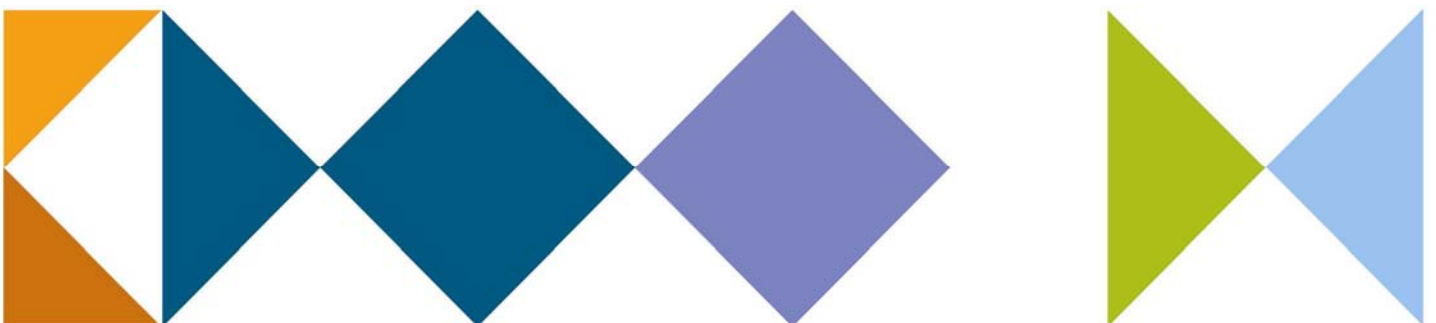




Dnr 2006/158-5

# Införande av ett nytt tandvårdsstöd – granskning av Försäkringskassans förberedelsearbete

Status i december 2007





**MISSIV**

DATUM  
2007-12-19  
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 december 2007**

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

Denna granskning är den andra enligt regeringens uppdrag till Statskontoret och avser det senaste halvårets händelseutveckling och Försäkringskassans delrapport till regeringen den 14 december 2007.

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn och avdelningsdirektör Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Anders Dager

## **Införande av ett nytt tandvårdsstöd**

### **Granskning av Försäkringskassans förberedelsearbete**

#### **Delrapport - Status i december 2007**

## **1 Sammanfattning**

Statskontorets 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 samt de beräknade kostnaderna för den framtida administrationen av tandvårdsförsäkringen.

Sedan Försäkringskassans rapport till regeringen (förstudie) i maj 2007 och Statskontorets föregående granskning (PM 2007-06-11) kan händelseutvecklingen i korthet sammanfattas enligt följande.

- Preciseringsen av regelverket har fortgått vilket medfört att de samlade kraven på den nya tandvårdsadministrationen, inklusive IT-stödet, i allt väsentligt har kunnat läggas fast.
- Förberedelsearbetet har integrerats i den programstruktur som omfattar Försäkringskassans totala förändringsarbete med tillhörande förändringar i fråga om organisation, bemanning samt formerna för styrning och uppföljning.
- Delprojektet för IT-utveckling har avvecklats och i stället har ett uppdrag lämnats till en extern leverantör att efter en förstudie påbörja design av ett IT-stöd baserat på affärssystemet SAP. Avsikten är att IT-utvecklingen ska utföras av en extern leverantör inom ramen för ett helhetsåtagande fr.o.m. 2008. Ett avropsförfarande för ett sådant uppdrag har påbörjats och beräknas vara klart till årsskiftet 2007/2008.
- IT-stödet ska efter nyligen fattade beslut utvecklas på en annan teknisk plattform än vad som ursprungligen var planerat.

Genomförda förändringar i projektets organisation, och formerna för utvecklingen av IT-stödet, inklusive valet av ny teknisk plattform, har skett i ett ytterst sent skede med vissa förseningar och tempoförluster som följd. Dessutom har nya projektrisker uppstått. Beslut om anlitan av extern leverantör med ett helhetsåtagande beträffande IT-utvecklingen och valet av en ny plattform/produkt bedöms medföra kostnadsökningar.

Statskontoret värderar inte det nya vägvalet som sådant men konstaterar att det nya tandvårdsstödet blir den första socialförsäkringstillämpning som utvecklas och driftsätts i den valda systemmiljön. Enligt Försäkringskassan motiveras lösningen främst av Försäkringskassans behov av att säkerställa resurser för det totala förändringsarbetet.

Förändringen som innebär att förberedelsearbetet inför tandvårdsreformen har integrerats med Försäkringskassans program för det totala förändringsarbetet har, enligt Statskontoret, medfört en ökad förankring i linjeorganisationen, bl.a. genom att arbetet ytterst leds av företrädare för Försäkringskassans ordinarie verksamhet och verksamhetsutveckling. Integreringen kan dock få till följd att förberedelsearbetet riskerar att tyngas av aktiviteter och frågeställningar rörande Försäkringskassans i övrigt ytterst omfattande förändringsarbete med därtill hörande risk för resurskonflikter. Denna bedömning motsägs inte av att Försäkringskassan genom leverantörens helhetsåtagande tillförsäkrat sig resurser och kompetens för IT-utvecklingen.

Statskontoret konstaterar att vårdgivarna och deras systemleverantörer ännu saknar samtliga förutsättningar för att i tid utforma, testa, och installera det nya IT-stödet hos vårdgivarna. Enligt Försäkringskassan ska information om gränssnittet mellan vårdgivarnas system och Försäkringskassans tandvårds-system vara definierat och kommuniceras i mitten av januari 2008, vilket innebär en försening jämfört med tidigare planer.

Ett effektivt och säkert informationsutbyte utgör en av de grundläggande förutsättningarna för att målsättningarna för den nya tandvårdsreformen ska kunna uppnås.

Förberedelsearbetet är, enligt Statskontoret, förenat med betydande risker, som till del accentuerats efter de förändringar som nyligen beslutats. Trots de betydande risker som kan iakttas, utgår Statskontoret från att Försäkringskassan hinner utveckla, testa och genomföra de rutiner och processer, inkl. det IT-stöd som krävs, innan tandvårdsreformen träder i kraft vid halvårsskiftet 2008. En förutsättning för detta är dock att arbetet kan drivas vidare med full kraft och att inga allvarliga störningar eller andra förutsedda händelser inträffar.

Att i olika avseenden riskminimera och minska osäkerheten i arbetet tillhör de mest angelägna åtgärderna. Det gäller bl.a. att avgränsa projektets uppgifter genom att bl.a. prioritera de åtgärder som oundgängligen krävs inför tandvårdsreformens ikraftträdande och att säkerställa att utvecklingsarbetet bedrivs med utgångspunkt i det nya regelverket och verksamhetens krav. Såvitt Statskontoret kan förstå ligger detta väl i linje med ambitionsnivån för den första systemversion som driftsätts inför reformens ikraftträdande. En andra version är planerad till november 2008.

Till riskminimering hör i normalfallet – i synnerhet när det gäller verksamhetskritiska förändringar under en begränsad tid – att basera utvecklingen på en i organisationen sedan tidigare känd och beprövad teknik. Detta alternativ kvarstår dock inte som en följd av Försäkringskassans val av ny plattform för tandvården. Statskontoret har inte tagit del av någon dokumenterad analys av tänkbara konsekvenser med anledning av beslutet att införa ny teknik i detta sena skede av projektet. Statskontoret utgår dock från att Försäkringskassan noggrant analyserat tänkbara konsekvenser som grund för fattade beslut, bl.a. när det gäller kapacitetsfrågor och samband och kopplingar till Försäkringskassans befintliga system och tekniska miljö.

Som ett led i arbetet med riskminimering finns det skäl att uppmärksamma behovet av lösningar som medger att reformen kan träda i kraft som planerat även i händelse av störningar och oförutsedda händelser. Försäkringskassan bör därför, inom ramen för en reservplan, utveckla en beredskap för temporära lösningar med utgångspunkt i olika tänkbara händelsescenarier.

Enligt Statskontorets mening är Försäkringskassans delrapport till regeringen den 14 december i vissa delar ofullständig. Det gäller främst den bakomliggande analysen inför valet av ny plattform samt redovisningen av risker och riskhantering. Den allt mer knappa tid som står till buds för förberedelsearbetet borde enligt Statskontorets mening motivera en mer långtgående redovisning av bedömda risker och formerna för riskhantering är vad som är fallet i Försäkringskassans rapport till regeringen,

Statskontoret konstaterar dessutom att Försäkringskassan inte redovisat uppdaterade bedömningar av kostnaderna för vare sig förberedelsearbetet i sin helhet eller den framtida administrationen av tandvårdsförsäkringen.

## 2 Uppdraget

Regeringen har den 21 juni 2006 gett 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).

Enligt uppdraget ska Statskontoret 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 ska enligt detta uppdrag i en delrapport senast den 15 juni 2007 och i en slutrapport senast den 15 maj 2008 redovisa sina bedöm-

ningar. Statskontoret skall därutöver vid behov informera Socialdepartementet om hur Försäkringskassans arbete fortskrider.

Sedan föregående granskningstillfälle i juni 2007 har Försäkringskassan den 16 augusti 2007 fått ett tilläggsuppdrag. Enligt detta skall Försäkringskassan utöver nämnda rapporteringstillfällen senast den 15 december 2007 redogöra för förberedelsearbetets fortskridande. Som en följd av detta har, efter överenskommelse mellan Socialdepartementet och Statskontoret, Statskontorets rapporteringstillfällen utökats med en granskning i anslutning till Försäkringskassans nu aktuella rapport.

Försäkringskassan ska 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 2007 skall Försäkringskassan

- redovisa hur arbetet fortskrider,
- redovisa eventuella problem av större betydelse,
- analysera risker och beskriva hur dessa kan begränsas samt
- bedöma tandvårdsreformens administrativa kostnader, dvs. kostnaderna avseende förberedelsearbetet, inkl. utvecklingen av ett nytt IT-stöd samt för att administrera tandvårdsstödet efter genomförandet.

Enligt ovan nämnda tilläggsuppdrag ska Försäkringskassan i delrapport senast den 15 december 2007 redovisa:

- hur arbetet fortskrider och vilka resultat som uppnåtts i förhållande till uppställda mål och ekonomiska ramar,
- en beräkning av kostnaderna för administrationen av det nya stödet samt
- en analys över riskerna i samband med genomförandet samt en redogörelse över hur dessa kan begränsas

Därutöver ska Försäkringskassan, enligt nämnda tilläggsuppdrag, föra en kontinuerlig dialog och samråda med den Genomförandeorganisation som inrättats inom Regeringskansliet (S2007:C). Försäkringskassan ska därtill månatligen lämna skriftliga underhandsrapporter med kortfattade redogörelser över arbetssituationen, inklusive uppdaterade ekonomiska bedömningar.

Utöver ovan nämnda har regeringen den 25 oktober 2007 gett Försäkringskassan i uppdrag (S2007/9156/HSt) att utveckla en elektronisk prisjämförelsetjänst/prisportal för tandvården. Avsikten är att patienter i framtiden

ska kunna jämföra och kontrollera olika vårdgivares priser.

De synpunkter och iakttagelser som redovisas i det följande grundar sig främst på den delrapport (dnr. 59300-2007) som Försäkringskassan, mot bakgrund av sitt tilläggsuppdrag från regeringen, har redovisat den 14 december 2007. Därutöver har intervjuer genomförts med företrädare för Försäkringskassan, Leverantören och företrädare för vårdgivarnas systemleverantörer.

Försäkringskassan har getts möjligheter att sakgranska ett utkast till denna delrapport. Preliminära granskningsresultat har även stämts av med företrädare för Socialdepartementet under arbetets gång.

### 3 Bakgrund och inriktning

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 inledande skeden redovisat sina förslag i två delbetänkanden<sup>1</sup>. 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 en delvis förändrad inriktning 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 högkostnadsskydd 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.

---

<sup>1</sup> Utredningen har redovisat analyser och förslag i två delbetänkanden; Stöd till hälsofrämjande tandvård (SOU 2006:27 och Stöd till hälsofrämjande tandvård, del 2 (SOU 2006:71). I maj 2007 redovisades slutbetänkandet Friskare tänder till rimliga kostnader (SOU 2007:19).

- 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.

Mot denna bakgrund redovisade Tandvårdsutredningen i maj 2007 sitt slutbetänkande Friskare tänder till rimliga kostnader (SOU 2007:19).

Med utredningens förslag som grund har arbetet fortsatt med sikte på att en proposition ska kunna överlämnas riksdagen i januari 2008.

#### **4 Försäkringskassans förstudie och Statskontorets delrapport i juni 2007**

I en delrapport till regeringen i maj 2007 redovisade Försäkringskassan hur arbetet fortskridit inom ramen för en förstudie. I juni samma år redovisade Statskontoret i en granskningspromemoria till regeringen sina bedömningar och iakttagelser rörande Försäkringskassans inledande förberedelsearbete. Bl.a. redovisades bedömningen att förstudien i allt väsentligt uppfyllde sina syften, bl.a. genom 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. De åtgärder som Försäkringskassan hade vidtagit bedömdes kunna ligga till grund för utformning av en effektiv administration av tandvårdsstödet samt goda möjligheter att använda IT-stödet för avsedda statistikändamål. Denna bedömning gällde under förutsättning att ett antal risker kunder hanteras och elimineras. Bland dessa framhölls sammanfattningsvis särskilt

- den begränsade tid som kvarstår fram till tandvårdsreformens ikraftträdande,
- risk för resurskonflikter mellan utvecklingen av tandvårdsstödet och annat pågående förändringsarbete inom Försäkringskassan,
- bristande analys med avseende på teknikval där alternativen standard-system eller egenutveckling ännu inte närmare hade analyserats samt
- vårdgivarnas och deras systemleverantörers förutsättningar att i tid vidta de anpassningsåtgärder som krävs för att uppfylla kraven på en effektiv och säker elektronisk informationsöverföring mellan vårdgivarna och Försäkringskassan.

I rapporten underströk Statskontoret behovet av riskminimering, bl.a. genom att använda inom Försäkringskassan beprövad teknik och inarbetade utvecklingsmodeller samt att tandvårdsprojektet fullt gavs möjligheter att koncentrera sig på sina uppgifter utan närmare hänsyn till annat pågående förändringsarbete inom Försäkringskassan.

Den största risken för tandvårdsstödet införande bedömdes i rapporten ha sin grund den begränsade tid som står till förfogande innan reformen träder i kraft. Det bedömdes vidare finnas viss risk när det gäller Försäkringskassans teknikval där alternativen standardsystem eller egenutveckling ännu inte närmare hade analyserats. Enligt Statskontoret hade det varit önskvärt att denna fråga hade analyserats ytterligare så att handlingsalternativen bättre kunnat ställas emot varandra.

Vidare underströks betydelsen av att vårdgivarnas systemleverantörer i god tid gavs tydliga förutsättningar för bl.a. anpassning av vårdgivarnas journal-system och ett säkert informationsutbyte med Försäkringskassan.

När det gäller kostnaderna framhöll Statskontoret behovet av ytterligare preciseringar, inklusive kostnaderna för den framtida tandvårdsadministrationen.

## 5 Händelseutvecklingen sedan juni 2007

### **Projektet integreras med förändringsprogrammet**

Försäkringskassan har sedan Statskontorets föregående granskning i juni 2007 fortsatt förberedelsearbetet med sikte på tandvårdsreformens genomförande i juli 2008. I sin rapport till regeringen den 14 december 2007 redovisar Försäkringskassan den aktuella situationen. Händelseutvecklingen kan i korthet beskrivas enligt följande.

Tandvårdsprojektets organisation har sedan föregående granskning övergått från att ha varit ett avgränsat projekt till att utgöra en integrerad del av den Programorganisation som har att genomföra omställningen av Försäkringskassans organisation och verksamhetsstruktur i sin helhet.

Sedan beslutet om en ny struktur för arbetet i oktober 2007 leds Programmet av en Programägare och en Programchef som till sitt förfogande har ett antal stabs- och stödfunktioner för bl.a. kommunikation, programkontor, kalkylering och budgetuppföljning samt dimensioneringsfrågor. Till de särskilda funktioner som är knutna till den framtida tandvårdsadministrationen ingår under programledningen stödfunktioner för bl.a. kundmöten, utbildning, IT-utveckling, bemanningsfrågor, lokalisering m.m.

För det utvecklingsarbete som rör tandvården specifikt har en ny styrgrupp inrättats (samtidigt som den tidigare referensgruppen har avvecklats) med

företrädare för linjeorganisationen och Leverantören. Den huvudansvariga, tillika projektbeställare och ordförande i styrgruppen, ansvarar för utvecklingsarbetet i form av direktiv, uppföljning och godkännande av resultat/leveranser för införande i verksamheten. För det löpande arbetet svarar två projektledare. Tidigare delprojekt har ersatts av en ny utvecklingsorganisation med företrädare för såväl Leverantören som Försäkringskassan.

Till den totala organisationen för tandvårdsstödet införande måste naturligtvis inkluderas den departementala Genomförandeorganisationen, vars huvudsakliga uppgift är att specificera kraven på tandvårdsstödet i avvaktan på att ett komplett regelverk har fastställts och i övrigt att följa upp att arbetet svarar mot tandvårdsreformens intentioner.

Frågor rörande bl.a. dimensionering, bemanning och externa kontakter med bl.a. vårdgivarna hanterades tidigare i linjen men har nu förts in som en del av programverksamheten under ledning av en av projektledarna.

#### **Uppdrag till en systemleverantör och beslut om ny plattform**

Försäkringskassan har i november 2007, med ledning av en förstudie beslutat att uppdra åt en extern leverantör att påbörja design av ett IT-stöd baserat på ett s.k. affärssystem<sup>2</sup> (SAP). Försäkringskassans avsikt är att den fortsatta IT-utvecklingen ska utföras av en extern leverantör inom ramen för ett helhetsåtagande fr.o.m. 2008. Ett avropsförfarande för ett sådant uppdrag där anbud infordras från Försäkringskassans ramavtalsleverantörer har påbörjats och beräknas vara klart till årsskiftet 2007/2008.

Det huvudsakliga motivet för den nya inriktningen har av Försäkringskassan uppgetts vara att säkerställa resurser för myndighetens totala förändringsarbete.

Leverantörens projektorganisation integreras i kassans Programorganisation i de delar som rör tandvården. Leverantören är företräd i Programmets styrgrupp i de delar som rör tandvårdsstödet.

Projektets interna rapporteringsrutiner, enligt tillämpad projektstyrningsmodell (Pejl), innebär löpande rapportering från Leverantören till den huvudansvariga Projektbeställaren som i nästa steg rapporterar till i första hand styrgruppen. Övergripande och strategiska frågeställningar rapporteras till Programledningen.

Försäkringskassan har även haft till uppgift att månatligen redovisa hur förberedelsearbetet fortskrider till Genomförandeorganisationen.

---

<sup>2</sup> Ett affärssystem kan ses som en programvara till stöd för en verksamhets totala informationsflöden. Systemet är uppbyggt kring standardiserade moduler som kan sättas samman utifrån verksamhetens krav, funktioner och arbets sätt. Avsikten är att inom systemets ramar sätta upp systemet anpassat efter den aktuella verksamhet systemet är avsett att stödja.

### **Kostnader och finansiering**

Statskontoret konstaterar att Försäkringskassan i sin delrapport till regeringen inte redovisar uppdaterade kostnadsberäkningar för förberedelsearbetet i sin helhet. Dock anges kostnaderna för leverantörens åtaganden öka med cirka 120 miljoner kronor. I delrapporten redovisas inte heller bedömningar rörande kostnaderna för den framtida administrationen av tandvårdsförsäkringen. Försäkringskassan avser att efter det kommande årsskiftet återkomma med preciserade kostnadsbedömningar.

Enligt budgetpropositionen för år 2007 får Försäkringskassan kostnader som uppkommer under 2007, och som inte belastar låneramen, finansieras via beviljad anslagskredit. Försäkringskassan kompenseras för dessa kostnader (beräknade 6,5 miljoner kronor) genom att medel för tandvårdsreformen förs till Försäkringskassans förvaltningsanslag för år 2008. Även när det gäller kassans kostnader för reformen för 2008 (beräknade 28,5 miljoner kronor) förs medel till Försäkringskassan. Enligt propositionen avser regeringen att återkomma med en slutlig reglering då de samlade kostnader har klarlagts.

### **Förändringarna i sammanfattning**

- Regelverket har successivt utvecklats vilket samtidigt innebär att kraven på bl.a. det nya IT-stödet i allt högre grad har kunnat preciseras.
- Tandvårdsprojektet har integrerats med den programorganisation som inrättas för Försäkringskassans totala omställningsarbete.
- Tidigare beslut om egenutveckling har upphävts och beslut har fattats att det nya tandvårdssystemet ska utvecklas på en ny teknisk plattform baserat på ett s.k. affärssystem.
- En extern leverantör ska anlitas för att inom ramen för ett helhetsåtagande svara för införandet av det nya IT-baserade tandvårdssystemet. Ett avropsförfarande för detta åtagande har påbörjats. I avvaktan på att avtal träffas om detta helhetsåtagande har en extern leverantör fått i uppdrag att inleda arbetet med design av systemet.
- Leveranser av systemet planeras ske i två releaser, den första i juni och den andra i november 2008.
- Frågor om bl.a. tandvårdsadministrationens bemanning, dimensionering och geografiska lokalisering har förts till Programmet. Processer för bl.a. styrning, handläggning och kontroll utvecklas som ett led i den förändringsprocess som omfattar den nya verksamhetsstrategin för Försäkringskassan i sin helhet.
- Förutsättningarna för vårdgivarna och deras systemleverantörer för genomförande av åtgärder, bl.a. i form av anpassningar i nuvarande journalsystem har försenats.

## 6 Statskontorets aktuella bedömningar och iakttagelser

I det följande redovisas Statskontorets synpunkter med utgångspunkt i händelseutvecklingen sedan Statskontorets föregående granskning i juni 2007 och Försäkringskassans delrapport till regeringen den 14 december 2008.

### Allmänna intryck

Händelseutvecklingen under det senaste halvåret har inneburit grundläggande förändringar och därmed nya förutsättningar för det fortsatta förberedelsearbetet. Detta har medfört förseningar och därmed ökad osäkerhet, i synnerhet med tanke på den knappa tid som återstår innan tandvårdsreformen träder i kraft vid halvårsskiftet 2008.

De genomförda förändringarna har, enligt Statskontoret, fått till följd bl.a. följande.

- Genomförda förändringar i projektet har varit genomgripande och legat sent i tid, vilket bl.a. medfört tempoförluster i arbetet.
- Det tidigare tandvårdsprojektet har integrerats med Försäkringskassans program för det totala förändringsarbetet. Därmed riskerar förberedelsearbetet rörande tandvården att tyngas av aktiviteter och frågeställningar rörande Försäkringskassans i övrigt ytterst omfattande förändringsarbete med därtill hörande risk för resurskonflikter. Denna bedömning motsägs inte av att Försäkringskassan genom leverantörens helhetsåtagande tillförsäkrat sig resurser och kompetens för IT-utvecklingen.
- Valet av ny teknisk plattform har skett i ett sent skede. Statskontoret konstaterar att tandvårdsstödet blir den första socialförsäkringstillämpning som utvecklas och driftsätts i den valda systemmiljön. Den nya plattformen för tandvårdsstödet måste därtill inordnas i Försäkringskassans befintliga systemtekniska miljö med risk för komplikationer och ökade kostnader.
- Inriktningen att uppdra till en extern leverantör att svara för IT-utvecklingen inom ramen för ett helhetsåtagande ställer nya krav på tydlighet i rollfördelning och samordning mellan Försäkringskassan och Leverantören med avseende på bl.a. arbetsformer, styrning och uppföljning av utvecklingsarbetet.
- Förberedelsearbetets förankring i linjeorganisationen har förbättrats, bl.a. genom att arbetet på olika nivåer leds av företrädare för Försäkringskassans ordinarie verksamhet och verksamhetsutveckling.
- Den nya inriktningen med bl.a. anlitan av extern leverantör för IT-utvecklingen och ny plattform/produkt medför kostnadsökningar. Statskontoret noterar att Försäkringskassan i sin delrapport inte har

uppdaterat tidigare kostnadsberäkningar avseende förberedelsearbetet i sin helhet. Det saknas även bedömningar av kostnaderna för den framtida administrationen av tandvårdsstödet.

- Vårdgivarna och deras systemleverantörer saknar ännu fullständiga förutsättningar för nödvändiga anpassningar av bl.a. vårdgivarnas journal-system. Systemleverantörers förmåga att i tid konstruera, testa, och installera det nya IT-stödet hos vårdgivarna utgör en betydande risk.

En förutsättning för framgång är att arbetet med utveckling och genomförande drivs med full kraft och stort engagemang från såväl egen personal som leverantören av IT-stödet samt att inga allvarliga störningar eller andra oförutsedda händelser inträffar. Samtidigt måste det finnas beredskap för korrigeringar i händelse av t.ex. förändringar i anslutning till beslut om ny lagstiftning eller vid förseningar eller andra komplikationer i samband med bl.a. utvecklingen av det nya IT-stödet.

Statskontoret kan konstatera att de synpunkter som redovisades Statskontorets promemoria i juni 2007, och som i korthet sammanfattas i avsnitt 4 i denna promemoria, i allt väsentligt kvarstår.

### **Inriktning och avgränsningar**

Statskontorets bedömning är att de grundläggande förutsättningarna vad gäller tandvårdsstödet konstruktion och framtida administration i allt väsentligt har klarlagts. Det innebär att såväl det nya regelverket som de samlade verksamhetskraven med avseende på försäkringstillämpning, IT-stödets utformning, rutinerna för kontroll, statistik och underlag för uppföljning av försäkringen och tandhälsan kan läggas till grund för utformningen av den administration som är knuten till det nya tandvårdsstödet. Viss kvarstående osäkerhet rör främst förutsättningarna för bl.a. vårdgivarnas nödvändiga anpassningar i sina journalsystem, bl.a. som en följd av att de samlade kraven för systemets Release 1 låses så sent som den 21 december 2007.

Till de mest grundläggande förändringarna sedan förstudien hör Försäkringskassans beslut om att det nya IT-stödet skall utvecklas på en ny teknisk plattform snarare än att bli föremål för egenutveckling. I sin junirapport bedömde Statskontoret att det tidigare beslutet att utveckla ett eget skräddarsytt system för tandvårdsstödet föreföll rimligt med tanke på systemets specifika användningsområde och förutsättningar. Därtill framhöll Statskontoret vikten av att i ett tids- och verksamhetskritiskt utvecklingsarbete tillämpa en för organisationen sedan tidigare känd teknik. Att Försäkringskassan nu har beslutat att uppdra åt en extern leverantör att ansvara för utvecklingen av det nya IT-stödet med utgångspunkt i en ny produkt/plattform medför, enligt Statskontoret, att nya förutsättningar har införts för utvecklingsarbetet. Förändringarna innebär också väsentliga avsteg från den förstudie som Försäkringskassan har redovisat till regeringen i maj 2007.

Statskontoret inte tagit del av något heltäckande underlag som grund för Försäkringskassans beslut i dessa delar men utgår från att beslutet grundas på en fördjupad analys av bl.a. konsekvenserna av den valda inriktningen.

Statskontoret har inte tagit ställning till vägvalet som sådant utan grundar i detta skede sina bedömningar på att den nya inriktningen har beslutats i ett för förberedelsearbetet sent skede. Den nya inriktningen innebär också att tandvårdsstödet är den första försäkringstillämpningen inom socialförsäkringsadministrationen som utvecklas och driftsätts på den nu valda plattformen.

### **En ny struktur för förberedelsearbetet**

Såvitt Statskontoret kan bedöma motiveras den nya strukturen för förberedelsearbetet rörande det nya tandvårdsstödet främst av strävan att realisera den myndighetsgemensamma verksamhetsstrategin omfattande Försäkringskassans totala verksamhet och verksamhetsutveckling. Intentionen tycks vara att tandvårdsadministrationen redan från början ska utgöra en integrerad del av Försäkringskassans totala verksamhetsstruktur med bl.a. gemensamma former för styrning/ledning, ensade verksamhetsprocesser och gemensamma stödfunktioner.

Statskontoret har förståelse för att Försäkringskassan i bl.a. dessa avseenden vill undvika införande av särlösningar för specifika förmånsslag, i detta fall tandvårdsadministrationen.

Mot detta står dock behovet av att säkerställa att Försäkringskassan står redo att administrera det nya tandvårdsstödet fr.o.m. halvårsskiftet 2008, vilket snarast talar för att det pågående förberedelsearbetet i nuvarande kritiska skede inte bör belastas av andra hänsyn rörande Försäkringskassans totala omställningsarbete. I avvägningen mellan allmänt önskvärda myndighetsgemensamma aspekter å ena sidan och specifika åtgärder för att säkerställa genomförande av en politiskt beslutad och uppmärksam reform, därtill under en starkt begränsad tid å den andra, bör tyngdpunkten och prioriteringen, enligt Statskontoret, ligga på det senare. Risken för resurskonflikter mellan utvecklingen av en ny tandvårdsadministration och Försäkringskassans övriga förändringsarbete bör inte underskattas.

### **Bemanning och kompetens**

Bemanningsituationen och kompetensförsörjningen har, trots en betydande personalomsättning inte minst på nyckelfunktioner, i vissa avseenden förbättrats sedan Statskontorets föregående granskning. Projektet har efter genomförda förändringar i högre grad tillförsäkrats tillgång till heltidsarbetande medarbetare samtidigt som kopplingen till verksamheten har förstärkts genom bl.a. inrättandet av en linjebaserad styrgrupp samt att arbetet ytterst leds av Försäkringskassans Programledning. Tillgången till kompetens när det gäller IT-utvecklingen ska i huvudsak säkras genom anlitandet av en extern leverantör, samtidigt som Försäkringskassans egen IT-personal

frigörs för andra angelägna uppgifter. Det finns, enligt Statskontoret, dock skäl att starkt understryka behovet av en fortsatt stark verksamhetsorientering i det löpande arbetet samt att Försäkringskassans IT-personal ges förutsättningar för att i tid kunna förbereda mottagandet av nya lösningar, bl.a. för att inordna dessa i Försäkringskassans övriga systemtekniska miljö. För framtida förvaltning av det nya Systemet är det självfallet nödvändigt att anställda vid Försäkringskassan har tillräcklig kompetens i fråga om det nya systemets uppbyggnad. Statskontoret noterar att Försäkringskassan etablerar ett särskilt kompetenscentrum för hantering av de frågor som aktualiseras genom införandet av den nya tekniska plattformen.

Den turbulens som ägt rum, grundat på dels de genomgripande förändringarna i förberedelsearbetet, dels när det gäller Försäkringskassans totala omställningsarbete, får naturligtvis inte utgöra hinder för det fortsatta arbetet. Tvärt om är det ytterst angeläget att arbetet kan drivas vidare med full kraft, vilket bl.a. förutsätter ett fortsatt starkt engagemang från samtliga medarbetare och Försäkringskassans ledning.

### **Styrning**

Mot bakgrund av den senaste tidens genomgripande förändringar och den korta tid som återstår innan tandvårdsreformen träder i kraft ökar kraven på en effektiv styrning och uppföljning av förberedelsearbetet i sin helhet.

Samtidigt bedömer Statskontoret att den struktur för styrning och uppföljning införts är komplex och delvis svåröverskådlig, främst som en följd av att förberedelsearbetet har integrerats i den totala programstrukturen för Försäkringskassans totala förändringsarbete. Att förberedelsearbetet ytterst leds av en myndighetsgemensam programledning och programägare kan få till följd att såväl uppmärksamhet som resurser för förberedelsearbetet kan råka i konflikt med andra i och för sig angelägna åtgärder inom Försäkringskassan.

Komplexiteten i styrningen förstärks ytterligare genom att den departementala Genomförandeorganisationen dels har till uppgift att – i avvaktan på att en proposition föreligger – precisera och fylla ut regelverket och därmed de grundläggande kraven på tandvårdsstödet utformning, dels att styra och följa upp arbetet med utgångspunkt i regeringens målsättningar för tandvårdsreformen.

När det gäller förberedelsearbetets styrning i övrigt konstaterar Statskontoret att tandvårdsreformen är det första utvecklingsarbete av mer betydande omfattning inom Försäkringskassan som tillämpar den införda projektstyrningsmodellen (Pejl). Det finns, enligt Statskontoret, skäl att understryka att modellen bör tillämpas på ett sätt så att risken för administrativ tungroddhet kan undvikas. Även i övrigt är det angeläget att Försäkringskassans metodik och arbetsformer tillämpas med hänsyn tagen till den leverantörens utvecklingsmetodik och projektstyrning.

### Vårdgivarna

Att vårdgivarna och deras systemleverantörer ges tillräckliga förutsättningar för att i tid hinna genomföra nödvändiga anpassningar av vårdgivarnas IT-system är naturligtvis av avgörande betydelse inför reformens ikraftträdande. Statskontoret noterar att genomförda förändringar i förberedelsearbetet har medfört förseningar för vårdgivarnas systemleverantörer i arbetet med sådana anpassningar. Det får i sin tur till följd att tiden för utveckling, tester och utbildning av vårdgivarna blir allt mer knapp. Särskilt för de mindre systemleverantörerna inom den privata tandvården blir tidsfaktorn allt mer kritisk.

Vid sidan av de systemmässiga kraven och kraven på uppgiftslämnande är det angeläget att vårdgivarna snarast ges ökade kunskaper om den nya försäkringens konstruktion och Försäkringskassans nya administration av tandvårdsstödet.

### Statistiskt uppgiftslämnande m.m.

Enligt regeringens uppdrag till Försäkringskassan skall det nya IT-stödet ge goda möjligheter för avsedda statistikändamål. Det innebär att det finns skäl att uppmärksamma dels regeringens och riksdagens behov av underlag för kommande uppföljningar av tandvårdsreformen som sådan, dels löpande uppföljningar av befolkningens tandvårdshälsa, tandvårdsstödet utnyttjande och kostnader och dels konsekvenserna för vårdgivarna. Mot denna bakgrund måste kraven på såväl relevanta underlag som effektiva former för uppföljning och utvärdering ställas höga inom Försäkringskassan men också hos övriga aktörer, främst Socialstyrelsen, med uppgiften att bl.a. föra ett kvalitetsregister och ett register rörande tandvårdshälsans utveckling. Det är angeläget att kraven på statistisk uppgiftslämnande och annat underlag kan tillgodoses, inte minst inom ramen för det nya IT-stödet. Såvitt Statskontoret kan förstå definieras Försäkringskassans ansvar när det gäller statistiskt uppgiftslämnande i det nya regelverket för tandvårdsförsäkringen.

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

### Risker och riskminimering

Förberedelsearbetet är förenat med betydande risker. Dessa kan i hög grad hänföras till att grundläggande förändringar har genomförts i ett sent skede av förberedelsearbetet.

De mest framträdande riskerna kan riskerna sammanfattas enligt följande.

- Den allt mer begränsade tid som återstår för utveckling, test och införande av nya lösningar medför i sig fortsatt höga risker och betydande osäkerhet i förberedelsearbetet.

- Integreringen av förberedelsearbetet rörande tandvårdsreformen med den övergripande programstrukturen för Försäkringskassans totala omställningsarbete medför risk för att förberedelsearbetet inte ägnas tillräcklig uppmärksamhet, bl.a. genom att arbetet kan tyngas av aktiviteter och frågeställningar som ligger utanför tandvårdsstödet och den nya tandvårdsadministrationens utformning. Risken för resurskonflikter bör inte underskattas.
- Valet av ny plattform innebär att tandvårdsstödet är den första försäkringstillämpning inom socialförsäkringsadministrationen som utvecklas och driftsätts i den nya tekniska miljön. Den nya plattformen för tandvårdsstödet måste därtill inordnas i Försäkringskassans befintliga systemtekniska miljö med risk för komplikationer och ytterligare kostnadsökningar.
- Förutsättningarna för vårdgivarna och deras systemleverantörer vad gäller bl.a. behovet av anpassningar i journalsystem och kommunikationslösningar, tester och utbildning har försenats jämfört med tidigare planer. Försäkringskassan har på senare tid värderat ner risken för att vårdgivarnas system inte i tid skall vara anpassade till den nya tandvårdsadministrationen. Enligt Statskontorets uppfattning är denna risk fortsatt hög, i synnerhet när det gäller de mindre systemleverantörernas kapacitet att vidta nödvändiga åtgärder. Statskontoret noterar att Försäkringskassans samverkan har begränsats till de fem största systemleverantörerna. Statskontoret saknar uppgift om hur många vårdgivare som har IT-stöd vars leverantörer inte ingår i Försäkringskassans samverkan.
- Anlitandet av en extern leverantör med ett långtgående åtagande när det gäller utvecklingen av IT-stödet medför risk för bristande verksamhetsorientering samt samordningssvårigheter mellan Försäkringskassan och Leverantören.
- Den nya inriktningen med bl.a. upphandling av leverantör och ny plattform/produkt medför ökade kostnader jämfört med förstudiens beräkningar. Hur stora dessa kostnadsökningar blir är ännu svårbedömt i avvaktan på det avrop/upphandling som inletts med avseende på val av systemleverantör för IT-utvecklingen fr.o.m. 2008.
- Säkerhetsfrågorna måste, bl.a. beroende på att det nya tandvårdsstödet omfattar personrelaterade behandlingsuppgifter och uppgifter om tandvårdsstatus, få en acceptabel lösning, bl.a. mot bakgrund av gällande rätt.

Tidigare risker grundade på att regelverket för det nya tandvårdsstödet ännu inte lagts fast inom ramen för en ny försäkringslagstiftning har minskat sedan Statskontorets föregående granskning. Enligt Statskontoret har Försäkringskassan fortlöpande fått tillgång till preciseringar av tandvårdsstödet regelutformning och administrativa uppbyggnad. Samtidigt finns det skäl att understryka att Försäkringskassan, inte minst vid utformningen av det nya

IT-stödet, måste ha beredskap inför eventuellt framtida förändringar i regelverket.

Trots de betydande risker som kan iakttas, utgår Statskontoret från att Försäkringskassan ska nå uppställda mål för förberedelsearbetet, dvs. att i tid hinna utveckla, testa och genomföra de rutiner och processer, inkl. det IT-stöd som krävs, innan tandvårdsreformen träder i kraft vid halvårsskiftet 2008. Detta torde dock förutsätta att ambitionsnivån i ett första steg anpassas så att arbetet kan koncentreras till de åtgärder som är oundgängliga för att säkerställa tandvårdsreformens ikraftträdande. I linje med detta avser Försäkringskassan att i en första release av systemet i juni 2008 svara upp mot tandvårdsreformens mest grundläggande krav. Driftsättning av systemets övriga delar samlas i den andra release som är planerad till november månad samma år.

Vidare bör, enligt Statskontoret, kopplingarna till övrigt pågående omställningsarbete begränsas till sådant som inte resursmässigt eller på annat sätt riskerar att störa förberedelserna och att samordningen med Leverantören inte leder till störningar. Samtidigt är det, som nämnts, av största vikt att vårdgivarnas systemleverantörer snarast ges tillräckliga förutsättningar för att vidta nödvändiga åtgärder i vårdgivarnas IT-system. Vid sidan av rent systemmässiga förutsättningar efterfrågar systemleverantörerna även ytterligare information från Försäkringskassan i frågor som rör kommande försäkringstillämpning, bl.a. för att kunna bedöma behovet av parallella system under en övergångsperiod.

Att full uppmärksamhet riktas mot de åtgärder som oundgängligen krävs för att tandvårdsreformen skall kunna träda i kraft är naturligtvis ingen garanti mot allvarliga störningar och oförutsedda händelser. Det kan inte uteslutas att systemet, redan i samband med driftsättningen i juni 2008, inte svarar upp mot ställda krav på funktionalitet, stabilitet, kvalitet och säkerhet. Det kan också visa sig att vårdgivarnas system inte är tillräckligt anpassade för det uppgiftslämnande den nya tandvårdsförsäkringen förutsätter. Inför sådana eventualiteter bör Försäkringskassan som ett led i förberedelsearbetet utveckla en beredskap för temporära lösningar i syfte att säkerställa att reformen kan träda i kraft som planerat. Detta bör ske i form av en reservplan med utgångspunkt i olika tänkbara scenarier för störningar och oförutsedda händelser.

### **Kostnader**

Statskontoret konstaterar att Försäkringskassan, i sin delrapport till regeringen, inte redovisar uppdaterade kostnadsberäkningar rörande det samlade förberedelsearbetet. I delrapporten redovisas inte heller närmare bedömningar rörande kostnaderna för den framtida administrationen av tandvårdsförsäkringen. Statskontoret har således inte haft tillgång till underlag för bedömningar i dessa delar av sitt uppdrag.



Det torde dock stå klart, vilket även är Försäkringskassans bedömning, att anlitandet av en extern leverantör med ett helhetsåtagande rörande IT-utvecklingen, i kombination med valet av en ny plattform, medför ökade kostnader. Försäkringskassan uppskattar för närvarande dessa kostnadsökningar till 120 miljoner kronor. Hur stora kostnaderna blir är dock ännu svårbedömt, bl.a. som en följd av att den nuvarande leverantörens åtagande endast sträcker som fram till det kommande årsskiftet. Statskontoret konstaterar att konsultstödet för tiden därefter är föremål för nytt avrop/upphandling.

Försäkringskassan har tidigare beräknat införandekostnaderna för tandvårdsstödet till 62,2 miljoner kronor fördelade på åren 2007 och 2008. Därtill redovisade Försäkringskassan i anslutning till förstudien översiktliga kostnadsuppskattningar rörande för den framtida tandvårdsadministrationen. Statskontoret utgår från att Försäkringskassan snarast uppdaterar och preciserar sina kostnadsbedömningar utifrån de nya förutsättningar som nu gäller förberedelsearbetet.





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