



2006/158-5

Införande av ett nytt tandvårdsstöd

Granskning av Försäkringskassans
förberedelse arbete

Delrapport; Status i maj 2008





MISSIV

DATUM
2008-05-22
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 Status i maj 2008

I bifogad promemoria redovisar Statskontoret sina synpunkter beträffande Försäkringskassans förberedelsearbete inför den tandvårdsreform som träder i kraft den 1 juli 2008.

Denna granskning är den tredje i raden enligt regeringens uppdrag till Statskontoret. Underlaget för granskningen utgörs främst av den lägesrapport som Försäkringskassan överlämnat till Genomförandeorganisationen i Socialdepartementet den 15 maj 2008.

I och med att Försäkringskassans återrapportering har senarelagts med två veckor har även Statskontorets granskning förskjutits i tid i förhållande till myndigheternas respektive uppdrag från regeringen.

Såvitt Statskontoret kan förstå har Försäkringskassan, enligt överenskommelse med Socialdepartementet, för avsikt att återkomma med en slutredovisning av sitt uppdrag i september månad. Som en följd av detta är även Statskontoret berett att till regeringen återkomma med en avslutande granskning den kommande hösten.

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

Status i maj 2008

1 Sammanfattning

Statskontorets har regeringens uppdrag att granska Försäkringskassans förberedelser inför genomförandet av ett nytt grundstöd för tandvård. Enligt uppdraget ska 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 ska även avse Försäkringskassans kostnader för förberedelsearbetet samt de beräknade kostnaderna för den framtida administrationen av tandvårdsförsäkringen.

När denna rapport avlämnas återstår drygt en månad fram till tandvårdsreformens ikraftträdande den 1 juli 2008. Statskontoret konstaterar att Försäkringskassans förberedelsearbete bedrivs med hög intensitet och med stort engagemang från berörda deltagare. Statskontoret bedömer att Försäkringskassans förberedelser vad gäller organisation, bemanning, utbildning och information skapar förutsättningar för en effektiv tandvårdsadministration.

När det gäller utvecklingen av det nya IT-stödet är situationen inte lika klar. Den effektiva tiden för utveckling och tester har varit, och är alltjämt, ytterst knapp. Samtliga tester kommer inte att vara avslutade förrän i direkt anslutning till reformens ikraftträdande. Därmed är det ännu inte möjligt att med full precision bedöma resultaten av förberedelsearbetet med utgångspunkt i bl.a. godkända testresultat för det IT-stöd (inklusive vårdgivarnas system) som tas i bruk den 1 juli 2008. Trots denna osäkerhet bedömer Statskontoret att Försäkringskassans förberedelser medger att tandvårdsreformen kan träda i kraft som planerat.

De förändringar i fråga om ny teknisk plattform/produkt, projektorganisation, bemanning m.m. som Försäkringskassan genomfört i ett ytterst sent skede i förberedelsearbetet har dock, enligt Statskontoret, inneburit ett betydande risktagande. Detta risktagande kan anses särskilt anmärkningsvärt då det här är fråga om en uppmärksam reform med ett komplext regelverk och en av riksdagen beslutad införandetidpunkt.

Den tidsnöd som gällt i första hand utveckling och tester av IT-stödet medför sannolikt att det nya systemet driftsätts med vissa kvarvarande fel och brister. Problem av dessa slag hör, i varierande grad, till normalfallet i samband med införande av omfattande och komplexa system. Sannolikheten för att olika störningar kommer att inträffa måste dock i detta fall bedömas som större än normalt med tanke på tidspressen och försäkringens komplexitet, bl.a. i fråga om informationsutbytet mellan Försäkringskassan och vårdgivarna. Beredskap måste därför finnas för att möta de störningar som kan

förväntas, framför allt i ett inledande skede av den nya verksamheten. Statskontoret konstaterar att Försäkringskassan har utarbetat en reservplan för att möta mer eller mindre allvarliga störningar.

Det finns skäl att notera att reformen träder i kraft under semesterperioden, vilket innebär att vårdgivarnas inrapporteringar under reformens första månader kan förväntas vara förhållandevis begränsade till antal. Detta bör medföra att eventuella störningar och felaktigheter sammantaget får begränsade konsekvenser jämfört med en driftstart med fullskaliga inrapporteringsvolymer. Därmed skapas även ett större utrymme för korrigeringar av de fel som initialt upptäcks.

IT-stödet införs i två steg, varav ett ligger tidsmässigt efter tandvårdsreformens ikraftträdande. Den funktionalitet som är absolut oundgänglig för anmälan av vårdgivare, inrapportering av patient- och behandlingsuppgifter, avräkning mot tandvårdsstödet ("checken") och högkostnadsskyddet samt utbetalningar av ersättningar bedöms vara i drift den 1 juli 2008. Andra funktioner, bl.a. portalen för prisjämförelser, införs i en kommande systemversion i november månad. Därtill planeras ytterligare införanden innan det nya tandvårdssystemet i sin helhet har driftsatts. Statskontoret förutsätter att det stegvisa införandet och de eventuella konsekvenser detta för med sig har stämts av med Socialdepartementet och Genomförandeorganisationen.

Statskontoret konstaterar vidare väsentligt ökade kostnader för IT-stödet, och därmed för förberedelsearbetet i sin helhet, jämfört med Försäkringskassans tidigare beräkningar. De nu redovisade kostnaderna och kostnadsuppskattningarna är dessutom såväl ofullständiga som osäkra, särskilt beträffande de fortsatta kostnaderna för utveckling av IT-stödet.

De avgjort största riskerna inför driftstarten är att IT-stödet hos Försäkringskassan och vårdgivarna inte håller fullgod kvalitet. Denna bedömning har sin grund i den påtagliga tidspress som råder samt det vägval Försäkringskassan gjort i ett ytterst sent skede av arbetet med avseende på bl.a. teknisk plattform.

Regeringen har redan under arbetet med den nya tandvårdsreformen understrukit behovet av en återkommande uppföljning av reformen som sådan, inklusive kostnadsutvecklingen. Enligt Statskontoret finns det därutöver skäl att följa upp och utvärdera Försäkringskassans förberedelsearbete och uppnådda resultat i fråga om bl.a. tandvårdsadministrationens effektivitet och kostnaderna för det nya IT-stödet.

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 in-

riktningen att granska Försäkringskassans arbete med att förbereda införandet av den tandvårdsreform som regeringen aviserat i budgetpropositionen för år 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 ska även avse Försäkringskassans kostnader för förberedelsearbetet.

Statskontoret ska enligt uppdraget i en delrapport senast den 15 juni 2007 och i en slutrapport senast den 15 maj 2008 redovisa sina bedömningar. Som en följd av ett tilläggsuppdrag till Försäkringskassan utökades Statskontorets rapporteringstillfällen med en granskning till regeringen den 19 december 2007.

Av tilläggsuppdraget framgår även att Försäkringskassan ska föra en kontinuerlig dialog och samråda med den Genomförandeorganisation som inrättats inom Regeringskansliet (S2007:C) och 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 lägesrapport (dnr. 59300-2007) som Försäkringskassan har överlämnat till regeringen den 15 maj 2008. Därutöver har Statskontoret tagit del av aktuell projektdokumentation och genomfört intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, Leverantören¹, övriga anlitade konsulter samt ett urval av vårdgivarnas systemleverantörer. Diskussioner har förts med Socialdepartementet under arbetets gång.

I och med att Försäkringskassans rapport, efter överenskommelse med Socialdepartementet, senarelades med två veckor har även Statskontorets granskning förskjutits i tid jämfört med regeringens uppdrag.

Statskontoret noterar att Försäkringskassan, enligt överenskommelse med Socialdepartementets Genomförandeorganisation, ska lämna en slutrapport den 1 september 2009. I slutrapporten ska Försäkringskassan redovisa hur

¹ I det följande avser begreppet Leverantören den leverantör (Accenture) som ansvarar för framtagandet av den nya applikationen för den nya tandvårdsförsäkringens administration. Därtill har Försäkringskassan anlitat andra konsulter för olika uppgifter, såväl inom som utanför Tandvårdsprojektet, med anknytning till det nya tandvårdsstödet.

tandvårdsstödet ska administreras, hur viss statistik ska tas fram samt bedömningar rörande de framtida administrationskostnaderna. Det innebär i sin tur att Försäkringskassans nu aktuella lägesrapport inte omfattar heltäckande redovisningar, bl.a. när det gäller bedömningar av läget inför driftstarten den 1 juli, kostnadsutfallet i förberedelsearbetet och bedömningar av de framtida administrationskostnaderna m.m.

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

3 Bakgrund

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) redovisade i inledande skeden sina förslag i två delbetänkanden². 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 nytilträdna 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 ska omfatta personer i åldrarna 20 år och uppåt. En särskild analys ska göras rörande stödet för personer i åldersgruppen 65 år och uppåt.
- Stödet ska omfatta ett skydd mot höga kostnader samt en tandvårdscheck för delbetalning av abonnemangstandvård eller regelbundna förebyggande besök hos tandläkare eller tandhygienist.

² 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).

- 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 ska kunna minska.

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

Med utredningens förslag som grund överlämnade regeringen propositionen (2007/08:49) Statligt tandvårdsstöd till riksdagen den 23 januari 2008. Det nya tandvårdsstödet regleras i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. Lagen träder i kraft den 1 juli 2008.

4 Försäkringskassans återrapporteringar och Statskontorets delrapporter i juni och december 2007

I delrapporter till regeringen i maj och december 2007 har Försäkringskassan redovisat hur förberedelsearbetet fortskridit. I juni samma år redovisade Statskontoret i en granskningspromemoria till regeringen sina bedömningar och iakttagelser rörande Försäkringskassans inledande förberedelsearbete. Statskontoret bedömde att de åtgärder som Försäkringskassan hade vidtagit skulle 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 kunde hanteras och elimineras.

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

I delrapporten i december 2007 framhöll Statskontoret bl.a. att de grundläggande förändringar som genomförts när det gäller främst val av ny plattform, förändrad organisation och bemanning samt nya arbetsformer hade skett i ett ytterst sent skede och att förändringarna medfört vissa förseningar i arbetet. Dessutom bedömdes nya projektrisker ha uppstått samtidigt som anlitalet av extern leverantör med ett helhetsåtagande beträffande IT-utvecklingen, i kombination med valet av en ny teknisk plattform/produkt, bedömdes leda till kostnadsökningar.

I rapporten värderade inte Statskontoret det nya vägvalet som sådant men konstaterade att det nya tandvårdsstödet blir den första socialförsäkrings-tillämpning som utvecklas och driftsätts i den valda systemmiljön.

Försäkringskassan, å sin sida, motiverade lösningen främst av behovet av att säkerställa resurser för myndighetens totala förändringsarbete.

Statskontoret konstaterade vidare att vårdgivarna och deras systemleverantörer vid tidpunkten ännu saknade tillräckliga förutsättningar för att i tid utforma, testa, och installera det nya IT-stödet hos vårdgivarna.

Vidare framhöll Statskontoret att särskild uppmärksamhet borde riktas mot de lösningar som medger att reformen kan träda i kraft som planerat, även i händelse av störningar och oförutsedda händelser. Statskontoret rekommenderade i linje med detta Försäkringskassan att, inom ramen för en reservplan, öka beredskapen för temporära lösningar utifrån olika tänkbara riskscenarier.

Försäkringskassan ska enligt regeringens uppdrag månatligen lämna skriftliga rapporter rörande arbetssituationen, inklusive uppdaterade ekonomiska bedömningar. Försäkringskassan har till Genomförandeorganisationen överlämnat två månadsrapporter i februari månad och därefter i mars och april 2008.

5 Händelseutvecklingen sedan december 2007

Det nya regelverket för tandvårdsförsäkringen har lagts fast, vilket bl.a. innebär att det statliga åtagandet inom tandvården har kunnat klargöras genom en tydlig bestämning av vad som utgör ersättningsbara behandlingsåtgärder och till vilka priser. I och med att de nya reglerna har lagts fast har även kraven på den nya tandvårdsadministrationen, inklusive IT-stödet, slutligen kunnat bestämmas.

Förtydliganden har gjorts när det gäller Socialstyrelsens ansvar för Tandhälsoregistret och Försäkringskassans uppgift att i teknisk mening samla in registerdata samt att tillhandhålla en IT-baserad prisjämförelseportal. Det nya regelverket kommer framgent att förvaltas av den nya nämnden för statligt tandvårdstöd. Nämnden, vars uppgift bl.a. blir att utfärda föreskrifter rörande tandvårdstödet, placeras i administrativt hänseende vid Läke-medelsförmånsnämnden.

Med utgångspunkt i regelverket för det statliga tandvårdstödet har Försäkringskassan, sedan Statskontorets föregående granskning i december 2007, fortsatt bedrivit förberedelsearbetet med sikte på tandvårdsreformens genomförande i juli 2008. I sin lägesrapport till regeringen den 15 maj 2008 redovisar Försäkringskassan den aktuella situationen. Försäkringskassans redovisning har, för att utgöra ett mer fylligt underlag för denna granskning, kompletterats av Statskontoret i form av bl.a. ett trettiotal genomförda intervjuer med nyckelpersoner i arbetet.

Händelseutvecklingen sammanfattas i följande översiktliga bild över de väsentligaste huvudaktiviteter som genomförts respektive pågår med sikte på det första införandet i juli månad samt de delar som därefter kvarstår.

Tid	Milstolpar/aktiviteter	Status
2007-12	Kravspecifikation	✓
2008-01	Lösningsdesign	✓
	Beslut bemanning och organisation	✓
2008-02	Konfigurering av systemet	✓
	Gränssnitt meddelat för vårdgivarna	✓
	Omfattning definierad för kravspecifikation för Release 2	✓
2008-03	Utarbetande av föreskrifter och allmänna råd	✓
	Bemanning NFC	✓
	Tester inleds Release 1	✓
	Registrering vårdgivare inleds (14/3)	✓
2008-04	Telefonkundtjänst inrättas Säffle/Åmål	✓
	Fortsatta integrationstester	✓
	Systemutveckling inleds för Release 2	✓
2008-05	Fullflödestester inleds	✓
	E-learning tillgänglig	✓
	Utbildning och informationsinsatser inleds	✓
	Bemanning och övrig uppbyggnad av NFC	✓
	Skapande av kunddatabas	✓
2008-06	Driftsättning Release 1	
	Start NFC Umeå	
	Handläggartester genomförs	
	Tester inleds för Release 2	
2008-07-01	Verksamhetsdrift Release 1	
	Start ny organisation	
2008-10	Tester för Release 2 avslutas	
2008-11	Driftsättning Release 2	
2008-12	Tandvårdsprojektet avvecklas. Kvarstående uppgifter hanteras inom ramen för FK:s ordinarie organisation.	
Våren 2009	Release 3 (korrigeringar och ändringar)	
Senast 2011	Nuvarande försäkring, inklusive IT-stödet (Plomben), avvecklas.	

6 Aktuell situation och Statskontorets bedömningar

I det följande redovisas det aktuella läget i förberedelsearbetet och Statskontorets synpunkter med särskild utgångspunkt i Försäkringskassans lägesrapport till regeringen den 15 maj 2008.

6.1 Allmänna intryck

Den nya tandvårdsförsäkringen skiljer sig från övriga socialförsäkringsförmåner, bl.a. genom att den som villkor för anslutning ställer krav på elektroniskt uppgiftslämnande från vårdgivarna samt att utbetalningsperioden (inom 14 dagar) är fastställd i lag. Även arbetsmetoderna skiljer sig delvis från andra försäkringsförmåner, bl.a. genom den starka betoningen av efterkontroller.

Införandet av den nya administrationen av tandvårdsförsäkringen kännetecknas bl.a. av

- en stark tidspress,
- ett omfattande och ambitiöst bedrivet förberedelsearbete (IT, organisation, nya handläggningsrutiner, bemanning, information och kompetensutveckling m.m.),
- en IT-utveckling med produkter och teknik som inte tidigare har använts inom försäkringsverksamheten samt
- ett betydande resurs- och kompetensbehov med ett mycket stort konsultberoende.

Till detta kan läggas att den nya försäkringen införs parallellt med ett i övrigt ytterst omfattande omställningsarbete inom Försäkringskassans organisation och verksamhet. I och med att uppgifter fördelas inom och mellan Tandvårdsprojektet, programmet för det totala omställningsarbetet och linjeorganisationen blir förberedelsearbetet rörande tandvården delvis svårt att överblicka. Dessutom betraktas Tandvårdsprojektet som något av en pilotverksamhet i samband med uppbyggnaden av den nya Försäkringskassan (FK 2.0).

Förutsatt att inget oförutsett inträffar bedömer Statskontoret att de förberedelseåtgärder som vidtagits och ännu pågår leder till att Försäkringskassan står tillräckligt rustad för att tandvårdsreformen ska kunna träda i kraft som planerat. I denna bedömning inkluderas även att vårdgivarnas journalsystem förmår rapportera utförda behandlingar och övriga uppgifter i enlighet med reformens intentioner. De förbehåll som bör göras rör främst den starka tidspressen och det faktum att tandvårdsadministrationen, som nämnts, är den första försäkringstillämpning som baseras på den valda tekniska plattformen.

Den avgjort största osäkerheten när det gäller möjligheterna att bedöma förberedelsearbetets resultat grundas på att den omfattande testverksamhet som föregår driftsättningen av systemet ännu inte har avslutats. En ökad precision i värderingen av uppnådda resultat måste därför anstå till dess resultaten av samtliga tester föreligger. Av särskilt intresse i detta sammanhang är resultaten av genomförda prestandatester och tester av systemets samtliga funktioner (fullflödestester) under produktionsliknande förhållanden.

Det faktum att reformen träder i kraft under semesterperioden bör innebära att antalet inrapporterade åtgärder under reformens första månader (juli–augusti) är förhållandevis begränsade. Risken för bl.a. bristande prestanda är därmed lägre jämfört med en driftstart med fullskaliga inrapporteringsvolymmer. Den inledningsvis lägre belastningen bedöms skapa utrymme för rättningar och korrigeringar av de fel som upptäcks.

Den lägesrapport som Försäkringskassan har redovisat den 15 maj är, enligt Statskontorets bedömning, inte heltäckande. Bland annat saknas en närmare bedömning av den förväntade situationen i samband med tandvårdsreformens ikraftträdande den 1 juli, konsekvenserna av genomförda förändringar och omprioriteringar i arbetet, det ekonomiska utfallet samt närmare bedömningar rörande de framtida kostnaderna för tandvårdsadministrationen. En förklaring förefaller vara att Försäkringskassan, enligt överenskommelse med Genomförandeorganisationen, ska återkomma med ytterligare redovisningar i en slutrapport den 1 september 2008. Som ett komplement till det granskningsunderlag som Försäkringskassan redovisar i sin lägesrapport har Statskontoret bedömt det vara nödvändigt att inhämta ytterligare uppgifter, främst genom ett trettiotal genomförda intervjuer med personal inom Försäkringskassan och med anlitate konsulter. Intervjuer har även genomförts med vissa vårdgivarleverantörer.

6.2 Projektorganisation och styrning

Tandvårdsprojektet utgör sedan december 2007 en integrerad del av den programorganisation som har att genomföra omställningen av Försäkringskassans organisation och verksamhetsstruktur i sin helhet. Programmet leds av en programägare och en programchef.

Förberedelsearbetet rörande tandvårdsförsäkringen leds av en projektledning bestående av en huvudansvarig beställare och två projektledare; en för IT, inklusive utveckling av processer för styrning, handläggning och kontroll och en annan för organisation, bemanning och utbildning. Till ledningen är även knutet ett projektkontor med företrädare från Försäkringskassan och anlitate leverantörer.

Projektets bemanning varierar över tid men uppgår för närvarande till drygt 100 personer, varav cirka 70 utgörs av leverantörernas personal och resterande andel av Försäkringskassans egen personal. Därutöver är Försäkringskassans linjeorganisation starkt involverad i förberedelsearbetet, inte minst inom IT-avdelningens drift- och teknikfunktioner i Sundsvall.

Projektets interna rapporteringsrutiner, utgående från Försäkringskassans ordinarie projektstyrningsmodell (Pejl), innebär att löpande rapportering sker från delprojekten, inkl Leverantörens åtaganden, till projektledaren och den huvudansvariga projektbeställaren, som i ett nästa steg rapporterar till i första hand styrgruppen. Övergripande och strategiska frågeställningar rapporteras till programledningen.

Till den samlade organisationen för tandvårdsstödet införande måste även inkluderas Genomförandeorganisationen i Socialdepartementet, som till sin huvuduppgift har att följa upp att arbetet svarar mot det nya regelverk som lagts fast och i övrigt svarar mot tandvårdsreformens intentioner. Genom-

förändringorganisationen är också mottagare av de månatliga rapporter i vilka Försäkringskassan redovisar hur förberedelsearbetet fortskrider.

Statskontorets bedömning

Såvitt Statskontoret kan bedöma motiveras den nya strukturen och organisationen för förberedelsearbetet främst av en strävan efter att inordna Tandvårdsprojektet i förändringsprogrammet för Försäkringskassans övergripande organisations- och verksamhetsutveckling. Avsikten är 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 tidigare uttryckt farhågor för att Tandvårdsprojektet, bl.a. med tanke på tidspressen, i allt för hög grad riskerade att tyngas av hänsynstagande till annat pågående förändringsarbete och att projektet inte ägnades tillräcklig uppmärksamhet inom Försäkringskassan. Den senare tidens händelseutveckling pekar dock på att förberedelsearbetet rörande tandvården bedrivs med full kraft och med stort engagemang från samtliga deltagare med sikte på reformens ikraftträdande.

I takt med att utvecklingen av IT-stödet har fortskridit har styrningen i allt högre grad orienterats mot en väl fungerande helhet där nya tekniska lösningar integreras och samordnas med annan verksamhetsutveckling inom och utanför Tandvårdsprojektet. Därtill finns det skäl att särskilt understryka behovet av en väl fungerande styrning i händelse av oförutsedda störningar. Det innebär att beredskap måste finnas för att med kort varsel fatta beslut om nödvändiga korrigeringar och, vid allvarigare händelser, även införande av reservlösningar.

6.3 Teknik och systemlösning

Försäkringskassan beslutade i november 2007, med ledning av tidigare genomförd förstudie, att uppdra åt en extern leverantör att påbörja designarbetet med sikte på ett nytt IT-stöd för tandvårdsadministrationen. Försäkringskassan har därefter anlitat (avrop med stöd av Försäkringskassans ramavtal, benämnt IT-konsulttjänster 2005, dnr 620-8630/03) samma systemleverantör för det fortsatta utvecklings- och genomförandearbetet. Avtalet omfattar perioden januari 2008 till och med juni 2009.

Det nya tandvårdsstödet byggs med affärssystemet SAP som grund. Valet har strategisk betydelse i.o.m. att tandvårdsstödet blir den första försäkrings-tillämpning som utvecklas och driftsätts i den nya miljön samt genom Försäkringskassans avsikt att successivt föra över andra försäkringslösningar till den nya produkten/plattformen. Inom en 10–15 års period bedömer Försäkringskassan att cirka 70 procent av socialförsäkringssystemen baseras på SAP.

Det nya tandvårdssystemet förutsätter en nära samverkan/integration mellan dels vårdgivarnas journalsystem, dels nya komponenter inom ramen för vald produkt (SAP) och en s.k. regelmotor (RuleBurst) och dels Försäkringskassans ordinarie system för spridning och hämtning av data (SHS), integrationsplattformen (ESB) samt övriga rutiner för bl.a. säkerhet (bl.a. iLog). Utbetalningar sker genom Försäkringskassans ordinarie utbetalningssystem Agresso.

Det nya systemet är avsett att stödja den process som initieras av vårdgivarnas inrapporterade tandvårdsåtgärder, inklusive uppgifter rörande samtliga vårdgivare och patienter. SAP skapar, efter kontroller och annan bearbetning, betalningsunderlag som överförs till Agresso. Då SAP saknar specifik funktionalitet för den försäkringsmässiga hanteringen har regelmotorn (RuleBurst) från en tredjepartsleverantör anslutits till systemet. Denna programvara utför i allt väsentligt de försäkringsmässiga beräkningarna och kontrollerna.

Det nya IT-stödet kommer att ta emot inrapporteringar via dels vårdgivarnas IT-stöd (journalsystem), dels en webportal (Internet).

Systemet inordnas i Försäkringskassans driftmiljö för Internetbaserade tjänster och den tekniska plattform som utformats för det utbetalningssystem (baserat på SAP) som varit i provdrift under cirka ett år. De driftmässiga förutsättningarna vad gäller säkerhet m.m. ansluter till vad som normalt gäller för Försäkringskassans IT-system.

Tandvårdsprojektet har vidare starka beroenden med andra pågående utvecklingsprojekt inom Försäkringskassan, bl.a. projekten Kundbild och Självbetjäning gällande bl.a. migrering och synkronisering av information.

Den systemlösning som tagits fram är för närvarande föremål för omfattande tester. De slutliga testerna, omfattande hela informationsflödet i en produktionsliknande miljö, inleds vid tidpunkten för denna promemoria.

IT-lösningar avseende integritetsloggning (iLog) kommer successivt att införas med inriktningen att en standardiserad integritetsloggning ska vara införd i samband med införandet av en ny systemversion i november 2008.

Till den samlade systemlösningen måste självfallet även räknas utvecklingen och anpassningen av vårdgivarnas journalsystem. De slutliga förutsättningarna för anpassning och utveckling av vårdgivarsystemen har helt nyligen klargjorts genom fastställandet av en referensprislista.

Tidsschemat för testverksamheten kan sammanfattas enligt följande:

Testslag	Period
TANDEN-applikationen, exklusive iLog och vissa rapporter	Inleds 31 mars
"Scenariotest" (SAP/CRM, BI, RuleBurst)	31 mars – 9 maj
Uppkoppling för vårdgivare	Inleds 28 april
Integrationstester	21 april – 30 juni
Prestandatester	Inleds 5 maj
Kunddata i produktionsmiljö	Inleds 1 juni
Handläggartest	2 juni – 30 juni
Driftsättning	14 juni – 30 juni

Statskontorets bedömning

När det gäller frågan om Försäkringskassans produktval och ny teknisk plattform har Statskontoret i föregående granskningsrapport redovisat sina synpunkter. Bland annat framfördes att Statskontoret inte tagit del av någon närmare analys av tänkbara konsekvenser av fattade beslut vad avser teknik, kompetens, kostnader m.m. Statskontoret utgår i denna rapport från Försäkringskassans beslut i dessa delar och har därmed inte heller nu värderat teknikvalet. Statskontoret har dock synpunkter på tidpunkten för beslutet och dess konsekvenser för förberedelsearbetet.

Enligt Statskontoret har den sena tidpunkten för förändringar av projektets grundläggande förutsättningar (teknik, organisation, bemanning m.m.) medfört kraftigt ökade risker och ökad osäkerhet. Det finns, enligt Statskontoret, skäl att ifrågasätta lämpligheten i, att under stark tidspress inför genomförandet av en uppmärksam reform, basera det nya tandvårdsstödet på en för försäkringsverksamheten obeprövad teknik. Denna bedömning stärks ytterligare av att tandvårdsstödet är den första försäkringstillämpning inom socialförsäkringsadministrationen som utvecklas och driftsätts på den nu valda plattformen. Statskontoret konstaterar vidare att valet av den nya tekniska lösningen har inneburit att vissa funktioner och stödsystem som redan finns att tillgå i Försäkringskassans etablerade tekniska miljö nu har krävt nyutveckling. Detta har fått både ekonomiska, personella och tidsmässiga konsekvenser. Ett exempel är den s.k. integritetsloggningen (iLog) för loggning av inkommande transaktioner.

Enligt Statskontorets mening utgörs de mest kritiska komponenterna i den valda systemarkitekturen av den nödvändiga samverkan mellan Försäkringskassans och vårdgivarnas journalsystem, SAP/RuleBurst förmåga att hantera den försäkringsmässiga bearbetningen (baserad på regelverket) och den totala prestandan för att upprätthålla acceptabla svars- och bearbetningstider.

Försäkringskassan, å sin sida, gör en annan bedömning beträffande risknivån. I en kommentar till ett utkast till denna rapport bedömer Försäkringskassan att den inriktning av utvecklingsarbetet som beslutades i oktober 2007 inte har medfört ökade risker och ökad osäkerhet i förberedelsearbetet.

De betydande volymerna och den därmed omfattande trafiken från de externa systemen uppskattas till 180 000 systemmeddelanden/dygn. Hur denna belastning fördelar sig över dygnet är i huvudsak beroende på vårdgivarnas ännu okända beteenden när det gäller inrapportering till Försäkringskassan. Innan resultaten av genomförda tester föreligger råder osäkerhet rörande systemets prestanda i fråga om bl.a. systemets svarstider.

Givet att det nya IT-stödets grundfunktionalitet kan driftsättas som planerat är det, enligt Statskontoret, sannolikt att vissa tekniska störningar, grundade på såväl kända som okända fel och brister, kommer att inträffa. Problem av dessa slag är, i varierande grad, naturliga i samband med införande av omfattande och komplexa system. Sannolikheten för att denna typ av störningar ska inträffa måste dock i detta fall betraktas som högre än normalt, främst med beroende på den korta tiden för utveckling och tester.

6.4 Vårdgivarna och deras systemleverantörer

Tandvårdsprojektet genomför löpande avstämningsmöten med vårdgivarnas systemleverantörer i syfte att följa och stödja utvecklingen av vårdgivarnas IT-stöd. Samtliga leverantörer har, enligt Försäkringskassan, behov av ytterligare tid för utvecklingsarbete och tester. Dessutom ska vårdgivarsystemen hinna kvalitetsgranskas och godkännas av Försäkringskassan innan driftstart.

Då tiden för ansökan om anslutning till försäkringen gick ut i april hade drygt 2000 vårdgivare lämnat in sina ansökningar.

Statskontorets bedömning

Statskontoret noterade i sin föregående granskningsrapport att genomförda förändringar i förberedelsearbetet har medfört förseningar och att tiden för i första hand utveckling, anpassningar och tester av befintliga patient- och journalsystem blivit allt mer knapp. Detta gäller i än högre grad i nuvarande situation en dryg månad innan driftstart.

Av Statskontorets intervjuer framgår att det bland systemleverantörerna råder en betydande oro, främst när det gäller den nödvändiga samverkan mellan vårdgivarnas och Försäkringskassans system. Denna oro tycks i första hand ha sin grund i den ytterst knappa tiden för tester av hela informationsflödet. Detta får i sin tur till följd att de yttersta avnämarna av systemet, dvs. tandläkarna, riskerar att inte få tillgång till sina respektive journalsystem förrän i direkt anslutning till driftstarten den 1 juli. Utrymmet för användarnas egna tester och utprovning/utbildning blir därmed starkt be-

gränsat. Det finns i sammanhanget anledning att notera att vissa leverantörer ligger väl framme med sina systemlösningar och tester med Försäkringskassan, medan andra inte har kommit lika långt i utvecklingsarbetet.

Bristande hänsynstagande till leverantörernas situation framhålls av flera vårdgivarleverantörer som Statskontoret varit i kontakt med. Dessutom understryks problem och oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Försäkringskassan och vårdgivarleverantörerna i fråga om testernas omfattning och genomförande. Leverantörernas informationsansvar (i fråga om bl.a. certifikatshanteringen) visavi vårdgivarna utgör en tillkommande och betungande uppgift. Statskontorets samlade intryck är att systemleverantörernas positiva bild av hur förberedelsearbetet inledningsvis bedrevs i allt högre utsträckning fått inslag av irritation och frustration i dialogen med Försäkringskassan.

Vårdgivarnas systemleverantörer förväntar sig, främst mot bakgrund av resultaten av de tester som genomförts, omfattande störningar och brister i den version av systemet som driftsätts den första juli. Det innebär att hög supportberedskap byggs upp för att möta de problem som förväntas uppstå. Samtidigt betonas behovet av att Försäkringskassans kommande informationsinsatser riktade till vårdgivarna blir relevant och heltäckande.

Enligt Statskontoret har Försäkringskassan haft höga ambitioner när det gällt att tillgodose systemleverantörernas behov av dialog, deltagande och information som grund för utveckling och tester av vårdgivarssystemen. Leverantörerna har löpande fått uppdateringar beträffande regelverket och därefter detaljerade specifikationer över gränssnitten till Försäkringskassans system. De synpunkter som nu framförts från de leverantörer Statskontoret varit i kontakt med tyder, enligt Statskontoret, dock på att Försäkringskassan inte i alla delar har förmått motsvara de externa parternas förväntningar. Även detta har sannolikt sin grund i den starka tidspressen i arbetet.

6.5 Införande av IT-stödet

Införandet av det nya systemet sker i flera steg. Det innebär att den första version som införs (release 1) avgränsas till att omfatta den funktionalitet som oundgängligen krävs för reformens ikraftträdande, dvs. anmälan av vårdgivare till försäkringen, rapportering av patient- och behandlingsdata, utbetalningsfunktioner, vissa maskinella kontroller och insamling av registerdata till tandhjälsregistret³. Kvarvarande funktionalitet, bl.a. en prisjämförelseportal (vårdgivarnas prislistor), utvidgade kontroller och statistik, patientstöd inom ramen för "Mina sidor" på den FK-gemensamma själv-

³ Försäkringskassans uppgiftslämnande till Socialstyrelsen regleras i Förordning (2008:194) om tandhjälsregister samt i det avtal om personuppgiftsbiträde som ska upprättas mellan Försäkringskassan och Socialstyrelsen. Insamlingen av data sker från driftstart men överföringen av uppgifter sker fr.o.m. november 2008

betjäningsportalen samt vissa stödfunktioner för korrigeringar och manuell handläggning, införs i release 2.

Den första versionen införs i anslutning till reformens ikraftträdande, den andra i november månad. Utvecklingen av release 1 och 2 sker delvis parallellt. Ytterligare en version planeras för slutliga korrigeringar, trimning av system och administrativa rutiner etc. Enligt Försäkringskassans lägesrapport prövas för närvarande möjligheterna att ytterligare begränsa release 2 genom att föra över delar som inte är absolut outhärliga till senare införanden.

För leveranserna av nya eller uppdaterade versioner av vårdgivarnas IT-stöd svarar vårdgivarnas systemleverantörer. Leveranserna sker i direkt anslutning till reformen.

Statskontorets bedömning

Den korta tid som återstår, i kombination med grundläggande förändringar i fråga om lösningsinriktning och ny teknisk plattform, har framtingat ett införande i flera steg. Denna inriktning förstärks ytterligare genom Försäkringskassans ambition att ytterligare senarelägga delar av kommande införanden till tiden efter release 2.

Statskontoret har förståelse för att Försäkringskassan, bl.a. till följd av tidspressen och som ett sätt att hålla nere riskerna, har tvingats prioritera och avgränsa det första och nu även eventuellt det andra införandet. Statskontoret har inte tagit del av någon analys rörande vilka konsekvenserna kan bli av det stegvisa införandet, inte minst för vårdgivarna med avseende på bl.a. deras arbetsbörda. Statskontoret utgår från att frågan om det stegvisa införandet har stämts av med Genomförandeorganisationen.

Det finns, enligt Statskontoret, skäl att uppmärksamma hur den nya administrationen, inklusive IT-stödet, förs över till Försäkringskassan linjeorganisation efter avslutat förberedelsearbete. Det gäller dels Leverantörens överlämnande till Försäkringskassan efter beslut om leveransgodkännande, dels Tandvårdsprojektets överlämnande till Försäkringskassans ordinarie funktioner. Statskontoret utgår från att ytterst ansvariga chef för Försäkringskassans administration av tandvårdsstödet svarar för det slutliga leveransgodkännandet av nya lösningar.

6.6 Statistiskt uppgiftslämnande m.m.

Enligt regeringens uppdrag till Försäkringskassan ska det nya IT-stödet ge goda möjligheter för avsedda statistikändamål som grund för dels kommande uppföljningar av tandvårdsreformen som sådan, dels löpande uppföljningar av befolkningens tandhälsa, tandvårdsstödet utnyttjande och kostnader och dels konsekvenserna för vårdgivarna.

Vissa delar av det statistiska uppgiftslämnandet har senarelagts till november 2008 (release 2). Det gäller främst Försäkringskassans uppgift som personuppgiftsbiträde och därmed överföring av uppgifter till Socialstyrelsen (Tandhälsoregistret) samt uppdatering av Försäkringskassans interna statistik- och kvalitetsregister (STORE och Quben).

Statskontorets bedömning

Ett väl fungerande uppgiftslämnande för bl.a. statistiska ändamål utgör en av förutsättningarna för kommande uppföljningar och utvärderingar av tandvårdsreformen i olika avseenden. Det rör uppföljning av tandhälsan, kostnadsutvecklingen, tandvårdsadministrationens effektivitet, konsekvenser för vårdgivarna och annat.

Försäkringskassan redovisar inte i sin nu aktuella rapport till regeringen vilka konsekvenser vissa senareläggningar i införandet bedöms få för de berörda aktörerna och för Försäkringskassans egen uppföljning. Statskontoret noterar att Försäkringskassan och Socialstyrelsen har överenskommit om en senareläggning av tidpunkten för överföring av registerdata och utgår från att denna senareläggning har stämts av med Genomförandeorganisationen.

6.7 Organisation, bemanning och kompetens

Uppbyggnaden och dimensioneringen av den nya tandvårdsadministrationen pågår, såväl centralt som vid fyra Nationella försäkringscentra (NFC) med placering i Lund, Göteborg, Umeå och Visby. De nya tandvårdsenheterna inleder sin verksamhet den 1 juni 2008. Därtill pågår planering i frågor som rör hanteringen – och senare avvecklingen - av den nuvarande tandvårdsförsäkringen, inklusive förvaltningen av IT-stödet (Plomben).

Underlag för uppbyggnaden av den nya administrationen tas fram genom personalens deltagande i Tandvårdsprojektet och genom information till personalen rörande utvecklingsarbetet. Dessutom bedrivs ett arbete inom ramen för s.k. fokusgrupper för att särskilt uppmärksamma frågor rörande försäkringstillämpning, kontroller och administrativa frågor i övrigt. Fokusgrupperna bemannas med olika kompetenser beroende på frågornas karaktär. Inom ramen för den nya administrationen ges de tidigare försäkrings-tandläkarna en ny roll som odontologiska rådgivare med särskilt ansvar för kvalitetssäkring och samordning av bedömningarna inom och mellan berörda NFC.

Ett viktigt inslag i dessa delar av förberedelsearbetet är att tandvårdsadministrationen och dess organisering i så stor utsträckning som möjligt ska anpassas till Försäkringskassans ordinarie organisation och verksamhetsstruktur, utgående från bl.a. en gemensam strategi och lösningar för mötet med de försäkrade.

Utöver de fyra NFC inrättas en telefonkundtjänst (TK) för försäkrade och en särskild telefonkundtjänst för partners (TKP) för vårdgivare. Den senare lokaliseras till Åmål och Säffle och har som målsättning att kunna hantera 80 % av inkomna ärenden.

Den totala bemanningen, inklusive de odontologiska rådgivarna, bedöms av Försäkringskassan uppgå till 200 årsarbetskrafter vid starttidpunkten den 1 juli 2008 och drygt 300 vid årets slut. Under det första halvåret 2009 beräknas bemanningen minska i takt med att den nuvarande försäkringen kan fasas ut och de mest intensiva utbildningsinsatserna har genomförts. Fluktuationerna i bemanningen förklaras dessutom av bedömd osäkerhet rörande resursbehoven för intrimning av nya rutiner m.m. under reformens första halvår. Bemanningen vid berörda NFC bedöms bli i stort sett likartade, med en viss övervikt för NFC/Lund som även handlägger s.k. 65+ ärenden.

Utvärdering och nödvändiga korrigeringar rörande bemanningsnivån planeras ske i september och november 2008 samt i maj 2009.

IT-avdelningens enhet i Sundsvall arbetar för närvarande med uppbyggnaden av en drift- och förvaltningsorganisation för det nya IT-stödet. Driftorganisationen bemannas inför driftstart med egen personal (6 personer) och konsulter (6 personer). Ett särskilt akutteam inrättas (9 personer) i händelse av allvarliga störningar.

Ansvar för applikationssupporten kommer under 2008 att ligga på Leverantören för att därefter överförs till Försäkringskassans personal. Inriktningen är att utveckla den kompetens som krävs för att Försäkringskassan där efter ska kunna ta fullt ansvar för den framtida förvaltningen av det nya tandvårdsstödet.

Vid sidan av pågående organisering och dimensionering av den nya tandvårdsadministrationen genomförs utbildning av såväl den egna personalen (handläggare och specialister) som vårdgivare och vårdgivarnas systemleverantörer. Utbildning sker dels i form av e-learning, dels i klassrumsundervisning. Grundläggande utbildning erbjuds även via Försäkringskassans ordinarie portal för tandvården. Ytterligare utbildningsinsatser planeras till under hösten 2008.

En särskild kommunikationsstrategi för informationsspridning har utarbetats i samverkan med bl.a. företrädare för vårdgivarna, vars branschorganisationer också deltar vid spridning av information om det nya tandvårdsstödet. Vårdgivarnas systemleverantörer svarar för informationen till tandläkarna avseende patient- och journalsystemens handhavande.

En särskild informationskampanj riktad till tandläkarna ska genomföras på flera orter i landet.

Statskontorets bedömning

Bemanningsituationen och kompetensförsörjningen i projektet har trots en betydande personalomsättning, inte minst på nyckelfunktioner, i vissa avseenden förbättrats sedan Statskontorets föregående granskning. Tillgången till kompetens när det gäller IT-utvecklingen har i huvudsak säkrats genom anlitaandet av externa leverantörer.

Det bör noteras att Försäkringskassan för närvarande har begränsad applikationskompetens för de IT-lösningar som tas i drift (såväl beträffande grundsystemet SAP/ RuleBurst som för tandvårdsapplikationen som sådan). Mot denna bakgrund är avsikten att Leverantören under resterande del av 2008 kommer att svara för det s.k. applikationsunderhållet samtidigt som Försäkringskassan ges förutsättningar för uppbyggnaden av egen kompetens i dessa delar. Trots att Försäkringskassan har viss kompetens när det gäller drift av SAP-lösningar bedömer Statskontoret, i likhet med Försäkringskassan, att det tills vidare föreligger behov av externt stöd även på detta område.

Statskontoret noterar att det för närvarande pågår en rekrytering till den enhet för standardssystem som på sikt ska utgöra ett kompetenscentrum för hantering av de frågor som aktualiseras genom införandet av standardssystem enligt Försäkringskassans strategi.

Vid sidan av IT-stödet bedömer Statskontoret att övriga förberedelseåtgärder i fråga om organisation, bemanning, utbildning och information m.m. i allt väsentligt kommer att vara tillräckligt utvecklade och etablerade i samband med driftstarten den 1 juli.

Enligt Statskontorets bedömning förfaller genomförda och pågående åtgärder att skapa förutsättningar för en effektiv administration av tandvårdsstödet. Statskontoret utgår från att Försäkringskassan genomför de korrigeringar som aktualiseras i fråga om bl.a. bemanning, kompetens, organisation och administrativa rutiner i takt med att erfarenheter från den nya försäkringen har vunnits. Statskontoret utgår även från att Försäkringskassan, när väl reformen har genomförts, löpande följer upp tandvårdsadministrationens effektivitet och kostnader.

7 Kostnader och finansiering

Försäkringskassan beräknade i ett inledande skede av förberedelsearbetet införandekostnaderna för tandvårdsstödet till 62,2 miljoner kronor fördelade på åren 2007 och 2008. För motsvarande period uppskattade Försäkringskassans i sin föregående rapport till regeringen i december 2007 enbart investeringskostnaderna till drygt 224 miljoner kronor.

I den nu aktuella lägesrapporten redovisar Försäkringskassan projektbudgeten för år 2008. Enligt denna bedöms projektkostnaderna för året uppgå till

186,8 miljoner kronor, varav 170,2 miljoner lånefinansieras och 16,6 miljoner anslagsfinansieras. För samma år bedöms kostnaderna för IT-utvecklingen uppgå till 158 miljoner kronor medan övriga projektkostnader bedöms uppgå till 28 miljoner kronor.

Tandvårdsadministrationen driftbudget för 2008 uppgår till 135,3 miljoner kronor.

Försäkringskassan anger i sin nu aktuella lägesrapport att kostnaderna för det första införandet (release 1) överskrider fastställd budget. De skäl som anges är ändrade, utökade eller icke inplanerade IT-insatser jämfört med tidigare planer. Som ytterligare skäl anges dels att standardsystemets (dvs. SAP) fördelar inte kan utnyttjas fullt ut, dels interna krav på funktionalitet i Försäkringskassans övriga IT-system. Dessutom har de stora volymerna övertid verkat kostnadsdrivande.

Leveransavtalet (Accenture) löper från januari 2008 till dess leveranser skett enligt träffad överenskommelse, dock senast t.o.m. juni 2009. Betalning sker kvartalsvis i förskott.

Enligt budgetpropositionen för år 2007 får Försäkringskassans kostnader som uppkommer under 2007, och som inte belastar låneramen, finansieras via beviljad anslagskredit. Försäkringskassan kompenseras för dessa kostnader (vid tidpunkten beräknade till 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 (vid tidpunkten beräknade till 28,5 miljoner kronor) förs medel till Försäkringskassan. Enligt propositionen avser regeringen att återkomma med en slutlig reglering då de samlade kostnaderna har klarlagts.

Statskontorets bedömning

Kostnaderna för förberedelsearbetet blir väsentligt högre än vad som framkommit av Försäkringskassans tidigare redovisningar till regeringen. Försäkringskassan redovisar dock inte i sin nu aktuella lägesrapport några närmare bedömningar rörande de totala utvecklingskostnaderna fram t.o.m. driftsättningen av release 2 i november månad. Inte heller redovisas en samlad bedömning rörande kostnaderna för den framtida tandvårdsadministrationen i sin helhet.

Statskontoret utgår från att Försäkringskassan återkommer till regeringen i samband med slutrapporten i september månad med en fullgod ekonomisk uppföljning och kostnadsredovisning.

Utvecklings och införandekostnader

Den projektbudget som lagts fast efter genomförda förändringar i projektet (februari 2008) bedöms, enligt de uppgifter Statskontoret tagit del av, nu överskridas med cirka 26 miljoner kronor och att de totala kostnaderna för

tandvårdsstödet i sin helhet ökar med 120 miljoner kronor jämfört med tidigare bedömningar. Viktiga orsaker till kostnadsökningarna utgörs av att den tidigare bedömningen (62,7 mnkr. exkl. moms) inte omfattade kostnader för SAP/RuleBurst, programlicenser och kostnader för hårdvara. Dessutom bedöms kostnaderna bli högre än tidigare beräkningar när det gäller bl.a. utveckling av gränssnitt, iLog, tester och utvecklingen av prisportalen. Kostnader för ändringar eller tillkommande funktionalitet m.m. ligger utanför det s.k. kostnadsestimat som redovisats från Leverantören och som legat till grund för träffat leveransavtal.

Enligt Statskontoret beror de ökade kostnaderna till del på en ökad precision i bedömningarna, men framför allt på den nya inriktningen med ett helhetsåtagande från en extern leverantör i kombination med vald produkt/teknisk plattform.

Försäkringskassans redovisade kostnadsuppskattningar är såväl ofullständiga som osäkra. Redan vid Leverantörens första estimat konstaterades ett behov av tillkommande utvecklingsinsatser. Kostnadsuppskattningarna har inte heller omfattat samtliga leverantörer och erforderliga insatser för den nya tekniska miljön och dess integration med Försäkringskassans befintliga system. Betydande kostnader regleras inte heller i gällande leveransavtal. Därtill ska även läggas kostnader för övriga konsulter insatser.

Statskontorets noterar vidare att Försäkringskassans avtal med Leverantören omfattar moment som normalt sett⁴ inte ingår i de avrop som görs med stöd av ramavtal inom den offentliga sektorn. Som exempel kan nämnas kvartalsvis förskottsbetalning, samma ersättningsnivå oavsett konsulternas kompetensnivå samt att kunden svarar för konsulternas expenser på kundens normala stationeringsort för uppdraget, i det här fallet kostnader för bl.a. utomeuropeiska resor i betydande omfattning. Det avtal som slutits innebär att Leverantören trots förmånliga ekonomiska villkor och utan ekonomiskt tak för avtalets omfattning i praktiken står utan ekonomisk risk. Enligt Statskontoret finns det skäl för Försäkringskassan att pröva förutsättningarna för en omförhandling av avtalet.

Såvitt Statskontoret kan förstå är huvudorsaken till att ett avtal av denna karaktär över huvud taget har träffats att Försäkringskassan, vid den aktuella tidpunkten, befann sig i betydande tidsnöd och dessutom redan i praktiken (beroende på Leverantörens inledande insatser och kunskaper om tänkt systemlösning) helt beroende av Leverantören för att systemet skulle kunna levereras enligt tandvårdsreformens krav.

Möjligheterna att bedöma kostnaderna för tandvårdsreformen i sin helhet begränsas – vid sidan av svårbedömda utvecklingskostnader – av att För-

⁴ Jfr. de ramavtal som tecknats av Statskontoret och senare Verva för statsförvaltningens räkning där myndigheterna kan avropa tjänster till förutbestämda villkor.

säkringskassan i sin lägesrapport till regeringen inte närmare redovisar bedömningar rörande kostnaderna för den framtida administrationen av tandvårdsförsäkringen. Statskontoret har därmed inte haft tillgång till underlag för bedömningar i de delar av sitt uppdrag som rör de framtida administrationskostnaderna. Dock indikerar den i huvudsak oförändrade dimensioneringen av personalstyrkan en, jämfört med dagsläget, oförändrad omfattning av tandvårdsadministrationen.

Särskilt om finansieringen

Omorienteringen av förberedelsearbetet kan även få betydelse när det gäller formerna för finansiering. I och med att den valda plattformen på sikt förväntas utgöra basen i Försäkringskassans tekniska infrastruktur finns det skäl att uppmärksamma fördelningen av kostnaderna mellan å ena sidan Tandvårdsprojektet (med särskild finansiering över statsbudgeten) och övriga tillämpningar inom ramen för Försäkringskassan förändringsarbete å den andra (finansierade inom ramen för Försäkringskassans ordinarie anslag). Enligt Statskontoret finns det därmed risk för att Tandvårdsprojektet får bära kostnader för Försäkringskassans förnyelse av den tekniska infrastrukturen på ett icke avsett sätt. Statskontoret saknar Försäkringskassans bedömningar i dessa frågor.

Resursmässiga effekter i övrigt

Den nya tandvårdsadministrationen, inklusive det nya IT-stödet, tycks inte medföra några rationaliseringar i termer av minskad bemanning och kostnadsminskningar. De resurser som frigörs, främst genom en minimering av antalet förhandsprövningar, kommer istället att utnyttjas för främst efterkontroller och annan uppföljningsverksamhet. De NFC som i den nya organisationen har att svara för administrationen av det nya tandvårdsstödet dimensioneras, som nämnts, i huvudsak som i dagsläget.

8 Risker och riskhantering

I sin lägesrapport anger Försäkringskassan att en reservplan har utarbetats i syfte att möta eventuella störningar baserade på ett antal riskscenarier. Av rapporten framgår dock inte vilka dessa scenarier är och än mindre hur eventuella störningar ska mötas och med vilka åtgärder.

Statskontoret har dock under granskningens gång tagit del av ytterligare underlag avseende reservplanens innehåll. Planen har utformats med utgångspunkt i ett antal risker och hotbilder där varje risk värderas med utgångspunkt i bedömd skada. Till varje identifierat riskscenario finns knutet ett antal åtgärder, allt ifrån korrigeringar i IT-systemet, vårdgivarnas inrapportering via webbportal till mer långtgående åtgärder och – ytterst – en i huvudsak manuell hantering av försäkringen.

Statskontorets bedömning

De risker som föreligger kan i hög grad hänföras till den betydande tidspress som uppstått och som i huvudsak har sin grund i Försäkringskassans beslut om grundläggande förändringar i förberedelsearbetet, dessutom i ett ytterst sent skede.

Att hantera risker och osäkerheter är i det nuvarande skedet ytterst angeläget. Beredskap måste finnas för att säkerställa att tandvårdsreformen kan träda i kraft trots eventuella störningar och oförutsedda händelser.

Statskontoret utgår från att Försäkringskassans reservplanering rymmer åtgärder för att möta bl.a. följande tänkbara störningar:

- Brister i vårdgivarnas förmåga att via sina system överföra patient- och behandlingsuppgifter till Försäkringskassan.
- Brister i Försäkringskassans förmåga att ta emot/bearbeta data (funktionella problem, tekniska problem eller bristande kapacitet/prestanda).
- Brister i Försäkringskassans (linjeorganisationens) förmåga att utveckla ändamålsenliga rutiner för handläggning av det nya tandvårdsstödet.
- Brister med avseende på administrationens organisering, personalens kompetens, dimensionering, m.m.

En reservlösning som särskilt bör uppmärksammas bör ta sin utgångspunkt i ett scenario där vårdgivarna inte förmår rapportera behandlingsuppgifter via sina journalsystem. Reservlösningen vid en sådan händelse utgörs, såvitt Statskontoret kan förstå, av den webbportal som utvecklas inom ramen för huvudalternativet. Lösningen innebär i första hand att vårdgivarnas informationslämnade säkerställs, att avräkningar mot tandvårdscheck och högkostnadsskydd kan göras och att utbetalningar till vårdgivarna kan effektueras. Denna reservlösning förutsätter att tandvårdssystemets grundfunktionalitet svarar mot reformens regelverk, att integrationen mellan ny teknik och Försäkringskassan befintliga systemmiljö fungerar och att systemet svarar upp mot Försäkringskassans ordinarie säkerhetsarrangemang, prestandakrav m.m.

Andra och betydligt allvarigare scenarier – om än mindre sannolika – är att vårdgivarna inte kan lämna tillförlitliga uppgifter, att säkerheten sviktar, att svarstiderna blir oacceptabelt långa, att beräkningar rörande tandvårdschecken och högkostnadsskyddet inte kan ske och att utbetalningar inte kan genomföras på ett säkert sätt. För att möta sådana allvarliga händelser krävs mer eller mindre omfattande inslag av manuell hantering, vilket ökar sannolikheten för att regelverket, t.ex. när det gäller beräkning av tandvårdschecken och högkostnadsskyddet, inte fullt ut kan följas. Detta ställer i sin tur krav på att nödvändiga korrigeringar måste kunna göras i efterhand.

Ett yttersta risksscenario som Försäkringskassan har att förhålla sig till, även om sannolikheten är låg, utgörs av en händelseutveckling som närmast är att likna vid ett katastrofsituation⁵. En sådan situation skulle kännetecknas av att Försäkringskassans IT-system inte kan ta emot och bearbeta patient- och behandlingsuppgifter och att ersättningar till vårdgivarna inte kan effektueras.

9 Avslutande synpunkter

Regeringen har gett uttryck för intentionen att ingående följa upp tandvårdsreformen. Såvitt Statskontoret kan förstå bör detta även innebära att effektiviteten i Försäkringskassans tandvårdsadministration följs upp.⁶ Enligt Statskontoret är det angeläget att de kontrollstationer som aviserats definieras med avseende på innehåll och därmed även på behovet av statistik och annat underlag. Krav av detta slag bör naturligtvis riktas till Försäkringskassan när det gäller reformens utfall och till Socialstyrelsen när det gäller utvecklingen av tandhälsan.

En uppföljning av tandvårdsreformen bör vidare omfatta effekterna för vårdgivarna, inte minst med avseende på målsättningen att minska vårdgivarnas administrativa börda. Därtill finns det skäl att se över vilka konsekvenserna blivit för vårdgivarnas systemleverantörer med avseende på konkurrens och marknadssituation i övrigt.

De totala kostnaderna och finansieringen av tandvårdsreformen bör följas upp. En uppföljning av kostnaderna bör även inkludera en utvärdering av tecknade leverantörsavtal.

Statskontoret har i denna granskning inte värderat den tekniska plattform som valts utan tar Försäkringskassans beslut i dessa delar som en utgångspunkt för granskningen av Försäkringskassans förberedelsearbete inför tandvårdsreformen. Statskontoret förutsätter dock att Försäkringskassan noga följer upp införandet av den nya plattformen, inklusive de produktval som gjorts. En analys i dessa delar bör särskilt ta fasta på de tänkbara konsekvenserna, inklusive kostnaderna, av det strategiska beslutet att lägga den nya plattformen som grund för fler försäkringstillämpningar inom Försäkringskassan.

⁵ Försäkringskassan har för sin ordinarie IT-verksamhet en katastrofplanering, bl.a. i händelse av att ersättningar från socialförsäkringssystemen inte kan betalas ut. Olika rutiner med inslag av manuell hantering och begränsade möjligheter till kontroller m.m. förutsätts i sådana situationer träda in.

⁶ Statskontoret har i denna rapport och enligt regeringens uppdrag bedömt om de åtgärder som vidtagits ger *förutsättningar* för en effektiv administration av tandvårdsstödet. I ett nästa steg finns det naturligtvis skäl att följa upp reformens resultat, bl.a. i termer av kostnader och administrationens effektivitet m.m.



2008-05-22

Dnr 2006/158-5

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