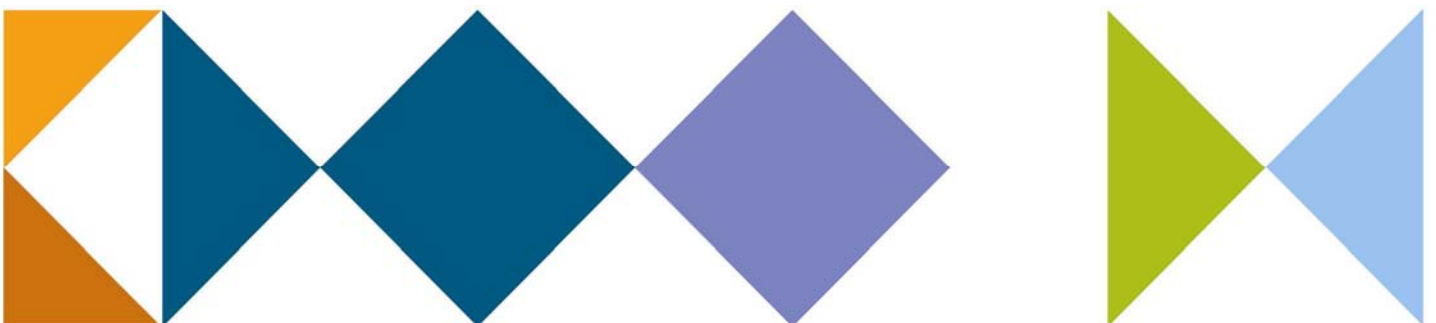




Dnr 2006/158-5

Införande av ett nytt tandvårdsstöd

Granskning av Försäkringskassans
förberedelsearbete
Delrapport; Status i juni 2007





MISSIV

DATUM
2007-06-11
ERT DATUM
2006-11-30

DIARIENR
2006/158-5
ER BETECKNING
S2006/5242/HS
(slutligt)
S2006/9537/HS
(slutligt)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Införande av ett nytt tandvårdsstöd

Granskning av Försäkringskassans förberedelsearbete

Delrapport; Status i juni 2007

I bifogad promemoria redovisar Statskontoret sina synpunkter med anledning av Försäkringskassans förberedelsearbete rörande införandet av ett nytt tandvårdsstöd.

Denna granskning är den första av två enligt regeringens uppdrag till Statskontoret och avser främst bedömningar och iakttagelser med anledning av den förstudie Försäkringskassan har redovisat för regeringen den 31 maj 2007.

Generaldirektör Anders L. Johansson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Maria Wikhall och avdelningsdirektör Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Anders Dager

Införande av ett nytt tandvårdsstöd

Granskning av Försäkringskassans förberedelsearbete

Delrapport; Status i juni 2007

1 Sammanfattning

Statskontoret har regeringens uppdrag att granska Försäkringskassans förberedelser inför genomförandet av ett nytt grundstöd för tandvård. Enligt uppdraget skall Statskontoret bedöma om de åtgärder som vidtas och planeras ger förutsättningar för en effektiv administration av tandvårdsstödet samt goda möjligheter att använda IT-stödet för avsedda statistikändamål. Granskningen skall även avse Försäkringskassans kostnader för förberedelsearbetet.

Mot bakgrund av den förstudie som utarbetats inom Försäkringskassan och som redovisats för regeringen kan Statskontorets synpunkter och iakttagelser sammanfattas som följer.

Enligt Statskontoret uppfyller den av Försäkringskassan utarbetade förstudien i allt väsentligt sina syften, dvs. att klargöra förutsättningarna för utveckling och genomförande, att övergripande identifiera alternativa lösningar och risker samt att utgöra ett översiktligt underlag för bedömningar av kostnader, tidsaspekter och resursbehov.

Den administrativa lösning som översiktligt skisseras bedöms vara ändamålsenlig och svara mot de aktuella behoven. Försäkringskassan bedöms också ha den kompetens som erfordras för genomförandet. Samverkan med vårdgivarna bedöms vara väl utvecklad och kontakter är etablerade med socialdepartementet och den särskilda genomförandeorganisation som inrättats i syfte att bl.a. precisera förutsättningarna för och inriktningen av det fortsatta arbetet. Sammantaget bedömer således Statskontoret att de åtgärder som Försäkringskassan hittills har vidtagit ger de grundläggande förutsättningarna för utformning av en effektiv administration av tandvårdsstödet samt goda möjligheter att använda IT-stödet för avsedda statistikändamål. Denna bedömning gäller under ett antal förutsättningar som redovisas i rapporten.

Den största risken för tandvårdsstödet införande utgörs av den begränsade tid som står till förfogande innan reformen träder i kraft. Det finns också viss risk när det gäller försäkringskassans teknikval där alternativen standardssystem eller egenutveckling ännu inte närmare har analyserats.

När det gäller Försäkringskassans tillgång till resurser och kompetens bör det noteras att införandet av tandvårdsstödet sker parallellt med andra omfattande förändringar i myndighetens verksamhet och organisation. Det är därför angeläget att projektet resurser kan säkerställas utan att belastas av

det omställnings- och förändringsarbete som planeras och genomförs i övrigt.

Försäkringskassan har beräknat de totala införandekostnaderna till 62,2 miljoner kronor fördelade på åren 2007 och 2008. Därtill redogörs för de uppskattningar som redan nu kan göras beträffande framtida administrationskostnader utifrån ett antal redovisade antaganden. Statskontoret har inget väsentligt att erinra mot Försäkringskassans antaganden och bedömningar beträffande införandekostnader och kostnader för den framtida administrationen av tandvårdsstödet. Försäkringskassans beräkningar bedöms uppfylla de krav som rimligen kan ställas på en förstudie.

2 Uppdraget

Regeringen gav den 21 juni 2006 Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans arbete med att införa ett nytt grundstöd för tandvård. Detta uppdrag ersattes den 30 november 2006 av ett nytt uppdrag med inriktningen att granska Försäkringskassans arbete med att förbereda införandet av den tandvårdsreform som regeringen aviserat i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1).

Statskontoret skall enligt uppdraget bedöma om de åtgärder som vidtas ger förutsättningar för en effektiv administration av tandvårdsstödet samt goda möjligheter att använda IT-stödet för avsedda statistikändamål. Statskontorets granskning skall även avse Försäkringskassans kostnader för förberedelsearbetet.

Statskontoret skall i en delrapport senast den 15 juni 2007 och i en slutrapport senast den 15 maj 2008 redovisa sina bedömningar. Statskontoret skall därutöver vid behov informera Socialdepartementet om hur Försäkringskassans arbete fortskrider.

Underlaget för Statskontorets delrapport i juni utgörs främst av Försäkringskassans rapport till regeringen den 31 maj 2007. Försäkringskassan skall enligt sitt regeringsuppdrag

- vidta de förberedelser som krävs för att kunna administrera det nya tandvårdsstödet
- utveckla ett nytt IT-stöd som även kan användas för statistiska ändamål

I en delrapport senast den 31 maj skall Försäkringskassan

- redovisa hur arbetet fortskrider,
- redovisa eventuella problem av större betydelse,
- analysera risker och beskriva hur dessa kan begränsas och
- bedöma tandvårdsreformens administrativa kostnader fr.o.m. 2007. Bedömningen skall avse kostnader p.g.a. förberedelsearbetet, inkl. utvecklingen av ett nytt IT-stöd. Bedömningen skall även avse kostnaderna för att administrera tandvårdsstödet efter genomförandet.

Denna rapportering grundar sig främst på den förstudie (FK 42684-2006) som Försäkringskassan redovisat till regeringen den 31 maj 2007. Därutöver har intervjuer genomförts med nyckelpersoner i projektet och Försäkringskassans ordinarie organisation

I denna delrapport ägnas särskild uppmärksamhet på frågor rörande Försäkringskassans planering, styrning, genomförande och uppföljning av förberedelseåtgärder. Avsikten är att i kommande slutrapport särskilt rikta uppmärksamheten mot uppnådda resultat, kostnader och riskerna inför tandvårdsreformens ikraftträdande.

Försäkringskassan har getts möjligheter och också inkommit med synpunkter på ett utkast till denna delrapport. Preliminära granskningsresultat har även stämts av med företrädare för Socialdepartementet under arbetets gång.

3 Bakgrund och inriktning

I tandvårdslagen anges att målet för tandvården är en god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för hela befolkningen. För att uppfylla kravet på god tandvård skall vården

- vara av god kvalitet med en god hygienisk standard och lägga särskild vikt vid förebyggande åtgärder,
- tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen,
- vara lättillgänglig,
- bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet och
- främja goda kontakter mellan patienten och tandvårdspersonalen.

Andra grundläggande krav är att vården och behandlingen så långt som möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten samt att patienten skall få information om sitt hälsotillstånd och om de behandlingsmetoder som står till buds.

Det är också viktigt att tandvården baseras på bästa tillgängliga vetenskapliga faktaunderlag för att säkerställa att patienten får behandling av god kvalitet.

Den rättsliga regleringen av tandvården utgörs av:

- Tandvårdslagen (1985:125)
- Lagen (1962:381) om allmän försäkring
- Förordningen (1998:1337) om tandvårdstaxa
- Tandvårdsförordningen (1998:1338)

I december 2005 tillsatte den dåvarande regeringen en utredning med uppdraget att lämna förslag till ett nytt tandvårdsstöd för vuxna som främjar förebyggande insatser och ger ett skydd mot höga kostnader. Utredningen (Tandvårdsutredningen, dir 2005:136) har i två delbetänkanden¹ redovisat sina förslag. I 2006 års vårproposition (prop. 2005/2006:100) aviserade regeringen en tandvårdsreform som stärker den förebyggande tandvården och ger ett skydd mot höga kostnader.

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) aviserade den då nyttillträdde regeringen inriktningen för ett reformerat tandvårdsstöd. Den allmänna inriktningen för en sådan reform är att resurserna till tandvården bör förstärkas så att de största behoven ges högsta prioritet och att ett högkostnads- skydd införs. Samtidigt bör det, enligt propositionen, skapas rimliga villkor för den förebyggande tandvården på ett sätt som främjar kontinuitet, valfrihet och konkurrens.

I tilläggsdirektiv (Dir. 2006:112) den 6 november 2006 till Tandvårdsutredningen preciserar regeringen det fortsatta arbetets inriktning. Innebörden är bl.a. följande:

- Ett nytt tandvårdsstöd skall omfatta personerna i åldrarna 20 år och uppåt. En särskild analys skall göras rörande stödet för personer i åldersgruppen 65 år och uppåt.
- Stödet skall omfatta ett skydd mot höga kostnader samt en tandvårdscheck för delbetalning av abonnemangstandvård eller regelbundna förebyggande besök hos tandläkare eller tandhygienist.
- Översyn av reglerna för återkrav när fast eller och avtagbar protetik görs om.
- Förslag till hur företagens (vårdgivarnas) administrativa börda till följd av nya regler skall kunna minska.

¹ Utredningen har hittills redovisat analyser och förslag i två delbetänkanden; Stöd till hälsofrämjande tandvård (SOU 2006:27 och Stöd till hälsofrämjande tandvård, del 2 (SOU 2006:71).

Till följd av den delvis nya inriktningen gav regeringen ett nytt uppdrag till Försäkringskassan rörande det fortsatta förberedelsearbetets inriktning. Som en följd av detta gavs också ett nytt uppdrag till Statskontoret.

I en första utredningsetapp har Försäkringskassan genomfört en förstudie vars resultat har redovisats för regeringen den 31 maj 2007. Förstudien ligger till grund för ställningstaganden rörande det fortsatta arbetet med ett genomförande av det nya tandvårdsstödet till tidpunkten för tandvårdsreformens ikraftträdande. Målsättningen är att detta skall kunna ske den 1 juli 2008.

4 Förstudiens innehåll

Statskontoret sammanfattar i detta avsnitt de lösningsförslag och övriga frågor som Försäkringskassan behandlar i förstudien.

Verksamhetsprocesser

Som underlag för utformning av tandvårdsstödet organisering och administration är avsikten att genomföra en processkartläggning. Viktiga inslag i detta är att utreda tandvårdsadministrationens organisatoriska placering inom Försäkringskassan, inkl. support (IT och försäkringsfrågor) och Tandvårdsnämndens kansli. Ett annat viktigt inslag är att definiera hur kontroller i handläggningen skall utformas och organiseras.

Det nya tandvårdsstödet ställer stora krav på Försäkringskassans förmåga till support och stöd, bl.a. när det gäller försäkringstillämpning. Dessutom skall vårdgivarna i direkt anslutning till varje behandlingstillfälle ha tillgång till fullständig och korrekt information om den enskilda patientens ”försäkringsstatus” (bl.a. anslutning till försäkringen, annan pågående och ersättningsberättigad behandling, erhållet tandvårdsstöd m.m.). Därtill skall vårdgivaren i vissa fall delges resultatet av eventuellt genomförd förhandsprövning. Sammantaget pekar dessa förhållanden på att Försäkringskassan måste ha tillgång till inte bara försäkringsmässiga specialkunskaper utan också tillgång till odontologisk expertis.

Till administrationen av tandvårdsstödet hör vidare att förse andra aktörer med uppgifter och statistiskt underlag. Detta gäller främst Socialstyrelsen när det gäller uppföljning av tandhälsan och Konsumentverket när det gäller information och taxor och referenspriser m.m. Till detta skall läggas information om försäkringen till allmänheten.

Nya funktioner i verksamheten

Det nya tandvårdsstödet ställer krav på en effektiv organisering av verksamheten. Behovet av bl.a. följande funktioner har identifierats:

2007-06-11

- En välutvecklad helpdesk-funktion för IT-stödet och gränssnittet mellan Försäkringskassan och vårdgivarna (med tjänsteleverantörer).
- Försäkringsmässig support.
- Statistik och uppföljningsfunktioner

Enligt Tandvårdsutredningens förslag skall, som nämnts, en Tandvårdsnämnd inrättas med uppgift att främst vidareutveckla regler för ersättningsberättigad tandvård och fastställa referenspriser. Nämndens ledamöter utses av regeringen och dess kansliresurser skall tillhandahållas av Försäkringskassan. Frågor rörande Tandvårdsnämnden utreds för närvarande vidare av Regeringskansliets genomförandeorganisation².

Normering

Det interna regelverket för det nya tandvårdsstödet skiljer sig markant från dagens. Införandet av det nya tandvårdsstödet ställer betydande krav på regelutveckling inom Försäkringskassan. Arbetet med normering ställer krav på en nära samverkan mellan Försäkringskassan och Regeringskansliet så att ett regelverk kan läggas fast i god tid innan reformens ikraftträdande.

IT-stödet

Det nya tandvårdsstödet förutsätter ett systemstöd med krav som inte kan tillgodoses av nuvarande IT-system (Plomben). Vid sidan av den funktionalitet som krävs med utgångspunkt i det nya regelverket riktas stor uppmärksamhet på utveckling av gränssnittet mellan Försäkringskassan och vårdgivarna. Utgångspunkten är att all information och uppgiftslämnande skall ske i elektronisk form, vilket är ett krav som får stor betydelse för vårdgivarnas utvecklingsinsatser inom IT-området.

Viktiga komponenter i det nya IT-stödet utgörs av ett effektivt utbyte av patientinformation, information om tandhälsa, utförd vård, erhållna ersättningar, taxor och referensprislister samt efterfrågad tandvårdsstatistik.

Kommunikationen mellan Försäkringskassan skall ske via ett gränssnitt som tillhandahålls av Försäkringskassan och som antingen utgörs av direktkommunikation mellan kassan och vårdgivarnas journalsystem eller genom en webportal där vårdgivarna kan lämna och hämta erforderliga uppgifter.

Kravet på informationssäkerhet måste ställas högt med tanke på att patientuppgifter och behandlingsinformation i hög grad skall föras elektroniskt mellan Försäkringskassan och vårdgivarna. Obehörig åtkomst måste hindras av användar-ID och elektroniska certifikat.

² Mot bakgrund av vad som framgår av regeringens vårproposition inrättas en särskild genomförandeorganisation inom Regeringskansliet, ledd av statssekreteraren vid Socialdepartementet. Organisationen består av ett kansli/ledningsgrupp, en expertgrupp samt tre arbetsgrupper för olika uppgifter.

Information och utbildning

Tandvårdsreformen ställer höga krav på utbildning av egen personal och vårdgivare i frågor som rör såväl regelverk som IT-stödet. Utbildningsinsatser måste dessutom vidtas i god tid innan Tandvårdsreformens ikraftträdande. Vid sidan av rena utbildningsinsatser förutses en omfattande informationsverksamhet till samtliga berörda och till allmänheten. Särskilda informationsinsatser planeras för åldergruppen 20-åringar och för personer som är 65 år och äldre.

Att Försäkringskassan förmår att tillhandahålla den kompetens som krävs för att personalen skall kunna utgöra ett kvalificerat stöd för vårdgivarna är en av de allra viktigaste förutsättningarna för en väl fungerande och effektiv tandvårdsförsäkring. Detsamma gäller naturligtvis även servicen och informationen till allmänheten/patienterna.

Samverkansfrågor

Vårdgivarna

En förutsättning för framgång i den fortsatta utvecklingen och genomförandet av den nya reformen är att utvecklingsarbetet kan ske i nära dialog och samverkan mellan Försäkringskassan och vårdgivarna. Dialogen förs dels med enskilda vårdgivare var för sig, dels genom vårdgivarnas branschorganisationer (bl.a. Praktikertjänst) och dels med vårdgivarnas leverantörer av systemstöd (till antalet 7–10 st.). Två workshops har genomförts i december 2006 och i februari 2007.

Enligt Tandvårdsutredningens förslag är kravet att all kommunikation mellan vårdgivarna och Försäkringskassan skall ske i elektronisk form. För att underlätta för de vårdgivare (ca 50 %) som idag kommunicerar manuellt kommer en särskild webportal att utvecklas.

Det finns skäl att inför det fortsatta arbetet starkt understryka behovet av en fortsatt god dialog med vårdgivarna, inte minst mot bakgrund av de svårigheter, bl.a. i form av underskattning av Försäkringskassans personalbehov, som förelegat i samband med införandet av tidigare tandvårdsstöd för befolkningsgruppen 65 år och äldre.

Enligt regeringens uppdrag skall Försäkringskassan lämna förslag till hur vårdgivarnas administrativa börda till följd av nya regler skall kunna minskas. Såvitt Statskontoret kan förstå kommer vårdgivarnas uppgiftslämnande och uppgiftsinhämtande att öka samtidigt som vårdgivarna, i synnerhet initialt, kan komma att behöva frekvent stöd när det gäller bedömning av försäkringsärenden och IT-support. De risker för ökad administrativ börda för vårdgivarna som detta innebär motverkas dock av att nuvarande förhandsprövningar ersätts med kontroll i efterhand, dvs. kontroll efter genomförd behandling och ersättning. I samma riktning pekar de förenklade rutinerna för uppgiftsutbyte. Uppföljningen av vårdgivarnas administration måste självfallet följas upp löpande i det fortsatta arbetet.

Övriga aktörer

Förutom vårdgivarna och allmänheten utgörs övriga intressenter av Konsumentverket (bl.a. information om referens- och jämförelseprislistor), Socialstyrelsen (uppföljning av tandhälsan) samt en ny fristående tandvårdsnämnd med uppgift att bl.a. lämna förslag till regeringen i fråga om försäkringens villkor rörande bl.a. tandvårdstaxor. Nämnden är administrativt knuten till Försäkringskassan.

Projektorganisation

Arbetet med förstudien har letts av en styrgrupp med företrädare för utvecklings-, försäkrings- och produktionsdivisionerna med beställansvaret förlagt till linjeorganisationen.

Under projektledaren har arbetet organiserats i fyra delprojekt (DP) för Produktion, Försäkring, Vårdgivarna och IT. Varje delprojekt har letts av en delprojektledare. Bemanningen av projektet har därutöver utgjorts av medverkande från linjeorganisationen för olika uppgifter. Organisationen för förstudien har omfattat totalt cirka 15 personer.

Till grund för arbetet med förstudien har lagts två dokument; verksamhetens beslutsunderlag (VBU) respektive ett projektkontrakt. I den förra anges verksamhetens krav och grundläggande förutsättningar för arbetet liksom de övergripande målen, beslutstidpunkterna och de budgeterade resurserna för arbetet. VBU:n är att betrakta som verksamhetens beställning av insatser. Projektkontraktet kan ses som ett kvitto på verksamhetens beställning. I dokumentet preciseras målsättningarna (13 övergripande produktmål), resursanvändningen, aktiviteter och leveranstillfällen. Av projektkontraktet framgår också projektets närmare organisering, arbetsformer och bemanning.

Med förstudien som grund organiseras nu projektet med inriktning på utveckling och genomförande. Inom Regeringskansliet har en särskild genomförandeorganisation inrättats.

Försäkringskassans fortsatta arbete efter förstudien inleds med en planeringsfas, utarbetande av projektdirektiv, fastställande av projektorganisation, bemanning m.m. En huvudprojektledare har tillsatts för samordning av samtliga projektaktiviteter och delprojekt. De tidigare delprojekten Försäkring och Produktion har slagits samman.

Resurser och ekonomisk uppföljning

Fastställd projektbudget för förstudien för perioden 2006-09–2007-05 uppgår till 2 349 tkr. För hela 2007 bedöms kostnaderna uppgå till totalt 2 980 tkr. Kostnaderna för förstudien förefaller i allt väsentligt ha rymts inom fastställda budgetramar.

Planering och resurser för ett genomförande

I sin skrivelse till regeringen redovisar Försäkringskassan de bedömda kostnaderna för ett införande fördelade på olika delprojekt och aktiviteter. De totala kostnaderna för åren 2007 och 2008 beräknas sammantaget uppgå till 62, 2 miljoner kronor.

Därtill redogörs i förstudien för de resursuppskattningar som – i avvaktan på den pågående processkartläggningen av den framtida tandvårdsadministrationen – redan nu kan göras. Utifrån ett antal redovisade antaganden redovisas för olika tänkbara scenarier resursbehoven för administrationen av det nya tandvårdsstödet.

Risker och riskhantering

De initialt uppmärksammade riskerna rör, enligt vad som framgår av förstudien, vårdgivarnas och deras leverantörers förmåga att i tid vidta de anpassningsåtgärder som krävs för att uppfylla kraven på en effektiv och säker elektronisk informationsöverföring mellan vårdgivarna och Försäkringskassan. För att undvika allt för stora osäkerheter kring frågan om vilka anpassningsåtgärder som krävs är det angeläget att gränssnittet och regelverket i relationen mellan vårdgivare och kassan snarast möjligt kan preciseras. Särskild uppmärksamhet måste riktas mot de vårdgivare som för närvarande saknar möjligheter till elektronisk kommunikation (ca 50 % av vårdgivarkollektivet).

En annan risk är att kommittédirektivens krav på att vårdgivarnas administrationskostnader bör kunna minska med ca 25 % inte kan uppfyllas.

4 Statskontorets bedömningar och iakttagelser

I det följande redovisas Statskontorets synpunkter och iakttagelser med utgångspunkt i Försäkringskassans förstudie. Bedömningarna koncentreras till att gälla i vilken utsträckning förstudien kan läggas till grund för ett fortsatt arbete med utveckling och genomförande av det nya tandvårdsstödet.

Allmänna intryck

Förstudien motsvarar i stort kraven på en förstudie i termer av beslutsunderlag och riktningangivelse. De brister som ändå bör uppmärksammas utgörs främst av att

- det ännu saknas ännu en närmare analys rörande handlingsalternativen standardlösning/ egenutveckling och att
- det ännu inte föreligger någon plan för det fortsatta arbetet.

2007-06-11

Statskontoret finner i detta skede och med utgångspunkt i vad som redovisats i förstudien inga särskilda skäl att anta att tandvårdsreformen inte skall kunna träda i kraft som planerat.

Den begränsade tid som står till förfogande från beslut till utveckling och genomförande utgör dock en riskfaktor. Såvitt Statskontoret kan förstå avser regeringen – i avvaktan på att en proposition kan lämnas till riksdagen – att i särskild ordning uppdra till Försäkringskassan att fullfölja uppdraget enligt Tandvårdsutredningens förslag och med de ytterligare preciseringar och riktlinjer som Regeringskansliets genomförandeorganisation förväntas lägga fast.

Förstudiens inriktning och avgränsningar

Det finns skäl att vid en bedömning av hittillsvarande resultat understryka förstudiens syften som underlag för beslut och som anvisningar för det fortsatta arbetet med utveckling och genomförande. Ytterst skall förstudien se över förutsättningarna för utveckling och genomförande av det systemstöd och de administrativa arrangemang som krävs för att tandvårdsreformen skall kunna träda i kraft som planerat. Detta är också, såvitt Statskontoret kan förstå, utgångspunkten för förstudiens ambitionsnivå och Försäkringskassans återrapportering till regeringen den 31 maj 2007. För internt bruk – och som en förberedelse för fortsatt arbete – kan delar av förstudiearbetets resultat direkt utgöra ingångsvärden för planering och utformande av projektdirektiv för det fortsatta arbetet.

Även om förstudien inte tar fasta på förslag färdiga att genomföras omfattar regeringens uppdrag till Försäkringskassan frågeställningar som sträcker sig bortom själva genomförandet av reformen. Det gäller särskilt kravet på analys och bedömningar rörande den framtida tandvårdsadministrationens organisation, processer, arbetsformer, behov av förvaltningsresurser m.m. För att kunna besvara frågor av denna art har förstudien i vissa delar drivits förhållandevis långt i fråga om ambitionsnivå, konkretion och detaljeringsgrad. I andra fall har frågorna behandlats mindre utförligt. Det gäller särskilt frågan om IT-stödets utformning i termer av standardssystem eller egenutveckling. Enligt Statskontoret hade det varit önskvärt att denna fråga hade analyserats ytterligare så att handlingsalternativen bättre kunnat ställas emot varandra.

Enligt Statskontorets mening bör såväl frågan om den framtida administrationen och dess kostnader som det strategiska vägvalet när det gäller systemstödet bli föremål för utredning och analys som inledande aktiviteter inom ramen för det fortsatta arbetet efter förstudien.

Gränssnittet mellan vårdgivarna och Försäkringskassan med krav på att allt uppgiftslämnande skall ske i elektronisk form innebär att säkerhetskraven måste ställas höga. Inte minst gäller detta med tanke på att informationsutbytet i stor utsträckning kommer att röra integritetskänslig patientinforma-

tion. Statskontoret utgår från att hanteringen av patientuppgifter regleras i särskild ordning.

Bemanning och kompetens

När det gäller projektets bemanning och kompetens förefaller projektet ha varit väl tillgodosett, bl.a. genom att personal i linjeorganisationen vid behov har kunnat medverka i projektarbetet. Det är, som nämnts, ytterst angeläget att projektet även fortsättningsvis får tillgång till den kompetens som behövs i det fortsatta arbetet.

Statskontoret utgår från att projektet omorganiseras efter avslutade förstudie utifrån de krav och förutsättningar som gäller utveckling och införande av det nya tandvårdsstödet. I det sammanhanget är det, enligt Statskontoret, betydelsefullt att Försäkringskassan beaktar tidigare erfarenheter från stora och verksamhetskritiska utvecklingsprojekt med ett betydande inslag av IT.

Styrning

Behovet av en god styrning och uppföljning av försäkringen men även tandhälsans utveckling hos befolkningen har fått en framskjuten plats i Tandvårdskommitténs överväganden och förslag. Ett viktigt inslag i detta är att förbättra kunskaperna hos såväl allmänhet, vårdgivare och beslutsfattare. Specifieringen av framtida krav på statistik har skett inom ramen för delprojekt Försäkring. I frågor rörande uppföljning av tandhälsan, liksom när det gäller uppföljning av tandvårdstaxan och prissättning, sker samverkan med Socialstyrelsen respektive Konsumentverket.

Frågor rörande kontroll och uppföljning av det nya tandvårdsstödet är av vitalt intresse. Det gäller dels regeringens och riksdagens möjligheter till uppföljning av tandvårdsreformen som sådan, dels uppföljningen av tandvårdshälsan i landet, tandvårdsstödet utnyttjande och kostnader totalt sett och dels konsekvenserna för inte minst vårdgivarna. Det är mot bakgrund av detta som kraven på effektiva former för uppföljning och utvärdering måste ställas högt, inte minst inom Försäkringskassan men också hos övriga aktörer (bl.a. Socialstyrelsen). Enligt Statskontorets bedömning har dessa frågor inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet i det inledande arbetet med förstudien. Statskontoret utgår därför från att genomförandeorganisationen ägnar kontrollfrågorna i vid mening särskild uppmärksamhet så att dessa tidigt kan beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

För den politiska nivåns uppföljning bör innehållet och formerna i de kontrollstationer som aviserats utvecklas och definieras.

Organisation och arbetsformer

För Försäkringskassans och projektets interna styrning och uppföljning av utvecklingsarbetet tillämpas en kassagemensam projektstyrnings- och projektuppföljningsmodell (Pejlmodellen). Modellen anger riktlinjer för bl.a. hur utvecklingsarbetet planeras, organiseras och dokumenteras.

Samtliga projektmedarbetare har utbildats i den nya modellen.

Statskontoret noterar att Tandvårdsprojektet är det första större projektet inom Försäkringskassan som tillämpar den nya modellen. Den tveksamhet som kan riktas mot detta rör, enligt Statskontoret, det faktum att en ny modell – för vilken Försäkringskassan saknar erfarenheter – initialt tillämpas i ett så pass omfattande och verksamhetskritiskt projekt som det här är fråga om. Enligt Statskontoret är det av vikt att tillämpningen av projektstyrningsmodellen sker utifrån projektets behov och förutsättningar och så att administrativ tungroddhet med bl.a. allt för omfattande formalisering och överdrivna krav på projektdokumentation kan undvikas.

Risker

Statskontoret bedömer det vara angeläget att riskminimera projektet, bl.a. genom att använda beprövad teknik, inarbetade utvecklingsmodeller och genom att projektet till fullo kan koncentrera sig på kommande uppgifter utan hänsyn till annat pågående förändringsarbetet inom Försäkringskassan. Det är också angeläget att projektet får tillräcklig tid och preciserade förutsättningar i fråga om reformens innehåll och administrativa vägval etc.

Vid sidan av tidsfaktorn utgörs den projektmässigt största risken av att projektet inte i tillräcklig utsträckning får tillgång till nödvändig bemanning och kompetens. Risken för resurskonflikter indikerar behovet av att säkerställa kompetensförsörjningen framöver. Genom den höga prioritet projektet har inom Försäkringskassan bedöms resurs- och kompetensfrågornas betydelse vara väl uppmärksammade och förankrade hos myndighetens ledning.

Enligt Statskontorets mening är det av stor vikt att genomförandet av tandvårdsreformen inte hindras av förhållanden som rör Försäkringskassans verksamhetsutveckling i övrigt. Sambanden och eventuella beroendeförhållanden mellan olika utvecklingsverksamheter måste därför tidigt uppmärksammas. Projektets resurser och kompetens måste säkras och inte påverkas av övrigt förändringsarbete inom försäkringskassan.

Kostnadsbedömningar

Försäkringskassan har beräknat införandekostnaderna till 62,2 miljoner kronor fördelade på åren 2007 och 2008. Därtill redogörs för de uppskattningar som redan nu kan göras beträffande framtida administrationskostnader.

Statskontoret noterar, bl.a. efter att ha tagit del av ett relativt omfattande kalkylunderlag, att Försäkringskassan har vinnlagt sig om att bedöma utvecklings- och införandekostnaderna. Statskontoret har heller inget att invända mot Försäkringskassans antaganden och bedömningar vad avser de framtida administrationskostnaderna utan förutsätter att dessa successivt kommer att preciseras i det fortsatta arbetet.

Bilaga 1

Uppdraget



Socialdepartementet

| | | | |
|------------------|----------|-----------------|---|
| Till avd..... | 2 | Regeringsbeslut | 3 |
| Kontakt med..... | | 2006-11-30 | |
| Beslut..... | SP | | |
| Datum..... | 12/12 06 | Sign..... | |

S2006/5242/HS
(slutligt)
S2006/9537/HS
(delvis)

| |
|-------------------|
| STATSKONTORET |
| Ink. 2006 -12- 08 |
| Dnr. 2006/158.-5 |

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Uppdrag att granska Försäkringskassans arbete med att förbereda införandet av ett nytt tandvårdsstöd

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att granska Försäkringskassans arbete med att förbereda införandet av den tandvårdsreform som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1). Uppdraget ersätter Statskontorets uppdrag den 21 juni 2006 att granska Försäkringskassans arbete med att förbereda införandet av ett grundstöd för tandvård.

Statskontoret skall bedöma om de åtgärder som vidtas ger förutsättningar för en effektiv administration av tandvårdsstödet från tidpunkten för införandet av det nya stödet samt goda möjligheter att använda IT-stödet för de statistikändamål som anges i uppdraget till Försäkringskassan. Granskningen skall även avse kostnaderna för förberedelsearbetet.

Försäkringskassan skall bistå med de uppgifter som behövs för att Statskontoret skall kunna fullfölja uppdraget.

Statskontoret skall redovisa sitt uppdrag i en delrapport senast den 15 juni 2007 samt i en slutrapport senast den 15 maj 2008. Utöver dessa redovisningar skall Statskontoret vid behov informera Socialdepartementet om hur arbetet fortskrider.

Enligt uppdraget den 21 juni 2006 lämnas bidrag till Statskontoret med sammanlagt 300 000 kronor för uppdragets fullföljande. Medlen skall fortsättningsvis användas för fullgörandet av det nya uppdraget. Medlen utbetalas från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg för budgetåret 2006 uppförda anslaget 13:3 Bidrag till hälso- och sjukvård, anslagsposten 14. Nationellt utvecklingsarbete inom vården



2007-06-11

2

och omsorgen. I slutrapporten skall Statskontoret redovisa hur medlen använts.

Skälen för regeringens beslut

Den förra regeringen beslutade den 21 juni 2006 att ge Försäkringskassan i uppdrag att vidta de förberedelser som krävs för att kunna administrera tandvårdsstödet efter genomförandet av det nya grundstöd som aviserats av regeringen i 2006 års ekonomiska vårproposition. Statskontoret fick samtidigt i uppdrag att granska Försäkringskassans förberedelsearbete.

Regeringen har den 30 november 2006 beslutat om ett nytt uppdrag till Försäkringskassan att förbereda genomförandet av den tandvårdsreform som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007.

Försäkringskassan skall bl.a. utveckla ett nytt IT-stöd för administrationen av tandvårdsstödet. Det nya IT-stödet skall utformas så att det även kan användas för statistiska ändamål vad gäller tandvårdskostnader, tandvårdskonsumtion och tandhälsa i den vuxna befolkningen.

På regeringens vägnar


Göran Hägglund


Helena Santesson Kurti

Kopia till

Försäkringskassan
Socialutskottet
Finansdepartementet/BA
Ekonomistyrningsverket
Socialstyrelsen