



2006/158-5

Införande av ett nytt tandvårdsstöd

Granskning av Försäkringskassans
förberedelsearbete
Slutrapport: Status i september 2008





MISSIV

DATUM
2008-08-15
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 Slutrapport

I bifogad promemoria redovisar Statskontoret sina synpunkter beträffande Försäkringskassans förberedelsearbete inför och den närmaste tiden efter tandvårdsreformens ikraftträdande den 1 juli 2008.

Denna granskning är den fjärde och sista i raden enligt regeringens uppdrag till Statskontoret. Underlaget för granskningen utgörs främst av den slutrapport som Försäkringskassan överlämnat till regeringen (Socialdepartementet) den 1 maj 2008.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och avdelningsdirektör Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Anders Dager

Införande av ett nytt tandvårdsstöd

Granskning av Försäkringskassans förberedelsearbete

Slutrapport: Status i september 2008

1 Sammanfattande bedömning

Statskontorets har regeringens uppdrag att granska Försäkringskassans förberedelser inför genomförandet av ett nytt grundstöd för tandvård. Det ursprungliga uppdraget har genom regeringens beslut förlängts till att omfatta en slutrapport senast den 15 september 2008.

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.

Statskontoret konstaterar att förberedelsearbetet har bedrivits med stort engagemang från samtliga berörda. Trots besvärande tidspress, delvis som en följd av Försäkringskassans omorientering av arbetet hösten 2007, uppnådde Försäkringskassan och övriga parter de resultat i förberedelsearbetet som krävdes för att tandvårdsreformen skulle kunna träda ikraft som planerat den 1 juli 2008. Den knappa tiden har dock medfört att förberedelserna inte kunnat genomföras med den omsorg och kvalitet som varit önskvärd. Detta har fått negativa konsekvenser för samtliga berörda aktörer och för de lösningar som hittills har tagit i bruk.

De lösningar som togs i drift den 1 juli 2008 omfattar vad som oundgängligen krävs för administrationen av det nya tandvårdsstödet. Det gäller IT-stödet, men även utformningen och bemanningen av en ny organisation, etableringen av de odontologiska rådgivarna, utbildningsinsatser, utformningen av nya kontrollfunktioner m.m. Resterande delar, bl.a. portalen för prisjämförelser, är ännu under utveckling och driftsätts senare under hösten.

Den korta tid som förflutit sedan den första driftsättningen av det nya tandvårdsstödet, med intrimning av rutiner hos såväl Försäkringskassan som vårdgivarna och deras systemleverantörer, gör att det ännu är för tidigt att dra några bestämda slutsatser beträffande förberedelsearbetets resultat. En slutlig bedömning måste därför anstå till dess tandvårdssystemet i sin helhet har införts och fler erfarenheter har vunnits.

Betydande framgång, barnsjukdomar eller kaos? Statskontoret konstaterar att det råder vitt skilda uppfattningarna om förberedelsearbetet, vilket i hög

grad återspeglar de berörda aktörernas skilda perspektiv. Samtidigt som Försäkringskassan beskriver resultatet som en framgång framförs omfattande kritik från vårdgivare (privata och offentliga) och deras leverantörer av de s.k. journalsystemen. Kritiken rör allt från reformen som sådan, delar av regelverket och dess tolkning till den samlade IT-lösning som tagits i drift (prestanda, kvalitet, tillgänglighet m.m.). Stark kritik riktas även mot Försäkringskassans supportorganisation och att Försäkringskassan inte i tillräcklig utsträckning har lämnat stöd och vägledning till vårdgivarna och deras systemleverantörer. Dessutom har Försäkringskassan inte tillhandahållit en adekvat testmiljö för korrigeringar och fortsatt utveckling av journalsystemen. Till detta ska läggas kritik i fråga om bristande samverkan och otillräcklig information.

Enligt Statskontoret tyder den framförda kritiken på att Försäkringskassan har underskattat komplexiteten i de lösningar som sammantaget utvecklats och att myndigheten inte har ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt en väl fungerande, kostnadseffektiv och säker helhet bestående av Försäkringskassans och vårdgivarnas journalsystem i samverkan. Även behovet av en väl utvecklad support för vägledning och rådgivning i frågor rörande såväl IT-stödet som försäkringstillämpning har uppenbarligen missbedömts. Försäkringskassans initialt uttalat höga ambitionerna när det gäller partnersamverkan, delaktighet och dialog har inte fullföljts och därmed heller inte svarat mot samverkande parter förväntningar.

Det bör i detta sammanhang beaktas att det här är fråga om ett helt nytt regelverk med en för socialförsäkringsområdet nära nog unik konstruktion i kombination med ett nytt IT-stöd, nya administrativa rutiner och en ny organisation. Detta har inneburit en betydande omställning för de enskilda vårdgivarna, vilket naturligtvis har medfört högt ställda krav på stöd, vägledning och väl fungerande administrativa lösningar.

Sammantaget utgör bristerna och den framförda kritiken den för dagen största risken när det gäller främst vårdgivarnas tilltro till den nya försäkringen. Dessutom riskerar de lösningar som driftsats medföra långsiktigt och stadigvarande höga kostnader, inte minst vad gäller förvaltningen av IT-stödet.

Statskontoret förutsätter att de fel och brister som hittills uppmärksammats hos Försäkringskassan löpande åtgärdas. Försäkringskassan bör snarast vidta åtgärder beträffande sin supportorganisation (dimensionering, kompetens och ansvar) Därtill bör vårdgivarnas systemleverantörer omgående erbjudas en testmiljö för korrigeringar och fortsatt utveckling av journalsystemen. Såvitt Statskontoret kan förstå har Försäkringskassan helt nyligen (2008-09-05) erbjudit systemleverantörerna vissa testmöjligheter.

Försäkringskassan bör vidare omgående utveckla den fortsatta dialogen och samverkan med företrädare för vårdgivarna och deras systemleverantörer. I

detta ingår även att Försäkringskassans information om bl.a. regelverk, systemets status, identifierade fel och vidtagna åtgärder m.m. bör förbättras för att kunna uppfattas som relevant, heltäckande och tillförlitlig.

Givet att Försäkringskassan vidtar ett antal åtgärder inom bl.a. ovan nämnda områden, att systemleverantörerna genomför nödvändiga rättningar och vidare utvecklingsinsatser samtidigt som vårdgivarna blir allt mer förtrogna med det nya regelverket och det nya IT-stödet bedömer Statskontoret att situationen successivt kommer att stabiliseras. Detta motsägs inte av att det fortsatt finns behov av en hög beredskap för att möta mer eller mindre allvarliga störningar.

Kostnaderna för förberedelsearbetet har blivit väsentligt högre jämfört med Försäkringskassans tidigare bedömningar. De kostnadsökningar som skett har, enligt Statskontorets bedömning, till övervägande del sin grund i Försäkringskassans omorientering¹ av förberedelsearbetet under pågående utveckling hösten 2007. Enligt Statskontoret redovisar Försäkringskassan i sin slutrapport till regeringen inte kostnaderna och inte minst kostnadsökningarna på ett tillfredsställande sätt.

Enligt Statskontoret råder risk för fortsatt ökande utvecklingskostnader och framtida höga och stadigvarande kostnader för förvaltningen av Försäkringskassans nya IT-stöd och den tekniska plattform som införts. Statskontoret utgår från att Försäkringskassan vidtar åtgärder för att stärka kostnadskontrollen av sina IT-projekt.

Sammanfattningsvis bör i första hand följande åtgärder vidtas:

- Fortsatta korrigeringar, rättningar och utvecklingsinsatser (Försäkringskassan och vårdgivarnas systemleverantörer).
- En fullgod testmiljö bör snarast erbjudas vårdgivarna och deras systemleverantörer (Försäkringskassan).
- Utveckling och anpassning av support, stöd och vägledning (Försäkringskassan).
- Utveckling av kommunikationsstrategi, information och partnersamverkan (Försäkringskassan).
- Förbättrad ekonomisk redovisning och kostnadskontroll (Försäkringskassan).

Försäkringskassans tandvårdsprojekt ska enligt gällande planer avvecklas det kommande årsskiftet. Därmed överförs ansvaret för tandvårdsadministrationen, inklusive fortsatta utvecklingsinsatser, fullt ut till Försäkringskassans ordinarie organisation.

¹ Beslut om ny teknisk plattform och uppdrag till extern leverantör att ansvara för den total IT-utvecklingen.

Statskontoret utgår från att såväl förberedelsearbetet som reformen som sådan vid lämpliga tillfällen blir föremål för uppföljningar och utvärderingar i flera olika avseenden. Inte minst bör de omfattande kostnaderna för det samlade förberedelsearbetet redovisas och analyseras.

Försäkringskassans slutrapport till regeringen den 1 september 2008 har, för att utgöra ett mer fylligt underlag för denna granskning, kompletterats av Statskontoret genom bl.a. ett betydande antal intervjuer med nyckelpersoner i arbetet. Därtill har Statskontoret gjort en särskild genomgång av konstaterade fel och brister i 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 inriktningen att granska Försäkringskassans arbete med att förbereda införandet av den tandvårdsreform som regeringen aviserat i budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1).

Enligt regeringens uppdrag 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.

Som en följd av att regeringen beslutat att senarelägga Försäkringskassans slutrapportering beslutade regeringen den 18 juni 2008 att även senarelägga Statskontorets slutrapport till den 15 september samma år.

De synpunkter och iakttagelser som redovisas i det följande grundar sig främst på den slutrapport (dnr. 59300-2007) som Försäkringskassan har överlämnat till regeringen den 1 september 2008. Därutöver har Statskontoret tagit del av projektdokumentation och genomfört ett större antal intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, Leverantören² och vårdgivarnas systemleverantörer. Kontakter har även tagits med företrädare för vårdgivarnas organisationer (Privattandläkarna och Tjänstetandläkarna). För att ytterligare komplettera underlaget har Statskontoret därtill gått igenom konstaterade fel och brister i IT-stödet sedan den första driftstarten.

² 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.

Diskussioner har återkommande förts med Socialdepartementet under arbetets gång.

Försäkringskassan har getts möjligheter att sakgranska ett utkast till denna rapport och också inkommit med synpunkter.

3 Bakgrund

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 nytilträdde regeringen en delvis förändrad inriktning för ett reformerat tandvårdsstöd med innebörden 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 linje med regeringens intensioner redovisade Tandvårdsutredningen (dir 2005:136) under år 2006 förslag rörande utformningen av en ny tandvårdsförsäkring i två delbetänkanden och i ett slutbetänkande i maj 2007.³

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

I föregående delrapporter har Statskontoret redovisat sina synpunkter. Dessa kan övergripande sammanfattas enligt följande:

- Vidtagna åtgärder bedöms kunna ligga till grund för utformning av en effektiv administration av tandvårdsstödet samt goda möjligheter att använda IT-stödet för avsedda statistikändamål. Denna bedömning gäller under förutsättning att ett antal risker kunde hanteras och elimineras.
- En stark tidspress för såväl Försäkringskassan som vårdgivarnas systemleverantörer.
- Ett omfattande och ambitiöst bedrivet förberedelsearbete (IT, organisation, nya handläggningsrutiner, bemanning, information och kompetensutveckling m.m.).

³ 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).

- De grundläggande förändringar som Försäkringskassan genomförde i förberedelsearbetet när det gäller främst val av ny teknisk plattform/produkt, förändrad organisation och bemanning samt nya arbetsformer skedde i ett ytterst sent skede och medförde förseningar och ökade risker i arbetet. Dessutom bedömdes anlita en extern systemleverantör med ett helhetsåtagande beträffande IT-utvecklingen, i kombination med valet av en ny plattform/produkt, leda till kostnadsökningar. Försäkringskassan, å sin sida, motiverade den nya inriktningen främst av behovet av att säkerställa resurser för myndighetens totala förändringsarbete.
- En reservplan, bör öka beredskapen för temporära lösningar utifrån olika tänkbara riskscenarier.
- Betydligt ökade kostnader jämfört med Försäkringskassans tidigare bedömningar.
- Betydande resurs- och kompetensbehov med ett mycket stort konsultberoende.

Dessa bedömningar kvarstår trots att resultaten av Försäkringskassans förberedelsearbete och det anpassningsarbete som utförts av vårdgivarnas systemleverantörer har medgett att tandvårdsreformen kunnat träda i kraft som planerat.

4 Aktuell situation och Statskontorets bedömningar

4.1 Försäkringskassans slutrapport till regeringen

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. Kravet på elektroniska uppgiftslämnande har ställt betydande krav på anpassning av vårdgivarnas s.k. journalsystem. Även arbetsmetoderna skiljer sig delvis från andra försäkringsförmåner, bl.a. genom den starka betoningen av efterkontroller. Tandvårdsförsäkringens i dessa avseenden unika konstruktion ställer naturligtvis särskilda krav på samtliga berörda aktörer, dvs. förutom Försäkringskassan även vårdgivarnas systemleverantörer och vårdgivarna. Tandvårdsprojektet har inom Försäkringskassan kommit att betraktas som något av en pilotverksamhet inom ramen för uppbyggnaden av den nya Försäkringskassan (FK 2.0).

I samband med att reformen trädde i kraft övertog Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) uppgiften att besluta om reglerna för ersätt-

ningsberättigad tandvård och referenspriser i det statliga tandvårdsstödet. Från samma tidpunkt svarar Försäkringskassan för normering och utarbetande av vägledningar och riktlinjer m.m. Till detta ska läggas att det inom Socialdepartementet har inrättats en särskild grupp för uppföljning, revidering och korrigering av regelverket samt andra grupperingar (åtgärdsgrupper) med företrädare för Socialdepartementet, Försäkringskassan, TLV, Privattandläkarna och Tjänstetandläkarna.

I sin slutrapport till regeringen den 1 september redogör Försäkringskassan för förberedelsearbetet och den nya tandvårdsadministrationen, inklusive frågor rörande statistiskt uppgiftslämnande avseende bl.a. tandvårdskostnader och tandhälsa.

Försäkringskassan konstaterar, med utgångspunkt i regelverket för det statliga tandvårdsstödet, att uppnådda resultat av förberedelsearbete har medgett att tandvårdsreformen kunde träda i kraft som planerat den 1 juli 2008.

Statskontorets bedömning

Den sjuksidiga slutrapport som Försäkringskassan redovisat till Socialdepartementet ger en översiktlig bild över den aktuella situationen. Redovisningen speglar strikt Försäkringskassans förberedelsearbete för sin egen verksamhet snarare än den helhet som utgörs av samverkande parter inom ramen för en i hög grad integrerad IT-lösning och administration med ömsesidiga beroenden. Den bild som ges beaktar inte och kommenterar heller inte den omfattande kritik och oro som uttrycks från vårdgivarhåll och deras systemleverantörer. Dessutom omfattar inte Försäkringskassans slutrapport en fullgod ekonomisk redovisning.

Även om tandvårdsreformen har trätt i kraft och den nya tandvårdsadministrationen har inlett sitt arbete är det ännu för tidigt att slutligt bedöma förberedelsearbetets resultat. Oförutsedda händelser av vitt skilda och av mer eller mindre allvarligt slag kan inte uteslutas. Statskontoret saknar i Försäkringskassans slutrapport en närmare bedömning av vilka risker som ännu föreligger.

Enligt Statskontorets bedömning utgör organiseringen av NFC en grund för en effektiv administration. Vad gäller IT-stödet och samverkan med berörda parter återstår dock åtgärder innan det fullt ut kan anses finnas förutsättningar för en effektiv verksamhet. Det återstår bl.a. klargöranden beträffande de totala utvecklingskostnaderna och kostnaderna för fortsatt drift och förvaltning av reformen för att effektiviteten i dessa delar skall kunna bedömas.

Statskontoret bedömer att det finns goda möjligheter att använda IT-stödet för avsedda statistikändamål. Det bör dock observeras att dessa lösningar

ännu inte tagits i full drift varför en slutlig bedömning även i dessa delar måste anstå.

4.2 IT-stödet

Det nya tandvårdsstödet inom Försäkringskassan som byggts med affärs-systemet SAP⁴ som grund förutsätter en nära samverkan/integration med dels vårdgivarnas journalsystem, dels den nya regelmotorn (RuleBurst) för de försäkringsmässiga beräkningarna och kontrollerna och dels Försäkringskassans ordinarie system för spridning och hämtning av data (SHS), integrationsplattformen (ESB) samt övriga rutiner för bl.a. säkerhet (bl.a. iLog). Systemet har inordnats i Försäkringskassans driftmiljö för Internetbaserade tjänster och den tekniska plattform som utformats för det utbetalningssystem (baserat på SAP) som driftsats efter att ha varit i provdrift under drygt ett år. Självva utbetalningarna sker genom Försäkringskassans ordinarie utbetalningssystem Agresso.

Försäkringskassans IT-stöd samverkar med och är ömsesidigt beroende av inrapporteringar från vårdgivarna och deras journalsystem eller via en webportal som tillhandahålls av Försäkringskassan. Sedan driftstart har den absolut övervägande delen av transaktionerna till Försäkringskassan (cirka 95 %) rapporterats via journalsystemen (75 % av vårdgivarna är användare av journalsystem).

Vårdgivarnas journalsystem måste självfallet räknas som en del av den samlade systemlösningen. För närvarande finns sju kvalitetsgodkända system för anslutning till Försäkringskassans IT-stöd för tandvården, varav tre har godkänts med vissa förbehåll.

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. Såvitt Statskontoret känner till finns det risk att båda dessa projekt försenas, från planerad driftstart i november 2008 till maj 2009.

Införandet av det nya systemet sker i flera steg. Den första version som införts den 1 juli 2008 (release 1) omfattar 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

⁴ Försäkringskassan benämner SAP som ett standardsystem. Det bör, för att undvika missförstånd, understrykas att det här inte är fråga om ett standardsystem för tandvårdsadministrationen. Detta illustreras tydligast genom att all IT-baserad tillämpning av regelverket sker i en helt annan produkt (regelmotor) som utgör en komponent i den samlade IT-arkitekturen för det nya stödet.

tandhälsoregistret.⁵ Kvarvarande funktionalitet, bl.a. en prisjämförelseportal (vårdgivarnas prislistor), utvidgade kontroller och statistik för bl.a. Försäkringskassans interna uppföljning, utökade självbetjäningstjänster samt vissa stödfunktioner för korrigeringar och manuell handläggning, införs i november 2008 (release 2).

Utvecklingen av release 1 och 2 har delvis skett parallellt. Omfattningen av release 2 har, såvitt Statskontoret kan förstå, nyligen begränsats genom att de delar som inte är absolut nödvändiga förs till senare införanden och uppdateringar efter det att Tandvårdsprojektet har avvecklats det kommande årsskiftet.

Statskontorets bedömning

Uppnådda resultat (release 1)

Det IT-stöd som utvecklats inom Försäkringskassan förutsätter, utöver den s.k. webbportalen, en nära samverkan med vårdgivarnas IT-stöd (journal-system). Sammantaget ingår, inte minst sett ur användarnas perspektiv, systemen i en i hög grad integrerad helhet med ömsesidiga beroenden.

Det övergripande resultat som hittills uppnåtts har, trots uppmärksammade störningar och instabilitet, medfört att vårdgivarna har kunnat ansluta sig till försäkringen, att behandlings- och patientinformation har kunnat överföras och registreras (via vårdgivarnas journalsystem eller den tandvårdsportal som Försäkringskassan har tillhandahållit) samt att utbetalningar har kunnat ske enligt det nya regelverket. Därmed har de mest grundläggande kraven för införande av det nya statliga tandvårdsstödet uppfyllts.

Driftsättningen inom Försäkringskassans IT-avdelning i Sundsvall har i huvudsak genomförts planenligt om än under stark tidspress. Uppmärksammade driftstörningar, bristande stabilitet och kvalitetsproblem kommer, enligt Statskontorets bedömning, att successivt kunna åtgärdas. Även problem av handhavandekaraktär kommer att avta i takt med ökade kunskaper om och erfarenheter av såväl det nya regelverket som det nya IT-stödet.

Även vårdgivarnas journalsystem har i varierande grad varit behäftade med fel och brister efter driftstart. Dessa fel måste självfallet åtgärdas. Samtidigt finns det skäl att understryka att frågan om var felen ligger, dvs. i vilken utsträckning de kan hänföras till Försäkringskassans system eller respektive journalsystem, naturligtvis är av underordnad betydelse för den enskilde vårdgivarens uppfattning och upplevelse av det nya tandvårdsstödet.

⁵ Försäkringskassans uppgiftslämnande till Socialstyrelsen regleras i Förordning (2008:194) om tandhälsoregister 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

Statskontoret noterar att Försäkringskassan i sina tidigare bedömningar har underskattat volymerna och därmed den förväntade belastningen på systemet, vilket fått till konsekvens att systemet i viss mån har underdimensionerats med vissa prestandaproblem som följd. Exempelvis beräknades volymerna avseende sökning av patientinformation generera högst 180 000 databasfrågor per dygn, vilket kraftigt understiger hittills konstaterade utfall motsvarande cirka 480 000 frågor per dygn. Statskontoret kan ha förståelse för svårigheterna att i förväg bedöma belastningen med utgångspunkt i en helt ny reform och särskilt svårigheterna att bedöma användarnas beteendemönster i en helt ny situation baserad på elektroniskt informationsutbyte.

Enligt Försäkringskassan har 976 470 patientbesök registrerats från den 1 juli till den 5 september. Statskontoret ställer sig något frågande inför denna uppgift med tanke på att detta skulle innebära att cirka 20 % av den normalt sett årliga tandvårdskonsumtionen skulle ha skett under denna ytterst begränsade tid, som dessutom rymmer en semesterperiod.⁶

Kundtjänsten för partners (KCP) har mottagit drygt 22 000 samtal från vårdgivare och leverantörer. Under samma period har över 850 IT-supportärenden registrerats.

Statskontoret noterar vidare att den betydande tidspress som rått, bl.a. som en följd av Försäkringskassans beslut om ny teknisk plattform under redan pågående utvecklingsarbete, fått som konsekvens att betydande avsteg har gjorts från Försäkringskassans interna metodik och etablerade rutiner för applikationsutveckling, tester och driftsättning.

När det gäller utvecklingsarbetet i stort förefaller Försäkringskassan ha fokuserat på sina egna lösningar men inte tagit tillräckligt ansvar för en väl fungerande helhet. Ett uttryck för detta är att Försäkringskassan pekar på en betydande framgång i arbetet samtidigt som vårdgivarnas systemleverantörer framför allvarlig kritik i fråga om oklara förutsättningar och sent beslutsfattande från Försäkringskassan i frågor av systempåverkande karaktär.

Dessutom – vilket uppfattas som långt allvarligare – har leverantörerna inte i tillräcklig utsträckning haft tillgång till en adekvat testmiljö för nödvändiga korrigeringar och fortsatt utveckling efter driftstart. Detta förhållande bedöms i hög grad ha bidragit till flera av de problem som påtalats från vårdgivarnas systemleverantörer såväl innan som efter driftstart.

Statskontoret bedömer att systemleverantörernas tillgång till en ändamålsenlig testmiljö har varit undermålig och otillräcklig för att svara upp mot behoven i samband med utveckling och korrigeringar i sina respektive system.

⁶ Regeringens beräkningar inför den nya tandvårdsreformen (prop. 2007/08:49) utgår från en årlig tandvårdskonsumtion motsvarande 4,7 miljoner besök.

De s.k. test-case som Försäkringskassan tillhandhållit har syftat till certifiering av vårdgivarnas journalsystem. Testerna har därefter främst varit ägnade för tester av Försäkringskassans system utan att närmare beakta kravet på fullödiga tester av den samlade IT-miljö som omfattar samverkan mellan Försäkringskassans och vårdgivarna system.

Enligt Statskontoret är det av stor vikt att systemleverantörerna snarast ges fullgoda förutsättningar för tester av journalsystemen och att sådana miljöer utvecklas i nära dialog mellan Försäkringskassan och systemleverantörerna. Försäkringskassan anför kostnadsskäl som motiv för att en acceptabel testmiljö inte har tillhandahållits, vilket enligt Statskontorets uppfattning är oacceptabelt i ett läge där utvecklingsarbete fortsatt pågår och löpande korrigeringar görs i de lösningar som redan har tagits i drift. Statskontoret utgår därför från att frågan om en ändamålsenlig testmiljö snarast får sin lösning och noterar att Försäkringskassan helt nyligen initierat åtgärder för att tillgodose systemleverantörernas behov av en ändamålsenlig testmiljö.

Ansvar för förvaltningen av det system som är i drift inom Försäkringskassan ligger på IT-avdelningen i Sundsvall. Leverantören svarar dock för applikationssupporten enligt ett särskilt avtal fram t.o.m. årsskiftet. Såvitt Statskontoret känner till är Försäkringskassans avsikt att därefter förlänga detta avtal i avvaktan på utveckling av den egna personalens kompetens. Någon egentlig överlämning har därmed ännu inte skett från projektet till Försäkringskassans ordinarie organisation i dessa delar. Därmed råder det, enligt Statskontoret, ännu en betydande osäkerhet beträffande resursbehovet och de framtida kostnaderna för förvaltning av IT-stödet och den nya tekniska plattform som införts.

Statskontoret konstaterar att utvecklingsarbetet har bedrivits med stor intensitet från samtliga berörda aktörer. Samtidigt bedömer Statskontoret att de fel som Försäkringskassan informerat om, bl.a. på sin hemsida inte är heltäckande och i vart fall inte i överensstämmelse med vårdgivarleverantörernas problemuppfattning med avseende på den aktuella situationen. Dessutom finns det, enligt Statskontoret, skäl att understryka att det ännu är för tidigt att slutligt bedöma resultaten av utvecklingsarbetet rörande IT-stödet i sin helhet. Oförutsedda händelser av allvarigare slag går ännu inte att utesluta.

I sin slutrapport till regeringen bedömer Försäkringskassan att den omläggning i förberedelsearbetet som genomfördes hösten 2007 och som innebär en utveckling baserad på SAP och att en extern leverantör involverades i utvecklingsarbetet medförde att reformen kunde träda i kraft som planerat trots tidspress. Statskontorets bedömning är snarare att reformen kunde träda i kraft den 1 juli trots att Försäkringskassan i ett ytterst sent skede i arbetet baserade utvecklingen på en för försäkringstillämpningar obeprövad teknik och produkter. Statskontoret har i tidigare rapporter redovisat bedöm-

ningen att detta vägval medförde ett väsentlig ökat risktagande, en bedömning som kvarstår.

Statskontoret har gått igenom de fel och brister som hittills framkommit under utvecklingsarbetet. Resultatet kontrasterar mot de begränsade antal kända fel och brister som Försäkringskassan redovisar på sin hemsida (dock har Försäkringskassan helt nyligen utökat sin information) och i sin slutrapport till regeringen. Resultatet av Statskontorets probleminventering redovisas i en bilaga till denna rapport (bilaga 2). Det bör dock påpekas att det i denna inventering inte varit möjlighet att identifiera de IT-problem som enbart härrör från journalsystemen. Slut användarna har i många fall svårt att härleda specifika fel och brister till Försäkringskassans system, det egna journalsystemet eller bådadera.

De problem som konstaterats rör främst följande områden:

- Prestandaproblem p.g.a. underskattade volymer (sökning av patientinformation).
- Bristande tillgänglighet (från enstaka tillfällen till flera dagar).
- Störningar i utbetalningsprocessen (avbrott och felaktigheter).
- Felaktiga beräkningar och kontroller (p.g.a. programmeringsfel eller regeltolkningsproblem).
- Problem med anslutningsprocessen (anslutning av vårdgivare till försäkringen).
- Problem i gränssnittet mellan journalsystem och Försäkringskassans system.
- Handhavandefel från användarna (främst enskilda vårdgivare).

Hittills har cirka 860 supportärenden rörande mer eller mindre allvarliga IT-incidenter registrerats⁷ och från driftstart t.o.m. vecka 36 har kundtjänst (KCP) mottagit drygt 22 000 samtal. Enligt uppgift har cirka fem procent av de frågor som riktats mot supportorganisationen rört driftsincidenter medan resterande andel främst har rört regelverket, applikationen och anslutningsprocessen.

Enligt Statskontoret kan Försäkringskassans system ännu inte anses vara i permanent och stabil drift, bl.a. mot bakgrund av de hittills veckovisa produktionssättningarna med rättningar och korrigeringar av identifierade fel och brister.

⁷ Enligt Försäkringskassan har 36 av dessa resulterat i rättningar i Försäkringskassans system.

Trots de problem som uppdragats och den kritik som framförts bedömer Statskontoret att IT-stödet successivt kommer att stabiliseras i takt med att problem åtgärdats och att erfarenheterna och kunskapen om det nya systemet i sin helhet och regelverket ökar.

Kommande releaser

Ytterligare en release av det nya tandvårdsstödet planeras till november månad 2008 (release 2). Denna release omfattar främst den nya portalen för prisjämförelser, i vilken vårdgivarna förutsätts registrera sina tandvårds-taxor. Därutöver tillförs ytterligare funktionalitet för kommande anslutningar av vårdgivare till försäkringen, bildhantering (bl.a. röntgenbilder), tillkommande kontroller och felhantering, utökad tillgång till självbetjäningstjänster och ytterligare framtagande av statistiskt underlag för bl.a. uppföljning.

Såvitt Statskontoret kan förstå har omfattningen av release 2 nyligen begränsats jämfört med tidigare planer. Bl.a. har ambitionsnivån för prisjämförelseportalen reducerats till vad som betraktas som ett minimum.

Den tidigare planerade release 3 är inte längre aktuell innan tandvårdsprojektet avvecklas det kommande årsskiftet. Detta kan, enligt Statskontoret, bara förstås så att vidare utveckling av systemet efter den 1 januari 2009 förläggs till Försäkringskassans ordinarie utvecklings- och förvaltningsorganisation.

Statskontoret utgår från att ytterst ansvariga chef för Försäkringskassans avdelning Förvaltningsprocesser svarar för det slutliga leveransgodkännandet av nya lösningar innan tandvårdsprojektet avvecklas.

Upphandling

Försäkringskassan beslutade i november 2007, med utgångspunkt i en 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 genomförande-arbetet. Avtalet omfattar perioden januari 2008 till och med juni 2009.

Statskontoret har inte särskilt granskat Försäkringskassans kontrakterande av vald Leverantör. Med anledning av bl.a. upphandlingens omfattning och de höga kostnaderna finns det, enligt Statskontoret, anledning att närmare granska Försäkringskassans upphandlingsförfarande och utformningen av aktuella avtal.

4.3 Organisation och bemanning

Som ett led i förberedelsearbetet har Försäkringskassan utvecklat sin organisation och kompetens för administrationen av det nya tandvårdsstödet. Det innebär att den nya försäkringen administreras vid fyra nationella försäkringscentra (NFC) i Lund, Göteborg, Skellefteå/Umeå och Visby (EU-ärenden). Parallellt har en supportorganisation etablerats i form av särskilda kundcentra för information till allmänheten (KPA) och för partnersamverkan (KCP), den senare lokaliserad till Åmål och Säffle. Därutöver administreras den nya försäkringen inom Försäkringskassans avdelning Försäkringsprocesser i Stockholm med det övergripande ansvaret för förvaltningen av det nya regelverket i form av normering och utfärdandet av vägledningar m.m. Avdelningen har även det yttersta s.k. produktansvaret för det nya tandvårdsstödet. Till administrationen av tandvårdsstödet har även knutits försäkringsodontologiska rådgivare för samordning och stöd till Försäkringskassans handläggande personal. Antalet rådgivare uppgår till mellan 15-20 per NFC.

Till ovanstående ska läggas IT-avdelningens enhet i Sundsvall och den drift- och förvaltningsorganisation som etablerats för det nya IT-stödet. Driftorganisationen bemannades initialt med egen personal (6 personer) och konsulter (6 personer). Ett särskilt akutteam inrättades temporärt i anslutning till driftstarten. För applikationssupporten svarar inledningsvis Leverantören. Inriktningen är att Försäkringskassan under tiden utvecklar den kompetens som krävs för att i ett senare skede fullt ut ansvara för förvaltningen av det nya tandvårdsstödet.

Till den totala administrationen bör även läggas den nya Nämnden för statligt tandvårdsstöd med uppgiften att bl.a. utfärda föreskrifter och besluta om ersättningsberättigad tandvård och referenspriser enligt den nya lagstiftningen. Nämnden är i administrativt hänseende inrättad inom TLV.

Den totala bemanningen inom Försäkringskassan uppgår, inklusive de odontologiska rådgivarna, inledningsvis till cirka 200 årsarbetskrafter och beräknas öka till cirka 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. Dessutom sker en anpassning till Försäkringskassans ordinarie arbetsmetodik inom ramen för ENSA. 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. Viss nyrekrytering planeras för att möta framtida behov.

Inriktningen är att den nya tandvårdsadministrationen dimensioneras i paritet med vad som tidigare gällt men att resurser omfördelas till förmån för ett väsentligt utökat inslag av efterkontroll istället för tidigare förhandsprövningar. Antalet efterkontroller (automatiska och manuella) uppskattas till cirka 300 000/år i fullt utbyggt skede.

Särskilda utbildningsinsatser har genomförts och en särskild informationskampanj riktad till tandläkarna genomfördes på flera orter i landet i anslutning till reformens ikraftträdande. Vidare utbildning av handläggarna planeras för bl.a. ökad odontologisk kännedom och profilering av vissa handläggarkategorier.

Parallellt med den nya försäkringen organiseras verksamheten för hantering av ärenden enligt den tidigare försäkringen. Bedömningen är att en successiv avveckling ska ske fram till år 2010.

Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att organisationen och dimensioneringen av den nya tandvårdsadministrationen vid NFC och avdelningen Försäkringsprocesser inledningsvis förefaller rimlig och konstaterar att Försäkringskassan har beredskap att vidta de korrigeringar som kan bli aktuella i takt med att erfarenheter från den nya administrationen har vunnits. Bl.a. kan det finnas skäl att se över ansvarsfördelningen mellan de olika organisatoriska enheterna. I nuvarande situation förefaller det något oklart hur det yttersta ansvaret för tandvårdsstödet under Försäkringskassans ledning fördelas mellan NFC (med ansvar för produktionen) och Försäkringsprocesser (som s.k. produktägare med bl.a. ansvar för normering och vägledning).

När det gäller Kundtjänsten för partners, KCP, visar dock de inledande erfarenheterna på omfattande problem. Den interna målsättningen att 80 % av inkomna samtal ska vara besvarade inom 2 minuter har inte kunnat uppnås, vilket dels kan förklaras av en belastning som visat sig bli större än förväntat, dels av att frågor av försäkrings- och handhavandekaraktär utgjort ett betydande inslag och därmed ställt högre krav på mer ingående instruktioner och vägledningar från Försäkringskassans sida. Statskontoret förutsätter att Försäkringskassan vidtar de korrigeringar som visar sig nödvändiga för att tillgodose externa partners behov av information och stöd och kan konstatera att Försäkringskassan helt nyligen initierat åtgärder för att komma till rätta med problemen inom KCP. Det gäller insatser för att öka bemanningen och kompetensen bland de anställda men även supportorganisationen som sådan, bl.a. när det gäller ansvarsfördelningen mellan generalister och specialister inom försäkring, odontologi och IT.

De nuvarande bristerna i kundtjänstens organisation, dimensionering och kompetens får omedelbara konsekvenser för övriga funktioner inom Försäkringskassan. Dessutom belastas såväl vårdgivarnas systemleverantörer,

tandläkarnas branschorganisationer och folktandvårdens interna administration och support hårt av vårdgivarnas frågor rörande allt från regelverkets utformning och tillämpning till IT-systemets funktionssätt och rena handhavandeaspekter.

4.4 Vårdgivarna och deras systemleverantörer

Samverkan har skett mellan Försäkringskassan, vårdgivarnas systemleverantörer och med företrädare för vårdgivarna (offentliga och privata).

Sedan det nya regelverket och referenspriserna lades fast har vårdgivarnas systemleverantörer haft de slutliga förutsättningarna för att utveckla, testa och genomföra korrigeringar i sina respektive journalsystem.

Samtliga systemleverantörer har kvalitetsgodkänts inför driftstart för samverkan med Försäkringskassans IT-stöd. Tre av dessa godkändes med förbehåll med krav på viss vidareutveckling.

Tandvårdsprojektet genomförde inledningsvis dagliga avstämningsmöten med vårdgivarnas systemleverantörer i syfte att följa och stödja utvecklingen av vårdgivarnas IT-stöd. Dessa har senare ersatts med veckovisa möten. Företrädare för vårdgivarna deltar i uppföljningsmöten (åtgärdsgrupper) tillsammans med företrädare för Försäkringskassan, TLV och Socialdepartementet.

Då tiden för ansökan om anslutning till försäkringen gick ut i april 2008 hade drygt 2000 vårdgivare lämnat in sina ansökningar.

Statskontorets bedömning

I sin slutrapport bedömer Försäkringskassan att det brett upplagda arbetet med nära kontakter med olika aktörer med anknytning till branschen har utgjort en framgångsfaktor i arbetet. Statskontoret konstaterar dock att omfattande kritik har framförts, inte minst från driftstarten, från såväl vårdgivare som deras leverantörer av journalsystemen. Problemen kan, vid sidan av de IT-frågor som tidigare berörts, översiktligt beskrivas enligt följande.⁸

Bristande partnersamverkan

Statskontoret kunde redan i inledande skeden av förberedelsearbetet konstatera att Försäkringskassan hade höga ambitioner när det gäller samverkan med inte minst systemleverantörerna. Av senare reaktioner att döma förefaller det som om Försäkringskassan inte har lyckats leva upp till sina målsätt-

⁸ Vårdgivarnas synpunkter rörande regelverket som sådant ligger utanför Statskontorets uppdrag och har därför inte närmare värderats.

ningar och övriga aktörers förväntningar. Den partnersamverkan som ställts i utsikt tycks inte ha kommit tillstånd i termer av ett reellt samarbete och systemleverantörernas delaktighet och insyn i Försäkringskassans utvecklingsarbete. Samma uppfattning framförs från de offentliga vårdgivarnas system- och förvaltningsorganisationer.

Kritik riktas från både vårdgivarhåll och från deras systemleverantörer för bristande delaktighet, bristande kommunikation och information. Delar av kritiken riktas mot Försäkringskassans attityd och förhållningssätt i samband med driftstarten, i synnerhet i vad som uppfattats som bristande förståelse för vårdgivarnas situation och ett nära nog förnekande av de betydande inkörningsproblem som uppstod.

Statskontoret rekommenderar Försäkringskassan att snarast se över sin strategi för kommunikation, dialog och partnersamverkan.

Bristande support

Försäkringskassans samlade supportorganisation uppfattas från såväl vårdgivare som systemleverantörer som ytterst bristfällig. Bristande kompetens (IT och regelverket), långa svarstider, bristfällig information eller uteblivna svar om aktuell status/felaktigheter i Försäkringskassans system påtalas från vårdgivare och deras systemleverantörer.

Såvitt Statskontoret kan förstå emanerar problemen från Försäkringskassans underskattning vad beträffar såväl vårdgivarnas som systemleverantörerna behov av stöd och vägledning i fråga om såväl IT som det nya regelverkets tillämpning. Dessutom förfaller det som om Försäkringskassan i allt för begränsad utsträckning har påtagit sig ansvar för en väl fungerande helhet med Försäkringskassans och vårdgivarnas system som samverkande och ömsidigt beroende system inom ramen för det samlade IT-stödet för tandvårdsförsäkringen.

Enligt Statskontorets bedömning grundas en del av problemen på en delvis oklar ansvarsfördelning mellan olika funktioner, allt ifrån KCP till de veckovisa avstämningsmötena med systemleverantörerna, till applikationsupporten och driftansvariga och vidare till Försäkringskassans projektledning. Förhållandena leder bl.a. till att såväl vårdgivarleverantörernas support, men även branschorganisationerna, upplever ett starkt tryck från vårdgivarna i frågor som i första hand rör Försäkringskassans ansvarsområde.

Försäkringskassans egen IT-personal har inte deltagit och har heller inte haft närmare insyn i arbetet med utvecklingen av Försäkringskassans applikation för tandvårdsstödet. Bristande kunskap om applikationen som sådan har naturligtvis fått till följd att Försäkringskassan efter driftstart inte har kunnat

lämna fullgod support till leverantörerna av vårdgivarnas journalsystem och offentligvårdens administration av det nya tandvårdsstödet

Enligt Statskontoret finns det starka skäl för Försäkringskassan att i samråd med övriga berörda aktörer snarast se över sin samlade supportorganisation i fråga om bemanning, ansvarsförhållanden och kompetens. Statskontoret konstaterar att Försäkringskassan har inlett en sådan översyn.

Bristande felhantering

Det system som tagits i drift omfattar inte utbyggd funktionalitet för korrigeringar och rättningar av fel i form av t.ex. felaktiga inrapporteringar av behandlingar och åtgärds-koder, betalnings- och valideringsproblem m.m. Den i huvudsak manuella felrättningsprocessen bedöms vara administrativt krånglig och resurskrävande och skapar dessutom osäkerhet i uppdräddandet hos vårdgivarna och deras system. Ett särskilt problem har gällt de felaktigheter som direkt påverkat vårdgivarnas bokföringsrutiner, med bl.a. missstämningar som följd. Den frustration detta väcker hos vårdgivarnas och deras leverantörer har delvis sin grund i Försäkringskassans bristande information om genomförda rättningar/kvarvarande fel. Enligt Statskontoret förefaller det även som om Försäkringskassan inte alla gånger har insikt om vilka konsekvenser även till synes triviala felaktigheter kan få för journalsystemens uppdräddande och funktionssätt.

4.5 Kostnader och finansiering

I sin slutrapport beräknar Försäkringskassan kostnaderna för Tandvårdsprojektet för perioden 2007 till 31,6 miljoner kronor och för 2008 till 218,3, dvs. totalt 249,9 miljoner kronor. De totala kostnaderna finansieras dels via lån (231,8 miljoner kronor), dels via anslag (18,1 miljoner kronor).

De totala kostnaderna fördelar sig mellan kostnaderna för IT-utvecklingen (228,6 miljoner kronor) och övriga projektkostnader (21,3 miljoner kronor).

För den vidare utveckling av IT-stödet som kan förutses efter 2008 redovisas i slutrapporten inga bedömningar.

Statskontorets bedömning

Vilket är det ekonomiska utfallet i förhållande till tidigare redovisade bedömningar? Vilka fördyringar har skett, bl.a. som en konsekvens av den omläggning av projektets inriktning och bemanning som skedde hösten 2007? Hur har konsultkostnaderna utvecklats mot bakgrund av bl.a. det kostnadsestimat som låg till grund för tecknade konsultavtal? I vilken utsträckning har kostnader för generella infrastrukturella satsningar belastat tandvårdsprojektet? Vilka kostnader är finansierade av Försäkringskassan

respektive via de särskilda medel som ställts till förfogande för tandvårdsreformens genomförande?

Enligt Statskontoret är Försäkringskassans redovisning av den ekonomiska situationen i sin slutrapport till regeringen inte tillräckligt heltäckande för att ge svar på rimligt ställda frågor.

Statskontoret har under sin granskning tagit del av olika uppgifter vad beträffar resursanvändningen. Det s.k. kostnadsestimat som Leverantören utarbetat och som låg till grund för tecknande av gällande konsultavtal indikerade ett resursbehov motsvarande 5 848 konsultdagar eller 67,7 miljoner kronor, exklusive utlägg (expenser för bl.a. resor och uppehälle för ett betydande antal utomeuropeiska konsulter) och moms. Till detta ska läggas kostnader för underleverantörernas insatser (bl.a. SAP och Ruleburst) samt programlicenser och hårdvarukostnader. I det avtal som senare tecknades framgår att projektets omfattning sedan dess har utökats. Statskontoret konstaterar att Försäkringskassan vid tidigare bedömningar uppskattat enbart investeringskostnaderna för 2007–2008 till 224 miljoner kronor.

När det gäller fördyringar har Statskontoret tagit del av uppgiften att resursåtgången för enbart huvudleverantören avseende release 1 har ökat från estimerade 3 350 konsultdagar till cirka 4 500 dagar, dvs. utfallet per den 1 juli 2008.

Statskontoret har upprepat efterfrågat information rörande finansieringen. En fråga som, enligt Statskontoret, bör klaras ut är i vilken utsträckning tandvårdsprojektet (finansierade med särskilda medel) har finansierat utbyggnaden av Försäkringskassans tekniska infrastruktur för framtida införanden av försäkringstillämpningar baserade på SAP och för vilka Försäkringskassan själv i huvudsak bör svara.

Sett till ett bredare samhällsperspektiv är de totala kostnaderna, vid sidan av de offentligt finansierade kostnaderna för förberedelsearbetet, långt större än vad som framgår av Försäkringskassans redovisning i sin slutrapport. För att nå den totala kostnadsbilden för tandvårdsreformen bör även vårdgivarnas kostnader för anpassningar av de med Försäkringskassans system samverkande journalsystemen beaktas.

4.6 Statistiskt uppgiftslämnande m.m.

Den information som samlas in via IT-stödet ger sammantaget ger goda möjligheter till uttag av statistik och annat underlag för uppföljning, analys och utvärdering av tandvårdskonsumtion, tandhälsa och prisutveckling m.m. Uppgifter om tandhälsa och andra uppgifter insamlas enligt det personuppgiftsbiträdesavtal som tecknats mellan Försäkringskassan och Socialstyrelsen och enligt förordningen om tandhälsoregister. Därutöver sker löpande överföring av statistik till Statistiska Centralbyrån (SCB).

Ytterligare funktionalitet för framtagande av statistik och analysdata för bl.a. Försäkringskassans interna uppföljnings- och utvärderingsverksamhet levereras i release 2.

Statskontorets bedömning

Det finns inget som talar emot att Försäkringskassan ska uppfylla sina åtaganden när det gäller uppgiftslämnade och framställning av efterfrågad statistik och annat underlag rörande tandvårdsförsäkringen och tandhälsan. Det bör dock noteras att statistikrutinerna ännu inte fullt ut är i drift. Data-insamling pågår men något statistiskt underlag har ännu inte överförs till Socialstyrelsen och SCB.

4.7 Risker och riskhantering

I sin slutrapport redovisar Försäkringskassan ingen bedömning av eventuella risker under det återstående utvecklingsarbetet och inte heller när det gäller den fortsatta administrationen av tandvårdsstödet, inklusive det nya IT-stödet.

Statskontorets bedömning

Det faktum att det IT-baserade tandvårdsstödet har tagits i drift (release 1) och att den nya tandvårdsadministrationen har inlett sin verksamhet utesluter inte att oförutsedda händelser av mer eller mindre allvarlig art kan inträffa. Mot bakgrund av att utvecklingsarbetet ännu inte har avslutats finns det skäl för Försäkringskassan att fortsatt ha hög beredskap för att möta olika slags incidenter. Detta trots att det för dagens finns skäl att anta att det samlade system som införts och den struktur som i övrigt etablerats för administrationen av den nya tandvårdsförsäkringen, inklusive dess regelverk, successivt kommer att korrigeras och samtidigt stabiliseras.

Den för dagen största risken i förberedelsearbetet och för tandvårdsreformen som sådan utgörs av den oro och den omfattande kritik som framförs från vårdgivare och deras systemleverantörer. Ytterst rör frågan förtroendet för Försäkringskassan men också för tandvårdsreformen och den nya försäkringen som sådan.

Statskontoret förutsätter att Försäkringskassan utvecklar en strategi för att i olika avseenden hantera den uppkomna situationen och samtidigt vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa förtroendet för försäkringen. Viktiga inslag i denna strategi är konkreta åtgärder för att utveckla dialogen och informationen med berörda aktörer, att utveckla supporttjänsterna och att omgående tillhandahålla systemleverantörerna en ändamålsenlig testmiljö.

5 Avslutande synpunkter och rekommendationer

Regeringen har gett uttryck för intentionen att ingående följa upp tandvårdsreformen. Enligt Statskontoret är det angeläget att de kontrollstationer som aviserats definieras med avseende på innehåll och omfattning så att behovet av statistik och annat underlag i god tid kan preciseras. 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, enligt Statskontoret, även omfatta effekterna för vårdgivarna, inte minst med avseende på målsättningen att minska vårdgivarnas administrativa börda och kostnader.

När det gäller Försäkringskassan finns det, bl.a. mot bakgrund av Försäkringskassans åiterrapporteringar och Statskontorets återkommande granskningsrapporter till regeringen, skäl att följa upp det totala förberedelsearbetets när väl projektet avslutats. Inte minst de ekonomiska aspekterna bör bli föremål för fördjupad granskning. Som ett led i detta finns det, som tidigare nämnts, även anledning att granska det upphandlingsförfarande som föregick Försäkringskassans avtal med vald Leverantör, inklusive de tilläggsavtal som tecknats. Erfarenheter från systemleverantörens helhetsåtagande bör dokumenteras och tas tillvara inför framtida upphandlingar, bl.a. med avseende på Försäkringskassans förmåga till styrning och uppföljning av konsultinsatserna, liksom när det gäller den egna personalens kompetensutveckling och medverkan i detta slags samarbetsprojekt.

Erfarenheterna från hittillsvarande partnersamverkan bör dokumenteras och tas tillvara inför framtida samverkansprojekt mellan Försäkringskassan och externa partners. Redan nu pekar erfarenheterna från tandvårdsprojektet att Försäkringskassans kommunikation, dialog och förhållningssätt visavi externa samverkanspartners omgående bör ses över.

När väl Försäkringskassans tandvårdsadministration varit verksam en tid bör verksamheten i sin helhet utvärderas med avseende på bl.a. effektivitet, kostnader och funktionssätt, bl.a. utifrån tandvårdsreformens mål och syften.

Statskontoret har under sin granskning inte värderat den tekniska plattform som Försäkringskassan valt som grund för tandvårdsreformen utan förutsätter 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 försäkrings-tillämpningar inom Försäkringskassan.



Bilaga 1

Uppdraget

	Till avd..... <u>2</u> Regeringsbeslut 3 Kontakt med..... <u>2006-11-30</u> Beslut..... <u>SP</u> Datum..... <u>12/12 06</u> Sign..... <u>[Signature]</u>	S2006/5242/HS (slutligt) S2006/9537/HS (delvis)
REGERINGEN Socialdepartementet	STATSKONTORET Ink. 2006 -12- U 8 Dnr. 2006/158.-5	Statskontoret Box 8110 104 20 STOCKHOLM

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

Regeringens beslut

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

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

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

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

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

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@social.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefax
08-723 11 91



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



2008-09-15

Dnr 2006/158-5



STATSKONTORET
 Registrator
 Ink. 2008-06-23
 Dnr. 2006/158-5

Regeringsbeslut

I:3

2008-06-18

S2006/9537/HS
(delvis)

Socialdepartementet

Till avd..... 1
 Kontakt med.....
 Beslut..... Gd
 Datum 080625 Sign. PT

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM

Ändring av uppdrag att granska Försäkringskassans arbete med att förbereda införandet av ett nytt tandvårdsstöd

Regeringens beslut

Statskontoret ska redovisa sin slutrapport om uppdraget att granska Försäkringskassans arbete med att förbereda införandet av ett nytt tandvårdsstöd senast den 15 september 2008.

Skälen för regeringens beslut

Statskontoret fick den 30 november 2006 i uppdrag att granska Försäkringskassans arbete med att förbereda införandet av ett nytt tandvårdsstöd. Statskontoret har ingett delrapporter i juni och december 2007 samt i maj 2008. Enligt uppdraget skulle Statskontoret överlämna en slutrapport senast den 15 maj 2008. Enligt regeringsbeslut den 18 juni 2008 (dnr S2006/9534/HS, delvis) senareläggs tidpunkten för Försäkringskassans slutrapport till senast den 1 september 2008. Som en följd av detta bör Statskontoret överlämna sin slutrapport senast den 15 september 2008.

På regeringens vägnar

Göran Hägglund

Helena Santesson Kurti

Kopia till

Försäkringskassan
 Socialutskottet
 Finansdepartementet/BA
 Ekonomistyrningsverket

Postadress
 103 33 Stockholm

Telefonväxel
 08-405 10 00

E-post: registrator@social.ministry.se

Besöksadress
 Fredsgatan 8

Telefax
 08-723 11 91

Bilaga 2

Tandvårdsreformens IT-stöd Incidenter, problem och felaktigheter under perioden 1 juli – 1 september 2008

Att Försäkringskassan på sin hemsida enbart redogör för ett fåtal fel upplevs av systemleverantörer och vårdgivare som frustrerande och rent av provocerande. Skälet till Försäkringskassans knapphändiga rapportering förefaller var att den betydande mängden fel och brister inte har bedömts vara av allvarligare karaktär och i synnerhet inte av den arten att tandvårdsreformen som sådan äventyras. Detta intryck förstärks mot bakgrund av Försäkringskassans redovisning av fel och brister i sin slutrapport till regeringen. De till antalet sju defekter som redovisas är i samtliga fall åtgärdade, vilket kan ge ett intryck av att fullgod stabilitet och kvalitet har uppnåtts. Som tidigare har framgått är bilden hos vårdgivarna och deras systemleverantörer en annan. De olika synsätten förefaller främst grundas olika perspektiven där Försäkringskassan främst bedömer situationen med ett allt för avgränsat fokus på egna IT-lösningar snarare än att värdera helheten inom ramen för starkt samverkande system till stöd för den samlade tandvårdsadministrationen.

Statskontoret har inom ramen för sitt uppdrag gått igenom uppdagade problem sedan driftstarten. Dessa sammanfattas i det följande.

Volym

De volymkrav som driften dimensionerat för har överträffats med mer än 100 %. I stället för 180 000 frågor per dygn blev det faktiska utfallet 480 000 frågor per dygn.

Prestanda

- Prestandaproblem perioden 11–13 augusti på grund av problem i SHS. SHS upgraderades varvid problemen upphörde.
- För de flesta transaktioner är svarstiderna via webblösningen ca 2,5 sek.
- För en liten del av transaktionerna finns kvarvarande prestandaproblem, främst i de fall många (> 10) åtgärder skickas samtidigt. Svarstiderna kan då överstiga 30 sekunder, vilket i sin tur kan leda till time-out någonstans (SHS, Journalsystem, PC) varvid bearbetningen kan komma att avbrytas.

Tillgänglighet

IT-stödet var inte tillgängligt:

- Den 1 juli 2008 på grund av fel inställning i SAP (rättades under eftermiddagen).
- Perioden 11–13 augusti på grund av prestandaproblem i SHS.
- På grund av hög belastning har det även under enstaka andra tillfällen varit svårt för vårdgivarna att nå IT-stödet.
- Perioden 13 augusti–18 augusti för samtliga mottagningar inom folk-tandvården i Region Skåne.
- På grund av problem med de inre brandväggarna (8–10 st under augusti).

Utbetalningar

Kritisk funktionalitet i IT-stödet. Under perioden har ett antal problem uppdagats. Flera av problemen är ännu inte lösta:

- Utbetalningskörningarna går återkommande fel vid generering av utbetalningar. Via manuella handgrepp från FK:s driftsenhet lyckas man dock få igenom körningen. Detta har för med sig ett antal konsekvenser:
 - Dubbla utbetalningsspecifikationer har skickats till 1 300 vårdgivare (1 juli–7 juli).
 - Dubbla utbetalningsspecifikationer har skickats ut under v. 33 och v. 35
 - Oklarheter rörande status på statistik och bokföring.
- Vårdgivarna kan inte härleda vad man har fått betalt för.
- Försäkringskassans personal kan inte/har svårt att hjälpa vårdgivarna att härleda vad man fått betalt för.
- Utbetalningskörningen rapporterade OK i SAP men inga betalningsfiler till Agresso skapades v. 33. Åtgärdades måndag v. 34.
- Drygt 60 ärenden har under perioden 1 juli–1 september kommit till ekonomi som rör utbetalningar.

Beräkningar

Ett antal fel rörande beräkningar har förekommit (exempel):

- Personer födda 2:a halvåret 1989 har fått ATB trots att de inte har rätt till det (korrigerade 10 juli).

- Personer födda 2:a halvåret 1988 är bedömda som för unga för att täckas av reformen. För dessa kunde inte patientbesök inrapporteras (korrigerades 8 juli).
- Regelverket – diagnoskombinationer
- Korrigeringsärenden blir inte korrekta (fel i samspelet mellan SAP och regelmotorn, korrigerades 24 juli)

Anslutning av vårdgivare

Under perioden har det funnits en mängd problem med anslutning av vårdgivare till reformen och IT-stödet. Problemen har rört:

- Processen för anslutning
 - FK:s organisation har inte fungerat. Ärenden har åkt runt inom FK (Göteborg-Arvidsjaur-Sundsvall).
- IT
 - Komplicerat att sätta upp användare och behörighet i systemet.
 - Körningen för att generera mottagningsnummer körs endast en gång per vecka (måndagar). Missar man denna körning eller om något går fel måste man vänta till nästa måndag.
- Vårdgivarna
 - Vårdgivarna måste registrera mottagande konto (pg, bg) i systemet för att få något utbetalt.

Av de 2 000 vårdgivare och 5 000 mottagningar som är anslutna försenades ca 100 vårdgivare eller mottagningar på grund av att

- rätt underlag har inte inkommit
- man under de veckor inskanningen av materialet pågick inte kunde ta emot nya anmälningar (ett par veckor före 1/7).

I Halland fick ett antal kliniker vänta 4–5 veckor pga. anslutningsproblem.

Gränssnittet Försäkringskassans system/ journalsystemen

- Problem med ATB; diskrepanser mellan FK och journalsystem (Almasoft).
- Problem med manuell handläggning (Opus).
- Systemleverantörerna har inte haft tillgång till adekvat testmiljö.

Produktionssättning av rättningar

Produktionssättning av rättningar har skett minst en gång per vecka fram t.o.m. den 5 september. Testerna före produktionssättning har endast omfattat webbapplikationen och inte vårdgivarnas journalsystem.

Handhavandefel

- Handhavandefel vid inrapportering av besök (inkl. Internet Explorer inställningar). Blockering av Popup-fönster
- Korrigeringsärenden hanterades inledningsvis fel av FK:s handläggare

Statistik supportärenden

Ett supportärende är en "Registrerad incident" för utredning (problem, fråga, fel). Ett ärende kan vara ett eller flera samtal eller mail.

IT-ärenden totalt	869
Antal IT-ärenden rörande applikationen:	396 (varav 85 öppna)
<i>- Antal rättelser/uppdateringar av applikationen: 36 (34 st. felrapporter och 2 st. ändringar)</i>	
Verksamhetsärenden (från IT)	28
Ekonomiärenden, betalningar (från IT)	3
Problem med Anslutning	27
Problem hänförliga till Journalsystemen	47
Övrigt	368
IT supportärenden totalt	869

Supportärenden som inkommit till andra delar av Försäkringskassan (1 augusti–8 september):

Verksamhetsärenden	37
Ekonomiärenden rörande betalningar	60

Antal anslutna mottagningar 9 september = 4 525