

Svar på regeringsuppdrag

Rapport – Redovisning av Försäkringskassans verksamhets- och it-utveckling 2019.

Försäkringskassan

Datum: 2020-02-24

Verksamhets- och it-utveckling

Version 1.0

001572-2019

Innehåll

Inledning	4
Insatser på Försäkringskassan	4
Avgränsning	4
De viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatserna under 2019	4
Utvecklingsinsatser till följd av regelförändringar	4
Statistik om myndighetens internationella ärenden	6
Utvecklingsinsatser för att hantera föråldrade it-system	6
Moderniserad utvecklings- och produktionsmiljö	7
Effektiviseringsarbete under 2019	7
Insatser för att minska felaktiga utbetalningar	8
Insatser för öka andelen digitala kundmöten	9
Innovation med kognitiv databearbetning	9
Framtida utmaningar	10
Myndighetens kostnader överstiger tilldelade medel	10
Utmaningar i den nya teknikens fotspår	11

Sammanfattning

I denna rapport redovisas de viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatserna under 2019 i enlighet med uppdraget i 2019 års regleringsbrev för Försäkringskassan. Rapporten kompletterar de uppgifter som lämnats i Försäkringskassans årsredovisning 2019 och budgetunderlag 2021-2023.

Insatserna som genomförts under 2019 presenteras samlat utifrån en myndighetsövergripande kontext i olika kategorier vilka belyser omfattningen och bredden i den utvecklingsverksamhet som genomförts under året:

- Utvecklingsinsatser till följd av regelförändringar
- Utvecklingsinsatser för att hantera föråldrade it-system
- Moderniserad utvecklings- och produktionsmiljö
- Effektiviseringsinsatser under 2019
- Insatser för att minska felaktiga utbetalningar
- Insatser för ett kundmöte i digitala kanaler
- Innovation med kognitiv databearbetning

I rapporten belyses också framtida utmaningar. Försäkringskassans bedömer att myndighetens kostnader från och med 2020 kommer att överstiga tilldelade. I det befintliga ekonomiska läget kommer hårda prioriteringar behöva göras under de kommande åren. För utvecklingsverksamheten innebär detta att stor del kommer att behöva fokuseras på kortsiktiga effektiviseringsinitiativ på bekostnad av strategiska förflyttningar och hantering av föråldrade it-system. Vår förmåga att kunna bedriva en god och långsiktig förvaltning av våra it-system påverkas negativt. Den befintliga tekniska skulden som finns kommer att öka. Möjligheten till att bedriva kvalitetshöjande åtgärder för vår handläggning och fortsätta arbetet med att förbygga och motverka missbruk av socialförsäkringen kommer också begränsas.

Vi lyfter dessutom fyra utmaningar som vi identifierat för utvecklingsverksamheten de kommande åren. Den första avser att myndighetens kostnader överstiger tilldelade medel. De tre andra avser utmaningar som förvisso har påbörjats men som är komplexa och samhällsövergripande vilket innebär att Försäkringskassan inte kan lösa dessa på egen hand. Utmaningarna avser:

- Etik och juridik vid användande av artificiell intelligens
- Säker lagring och hantering av känslig och sekretessbelagd information
- Samverkan och samarbete inom utvecklingsområdet

Inledning

Denna rapport svarar på uppdraget i 2019 års regleringsbrev för Försäkringskassan att redovisa de viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatserna. Redovisningen ska göras utifrån förväntad nytta, påverkan på myndighetens sätt att utföra sina uppgifter samt när effekten förväntas uppstå. Försäkringskassan ska även redovisa vilka större framtida utmaningar som har identifierats men där någon utveckling ännu inte har inletts. I denna del beskrivs den största utmaningen för Försäkringskassans verksamhetsutveckling de närmaste åren, även om detta arbete redan har påbörjats.

Rapporten kompletterar resultatredovisningen och årsbokslutet i Försäkringskassans årsredovisning 2019¹ samt budgetunderlagen för 2020-2022² respektive 2021-2023³. För ytterligare information utöver denna rapportering hänvisas till nämnda underlag.

Insatser på Försäkringskassan

Vi har redovisar insatser samlat utifrån en myndighetsövergripande kontext. Enskilda utvecklingsinitiativ i den operativa verksamhetsutvecklingen utgör olika beståndsdelar av större utvecklingsinsatser. Sammantaget bidrar de till att myndigheten kan hämta hem effekter och utföra sina uppgifter, både på kort och lång sikt.

Avgränsning

Denna redovisning avgränsas från uppdrag och insatser som redovisas särskilt i andra uppdrag. Exempel på dessa är uppdraget om *Samordnad och säker statlig it-drift*⁴ samt insatser för elektroniskt informationsutbyte som sker inom ramen för *överenskommelsen mellan staten och Sveriges kommuner och regioner om en kvalitetssäker och effektiv sjukskrivning- och rehabiliteringsprocess*⁵.

De viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatserna under 2019

Försäkringskassan bedriver kontinuerligt verksamhetsutveckling inom alla delar av organisationen för att kunna hantera myndighetens uppdrag, både på kort och på lång sikt, samt för att kunna åstadkomma strategiska förflyttningar.

Utvecklingsinsatser till följd av regelförändringar

Under 2019 har omkring en tredjedel av Försäkringskassans it-utveckling lagts på insatser som relaterar till regelförändringar. It-utvecklingen vid regelförändringar

¹ Försäkringskassans årsredovisning 2019 (diarienummer: 10618-2018), beslutad 2020-02-18.

² Försäkringskassan budgetunderlag 2020-2022 (diarienummer: 017658-2018), beslutad 2019-02-18.

³ Försäkringskassan budgetunderlag 2021-2023 (diarienummer: 14461-2019), beslutad: 2020-02-18.

⁴ Finansdepartementet, *Uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift* (diarienummer Fi2017/03257/DF) samt Infrastrukturdepartementet, *Ändring av uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift* (diarienummer: I2019/02515/DF). Försäkringskassan har delrapporterat uppdraget vid två tillfällen under 2019, 2019-09-23 (diarienummer 046278-2019) samt 2020-01-27 (diarienummer 046278-2017).

⁵ Försäkringskassans uppdrag om elektroniskt informationsutbyte enligt överenskommelsen finns i *Regleringsbrev 2019 för Försäkringskassan*. Försäkringskassan har delrapporterat uppdraget 2019-06-10 (diarienummer 020105-2018), 2019-10-28 (diarienummer 001578-2019) samt slutrapporterat uppdraget 2019-12-12 (diarienummer 020105-2018).

kombineras med verksamhetsutveckling utan it-inslag för att vi ska kunna omhänderta och tillämpa regelförändringarna.

Utvecklingsinsatserna genomförs för att kunna administrera socialförsäkringen enligt regelverkets intentioner vid ikraftträdandet. Den korta tiden mellan beslut om nytt regelverk och ikraftträdandet medför ofta att verksamhetsutvecklingen behöver ske i flera etapper. I den första etappen utvecklas de väsentliga förmågor och it-stöd som krävs för att reglerna ska kunna tillämpas. I flera fall sker detta på bekostnad av produktivitet. Först i nästa steg kan vidareutveckling genomföras där fokus läggs på produktivitet, ökad service för de vi är till för samt ökade kontrollstrukturer för att minska risk för felaktiga utbetalningar.

Under 2019 har Försäkringskassan färdigställt implementeringen av den svenska kontaktpunkten i EESSI-systemet samt möjliggjort användandet av elektronisk informationsöverföring inom EU för berörda svenska institutioner⁶. Det innebär att både Försäkringskassan som myndighet och Sverige som medlemsstat uppfyller artikel 4 i förordning (EG) 987/2009⁷. Detta utgör den första etappen. För vissa förmåner medför leveransen en effektivisering medan det i andra förmåner får en motsatt effekt där andelen manuellt arbete har ökat. Den andra etappen har startats upp och handlar om utvecklingsinsatser för att hantera den ökade manuella hanteringen som uppstått.

Första leveransen av handlägningsstöden för omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning levererades inför årsskiftet 2018/2019. Leveransen omfattade de mest grundläggande funktionerna för att kunna besluta och betala ut ersättningar. En fortsättning har genomförts under 2019 med syfte att leverera grundläggande funktioner som inte var nödvändiga att ha på plats precis till ikraftträdandet. Dessa insatserna kommer inte vara tillräckliga för att hantera denna verksamhet utan läget kommer vara fortsatt ansträngt. Fortsatt utveckling behöver fortsätta de kommande åren för att öka kvalitet och produktivitet.

Regelförändringar som beslutas inom EU har blivit ett fast inslag och kommer sannolikt att öka framgent. Utöver redan nämnda EESSI så har Försäkringskassan under året fortsatt arbetet med att anpassa webbplats och e-tjänster i enlighet med tillgänglighetsdirektivet⁸ och tillgänghetslagen⁹.

Sammanfattningsvis bidrar vår verksamhetsutveckling till att vi kunnat hantera beslutade regelförändringar så att vi ska kunna utföra vårt uppdrag. Dock har detta skett på bekostnad av nya utmaningar inom vissa områden. Framför är handläggningen ansträngd inom internationell vård samt omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. Den relativt stora andelen verksamhetsutveckling som läggs

⁶ Uppdrag angående införandet av ett it-system för utbyte av socialförsäkringsinformation på EU-nivå (S2009/2024/SF) samt Ändring av uppdrag om myndighetssamverkan avseende den nationella kontaktpunkten i it-systemet för utbyte av socialförsäkringsinformation på EU-nivå (S2011/2476/SF).

⁷ Artikel 4, andra punkten i *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen* anger att informationsutbytet ska göras på elektronisk väg.

⁸ *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.*

⁹ *Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.*

på att hantera faktiska regelförändringar har begränsat den verksamhetsutveckling som kan läggas på effektiviseringsinsatser. Vår bedömning är att detta kommer medföra hårda prioriteringar i vår utvecklingsverksamhet de kommande åren.

Statistik om myndighetens internationella ärenden

Försäkringskassan har under flera år bedrivit insatser för att kunna leverera statistik om våra internationella ärenden.¹⁰ Under 2019 har flera av dessa utvecklingsinsatser slutförts, bland annat inom EU-familjeförmåner. Detta möjliggör att vi kan ta fram och tillhandahålla denna statistik. Arbete pågår nu för att ta fram statistikrapporter. Viss information om internationell vård samt sjuk- och aktivitetsersättning kvarstår fortfarande och detta arbete fortsätter under 2020. Nuvarande prognos pekar på att Försäkringskassan kommer att kunna leverera statistik på helårsbasis för kvarvarande förmåner från och med 2021.

Den registrering av information som används för att kunna ta fram statistik innebär dock en ökad belastning för handläggningsverksamheten, framförallt för de förmåner som har stort antal internationella ärenden. Exempelvis har en stor förändring skett handläggningsstöd för internationell vård. Fortsatt effektiviseringsarbete behövs för att kunna möta upp mot denna effekt.

Utvecklingsinsatser för att hantera föråldrade it-system

Försäkringskassan har flera föråldrade it-system¹¹ vilket begränsar utvecklingsmöjligheterna men också vår förmåga att på sikt förvalta systemen. Flera av dessa system härstammar från 1970-talet och är realiserade i programmeringsspråket COBOL¹².

Under 2019 har flera insatser pågått för att modernisera Försäkringskassans it-system. För aktivitetsstöd och utvecklingsersättning har flytten från COBOL till en modern teknisk plattform genomförts. Flytt av it-stöden för sjukförsäkring och bostadsbidrag har påbörjats under året.

¹⁰ Det finns ett flertal regelverk som styr behovet av att framställa statistik om internationella ärenden. EU (förordningar 883/2004 samt 987/2009) ställer krav på att Sverige ska kunna leverera statistik om internationella ärenden. Försäkringskassan ska enligt paragraf 2.4 i *förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan* kunna följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle inom sitt verksamhetsområde. Försäkringskassan är även en av 27 statistikansvariga myndigheter i Sverige och ska i detta uppdrag framställa och tillgängliggöra statistik inom sitt statistikområde socialförsäkringen (*Lagen (2001:99) om den officiella statistiken* samt *förordning (2001:100) om den officiella statistiken*). Utöver detta har Försäkringskassan behov av att följa upp handläggningen av internationella ärenden bl.a. för produktionsplanering men även resultatstyrning, resultatuppföljning samt resultatredovisning samt utvärdering och tillsyn av respektive verksamheten enligt skrivning i *socialförsäkringsbalken* (kapitel 2, paragraf 7). För detta behövs bl.a. produktionsstatistik.

¹¹ Med föråldrat it-system använder vi här Riksrevisionens definition ”ett verksamhetskritiskt system/applikation som inte uppfyller verksamhetens krav på vad systemet skulle behöva prestera i nuläget i verksamheten”, *Riksrevisionen (RiR 2019:28) Föråldrade it-system – ett hinder för en effektiv digitalisering*, s. 24.

¹² COBOL är ett programmeringsspråk som skapades 1959 och var det ledande programmeringsspråket för affärssystem under 1960- och 1970-talen.

Insatser pågår för att framtidssäkra lagring av försäkringsrelaterade dokument som skickas ut till medborgare och partner. Idag lagras dessa med föråldrad teknik som inte kommer att möta framtida krav på informationssäkerhet. Nuvarande it-stöd är dessutom en begränsande faktor för vårt arbete med att minska pappersutskick.

Insatserna kommer möjliggöra vidareutveckling av it-systemen utifrån nuvarande och framtida krav. Föråldrade it-system riskerar också på sikt att utgöra ett hinder i vår förmåga att förvalta systemen vilket kan medföra svårigheter att utföra uppdraget vid till exempel regelförändringar som föranleder ett större behov av systemutveckling.

Behovet av att genomföra dessa insatser är stort och kommer ta flera år att genomföra men vi bedömer att det är en stor sannolikhet att detta arbete behöver prioriteras ner de närmsta åren till förmån för effektiviseringsinsatser.

Moderniserad utvecklings- och produktionsmiljö

Arbetet med att modernisera Försäkringskassans it-utvecklings- och it-produktionsmiljö har fortsatt under 2019. Sammantaget bidrar insatserna till en ökad effektivisering och flexibilitet vilket skapar bättre förutsättningar för att vi ska kunna hantera snabba förändringar i omvärlden och möta upp mot verksamhetens krav. Förändringarna bedöms också bidra till en stabilare it-utveckling och it-drift, vilka båda är förutsättningar för att Försäkringskassan ska kunna utföra sitt uppdrag.

Effektiviseringsarbete under 2019

Försäkringskassan har under 2019 arbetat med flertal insatser som bidrar till en effektivisering av verksamheten.¹³ Vissa av dessa har slutförts under året medan andra är del av pågående arbete som sträcker sig över flera år.

Effektiviseringsinsatserna bidrar till att öka produktiviteten så att vi kan möta de generella effektiviseringskraven som ställs på oss som myndighet. Vi bedömer dock att det är nödvändigt att öka andelen effektiviseringsinsatser kommande år för att kunna utföra vårt uppdrag inom ramen för tilldelade medel.

Automatisering

Automatisering av våra it-stöd bidrar till ökad produktivitet. Automatisering kan ske genom att hela eller delar av handlägningsprocessen automatiseras eller genom att elektronisk informationsförsörjning och -bearbetning. Effekterna av automatisering medför ökad produktivitet men bidrar också till ökad rättslig kvalitet.

Vi har de senaste åren i allt större utsträckning genomfört och planerat insatserna etappvis. På så sätt kan myndigheten hämta hem effekter löpande över tid och anpassa sig efter förändrade krav till skillnad från en stor leverans vid en och samma tidpunkt.

Under 2019 har automatiseringsinsatser genomförts inom bland annat sjukförsäkringen och inom de ersättningar som lämnas till deltagare vid

¹³ Flertalet av initiativen bidrar också till andra nyttor än effektivisering av verksamheten.

arbetsmarknadspolitiska program. Inom den senare har dessutom fleråriga insatser för att ytterligare automatisera verksamheten, startats upp.

De automatiseringar vi gjort under 2019 i handläggningen av försäkringstillhörighet, sjukpenninggrundande inkomst, återkrav och fordran har bidragit till viss ökning i produktiviteten. Fortsatta insatser pågår och planeras för kommande år.

Effektivisering till följd digitala ansökningar

Effektivisering kan också åstadkommas genom att andelen ansökningar sker digitalt. Ett ansökningsförfarande via blankett och ordinarie postgång bidrar till förlängda ledtider. Felaktigt ifyllda blanketter resulterar också i ett kompletteringsbehov vilket bidrar till att ledtiden i ett ärende från anspråk till beslut bli onödigt lång. Ett digitalt ansökningsförfarande som omfattar formatkontroller och situationsanpassade ifyllnadsstöd bidrar till att det blir lättare för de försäkrade att göra rätt från början. Fler korrekt ifyllda ansökningar minskar kompletteringsbehov vilket genererar både besparingar för myndigheten och snabbare beslut för den försäkrade. Försäkringskassan har under året slutfört en sådan insats inom bostadsbidrag samtidigt som möjligheten för två personer att digitalt signera en ansökan införts. Det har bidragit till att antalet digitala ansökningar inom bostadsbidrag har ökat. Arbete återstår för att kunna ändra en tidigare gjord ansökan digitalt. Utöver bostadsbidrag så har antalet ansökningar som sker via digitalt ökat också för de flesta andra förmåner som erbjuder denna möjlighet.

Effektivisering av arkivverksamheten

Försäkringskassan har installerat kompaktarkiv i vårt centralarkiv för att kunna effektivisera och förkorta ledtiderna i dokumenthanteringen. Parallellt har ett arbete med att flytta arkivverksamhet från lokala arkiv runt om i landet till centralarkivet fortgått enligt framtagen plan. Effektiviseringen av arkivverksamheten medför minskade kostnader på sikt.

Insatser för att minska felaktiga utbetalningar

Försäkringskassan har under 2019 fortsatt genomföra insatser för att minska felaktiga utbetalningar. Dels för att förhindra att felaktiga utbetalningar görs men också för att upptäcka brottsligt utnyttjande av socialförsäkringen och därmed skapa bättre underlag till de rättskipande myndigheterna att lagföra brottsligheten.

Minskade felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen

2019 avslutades en flerårig satsning att utveckla ett ny it-stöd för handläggning av assistansersättning¹⁴. Det nya systemstödet har möjliggjort att flera manuella kontroller har kunnat ersättas med maskinella kontroller. Leveransen förväntas minska felaktiga utbetalningar med 165 miljoner kronor per år genom att dels minska överbetalning från försäkringen och dels kunna identifiera brottsmisstänkta och ge rättskipande myndigheter kvalitativa underlag i brottsutredningar.

¹⁴ Insatsen har levererat i flera etapper under flera år. Utöver minskade felaktiga utbetalningar har insatsen bidragit till effektivisering av verksamheten samt hantering av flera lagändringar. Under 2019 har ny insats för vidareutveckling av it-stödet startats upp.

Utökad användning riskbaserade kontroller

Under året har vi utökat vår användning av riskbaserade kontroller i våra handläggningssystem. Dessa syftar till att ge stöd för handläggarna att identifiera och förhindra felaktiga utbetalningar. De riskbaserade kontrollerna identifierar typiska risksignaler och uppmärksammar handläggaren om detta innan beslut fattas. Riskbaserade kontroller har under året börjat användas inom det statliga tandvårdsstödet, handikappersättning, sjukersättning, bostadstillägg, tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag och bostadsbidrag vilket bedöms ge än större effekt med minskade felaktiga utbetalningar inom förmånerna.

Insatser för öka andelen digitala kundmöten

Försäkringskassan har fortsatt genomfört utveckling för att underlätta de försäkrades kontakt med Försäkringskassan i digitala kanaler. Antalet ansökningar som sker digitalt istället för analogt fortsätter att öka. Den införda möjligheten till dubbel signering vid ansökan om bostadsbidrag genererade en markant ökning av digitala ansökningar i denna förmån.

Myndigheten har också fortsatt genomfört insatser för att minska antalet fysiska brev vilket resulterat i en minskning jämfört med tidigare år. Under året har antalet brev som levereras digitalt för första gången överstigit pappersutskicken. Detta har bland annat åstadkommit genom att en stor mängd brevmallar gjorts möjliga att levereras digitalt. Vid slutet av året var i princip alla brev som skickas till privatperson tillgängliga digitalt.

Cirka 40 e-blanketter har under året ersatts av enkla e-tjänster som är responsiva och uppfyller EU-krav på tillgänglighet.

Många av våra medborgare förväntar sig att kunna kommunicera med myndigheter via digitala kanaler. Därutöver har minskat antal pappersutskick en miljömässigt positiv effekt. Digital information skapar förutsättningar för fortsatt utveckling av Försäkringskassans it-system.

Innovation med kognitiv databearbetning

Försäkringskassan genomför en utvecklingsinsats som syftar till att ta fram ett digitalt bedömningsstöd av medicinska underlag till handläggningen av sjuk- och aktivitetsersättning. Med hjälp av kognitiv databearbetning ska systemet genomföra en analys och en värdering av ett eller flera läkarutlåtande. Resultatet ska presentera en bedömning av kvaliteten i utlåtandet och belysa eventuella brister samt ge handläggaren en rekommendation till nästa steg i handläggningen. Insatsen är ett exempel på hur myndigheten prövar nya metoder med, för oss, ny teknik för att kunna bidra till ökad kvalitet och produktivitet i vår verksamhet.

Utfallet av insatsen förväntas, utöver effektivisering inom handläggningen, ge kunskaper och erfarenheter om hur kognitiv databearbetning kan användas i administrationen av socialförsäkringen vilket på sikt kan få stor påverkan på vår utveckling och förvaltning.

Framtida utmaningar

Den största utmaningen för Försäkringskassan kommande år är myndighetens kostnader kommer att överstiga tilldelade medel. Denna utmaning kommer få direkt påverkan också på inriktningen i vår utvecklingsverksamhet. Därutöver ser vi flera utmaningar med ny teknik vilka vi bedömer behöver lösas i samarbete med andra aktörer. Här vill vi framförallt belysa tre utmaningar.

Myndighetens kostnader överstiger tilldelade medel¹⁵

Försäkringskassan bedömer att myndighetens kostnader från och med 2020 kommer att överstiga tilldelade medel. Arbetet med att omfördela resurser har inletts med målsättningen att nå och bibehålla en budget i balans från och med utgången av verksamhetsåret 2021. Detta kommer inte bara att kräva en högre grad av kostnadsmedvetenhet framgent utan även ett intensifierat effektiviseringsarbete och sänkta ambitionsnivåer på en rad områden. Det förutsätter därtill att alla nya uppgifter som under de kommande åren tilldelas myndigheten är fullt ut finansierade.

Orsaken till att kostnaderna under innevarande år inte kommer att täckas av tilldelade medel är framförallt att flera nya uppdrag tillkommit under 2019 och tidigare. Dessa uppdrag har antingen saknat eller haft begränsad finansiering med hänvisning till att Försäkringskassan flera år i följd redovisat ett betydande anslagssparande. Att införa de två nya förmånerna omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning har i det sammanhanget varit särskilt betungande. Även utveckling av stödet för personer som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning, uppföljning av arbetsgivarnas planer för återgång i arbete, samordning av statlig säker it-drift samt förbättrad krisberedskap har inneburit utökade behov av resurser.

Försäkringskassan har under många år inte lyckats rekrytera personal i den takt som varit önskvärd givet den personalomsättning som varit och de uppgifter myndigheten haft att lösa. Vår personalresurs har därför länge legat på en avsevärt lägre nivå än vad verksamheten kräver. Det har bland annat medfört hög arbetsbelastning och stora overtidsuttag. På en övergripande nivå har detta inneburit lägre personalkostnader än vad som planerats vilket är huvudskälet till det anslagssparande som funnits de senaste fyra åren.

De varaktiga kostnaderna för att införa omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning är ännu inte fastställda och inga resurstillskott är beslutade. För att täcka kostnaderna har vi använt tillgängligt anslagssparande från 2018. Det anslagssparande vi hade förväntat oss vid utgången av 2019 har vi också behövt ta i anspråk. Den korta förberedelse tiden inför lagändringen samt övergångsbestämmelsernas utformning har bland annat inneburit att vi behövt hantera fyra förmåner parallellt samt att enbart ett grundläggande it-stöd hunnit utvecklas, vilket inneburit högre kostnader än vad som annars hade krävts. Följden har också blivit långa handläggningstider och mycket stora ärendebalanser. Till följd av det ekonomiska läget och att inflödet av ärenden varit högre än prognostiserat behöver beslutad handlingsplan revideras. Målet är att ärendevolymerna senast 2023 ska vara i balans.

¹⁵ Detta avsnitt är i sin helhet hämtad från inledningen av *Försäkringskassans budgetunderlag 2021-2023*, (diarienummer 014461-2019), beslutad 2020-02-18.

Om ytterligare resurser inte tillförs myndigheten riskeras handläggningstider och telefonköer i en rad andra förmåner att belastas negativt, eftersom vi behöver fördela om resurser internt mellan olika verksamhetsgrenar. Vi bedömer att en sådan utveckling kan förstärkas ytterligare av en kommande konjunkturavmattning eller lågkonjunktur, vilket i sin tur innebär ett ökat antal ansökningar om till exempel aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och bostadsbidrag.

I det ekonomiska läge som nu uppstått kommer vi att behöva göra hårda prioriteringar inom Försäkringskassans verksamhet under de närmaste två åren. Till exempel kommer arbetet med att genomföra nödvändiga uppgraderingar av ett antal föråldrade tekniska plattformar behöva skjutas på framtiden. Det innebär i sin tur att vi inte kan bedriva en god och långsiktig förvaltning av våra it-system. Utrymmet för utveckling av ny funktionalitet och införandet av modernare tekniska plattformar och tekniker kommer också att vara starkt begränsat. Den tekniska skuld som redan finns kommer att öka ytterligare under de närmaste åren. Förutsättningarna för att förbättra kvaliteten i vår handläggning blir därmed begränsade. Vi kommer inte heller ha möjlighet att ytterligare öka vår förmåga att förebygga och motverka missbruk av socialförsäkringen och av de förmåner som Försäkringskassan hanterar.

Försäkringskassans verksamhet fungerar i allt väsentligt väl och kommer i det korta perspektivet att fortsätta göra det. Vi når, med några få undantag, de mål vi ställt upp både vad gäller att hantera våra stora volymer av ärenden och de kvalitetskrav som måste kunna ställas på en verksamhet som vår. Där så inte är fallet finns långt framskridna handlingsplaner och insatser. Ett mångårigt och framgångsrikt arbete med att skapa och introducera nya tekniska lösningar har ökat myndighetens produktivitet och effektiviteten i vårt arbete med att utreda, besluta och betala ut ersättningar till dem som socialförsäkringen omfattar.

Försäkringskassans uppfattning är dock att marginalerna i vår kärnverksamhet idag är alltför små, vilket innebär påtagliga och oacceptabelt stora verksamhetsrisker för en rad centrala förmåner. Vi ställer sedan många år höga krav när det gäller att öka graden av automatiserade och allt mer kostnadseffektiva rutiner. Samtidigt blir verksamheten över tid därför allt mer beroende av stabila och väl anpassade it-system. Sammantaget innebär det att vi nu i högre grad behöver prioritera arbetet med att öka Försäkringskassans förmåga att förvalta och upprätthålla den verksamhet vi redan har och bedriver. Vi måste säkerställa att myndighetens kärnuppgifter kommer att kunna omhändertas väl också på lång sikt. Verksamhet och resurser behöver sammantaget prioriteras på ett sätt som skapar en bättre balans mellan kravet på produktivitet och kostnadseffektivitet och behovet av långsiktig stabilitet, kvalitet och tillförlitlighet.

Utmaningar i den nya teknikens fotspår

Etik och juridik vid användande av artificiell intelligens (AI)

Artificiell intelligens kommer att medföra många nya möjligheter också inom offentlig sektor men med dem följer även svåra frågeställningar relaterat till etik, juridik och säkerhet. Ett kalibreringsarbete pågår i samhället i stort kring vad vi accepterar och vad vi inte kommer att acceptera. Denna dialog behöver fortsätta och föras bredare.

Säker lagring och hantering av känslig och sekretessbelagd information

Försäkringskassan beslutade den 18 november 2019 om en vitbok – molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt¹⁶. I vitboken gör Försäkringskassan bedömningen att Sveriges digitala suveränitet behöver säkras och att modern teknik i kombination med lagstiftning i andra länder innebär risker för att sekretessreglerade uppgifter och personuppgifter röjs till obehöriga. Utifrån detta har Försäkringskassan gjort ställningstagandet att vi inte kommer att tillåta lagring av känsliga och sekretessbelagd information i privata molntjänster, om leverantören träffas av lagstiftning som medför att de är skyldiga att lämna ut data och uppgifter till andra staters myndigheter. Försäkringskassan bedömer att detta kommer att få långtgående effekter på myndighetens verksamhet och att det är nödvändigt att den samlade statsförvaltningen vidtar åtgärder för att säkra Sveriges digitala suveränitet och säkrar att samhällsbärande verksamhet inte hamnar under utländsk kontroll.

Samverkan och samarbete inom utvecklingsområdet

Samverkan och samarbete inom verksamhetsutveckling är viktigt, både för Försäkringskassan och för staten i sin helhet. Den tekniska utvecklingen kan bidra till nya sätt att åstadkomma ökad kvalitet, produktivitet och säkerhet genom bland annat elektroniska informationsutbyten. Våra medborgares behov och förväntningar på oss myndigheter är att vi ska vara digitala, att kontakten sker med staten som helhet, inte att bli slussade mellan olika fristående aktörer.

Samverkan och samarbete inom verksamhetsutveckling kvarstår dock som utmaning trots att vilja finns hos både myndigheter och regering att öka omfattningen inom detta område¹⁷. I praktiken har mycket fokus lagts på att ta fram gemensamma styrdokument och vägledningar. Vi bedömer att den faktiska utvecklingen sker i en för begränsad omfattning och att det nu är nödvändigt att gå från ord till handling. Behov finns att hitta nya lösningar för finansiering, styrning och reglering för att möjliggöra och skapa incitament för samverkan inom utveckling som sker med ny teknik.

Ett område som kräver samverkan och som är en förutsättning för att kunna motverka framför allt de organiserade uppläggen inom välfärdsbrott, öka den digitala suveräniteten samt säkerställa en digitalisering av hela flöden som är myndighetsöverskridande är digital identifikation och signering. Dagens lösningar är väl spridda och använda för privatpersoner men det saknas myndighetsöverskridande lösningar för individer som identifierar sig i tjänsten, personer som inte är folkbokförda och beroendet till enskilda privaträttsliga lösningar innebär en stor risk för kontinuiteten i aktuellt säkerhetsläge.

Vår sammanfattande bedömning är att för att kunna öka utväxlingen från de investeringar som görs i verksamhetsutveckling så behöver andelen insatser som sker i samarbete med andra aktörer öka. För att åstadkomma detta krävs nya lösningar. Dock kommer den interna verksamhetsutvecklingen på Försäkringskassan under de kommande åren präglas av ett behov av att öka effektiviseringsarbetet för att nå en

¹⁶ Vitbok – molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt (diarienummer: 013428-2019), beslutad: 2019-11-18.

¹⁷ Försäkringskassan medverkar bland annat i e-samverkansprogrammet.

budget i balans. Detta kommer också påverka vår möjlighet att bidra i myndighetsgemensamma utvecklingsinsatser.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av överdirektör Maria Rydbeck, tillförordnad avdelningschef Katarina Sinerius och verksamhetsutvecklare Mikael Billinger, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Mikael Billinger