene mest mulig fornuftig.»

Et av trygdekontorene mente at batch-utbetaling av sykepenges hadde ført til innsparinger og gitt store gevinster, men at dette ikke lar seg dokumentere:

«Det er allikevel vanskelig å fastslå den eksakte gevinsten. Vi kan ikke dokumentere hvor mye som er spart.»

4.2.4 Prosjekt: Ny rutine for helsetjenester

Prosjektet «Ny rutine for helsetjenester» ble opprinnelig planlagt under satsingsområdet «Effektivisering og kvalitetsforbedring av saksbehandlingssystemene» i IT-handlingsplanen 1998–2000.

Hovedmålet med prosjektet var å legge til rette for en mer enhetlig saksbehandling og stønadsberegning, effektivisere trygdefunksjonærens arbeid og gi grunnlag for uttak av bedre styringsdata når det gjelder helsetjenester.

Ifølge folketrygdloven § 5-1 er formålet med stønad til helsetjenester å gi hel eller delvis kompensasjon for nødvendige utgifter til helsetjenester ved sykdom, skade, lyte, familieplanlegging, svangerskap, fødsel og svangerskapsavbrudd.

I møte 9. februar 2004 redegjorde Rikstrygdeverket for at helsetjenesteområdet før utviklingen av «Ny rutine for helsetjenester» ikke hadde noen saksbehandlingsrutine på dette området. Blant annet forelå det ingen dokumentasjon på at det var gjort et vedtak, og det gikk ikke an å telle saker på en hen-

siktsmessig måte med tilstrekkelig pålitelighet. Da det kom nytt økonomireglement i 1996, utgjorde dette mangler i forhold til kravene i økonomireglementet. I tillegg hadde det gamle systemet mangler når det gjaldt brukervennlighet, beregningsstøtte og grunnlag for statistikk og styringsdata.

Prosjektet startet opp 4. september 2000 og ble avsluttet 6. mai 2002. Kostnadene til prosjektet var i overkant av 5 millioner kroner.

Oppstart av prosjektet

Rikstrygdeverket opplyste i møte 9. februar 2004 at utgangspunktet for beslutningen om å starte opp prosjektet var tallene i «Forprosjekt Videreutvikling Infotrygd» av 7. mai 1997.⁶³ I dette dokumentet foreligger det en kost-/nytteanalyse av prosjektet. Kostnadene og nytteeffektene av prosjektet er tallfestet og fordelt på seks år. Netto nåverdi av prosjektet blir oppgitt å være 72,3 millioner kroner.

Beskrivelse av nytteeffekter

I «Forprosjekt Videreutvikling Infotrygd» opplyses det at anslaget av nytte i prosjektet er basert på en forutsetning om at trygdekontorene bruker ti prosent av tiden sin på dette området. Det var ventet at en økt automatisering av avslag, ankebehandling, beregning og skriving av frikort ville gi en gevinst på ca. 20 prosent av den antatte arbeidsmengden på dette området. Dette ville gi et gevinstpotensial på 100 årsverk.⁶⁴ Fagkontoret var ikke involvert i gevinstestimatene, men antar at ressursbesparelsen i hovedsak var basert på automatisk utskrivning av frikort.⁶⁵ I tillegg til de kvantitative nytteeffektene var det også forventet at prosjektet ville gi kvalitative nytteeffekter: mer enhetlig saksbehandling og stønadsberegning, muligheter for å ta ut mer statistiske data som ville gi bedre styring med tilgjengelige midler, bedre tilrettelegging av tilbud i forhold til etterspørsel, og kravene fra det nye økonomireglementet ville tilfredsstilles.

Nytteeffektene som ble oppgitt i «Forprosjekt Videreutvikling Infotrygd», blir også nevnt i IT-handlingsplan 1998–2000.⁶⁶

Forutsetninger og risiko

«Forprosjekt Videreutvikling Infotrygd» bygget på grove estimater for kostnader og nytte, og ga derfor ikke et nøyaktig bilde av hva som kunne forventes av tiltaket. Estimaten av nytteeffektene i denne an-

⁶³ Dette er de samme tallene som framkommer i IT-handlingsplan 1998–2000.

⁶⁴ Et årsverk er 1000 timer.

⁶⁵ Møte med Rikstrygdeverket 9. februar 2004

⁶⁶ IT-handlingsplanen blir oversendt til Arbeids- og sosialdepartementet, og gir status for pågående og kommende IT-prosjekter.

alysen var basert på tidsstudier som var gjort på begynnelsen/midten av 1990-tallet, og ble regnet som middels usikre. Det ble ikke foretatt vurderinger som viser hvordan prosjektets lønnsomhet antas å avhenge av usikkerhet i nytte- og kostnadsanslag.

Reviderte analyser

Valg av gjennomføringsmodell

Utredningsavdelingen anbefalte i «Forprosjekt Videreutvikling Infotrygd» at prosjektet ble prioritert og gjort til gjenstand for ytterligere vurdering av tekniske og økonomiske forhold. Siden utredningen bygget på grove estimater, var dette nødvendig for å få et mer detaljert bilde. I 1998 og 1999 arbeidet IT-avdelingen og Utredningsavdelingen med to ulike gjennomføringsmodeller som sykebehandlingskontoret⁶⁷ skulle ta stilling til.⁶⁸

Gjennomføringsmodellen som Utredningsavdelingen foreslo, krevde lite nyutvikling og var rimeligere enn IT-avdelingens forslag.⁶⁹ Sykebehandlingskontoret var av den oppfatning at helsetjenesteområdet var lite egnet for utvikling og utprøving av en «ny generasjon» infotrygd, som IT-avdelingens forslag ville innebære, og anbefalte derfor høsten 1999 Utredningsavdelingens modell.

Revidering av prosjektets nytteeffekter

Rikstrygdeverket opplyste i møte 26. november 2004 at det definerte gevinstpotensialet oppdateres gjennom revideringen av prosjektdirektiv og -planer i de halvårlige planrevisjonsprosessene.

Valget av gjennomføringsmodell førte ifølge Rikstrygdeverket til at antallet timer som var estimert til utvikling av systemet, ble redusert fra 16 600 til 5 685. I «Prosjektdirektiv, versjon 1» fra 13. august 1999 sies det at dette fører til en økning i nåverdien, ettersom de forventede nytteeffektene er de samme. Tallestimatet er imidlertid ikke oppdatert.

Fra høsten 1999 til våren 2000 ble det arbeidet med kravspesifikasjonen. Under arbeidet ble det klart at nytteestimatene fra «Forprosjekt Videreutvikling Infotrygd» ikke var realistiske. Oppdragsansvarlig ble informert om dette gjennom «Prosjektdirektiv, versjon 0.0.5» av 26. april 2000.

Nytteeffektene som ble oppgitt i «Prosjektdirektiv og -plan, versjon 2» av 3. juni 2002, som er det siste prosjektdirektivet, var:

- at saksbehandlingskvaliteten i ytre etat bedres generelt
- at beregning og kontering i ytre etat er korrekt, det vil si at korrekt beregnet beløp føres på korrekt konto

- at alle kravene som økonomireglementet stiller til statlige økonomisystemer, og som har gyldighet for saksbehandlersystemer av denne typen, overholdes
- at Rikstrygdeverket får tilgang til rådata som kan benyttes for å produsere styringsdata for eget formål og for å rapportere til Sosial- og helsedepartementet
- at trygdeetatens saksbehandling på helsetjenesteområdet blir mest mulig effektiv

Oppfølging av nytteeffekter

Trygdeetatens arbeid med å realisere planlagte nytteeffekter

Det ble ikke laget noen planer for å realisere de forventede nytteeffektene. Prosjektet «Ny rutine for helsetjenester» har ifølge Rikstrygdeverket hovedsakelig gitt kvalitative gevinster.⁷⁰ De kvantitative resultatene er knyttet til bedre kontroll med samfunnets utgifter og ikke til innsparinger på etatens administrasjonsbudsjett.

Opplæringen i det nye systemet var organisert slik at prosjektet lærte opp representanter fra trygdekontor/fylkestrygdekontor i hvert fylke. Disse representantene brakte så opplæringen videre på fagsamlinger i fylket. I tillegg til denne opplæringen laget prosjektet en brukerhåndbok og hadde en samling med legemiddelkontorene.

Signaler til ytre etat om effektiviseringsgevinster som følge av IT-prosjekter blir gitt fra Rikstrygdeverket gjennom årlige mål- og disponeringsbrev. I mål- og disponeringsbrevet for 2002 og 2003 er det ikke gitt noen krav til å nyttiggjøre seg effektiviseringsgevinster som følge av prosjektet «Ny rutine for helsetjenester».

Synliggjøring av realiserede nytteeffekter

Det er på grunn av kapasitetsproblemer ikke skrevet noen sluttrapport for prosjektet.⁷¹ Nytteeffektene av prosjektet er heller ikke synliggjort på andre måter. Arbeids- og sosialdepartementet har i brev av 7. juni 2005 til Riksrevisjonen uttrykt at det er uheldig at det ikke foreligger noen sluttrapport som kan si noe om i hvilken grad prosjektet har vært vellykket eller ikke.

Sommeren 2000 ble kravspesifikasjonen revidert på grunn av kostnadsrammen til prosjektet. Noen av systemets planlagte funksjoner falt bort, og som en konsekvens av dette har systemet noen mangler i forhold til økonomiregelverket. Blant annet er det ikke tilrettelagt for full sporbarhet ved unik saksidentifisering i alle faser av saksbehandlingen. Videre var prosjektet opprinnelig planlagt med et person-

⁶⁷ Nå kalt Helse- og rehabiliteringsavdelingen

⁶⁸ Møte med Rikstrygdeverket 26. november 2004

⁶⁹ Notat av 12. april 1999 fra sykebehandlingskontoret til oppdragsansvarlig

⁷⁰ Møte med Rikstrygdeverket 26. november 2004

⁷¹ Møte med Rikstrygdeverket 26. november 2004

kort som viser en oversikt over vedtak pr. person, men dette falt også bort.

I halvårsrapporten fra Rikstrygdeverket til Sosialdepartementet for 2002 blir det rapportert at det er lagt til rette for mer enhetlig saksbehandling, stønadsberegning og uttak av bedre styringsdata. Det blir også rapportert at formaliseringen av saksbehandlingen har medført et visst merarbeid på grunn av kravene til saksregistrering og administrativ kvalitetssikring. Det står oppgitt at trygdefunksjonærene foreløpig ikke opplever den nye rutinen som effektiverende.

Arbeids- og sosialdepartementet har i brev av 7. juni 2005 til Riksrevisjonen gitt uttrykk for at overgangen fra manuell til elektronisk rutine har gitt bedre styringsdata og en mer ensartet saksbehandling. Departementet mener prosjektet har oppfylt kravene i økonomireglementet.

Rikstrygdeverkets inntrykk av prosjektets nytteeffekter

I møte 9. februar 2004 redegjorde Rikstrygdeverket for sitt inntrykk av nytteeffektene av prosjektet.

Det skrives ut 920 000 frikort hvert år, og 40–60 prosent av saksbehandlerne har blitt berørt av prosjektet. Rikstrygdeverket sier at de kunne ha fulgt opp at trygdekontorene tok i bruk den automatiske utskriften av frikort, men av prioriterings- og kapasitetsmessige årsaker har ikke dette skjedd. Ifølge Rikstrygdeverket skrives det i volum ut flere frikort automatisk enn for hånd, men det er fortsatt et flertall av de mindre trygdekontorene som ikke har funnet det tjenlig med en tilpasning for automatisk utskrivning av frikort. For å kunne ta i bruk automatisk utskrivning av frikort er det nødvendig med en ekstra skriver-skuff, og dette er ifølge Rikstrygdeverket antagelig hovedgrunnen til at mange mindre trygdekontorer ikke har tatt denne muligheten i bruk.

Gevinsten som fulgte fra automatisk utskrivning av frikort, har ifølge Rikstrygdeverket blitt borte som følge av noen av de andre endringene systemet medførte. Før prosjektet ble innført, var ikke saksbehandlingen formalisert og enhetlig. Det var store forskjeller mellom de enkelte fylkene, og det var etablert lokal praksis som måtte endres da det nye systemet ble tatt i bruk. I det nye systemet blir saksbehandlingsprosessen sikret ved at saksbehandleren blir stilt en rekke nøkkelspørsmål før hun kan gå videre. Det var mange som opplevde dette som tungvint, og slik sett ble de nye rutinene en merbelastning. Rikstrygdeverket ser det derfor som sannsynlig at det blir brukt mer ressurser på dette området enn opprinnelig.

Rikstrygdeverket mener at økt kvalitetssikring og kontroll kan ha ført til mer korrekte vedtak og færre klagesaker. Hvis dette stemmer, kan det etter Rikstrygdeverkets oppfatning ha vært innsparinger

på stønadsbudsjettet som følge av løsningen, men dette er ikke utredet.

Andre nytteeffekter Rikstrygdeverket trekker fram, er bedre kompetanse, mer enhetlig praksis på området og bedre statistikkgrunnlag enn tidligere.

Ytre etats inntrykk

Gjennom møter med ulike fylkestrygdekontorer og trygdekontorer har det kommet fram ulike oppfatninger om hva slags nytteeffekter det nye IT-systemet har gitt. Et trygdekontor sier:

«Vi tok ut en halv stilling og overførte til oppfølging av sykmeldte i forbindelse med at vi fikk dette systemet.»

Mens et fylkestrygdekontor uttaler:

«Noen systemer, for eksempel helsetjenesterutinen, innebærer merarbeid og ikke effektivisering. For disse prosjektene kommer gevinstene i form av mer kontroll og bedre kvalitet.»

Et annet fylkestrygdekontor sier:

«Det er først og fremst kvaliteten som er bedret med dette systemet, men vi kan ikke si at denne bedringen har medført ekstraarbeid.»

4.2.5 Prosjekt: Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet

«Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» er i IT-plan for trygdeetaten 2003–2005 oppført som et tiltak under «Moderniseringsarbeidet».

Hjelpemiddelsentralene fungerer som tverrfaglige ressurs- og kompetansesenter for tekniske tiltak og fysisk miljø for funksjonshemmede i fylkene. Det er en hjelpemiddelsentral i hvert fylke. Hjelpemiddelsentralene har et forvaltningsansvar for hjelpemidler som er folketrygdens eiendom, og skal påse at folketrygdens midler blir utnyttet mest mulig effektivt og i samsvar med bestemmelsene i folketrygdloven.⁷²

Gjennom regnskapsrevisjon i årene 1999–2003 har det framkommet at HMS-applikasjonen⁷³ ikke fungerer tilfredsstillende, og at de manuelle rutinene på området var mangelfulle ved enkelte hjelpemiddelsentraler. Det har også vært registrert at hjelpemiddelsentralene har brukt hjelpemiddelsystemene svært ulikt og til dels hatt andre hjelpemiddelsystemer ved siden av HMS-applikasjonen. Praksisen for hvordan og hvor ofte det er blitt gjennomført lager-telling, har variert. Når det har vært gjennomført la-

⁷² Ifølge prosjektdirektiv og -plan av 13. mai 2003

⁷³ Datasystemet til hjelpemiddelsentralene

gertelling, har det vært store avvik mellom opptalt og registrert lagerbeholdning.

Ifølge prosjektdirektivet for prosjekt «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet», versjon 1.0.0 av 19. november 2002, er HMS-applikasjonen med sine ca. 700 brukere den viktigste og mest sentrale IT-løsningen for hjelpemiddelsentralene.

Årsaken til oppstarten av «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» er at den gamle HMS-applikasjonen var foreldet og måtte erstattes. Prosjektet startet opp i mars 2002. IT-systemet er foreløpig innført ved åtte hjelpemiddelsentraler, og det er planlagt at Oslo som siste hjelpemiddelsentral blir koblet på i løpet av uke 18 i 2005. De foreløpige kostnadene til prosjektet er ca. 50 millioner kroner. Arbeids- og sosialdepartementet har i brev av 7. juni 2005 til Riksrevisjonen informert om at utrulling av løsningen er forskjøvet til 21. november 2005.

Oppstart av prosjektet

Hovedgrunnen til at prosjektet ble startet opp, var teknologiske problemer med den gamle applikasjonen.⁷⁴ Den gamle HMS-applikasjonen var et gammeldags og ineffektivt system, og det var et betydelig antall arbeidstimer som forsvant direkte eller indirekte som følge av dobbeltregistrering og som en konsekvens av mangler i HMS-applikasjonen. Selv om det hadde blitt foretatt endringer i applikasjonen som følge av kravene i økonomireglementet, ville den ikke oppfylt de funksjonelle kravene som stilles til systemet fra hjelpemiddelsentralenes side. Etter å ha gjennomført et forprosjekt i år 2000 ble det konkludert med kjøp av ny standardapplikasjon framfor å forbedre det eksisterende systemet. Følgende tre dokumenter dannet beslutningsgrunnlaget for oppstart av prosjektet:

(1) I notat av 10. oktober 2001 fra prosjektleder til assisterende tryggedirektør blir det argumentert for hvorfor det var viktig å starte opp prosjektet 1. januar 2002: Det var viktig for å innfri fristen for innføringen av det nye økonomireglementet. I tillegg var den gamle HMS-applikasjonen et hinder for å gjennomføre forenklingstiltak på hjelpemiddelområdet og understøttet ikke en effektiv drift av hjelpemiddelsentralene. Som en følge av at modernisering av HMS-applikasjonen ble tatt inn i IT-plan 2001–2003, har systemeier gradvis redusert antall utviklingstiltak. Den gamle HMS-applikasjonen ble dermed ikke forbedret eller endret selv om det var behov for det i påvente av nytt system.

(2) I notat av 23. januar 2002 fra Systemseksjonen til Helsetjeneste- og rehabiliteringsavdelingen ble det opplyst om vanskelighetene med å videreføre dagens system. Siden systemet var gammeldags, var

det vanskelig å ansette personer eller leie konsulenter som hadde kompetanse på systemet. En videreføring av den gamle HMS-applikasjonen ville medført en kostnad på minimum 12,7 millioner kroner. Denne investeringen ville ført til en svært begrenset økning i nytten for brukerne av applikasjonen, men den eksisterende HMS-applikasjonen kunne da blitt forvaltet på en forsvarlig måte også etter 2003. Det ble derfor anbefalt at prosjektet startet opp i 2002.

(3) I vedlegg 4, «Forslag til endring av IT-budsjettet 2002», ble det redegjort for de forventede nytteeffektene av prosjektet. Den nye applikasjonen skulle være basert på allerede utprøvde løsninger og skulle gi en helhetlig og integrert løsning. Ved å få et system som skulle følge arbeidsflyten ved sentralen, ville man frigjøre ressurser som kunne brukes til å øke kvaliteten på hjelpemiddelsentralenes tjenester. Det går fram av vedlegget at det å innføre en ny HMS-applikasjon ville føre til at kravene i det nye økonomireglementet ble tilfredsstillt. Elektronisk samhandling med leverandørene var ventet å gi bedre innkjøpsbetingelser og redusert ressursinnsats, mens elektronisk samhandling med kommunene ville være arbeidsbesparende for hjelpemiddelsentralene ved at kommunen kunne hente informasjon om sine brukere fra hjelpemiddelsentralenes IT-system. Generelt ville tiltaket være med på å sikre at folketrygdens midler ble utnyttet og forvaltet mest mulig effektivt.

Beskrivelse av nytteeffekter

IT-handlingsplan

I IT-handlingsplan 2003–2005 ble nytteeffektene av prosjektet presentert. Nytteeffektene er beskrevet i stikkordsform og er ikke kvantifisert. Noen av effektene som blir nevnt, er økt servicegrad til brukerne av hjelpemiddelsentralene, effektivisering av lagerhold, bedre ledelsesinformasjon og data, tilrettelegging for elektronisk samhandling på hjelpemiddelområdet og med leverandørene, og redusert antall enheter på lager, noe som vil gi en lavere kostnad pr. lagret enhet.

Prosjektdirektiv

I «Prosjektdirektiv og -plan, versjon 1.0.0» av 19. november 2002 ble nytteeffektene kvantifisert. Prosjektet skal fra 2006 gi en årlig besparelse på 145 millioner kroner. 61 millioner kroner blir spart som følge av økt bruk av samlebestillinger, mer effektiv håndtering av bestillinger og fakturaer, ny funksjonalitet for styring av reservedelslager og det at flere service- og klargjøringsoppdrag gjennomføres internt. De resterende 84 millionene blir spart gjennom økt gjenbruk av hjelpemidler over fylkesgrensene og besparelser i form av reduksjon i lagerbeholdning. Det er i denne forbindelse utelukkende kvantitative

⁷⁴ Møte med Rikstrykdeverket februar 2004 og 26. november 2004

nytteeffekter som er nevnt. Estimaten i prosjektdirektivet er hentet fra kost-/nytteanalysen.⁷⁵

Kost-/nytteanalyse

Det ble laget en kost-/nytteanalyse i prosjektet. Denne ble laget etter at beslutningen om oppstart var tatt, men før valget av standardløsning. Kost-/nytteanalysen ble brukt som utgangspunkt i dialogen med leverandørene og skulle synliggjøre overfor leverandørene hvor trygdeetaten ønsket gevinster.⁷⁶ I kost-/nytteanalysen blir det angitt en positiv nåverdi av prosjektet på 362,4 millioner kroner. Denne nåverdien er basert på de nytteeffektene som lot seg kvantifisere.

Forutsetninger og risiko

I kost-/nytteanalysen er det tatt høyde for hvordan lønnsomheten vil påvirkes av endringer i forutsetningene. Det er gjennomført tre scenarier der henholdsvis lavere uttak av gevinster for hjelpemiddelsentralene og høyere kostnader er beregnet. Alle scenariene vil gi så store nytteeffekter at investeringene vil være tilbakebetalt kort tid etter at den nye HMS-applikasjonen er satt i drift.

Reviderte analyser

Kontrakten med leverandøren av standardapplikasjonen ble underskrevet 25. mars 2003. I prosessen med valg av standardapplikasjon ble det klart at ingen av leverandørene kunne gi besparelser på alle områdene som kost-/nytteanalysen spesifiserer. Styrken til applikasjonen som ble valgt, ligger i lagerfunksjonaliteten, derfor er besparelsene knyttet til lager fremdeles gjeldende.⁷⁷ Siden oppdatering av revidert gevinstpotensial ifølge Rikstrygdeverket blir gjort gjennom revideringen av prosjektdirektiv og -planer i de halvårlige planrevisjonsprosessene, er ikke kost-/nytteanalysen oppdatert. I «Prosjektdirektiv og -plan, versjon 3.1.0» utgitt 25. november 2004, blir det under nyttevurdering henvist til en egen arbeidsgruppe etablert av Helse- og rehabiliteringsavdelingen. Denne gruppen skal beskrive og iverksette gevinstrealiseringen som følge av at den nye løsningen innføres. Effektmålene som blir oppgitt, er å legge til rette for forenklingstiltak på hjelpemiddelområdet, økt produktivitet og bedre styring og kontroll.

⁷⁵ Disse nytteeffektene ble gjentatt i «Prosjektdirektiv og -plan, versjon 1.1.0» utgitt 13. mai 2003.

⁷⁶ Møte med Rikstrygdeverket 26. november 2004

⁷⁷ Møte med Rikstrygdeverket 26. november 2004

Oppfølging av nytteeffekter

Trygdeetatens arbeid med å realisere planlagte nytteeffekter

Omorganisering og endring i rutiner

Størrelsen på hjelpemiddelsentralene har betydning for hvordan arbeidet organiseres. Prosjektet «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» har sammen med lederne av hjelpemiddelsentralene gått gjennom hvordan oppgavene skal gjøres i det nye systemet. Prosjektet har også brukt tid på å modulere arbeidsprosesser sammen med arbeidsgrupper fra hjelpemiddelsentralene.⁷⁸ Det er imidlertid den enkelte hjelpemiddelsentral som selv har ansvar for å tilpasse sine rutiner for å kunne ta den nye løsningen i bruk.

Ifølge Rikstrygdeverket krever den nye HMS-applikasjonen ingen omorganisering utover at det er klargjort hvem som skal utføre hvilke arbeidsoppgaver. Muligheten for omorganisering er imidlertid til stede og kan gi store innsparingsgevinster. Det er fylkestygdekontorene/hjelpemiddelsentralene som avgjør hvorvidt det er ønskelig å gjennomføre dette.

Helse- og rehabiliteringsavdelingen og fylkestygdekontorene har gitt muntlige råd til hjelpemiddelsentralene om hvordan de bør organisere kontorene internt. Rådene ble gitt i de ordinære møtene med hjelpemiddelsentralene som skjer på fylkesbasis åtte ganger i året. Det har for eksempel blitt gitt tips om hvordan kundemottaket bør organiseres. Gjennom styringsdialogen har Helse- og rehabiliteringsavdelingen blitt orientert om at omorganiseringer har funnet sted i noen hjelpemiddelsentraler.

Lagerstyring

Den nye HMS-applikasjonen har sin styrke i lagerfunksjonaliteten. Effektene i kost-/nytteanalysen av en bedre lagerfunksjonalitet er derfor fremdeles gjeldende.⁷⁹ To effekter i kost-/nytteanalysen som går på bedre lagerfunksjonalitet, er økt gjenbruk over fylkesgrensene og reduksjon i lagerbeholdningen. Disse to effektene er ventet å gi en årlig samlet besparelse på 84 millioner kroner.

Hjelpemiddelsentralenes kompetansenivå

Brukertersekelen for systemet har ved hjelpemiddelsentralene vært høyere enn antatt.⁸⁰ De ansatte ved hjelpemiddelsentralene hadde mindre logistikkkompetanse enn Rikstrygdeverket antok på forhånd. Rikstrygdeverket har registrert en manglende forståelse for den totale produksjonsgangen i et lagersystem ved hjelpemiddelsentralene. Det har også vært

⁷⁸ Møte med Rikstrygdeverket 26. november 2004

⁷⁹ Møte med Rikstrygdeverket 26. november 2004

⁸⁰ Møte med Rikstrygdeverket 26. november 2004

et problem at etaten har gått over til Windows-grensesnitt. Bakgrunnen for problemene var at fagavdelingen og prosjektet oppfattet kompetansenivået til deltagerne i arbeidsgruppene som representativt for det generelle kompetansenivået ved hjelpemiddelsentralene. Kompetansenivået til disse deltagerne har imidlertid vist seg å være høyere enn det gjennomsnittlige kompetansenivået ved hjelpemiddelsentralene.

Opplæring

Opplæringen i den nye applikasjonen har foregått ved at prosjektet har lært opp instruktører fra hjelpemiddelsentralene. Disse instruktørene har igjen lært opp de andre ansatte ved hjelpemiddelsentralene.

Innføring av systemet

IT-løsningen fra prosjektet «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» ble først satt i pilotdrift ved hjelpemiddelsentralen i Buskerud. Her ble systemet produksjonssatt 30. august 2004. Etter dette er systemet blitt rullet ut til ytterligere syv hjelpemiddelsentraler.⁸¹ Utrullingen til de resterende elleve er utsatt til 2005. Etter planen vil Oslo bli koblet på som siste sentral i uke 18 i 2005.⁸²

I Buskerud har det oppstått problemer som følge av innføringen av systemet.⁸³ Det har vært problemer med responstiden. Dette skyldes ifølge Rikstrygdeverket en feil i lagringsmediet og har ikke noe å gjøre med løsningen som ble levert. Systemet «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» ble testet mot 900 brukere uten at det skapte problemer med heng i systemet. Trygdedirektøren har nedsatt en gruppe som skal se nærmere på de problemene som har oppstått. En annen utfordring som ble erfart i Buskerud, var knyttet til den interne organiseringen i Buskerud og forberedelsene til innføringen av systemet. Det ble ifølge Rikstrygdeverket blant annet konkludert for tidlig med at de var ferdige med ryddingen/konverteringen i den gamle applikasjonen.

Det har skapt en del misnøye blant saksbehandlerne at de må gjennom flere skjermbilder enn tidligere. Bakgrunnen for at saksbehandlerne må gjennom flere trinn, er at kvalitetssikringen knyttet til økonomireglementet ligger innebygget i systemet i større grad enn tidligere. Ifølge Rikstrygdeverket kunne holdningsskapende arbeid vært til hjelp for å få saksbehandlerne til å forstå hvorfor det er nødvendig å gå gjennom flere skjermbilder enn tidligere.

Av de åtte hjelpemiddelsentralene som har fått systemet på plass, sier Rikstrygdeverket at det spesielt er Buskerud som har opplevd problemer. De resterende syv hjelpemiddelsentralene har, ifølge Riks-

trygdeverket, gitt et annet bilde enn Buskerud av hvordan de opplever systemet.

Ifølge arbeids- og sosialministerens svar i spørretimen 16. februar 2005 har Rikstrygdeverket nå lagt opp til å redusere omfanget av registreringene noe for å avhjelpe innkjøringsproblemene i hjelpemiddelsentralene.

Hjelpemiddelsentralenes oppfatning av innføringsprosessen⁸⁴

– Omorganisering og endring av rutiner

Av de øvrige syv hjelpemiddelsentralene som har fått systemet innført, føler samtlige at de har fått liten eller ingen rådgivning fra Rikstrygdeverket om hvordan de bør omorganisere seg for å kunne effektivisere driften av hjelpemiddelsentralen. Hjelpemiddelsentralene sier at de hadde ønsket en sterkere oppfølging på dette området. De rådene som har blitt gitt fra Rikstrygdeverket, har kommet etter forespørsel. Flere hjelpemiddelsentraler sier at de ikke ser hvordan de skal oppnå effektiviseringsgevinster som følge av at IT-systemet har blitt innført. En hjelpemiddelsentral sier følgende om hvorfor Rikstrygdeverket har gitt liten eller ingen rådgivning om hvordan de skal omorganisere for å realisere effektiviseringsgevinster som følge av den nye HMS-applikasjonen:

«Den nye HMS-applikasjonen har under hele prosjektperioden vært presentert som et nytt forvaltningssystem. Det har fra prosjektets side ikke vært fokusert på at systemet skal innebære noen vesentlige effektiviseringsgevinster for hjelpemiddelsentralene.»

– Lagerstyring

De fleste av de syv hjelpemiddelsentralene tror at det nye systemet kan føre til økt gjenbruk av hjelpemidler på tvers av fylkene, noe som igjen kan føre til en reduksjon i lagerbeholdningen. En felles artikkelregistrering vil gjøre det lettere å få en oversikt over andre lagre. Tidligere har man ringt eller sendt e-post til andre hjelpemiddelsentraler for å forhøre seg om de har det ønskede hjelpemiddelet. Flere hjelpemiddelsentraler trekker imidlertid fram at det har vært et aktivt samarbeid mellom fylkene om utveksling av hjelpemidler også før den nye HMS-applikasjonen. Det er derfor flere hjelpemiddelsentraler som mener at det ikke er gitt at det nye systemet vil føre til direkte forbedringer av denne muligheten. Dette samarbeidet har skjedd mellom nærliggende fylker. I forbindelse med innføringen av den nye HMS-appli-

⁸¹ «Prosjektdirektiv og -plan, versjon 3.1.0» av 25. november 2004

⁸² E-post fra Rikstrygdeverket 27. januar 2005

⁸³ Møte med Rikstrygdeverket 26. november 2004

⁸⁴ Telefonintervjuer med de øvrige syv hjelpemiddelsentralene

kasjonen har henting av hjelpemidler fra andre fylker blitt lagt på is, noe som har ført til en økning i lagerbeholdningen. Grunnen til dette er at ikke alle fylkene har blitt koblet til det nye systemet, og at det ikke har vært ressurser til det grunnet problemene som har oppstått som følge av innføringen.

– Opplæring

Hjelpemiddelsentralene er stort sett fornøyde med opplæringsmetoden til Rikstrygdeverket. De er imidlertid delt i sitt syn på kvaliteten på opplæringen. Mens det er hjelpemiddelsentraler som opplever opplæringen som bra, er det andre som mener den er mangelfull. Manglene blir oppgitt å være for lite opplæring i å se sammenhengene i systemet og at opplæringen ikke var knyttet nok opp mot den daglige driften av hjelpemiddelsentralene. I motsetning til Rikstrygdeverkets inntrykk har de fleste hjelpemiddelsentralene ikke opplevd det som noe problem at de har gått over til et Windows-grensesnitt.

– Innføring av systemet

Samtlige hjelpemiddelsentraler sier at de er misfornøyde med det nye IT-systemet. De har hatt problemer med lang responstid, og saksbehandlingen tar mye lengre tid enn før, blant annet på grunn av at det er langt flere tastetrykk enn tidligere. Det har vært mye overtidsarbeid ved samtlige hjelpemiddelsentraler, og flere har måttet ansette mer personell for å kunne følge opp den nye HMS-applikasjonen. Samtlige hjelpemiddelsentraler har opplevd at det er lengre ventetid på hjelpemidler, utover det de regnet som akseptabelt i en innkjøringsperiode. Seks av de syv hjelpemiddelsentralene trekker fram at piloten i Buskerud burde vært kjørt lenger for å rette opp feilene ved systemet. Flere av hjelpemiddelsentralene mener at de har fått lite gehør i Rikstrygdeverket for sine forslag til forbedringer, og enkelte hjelpemiddelsentraler føler at de ikke har blitt tatt på alvor når de har kommet med forslag til forbedringer.

Synliggjøring av realiserte nytteeffekter

Prosjektet er pr. våren 2005 ikke avsluttet. Det har følgelig heller ikke vært noen synliggjøring av gevinster.

Arbeids- og sosialdepartementet har i brev av 7. juni 2005 til Riksrevisjonen uttalt at ettersom det kun er åtte fylker som har tatt systemet i bruk, er det for tidlig å si noe om hvorvidt «økonomiske gevinster» eller andre kvalitative mål er nådd. Først våren 2006 vil departementet kunne si noe om dette.

4.3 TRYGDEETATENS ARBEID MED REALISERING OG SYNLIGGJØRING AV NYTTEEFFEKTER

4.3.1 Trygdeetatens gevinstbegrep

Trygdeetaten opplyser at de har gått fra et gevinstbegrep som fokuserer på økonomiske innsparinger på administrasjonsbudsjettet, til et gevinstbegrep som er videre definert. Et sentralt element i den forbindelse er at Rikstrygdeverket ser det som viktig å skille gevinstbegrepet fra en snever økonomisk kost-/nytteanalyse. Rikstrygdeverket opplyser at nytte, i økonomisk forstand, ikke er den viktigste årsaken til at prosjekter blir iverksatt i trygdeetaten. Det påpekes at drifting av etatens IT-systemer, gjennomføring av pålagte prosjekter og innføring av løsninger som sikrer lavest mulig risiko og best mulig kvalitet, også er viktige årsaker til å sette i gang prosjekter.⁸⁵

I notat av 21. september 2004 til Riksrevisjonen oppgir Rikstrygdeverket at kravene når det gjelder presisering av gevinstpotensial, er endret fra tidligere praksis. Mens det tidligere hovedsakelig ble fokusert på å presisere innsparinger i etatens administrasjonsbudsjett, opplyser Rikstrygdeverket at det nå fokuseres på et langt bredere spekter av potensielle gevinster. Et prosjekts gevinstpotensial kan dermed deles i ulike kategorier, hvorav de mest sentrale oppgis å være:

- Effektivisering av administrasjonen / muligheter for å omprioritere ressurser
- Bedre kontroll med utbetalinger av stønader
- Sikrere løsninger
- Forebygging av kostnadsvekst
- Bedre service og tilgjengelighet

Etter Rikstrygdeverkets oppfatning er disse gevinstene vanskelige å kvantifisere i form av økonomiske innsparinger på administrasjonsbudsjettet. Gevinstene beskrives derfor som kvalitative gevinster.

I tillegg nevnes det at det for eksempel vil være vel så viktig for trygdeetaten å se på mulighetene for reduksjoner i stønadsbudsjettet som å se på mulighetene for innsparinger i administrasjonsbudsjettet.⁸⁶

4.3.2 utfordringer knyttet til realisering av nytteeffekter

I intervju med Rikstrygdeverket 16. januar 2004 og notat av 21. september 2004 fra Rikstrygdeverket til Riksrevisjonen nevnes en rekke momenter som etter Rikstrygdeverkets oppfatning kompliserer en direkte

⁸⁵ Intervju med Rikstrygdeverket 16. januar 2004 samt notat fra Rikstrygdeverket til Riksrevisjonen av 21. september 2004

⁸⁶ Intervju med Rikstrygdeverket 16. januar 2004 samt notat av 21. september 2004 fra Rikstrygdeverket til Riksrevisjonen

dokumentasjon av innsparingseffekter ved IT-prosjekter.

For det første oppfattes det som en utfordring at mange av gevinstene trygdeetaten opererer med, er kvalitative. Det blir dermed vanskelig å utarbeide gode måleparametere, og selve målingen vil kunne innebære store kostnader. Kvalitative gevinster som bedre service, tilgjengelighet og datasikkerhet er det ingen direkte innsparingseffekter av. Resultatindikatorer når det gjelder slike gevinster, vil være rettet mot brukertilfredshet og risikoreduksjon.

Et annet element som opplyses å komplisere en direkte dokumentasjon av innsparingseffekter av prosjekter, er at etaten styres etter rammestyringsprinsippet. Fylkene har ansvaret for den delen av realiseringen av gevinstene som går på omdisponering av ressurser internt i det enkelte fylket. Trygdeetaten fremmer resultatkrav, men gir fylkestrygde- og trygdekontorene mest mulig frihet når det gjelder virkemidler. Når fylkene selv har ansvar for å forvalte gevinstene ved tiltak, vil en synliggjøring av resultatene utover de generelle resultatmålene i plan- og styringssystemet kreve store ressurser. Det oppfattes derfor som mer hensiktsmessig å ta ut nytteeffektene i form av strengere resultatkrav for den enkelte enheten. Trygdeetaten hevder at det i praksis settes stadig strengere krav til kortere svartider og bedre service og tilgjengelighet.

For det tredje framheves det at enkelte politiske og organisatoriske føringer gjør uthenting av potensielle gevinster problematisk. Trygdeetaten skal blant annet være representert med et trygdekontor i hver kommune. Ifølge Rikstrygdeverket innebærer dette at trygdekontorene i de minste kommunene ikke har mulighet til å spare inn på personellet eller på andre deler av kontorets administrative budsjettammer. Gevinsten vil dermed i mange tilfeller bli så marginal at det er vanskelig å ta ut en rasjonaliseringsgevinst. Rasjonaliseringsgevinsten forblir dermed teoretisk.

En fjerde utfordring består i at gevinstuttak fra ulike prosjekter i stigende grad er avhengig av samordning med andre instanser. Rikstrygdeverket er derfor avhengig av oppslutning hos disse instansene. Som eksempel på denne typen prosjekt nevner Rikstrygdeverket prosjektet «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring» og tilkoblingen til Nasjonalt helsenett.⁸⁷

Rikstrygdeverket opplyser videre at det i de gevinstberegningene som er gjort, ikke er tatt hensyn til at det blir mer å drifte med nye tekniske løsninger. Dette vil igjen øke kostnadene.

Trygdeetaten påpeker dessuten at etaten har erfart at unøyaktigheter og misforståelser i forbindelse med beskrivelsen av potensielle gevinster kan få potensielt store konsekvenser for trygdeetatens ramme-

betingelser. Kutt i budsjettene kommer før gevinsten er realisert, og ressurser blir trukket inn selv når prosjektene ikke har nådd målene.

4.3.3 Rikstrygdeverkets arbeid med realisering av nytteeffekter

Intervjuene med prosjektene viser at trygdeetaten ikke utarbeider gevinstrealiseringsplaner i arbeidet med realisering av nytteeffekter. Eventuelle utredninger om endringer utarbeides i Rikstrygdeverket. Signalene om hva som forventes oppnådd, og hvor store besparelser fylkene kan regne med fra de nye IT-systemene, formidles via trygdedirektøren til fylkene. Dette skjer i stor grad gjennom mål- og disponeringsbrevene.

Den enheten i trygdeetaten som har budsjett-disponeringsmyndighet, er den som har ansvar for å realisere og disponere nytteeffektene på sitt nivå slik at målene i mål- og disponeringsbrevet blir nådd. Dette er det i hovedsak fylkestrygdekontorene som utfører. Trygdekontorene har et operativt ansvar for å effektivisere tiltak knyttet til å realisere og disponere nytteeffekter. Rikstrygdeverket fremmer resultatkrav, men gir fylkestrygde- og trygdekontorene mest mulig frihet når det gjelder virkemidler.⁸⁸

Mindre endringer innenfor den enkelte enhet har enheten selv ansvar for. Ved større endringer i forbindelse med omorganiseringer og omfordeling av oppgaver er det trygdedirektøren i samråd med sin ledergruppe⁸⁹ som fatter beslutningene. Det gjennomføres høringer i etaten, og det blir arrangert informasjonsmøter med fylkesdirektørene. Det er trygdedirektøren som bestiller, planlegger, beslutter og pålegger gjennomføring av slike endringsprosesser. Fagavdelingene eller trygdedirektørens stab utarbeider planer for slike endringsprosesser.⁹⁰

4.3.4 Fylkestrygde- og trygdekontorenes arbeid med realisering av nytteeffekter

Styring og oppfølging

Gjennom mål- og prioriteringsdokumentet og mål- og disponeringsbrev gir Rikstrygdeverket signaler til fylkestrygdekontorene om hvordan de skal prioritere. Fylkestrygdekontorene legger deretter føringer for det enkelte trygdekontor. Ytre etat vurderes etter resultatindikatorer og resultatmål. Disse dreier seg i hovedsak om saksbehandlingstid.

I intervjuer med en rekke fylkestrygde- og trygdekontorer opplyses det at det ikke legges sentrale føringer for hvordan eventuelle gevinster fra IT-prosjektene skal realiseres. Det er praksis at hver enkelt enhet på bakgrunn av mål- og rammestyringen

⁸⁸ Møte med Rikstrygdeverket 23. november 2004, 8. desember 2004 og 16. januar 2005

⁸⁹ og i henhold til Hovedavtalen for medbestemmelse i staten

⁹⁰ Møte med Rikstrygdeverket 23. november 2004 og 8. desember 2004

⁸⁷ Fra 1. oktober 2004 Norsk helsenett AS

iverksetter det som anses som mest hensiktsmessig for å utnytte de ressursene de har til rådighet.

Et fylkestrygdekontor uttaler:

«Vi kan ikke fortelle trygdekontorene hvordan de skal omdisponere ressursene. Trygdekontorene har fått en serie oppgaver som skal løses, gjennomsnittstider og en del maksimaltider som ikke skal overskrides. Det er opp til trygdesjefene å velge hvilke tiltak de vil sette i verk [...]. Vi har ikke pålagt de enkelte trygdekontorene å redusere et bestemt antall stillinger.»

Intervjuene med trygdekontorene viser at enkelte trygdekontorer synes det er problematisk å prioritere og fordele ressurser der fylkestrygdekontoret ikke gir klare styringssignaler. Det framgår av intervjuene at man savner en bedre styring og oppfølging fra fylkestrygdekontorets side. Et trygdekontor som har dialogbasert kontakt med fylkestrygdekontoret og ikke skriftlig rapportering, uttaler følgende om fylkestrygdekontorets oppfølging:

«Problemet er at det er så mange forskjellige områder det skal fokuseres på, og mål- og prioriteringsdokumentene indikerer bare linjene. Det mangler en systematisk plan på fylkesnivå for framdriften. Fylkesnivået kan ikke bare gjenta det som kommer fra Rikstrygdeverket. Vi må få en konkretisering når det gjelder hva som skal skje fra fylkesnivået, ellers må trygdekontorene gjøre det selv.»

Realisering av nytteeffekter

Intervjuene med trygdekontorene viser at i den grad det oppnås frigjorte ressurser, benyttes disse i arbeidet med de øvrige oppgavene.

Et trygdekontor opplyser:

«Som trygdesjef har jeg fokus på at vi skal bruke de ressursene vi frigjør, til andre oppgaver på kontoret.»

Det framgår av intervjuene med trygdekontorene at eventuelle gevinster hovedsakelig blir benyttet til oppgaver i forbindelse med oppfølging av sykmeldte samt til å forkorte saksbehandlingstiden generelt. Følgende uttalelse fra et trygdekontor utdyper dette:

«Vi er opptatt av å være bevisste på hva vi bruker ressursene til når det kommer forbedringer. Alt vi har klart å spare inn av ressurser gjennom de siste årene, har vi overført til oppfølging av sykmeldte [...]. Vi har serviceerklæring på svartider. For Rikstrygdeverket blir det dermed saksbehandlingstider som står i fokus. Det er saksbehandlingstidene vi får tilbakemelding på, dermed prioriteres det arbeidet. Det er det gevinstene våre går til nå, å være gode på saksbehandlingstider.»

Trygdekontorene opplyser at de oppfatter det som lite hensiktsmessig å snakke om en direkte omfordeling eller frigjøring av ressurser ettersom arbeidspresset på den enkelte saksbehandler er meget stort. Dette går fram av følgende uttalelse:

«Gevinstene på hvert enkelt trygdekontor blir så små at de knapt lar seg beregne. Vi tenker like mye på tilleggsoppgavene som på gevinstene. Vi løser oppgavene på et kontor med utgangspunkt i de totalressursene vi har. Det skjer så mye annet som også er knyttet opp mot dette området. Vårt fokus er på helheten.»

Enkelte trygdekontorer bemerker dessuten at innføringen av nye IT-systemer kan føre til uforutsette tilleggsoppgaver, for eksempel kontroller. Dette vil dermed ta noe av den gevinsten disse systemene var forventet å tilføre:

«Vi yter publikum bedre service med de nye IT-systemene. På den andre siden får vi med nye IT-systemer andre typer kvalitetskontroller som også krever ressurser. Den gevinsten man har fått ett sted, brukes dermed opp, fordi det stadig kommer nye oppgaver.»

På bakgrunn av dette uttrykker et trygdekontor at det hadde vært hensiktsmessig om det i etterkant av prosjektgjennomføringen ble gjort en vurdering av om den tiltenkte gevinsten var blitt realisert:

«Det kunne vært greit om det ble evaluert i ettertid om gevinstene er blitt som beregnet. Som regel kommer det noen tilleggsoppgaver med de nye IT-systemene som det ikke var regnet med, for eksempel kontroller.»

Synliggjøring av resultater

Trygdekontorene opplyser at det ikke opereres med egne resultatkrav for IT-prosjektene, og det er heller ingen spesielle krav til rapportering om eventuelle kvantifiserbare nytteeffekter av enkelte IT-prosjekter. Det er heller ikke krav til å dokumentere på annen måte om og i hvilken grad IT-prosjektene har bidratt til resultatforbedring eller kvalitetsheving. En slik praksis regnes heller ikke som konstruktiv, blant annet fordi de kvantifiserbare nytteeffektene på lokalnivå i realiteten langt på vei oppfattes som teoretiske.

Slik begrunner et fylkestrygdekontor hvorfor det ikke er hensiktsmessig å rapportere om nytteeffekter fra IT-prosjekter:

«Det er ikke gjort analyser av tidsstudier for å se hva jobben egentlig er brukt til. Det ville vært en svært tidkrevende jobb å undersøke innsparingene i hvert trygdekontor. Det ville også være en fare for at man kunne få strategiske svar.»

Trygdekontorene oppfatter heller ikke at det er noe krav til rapportering av resultater fra de enkelte IT-prosjektene. Et trygdekontor opplyser:

«Trygdekontoret blir ikke spurt om hvilken innsparing ett enkelt prosjekt har gitt. Vi får en budsjetttramme og må prioritere innenfor den.»

Et annet trygdekontor uttaler:

«Det er ingen krav om å rapportere gevinsten. Det er vanskelig å rapportere gevinster på ett enkelt trygdekontor. Gevinstene må beregnes på etats- og fylkesnivå, og det er vel det som gjøres. I forhold til trygdekontorene er det fylkestrygdekontoret som fordele og eventuelt trekker inn midler. Det er ikke slik at trygdekontoret uten videre realiserer gevinster i samsvar med de frigjorte ressursene.»

Trygdekontorene har ikke fått signaler om å synliggjøre nytteeffekter fra IT-prosjektene. Sitatet nedenfor illustrerer dette:

«Vi har verken i mål- og disponeringsbrevet eller i styringsdialogen vært oppfordret til å synliggjøre hvordan vi utnyttet gevinsten.»

4.4 DEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TRYGDEETATENS REALISERING AV NYTTEEFFEKTER

Departementet opplyste i møte 16. desember 2004 at det etter at Stortinget stoppet prosjektet «Tress 90» i 1994/95, først og fremst har fokusert på at de nye IT-systemene i trygdeetaten blir gjennomført til planlagt tid og kostnad og med god kvalitet/funksjonalitet, samt at prosjektene er i tråd med de planene som er vedtatt. Ifølge departementet bedret Rikstrygdeverkets gjennomføringsevne seg betydelig de påfølgende årene. Departementet har derfor valgt å tone ned den generelle oppfølgingen fra rundt år 2000. Fra 2002 har det gradvis rettet oppmerksomheten mot realisering av nytteeffekter.

Departementet opplyser at Rikstrygdeverket rapporterer til departementet på generelt grunnlag om IT-prosjektene i trygdeetaten. Orienteringen skjer gjennom årsrapportering, etatsstyringsmøter og kontaktmøter. Departementet får på den måten et overordnet bilde av trygdeetatens IT-satsing, men departementet følger i liten grad opp enkeltprosjekter som ikke er av stor politisk betydning. Prosjekter med stor politisk betydning, eller prosjekter som er omtalt i St.prp. nr. 1, blir høyt prioritert.

Departementet gir uttrykk for at de ikke ønsker detaljstyring, og ser i dag ikke behov for dokumentasjon på måloppnåelsen i alle enkeltprosjektene. Departementet er av den oppfatning at fordi det hvert år gjennomføres mange IT-prosjekter, vil det være for kostnadskreven for Rikstrygdeverket å gjennom-

føre brukerundersøkelser eller andre typer undersøkelser/evalueringer for å synliggjøre kvalitative nytteeffekter av hvert enkelt IT-prosjekt. Departementet mener imidlertid at det kan bli aktuelt å evaluere måloppnåelsen i IT-prosjekter i trygdeetaten, men dette har hittil ikke vært gjennomført.

Departementet mener at kvantifisering av nytteeffekter er problematisk. Etter departementets syn er det to hovedgrunner til dette. For det første er flere IT-satsinger et resultat av politiske vedtak i forbindelse med regelendringer. For mange av disse IT-prosjektene vil spørsmålet være hvordan de kan løses mest mulig kostnadseffektivt, og ikke om det er kostnadsbesparende å gjennomføre tiltakene. For det andre har en del IT-prosjekter ikke-økonomiske effekter som ikke kan kvantifiseres, men som har kvalitative verdier, for eksempel bedre tilgjengelighet og service, bedre kontrollmuligheter, forebyggende kostnadsvekst og sikrere løsninger. Når det gjelder kvantifisering av nytteeffekter, er det imidlertid departementets oppfatning at en oppfølging er nødvendig ved store satsinger.

4.4.1 Skriftlig rapportering fra Rikstrygdeverket til departementet

Trygdeetaten rapporterer til departementet i form av hel- og halvårsrapporter. Rapportene gir en overordnet status for trygdeetatens virksomhet og måloppnåelse, herunder IT-virksomheten. Rapportene er delt i to deler. I den første delen oppsummeres etatens hovedresultater på de prioriterte områdene for det aktuelle året. Den andre delen består av flere vedlegg. I ett av dem presenteres en detaljert beskrivelse av måloppnåelse og avvik i forhold til de målene og resultatkravene som er definert i tildelingsbrevet for det aktuelle året. I tillegg til disse rapportene får departementet en oversikt over igangsatte og planlagte prosjekter gjennom IT-handlingsplanen.

2000 og 2001

I tildelingsbrevet for 2000 ber departementet Rikstrygdeverket om å fokusere på kvalitet, framdrift og risiko i rapporteringen. Rapporteringen skal inkludere samtlige prosjekter og være mest mulig uttømmende, med hovedvekt på rapportering av eventuelle avvik. Rikstrygdeverket blir anbefalt å anlegge en dynamisk risikovurdering som blant annet belyser sannsynlighet og konsekvenser, og etatens håndtering av disse. Det bes om at man i rapporteringen fokuserer på risiko knyttet til tilgangen på personellressurser med korrekt kompetanse.

Etter tildelingsbrevet for 2001 skal Rikstrygdeverket legge fram en utfyllende sluttrapport for planperioden 1998–2000 med utgangspunkt i IT-handlingsplanen for samme periode. Det bes om at det fokuseres på måloppnåelse både på overordnet nivå og for enkelte prosjekter, og det skal gis en samlet vurdering av måloppnåelse for IT-handlingsplan 1998–

2000. Det skal rapporteres om måloppnåelse, framdrift og budsjett for både avsluttede prosjekter og prosjekter som videreføres i neste IT-handlingsplan. I rapporten skal det komme klart fram hvilke prosjekter som videreføres, og hvilke konsekvenser dette får for prioriteringer og budsjettspørsmål i neste IT-plan. I tillegg skal det gjøres rede for omdispenseringer og omprioriteringer i planperioden, og det skal her fokuseres på budsjettmessige konsekvenser og konsekvenser for andre prosjekter.

Rikstrygdeverket har rapportert om IT-virksomheten i 2000 og 2001 gjennom rapporten «Oppfølging av trygdeetatens IT-handlingsplan 1998–2000. Sluttrapport til Sosial- og helsedepartementet». Her rapporteres det på overordnet nivå om nytteeffektene IT-satsingene hittil har gitt. Gjennomføringen av aktivitetene hevdes å ha hatt betydelig nytteverdi for etaten i form av tilrettelegging for videre modernisering og videreutvikling av systemer. I tillegg hevdes det at IT-satsingen har gitt en bedret virksomhetsstyring og -kontroll samt en bedret strukturering av IT-virksomheten og økt gjennomføringsevne for etaten. På lengre sikt er dette forventet å gi innsparingsgevinster.

Rapporten gir en kort beskrivelse av mål/ambisjoner, endringer i gjennomføringen, gjennomførte og gjenstående tiltak, ressursbruk og nytteeffektene av hvert enkelt prosjekt. Nytteeffektene er av beskrivende art. Et eksempel på dette er rapporteringen på det avsluttede prosjektet «Elektronisk datautveksling»:

«Resultater fra aktiviteter vil kunne gi økt produktivitet, kortere saksbehandlingstid, mindre feilregistreringer og bedre kontroll.»

2002–2004

Tildelingsbrevene for 2002, 2003 og 2004 har nokså lik form når det gjelder rapporteringen knyttet til IT. Hovedmålet når det gjelder utvikling av IT-systemer, er i tildelingsbrevene for 2002–2004: «Videreutvikle IT som et virkemiddel for å bedre kvalitet og kostnadseffektiv oppgaveløsning».

Hovedmålet skal nås blant annet gjennom to delmål som er innholdsmessig like for alle tre årene. Delmålene er følgende: «Gjennomføre tiltak i IT-plan» og «Ressurser skal prioriteres til understøttelse av moderniseringsarbeidet». Trygdeetaten skal rapportere om gjennomføringsgrad.

For samtlige år er det rapportert ved at trygdeetaten stadfester om «målene er nådd / målene er delvis nådd». For 2002 er det henvist til et eget kapittel i

halvårsrapporten der det er en gjennomgang av samtlige prosjekter med status, avvik og risiko i fokus. For 2003 og 2004 er rapporteringen av måloppnåelse delt i basis drift og vedlikehold, basis utvikling, moderniseringsarbeidet og andre prioriterte tiltak. I 2003 er det rapportert kort om de enkeltprosjektene som ikke var i rute, mens det i halvårsrapporten i 2004 er rapportert kort om samtlige enkeltprosjekter. Når det gjelder prosjektet «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet», er det for eksempel rapportert følgende:

«Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet er i rute. Utrullingsprosessen mot hjelpemiddelsentralene vil gjennomføres primo desember 2004.»

Trygdeetaten blir i tildelingsbrevene også bedt om å vri ressursbruken fra drift og vedlikehold til moderniseringsarbeid. En høyest mulig andel av de samlede ressursene skal anvendes på moderniseringstiltak, og måloppnåelsen skal vurderes i rapporteringen.

Rikstrygdeverket rapporterer i årsrapporten for 2002 og 2003 på formen «målene er nådd / målene er delvis nådd». Det er ikke konkretisert hvor stor andel av ressursene som er brukt på moderniseringstiltak. Det meddeles at kostnadene til basis drift og vedlikehold har økt som følge av moderniseringen blant annet på grunn av nytt utstyr, men det opplyses ikke hvor stor denne økningen er.

I halvårsrapporten for 2004 rapporteres det at målene er nådd. Her er det imidlertid gjort rede for hvor mye som er avsatt til IT-moderniseringen, og hvor stor prosentandel dette utgjør av det samlede IT-budsjettet. Det er ikke oppgitt hvor stor endring dette utgjør i forhold til tidligere.

Rikstrygdeverket skal i henhold til tildelingsbrevene rapportere om forholdet mellom investeringer over IT-budsjettet og effektiviseringsgevinster andre steder i organisasjonen. For 2003 og 2004 gir departementet eksempler på hvor effektiviseringsgevinstene kan tenkes å oppstå. Gevinstene inkluderer blant annet reduksjon i stønads- og administrasjonsbudsjettet.

Trygdeetaten rapporterer gjennom å stadfeste om «målene er nådd / etaten er i rute». Det er ikke gitt noen overordnet informasjon utover dette, men det er i tillegg gitt eksempler i form av enkeltprosjekter og hvilke nytteeffekter disse har gitt. Det rapporteres at noen av prosjektene har effektiviseringsgevinster i form av økonomiske innsparinger, men at andre prosjekter har effektiviseringsgevinster som hittil ikke har latt seg utregne på denne måten.

5 Vurderinger

Det har de senere årene vært satset store beløp på å fornye trygdeetatens IT-systemer. Rikstrygdeverket har igangsatt en rekke IT-prosjekter som er planlagt å gi vesentlige nytteeffekter for trygdeetaten, i form av både effektiviseringsgevinster og kvalitative forbedringer.

Undersøkelsen viser at det har vært mangler ved arbeidet med risikohåndtering, kommunikasjon og oppfølging av nytteeffekter i IT-prosjektene som er gjennomgått i undersøkelsen. Undersøkelsen viser samtidig at nytteanslagene for disse IT-prosjektene gjennomgående var lite realistiske på beslutningstidspunktet. Videre viser undersøkelsen at Rikstrygdeverket i liten grad henter inn informasjon fra ytre etat om nytteeffekter fra IT-satsingen, og at det i liten grad redegjøres for nytteeffektene fra IT-satsingen til departementet. Det kan derfor reises spørsmål om prinsippene bak mål- og resultatstyring er ivare tatt.

Trygdeetatens arbeid med realisering av nytteeffekter

Undersøkelsen viser at samtlige IT-prosjekter i undersøkelsen manglet realistiske nytteanslag ved oppstart. For tre av prosjektene forelå det ikke realistiske nytteanslag før IT-systemet var ferdig utviklet. For det fjerde prosjektet⁹¹ forelå ikke de realistiske nytteanslagene før halvannet år etter at prosjektet ble igangsatt. Det antas at det burde være mulig å utarbeide mer realistiske nytteanslag tidligere enn det har vært gjort i disse prosjektene. Det kan se ut til at det i liten grad er vurdert alternative løsninger på grunnlag av realistiske nytteanslag. Realistiske nytteanslag er viktig ved valg av løsning og ved planlegging av gevinster. Det kan derfor se ut til at trygdeetaten bør legge større vekt på å utarbeide realistiske og oppdaterte gevinstestimater.

Prosjektene «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» og «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring» er moderniseringsprosjekter med potensial for store nytteeffekter, men hvor risikoen for at nytteeffekter ikke nås, er relativt høy.

Gjennomgangen av prosjektet «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» viser at det har vært problemer ved innføringen av det nye IT-systemet i

hjelpemiddelsentralene. Problemene har ifølge Rikstrygdeverket vært knyttet til at arbeidsprosessene i det nye systemet tar for lang tid. Problemene ble oppdaget i pilotfasen, men innføringsprosessen fortsatte. Etter at systemet var innført i åtte hjelpemiddelsentraler, ble den videre innføringen stoppet.

Når det gjelder prosjektet «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring», går det fram av undersøkelsen at løsningen var ferdig utviklet høsten 2003, men at det pr. desember 2004 kun var mellom 70 og 80 leger som hadde tatt løsningen i bruk. Dette utgjør ca. to prosent av fastlegene i landet. Rikstrygdeverket og departementet var ved oppstarten av prosjektet klar over at det ville være nødvendig med pålegg eller insentiver for at legene skulle benytte elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring.

Det synes usikkert om nødvendige tiltak for å redusere risiko har blitt iverksatt i tide slik at nytteeffekter fra disse prosjektene kunne bli realisert som planlagt.

Undersøkelsen viser videre at det har vært utfordringer knyttet til kommunikasjonen med brukerne av systemet i begge prosjektene. Når det gjelder prosjektet «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet», viser undersøkelsen at det ikke var samsvar mellom det faktiske kompetansenivået i hjelpemiddelsentralene og de forutsetningene om kompetanse som Rikstrygdeverket hadde lagt til grunn. Undersøkelsen viser også at hjelpemiddelsentralene opplevde veiledningen og oppfølgingen fra Rikstrygdeverket som mangelfull. Det kan dermed synes som den interne kommunikasjonen i dette tilfellet ikke har vært tilstrekkelig ivaretatt. I prosjektet «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring» var utfordringen knyttet til samarbeid med eksterne brukere. Det synes usikkert om kommunikasjonen med legene har vært tilstrekkelig ivaretatt i dette tilfellet. Rikstrygdeverket har uttalt at det er en utfordring at gevinstuttak fra IT-prosjekter i stigende grad er avhengig av samordning med andre aktører.

Undersøkelsen viser at trygdeetaten ikke utarbeider gevinstrealiseringsplaner. Rikstrygdeverket har opplyst at det legger føringer overfor fylkestrygdekontorene, men at det i siste instans er ytre etat som har ansvar for å tilpasse sine rutiner slik at saksbehandlerne kan ta systemet i bruk.

Rikstrygdeverket synes i liten grad å følge opp at ytre etat tar IT-systemene i bruk som forutsatt. I prosjekt «Ny applikasjon på hjelpemiddelområdet» ga hjelpemiddelsentralene uttrykk for at de hadde øns-

⁹¹ «Elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæring»

ket mer veiledning, og at veiledningen i større grad skulle vært koblet opp mot rutiner og oppgaver. På bakgrunn av hjelpemiddelsentralenes opplevelse av innføringsprosessen kan det stilles spørsmål ved om det er behov for at Rikstrygdeverket i større grad legger til rette for at IT-systemer som blir innført, tas i bruk som forutsatt. Det kan stilles spørsmål ved om kvalitative og kvantitative nytteeffekter vil oppnås som forutsatt hvis hjelpemiddelsentralene bruker det nye systemet på ulik måte.

På bakgrunn av det som er nevnt om arbeidet med realisering av nytteeffekter, kan det reises spørsmål om Rikstrygdeverket har gjort tilstrekkelig for å sikre at IT-prosjektene bidrar til mer effektiv ressursbruk og bedre oppgaveløsning.

Trygdeetaten er nå i en fase hvor det skal utvikles ny IT-støtte til fagområdene, jf. trygdeetatens moderniseringsstrategi. Nytteeffekter av moderniserte saksbehandlingsløsninger er i stor grad knyttet til endringer av arbeidsprosessene i ytre etat. Trygdeetaten vil ifølge moderniseringsstrategien også satse på stadig mer avansert elektronisk samhandling. Både nye saksbehandlingsløsninger og elektronisk samhandling har et stort gevinstpotensial, men risikoen for at nytteeffekter ikke oppnås, er samtidig høy. For at nye IT-løsninger skal bidra til mer effektiv ressursbruk og bedre oppgaveløsning, er risiko-håndtering, god kommunikasjon og tett oppfølging viktige forutsetninger. Det er derfor viktig at Rikstrygdeverket vurderer tiltak for å sikre at IT-prosjektene gir nytte i form av bedre kvalitet i oppgaveløsningen og mer effektiv ressursbruk.

Synliggjøring av realiserte nytteeffekter

Undersøkelsen viser at Rikstrygdeverket i liten grad innhenter informasjon fra ytre etat om nytteeffekter som er realisert fra IT-prosjekter i trygdeetaten. Dette gjelder uavhengig av om det er prosjekter som skal gi nytteeffekter i trygdeetatens administrasjon

og/eller stønadsbudsjett, eller om det er effekter som skal bidra til forbedring av sikkerhet og kvalitet. Det kan derfor reises spørsmål om det foreligger tilstrekkelig informasjon som muliggjør en kvalifisert oppfatning av hvilke nytteeffekter som blir realisert, og som kan identifisere årsaker til eventuelle avvik.

Arbeids- og sosialdepartementet har uttalt at det kan bli aktuelt å evaluere måloppnåelsen i IT-prosjekter i trygdeetaten, men at dette hittil ikke har vært gjennomført. På bakgrunn av at IT er et sentralt virkemiddel i moderniseringen av trygdeetaten, bør departementet vurdere aktuelle tiltak som kan gi bedre informasjon om nytteeffektene som er oppnådd av IT-satsingen.

Undersøkelsen viser at Rikstrygdeverket i rapporteringen til departementet fra 2000 til 2004 rapporterer på overordnet nivå om nytteeffektene IT-satsingen har gitt. Denne rapporteringen beskriver hvordan Rikstrygdeverket selv oppfatter resultatene fra IT-satsingen, men det er vanskelig å se hvilken dokumentasjon denne rapporteringen bygger på. Det kan derfor reises spørsmål om i hvilken grad Rikstrygdeverket, i sin rapportering til departementet, gir den informasjonen om oppnådde resultater fra IT-satsingen som er nødvendig for god styring.

Rikstrygdeverket opererer ikke med egne resultatkrav for IT-prosjektene, og det er ikke noen krav til å rapportere eller dokumentere i hvilken grad IT-prosjektene har bidratt til resultatforbedring eller kvalitetsheving. Dette har etter Rikstrygdeverkets oppfatning sammenheng med at rammestyringsprinsippet kompliserer en direkte dokumentasjon av innsparingseffektene fra IT-prosjekter. En av årsakene til dette opplyses å være at en synliggjøring av resultatene utover de generelle resultatmålene i plan- og styringssystemet vil kreve store ressurser. Mål- og resultatstyringssystemet forutsetter målkrav og resultatoppfølging. Det kan derfor reises spørsmål om trygdeetatens praksis på dette området er i samsvar med prinsippet om mål- og resultatstyring.