



Införande av ett nytt tandvårdsstöd

Granskning av Försäkringskassans
genomförande av tandvårdsstödet
Delrapport: Status i februari 2009





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2009-02-27
ERT DATUM
2008-10-16

DIARIENR
2005/298-5
ER BETECKNING
S2007/9787/SF
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

**Införande av ett nytt tandvårdsstöd
Granskning av Försäkringskassans genomförande av
tandvårdsstödet
Delrapport: Status i februari 2009**

I bifogad promemoria redovisar Statskontoret sina synpunkter mot bakgrund av den åtgärdsplan som Försäkringskassan har lämnat till regeringen (Socialdepartementet) den 6 oktober 2008.

Promemorian utgör en delrapport inom ramen för regeringens uppdrag till Statskontoret. Statskontoret avser att i en slutrapport i september 2009 återkomma med en samlad bedömning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsstödet.

Ställföreträdande generaldirektör Folke K. Larsson har beslutat i detta ärende. Avdelningsdirektör Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen. Utredningschef Mikael Halápi deltog i den slutliga handläggningen.

Folke K. Larsson

Anders Dager

Införande av ett nytt tandvårdsstöd

Granskning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsstödet

Delrapport: Status i februari 2009

1 Sammanfattning

Statskontorets har regeringens uppdrag att granska Försäkringskassans genomförande av ett nytt grundstöd för tandvård.

I en rapport till regeringen den 15 september 2008 redovisade Statskontoret sina bedömningar och iakttagelser rörande Försäkringskassans förberedelsearbete och tiden närmast efter det att den nya tandvårdsreformen trädde i kraft den 1 juli 2008. Mot bakgrund av bl.a. Statskontorets bedömningar gav därefter regeringen Försäkringskassan i uppdrag att utarbeta en åtgärdsplan för det fortsatta arbetet med tandvårdsstödet. Planen redovisades den 6 oktober 2008.

Med utgångspunkt i Försäkringskassans åtgärdsplan redovisar Statskontoret i denna promemoria sina bedömningar rörande Försäkringskassans planerade och vidtagna åtgärder för att åstadkomma en effektiv administration av tandvårdsstödet.

Statskontoret konstaterar att Försäkringskassan i enlighet med sin åtgärdsplan har vidtagit åtgärder i syfte att komma tillrätta med tidigare brister genom bl.a.

- en utvecklad samverkan med vårdgivarna och deras systemleverantörer,
- informationsinsatser och en förbättrad dialog i fråga om bl.a. regelverket och IT-stödet,
- en förbättrad support, stöd och vägledning till vårdgivare och privatpersoner,
- ökad stabilitet och funktionalitet i IT-stödet. Även vårdgivarnas systemleverantörer har vidtagit åtgärder för ökad stabilitet i sina journalsystem samt

Till detta kan läggas att styrningen av genomförandearbetet har förbättrats i.o.m. ansvaret för arbetet har förlagts till Försäkringskassan ordinarie linjeorganisation.

Statskontoret bedömde i sin rapport i september 2008 att tandvårdsadministrationen, inklusive det nya IT-stödet, successivt skulle stabiliseras i takt med att Försäkringskassan, vårdgivarna och leverantörerna av de s.k. journalsystemen blev mer förtrogna med regelverket och de tekniska systemen. Denna bedömning har i allt väsentligt visat sig vara korrekt.

Försäkringskassans redovisar en i huvudsak positiv bild av nuläget vilken, i stor utsträckning, delas av vårdgivarnas leverantörer av journalsystem. Vårdgivarorganisationerna framför dock fortfarande viss kritik rörande tandvårdsstödet administration och funktionalitet.

De problem som för närvarande kan anses som mest besvärande rör främst följande.

- Betydande ärendebalanser för manuell hantering (upp emot 80 000 ärenden), främst bestående av s.k. 14-dagarsärenden.
- Resurskrävande korrigeringsrutiner för såväl Försäkringskassan som vårdgivarna.
- Kvarstående brister i IT-systemen, bl.a. bristande redovisning av ekonomiska transaktioner med bristande spårbarhet som följd.
- Leverantörsberoendet beträffande IT-stödet
- Kostnadsutvecklingen Vissa ytterligare klargöranden angående de totala kostnaderna har dock skett genom den kompletterade redovisning som Statskontoret har inhämtat från Försäkringskassan under arbetet med denna granskning.

Vidare framförs kritik från vårdgivarhåll när det gäller Försäkringskassans stöd i mer komplicerade försäkringsärenden samt när det gäller sena utbetalningar i s.k. 65+-ärenden. Kritiken gäller också bristande partnersamverkan, bl.a. i samband med utvecklingen av den s.k. prisjämförelseportalen.

Enligt Statskontorets mening har Försäkringskassan uppmärksammat nämnda brister och avser att vidta de åtgärder som krävs, bl.a. inom ramen för den planerade systemversionen (release 2B) i juni månad. Statskontoret utgår från, vilket även framgår av Försäkringskassans åtgärdsplan, att såväl IT-stödet som handlägningsrutinerna och försäkringsadministrationen i övrigt fortlöpande blir föremål för uppföljningar och korrigeringar av olika slag.

Det stora beroendet av den leverantör som ansvarat för utvecklingen av IT-stödet kvarstår i fråga om utvecklings- och förvaltningsresurser och kompetens. För att på sikt komma tillrätta med detta beroende och i syfte att hålla nere de, jämfört med övriga system, höga förvaltningskostnaderna för tandvårdsstödet krävs att Försäkringskassan utvecklar sin kompetens och ser över formerna för sin systemförvaltning. Ett minskat leverantörsberoende förutsätter, enligt Statskontoret, en planmässigt genomförd kompetensutveckling av Försäkringskassans egen personal.

Givet att inget oförutsett inträffar, att Försäkringskassan och vårdgivarna, inklusive systemleverantörerna, kan upprätthålla en god samverkan samt att

åtgärder vidtas i syfte att säkerställa och effektivisera driftsatta lösningar bedömer Statskontoret att situation kommer att stabiliseras ytterligare.

I sin åtgärdsplan redogör Försäkringskassan för kostnaderna för utveckling och införande av det nya tandvårdsstödet. Enligt Statskontoret är redovisningen alltför översiktlig och heller inte heltäckande. På begäran av Statskontoret har Försäkringskassan under denna granskning kompletterat den ekonomiska redovisningen. Med utgångspunkt i denna redovisning konstaterar Statskontoret att ytterligare fördyringar har skett, från åtgärdsplanens 249,9 miljoner kronor till nu bedömda 319,8 miljoner. Enligt Statskontoret ger redovisningen en, jämfört med tidigare, förbättrad översiktsbild över kostnaderna över tid. Dock bör Försäkringskassan närmare analysera de kostnadsökningar som skett under arbetet med tandvårdsstödet. Försäkringskassans uppdaterade redovisning, med Statskontorets kommentarer, redovisas i avsnitt 5.6 i denna rapport.

Med tanke på att utvecklingsarbetet ännu inte har avslutats är det ännu för tidigt att slutligt bedöma effektiviteten i den nya administrationen av tandvårdsstödet. Detsamma gäller kostnaderna för utveckling och genomförande. En slutlig bedömning måste därför anstå i avvaktan på att det nya tandvårdsstödet införande har avslutats. Statskontoret avser att återkomma i dessa delar i sin slutrapport den kommande hösten.

I sin åtgärdsplan 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.

Enligt Statskontoret bör i första hand följande risker uppmärksammas.

- Kostnadsutvecklingen, bl.a. avseende förvaltningen av det nya systemet.
- Bristande förtroende hos vårdgivare.
- Ytterligare senareläggning av införandet av prisjämförelseportalen.
- Kvarvarande oklarheter i samspelet regelverk/försäkringstillämpning/IT-stödets funktionssätt.
- Omfattningen av efterkontroller får stå tillbaka till följd av en oplanerad och fortsatt omfattande manuell hantering.
- Ökad administrativ börda hos vårdgivarna.

Behovet av fortsatt uppföljning är betydande, vilket även Försäkringskassan understryker i sin åtgärdsplan. Vid sidan av kostnaderna finns det självfallet behov av fortsatt uppföljning av partnersamverkan/service och den tekniska lösning som lagts till grund för det nya tandvårdsstödet, men även i fråga om tandvårdsadministrationens totala effektivitet.

2 Uppdraget

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

I en rapport till regeringen den 15 september 2008 redovisade Statskontoret sina bedömningar och iakttagelser rörande Försäkringskassans förberedelsearbete och tiden närmast efter det att den nya tandvårdsreformen trädde i kraft den 1 juli 2008.

Med utgångspunkt i Statskontorets rapport den 15 september gav regeringen den 25 september 2008 Försäkringskassan i uppdrag att inkomma med en detaljerad åtgärdsplan för den fortsatta administrationen av det statliga tandvårdsstödet. Av åtgärdsplanen ska framgå vilka åtgärder Försäkringskassan har vidtagit eller avser att vidta för att säkerställa en effektiv administration av tandvårdsstödet. Rapporten skall även utförligt beskriva Försäkringskassans kostnadsutveckling för genomförandet.

Den 6 oktober samma år överlämnade Försäkringskassan sin åtgärdsplan (dnr. 054434/2008) till regeringen (Socialdepartementet).

Regeringen har därefter den 16 oktober 2008 gett Statskontoret ett förnyat uppdrag att i en delrapport senast den 27 februari 2009 analysera och bedöma Försäkringskassans planer och vidtagna åtgärder i syfte att åstadkomma en effektiv administration av tandvårdsstödet. I en slutrapport senast den 30 september 2009 ska Statskontoret redovisa en samlad bedömning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsstödet.

De synpunkter och iakttagelser som redovisas i det följande grundar sig främst på Försäkringskassans åtgärdsplan till regeringen. Därutöver har Statskontoret tagit del av aktuell projektdokumentation och genomfört intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, Leverantören¹ och vårdgivarnas systemleverantörer. Kontakter har även tagits med företrädare för vårdgivarnas organisationer (Privattandläkarna och Tjänstetandläkarna) samt Praktikertjänst och Folk tandvården inom ett landsting. För att ytterligare komplettera underlaget har Statskontoret därtill gått igenom konstaterade fel och brister i IT-stödet sedan den första driftstarten.

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.

Uppdraget har genomförts av utredaren Anders Dager. Som ett led i uppdraget har Statskontoret gett Moneo AB att biträda i granskningen av Försäkringskassans åtgärdsplan. Moneos AB:s rapport (2009-02-20) har utgjort ett underlag för Statskontorets bedömningar.

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 nyttillträdde 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 2007.²

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 i juni och december 2007 samt i maj och september 2008 har Statskontoret redovisat sina bedömningar. Den bedömda utvecklingssituationen hösten 2008 kan i korthet sammanfattas enligt följande:

- Statskontoret bedömde förberedelsearbetet som omfattande med tanke på den mängd aspekter som skulle hanteras utifrån ett nytt regelverk (nytt IT-stöd, ny organisation, nya handläggningsrutiner, behov av kompetensutveckling m.m.). Dessutom bedrevs förberedelsearbetet under en stark tidspress för såväl Försäkringskassan som vårdgivarnas systemleverantörer. Trots detta och förutsatt att ett antal risker kunde hanteras bedömde Statskontoret att vidtagna åtgärder borde kunna ligga till grund för utformning av en effektiv administration av tandvårds-

² Delbetänkanden; Stöd till hälsofrämjande tandvård (SOU 2006:27) och Stöd till hälsofrämjande tandvård, del 2 (SOU 2006:71). I maj 2007 redovisades slutbetänkandet Friskare tänder till rimliga kostnader (SOU 2007:19).

stödet samt goda möjligheter att använda IT-stödet för avsedda statistikändamål.

- 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.
- Kostnaderna för utvecklingsarbetet ökade väsentligt under arbetets gång, jämfört med Försäkringskassans tidigare bedömningar.
- Förberedelsearbetet bedrevs parallellt med annat omfattande utvecklingsarbete inom ramen för Försäkringskassans förnyelseprogram. Enligt Statskontoret ställde detta särskilda krav i fråga om tillgång till resurser och kompetens. Den nya inriktning som valdes under arbetets gång bedömdes medföra ett ytterst betydande konsultberoende.
- Försäkringskassan lyckades inte fullt ut leva upp till de höga ambitionerna i fråga om samverkan, dialog och information till vårdgivarna och deras systemleverantörer.
- Bristande fokus på en fungerande helhet, d.v.s. en effektiv samverkan mellan Försäkringskassans IT-system och vårdgivarnas journalsystem.
- Otillräcklig beredskap för temporära lösningar utifrån olika tänkbara riskscenarier.

De synpunkter som Statskontoret redovisat lades till grund för regeringens uppdrag till Försäkringskassan att senast den 6 oktober 2008 inkomma med en detaljerad åtgärdsplan för den fortsatta administrationen av och kostnaderna för tandvårdsstödet.

4 Försäkringskassans åtgärdsplan i korthet

Av den åtgärdsplan som Försäkringskassan redovisat den 6 oktober 2008 framgår att Försäkringskassan har planerat och vidtagit åtgärder i syfte att få till stånd ett välfungerande och effektivt tandvårdsstöd enligt regeringens intentioner. I planen redovisas även vissa uppgifter om kostnaderna för genomförandet av tandvårdsreformen.

Planens innehåll är i korthet som följer.

4.1 IT-stödet

Samverkan med vårdgivarnas systemleverantörer

- Veckovisa telefonmöten och separata avstämningar har gjorts med de berörda systemleverantörerna för identifiering, analys och åtgärder med avseende på uppkomna problem och brister.
- Etablering av en förbättrad gemensam stödfunktion för teknisk support.
- En testmiljö har tillhandahållits systemleverantörerna för vidare utveckling och korrigeringar av journalsystemen och i kontakten med Försäkringskassan. En mer långsiktig lösning för partnersamverkan ur ett IT-perspektiv håller på att tas fram.
- Resultatmätningar har genomförts med avseende på dels Försäkringskassans tandvårdssystem, dels kundsupporten. Försäkringskassan saknar dock information om antalet fel som respektive systemleverantör rättat i sin produkt.
- Ökade bemanning inom Kundcenter för partners har medfört kortare telefonköer.
- Ökad samverkan med vårdgivare, främst via intresseorganisationerna, i de s.k. åtgärdsgrupperna med Privattandläkarna, Tjänstetandläkarna och Sveriges Folktandvårdsförening. Därutöver sker samverkan med Sveriges kommuner och landsting.
- Samverkan med systemleverantörer har skett dels på en övergripande nivå men även i specifika frågor. Ökat fokus på en fungerande helhet mellan Försäkringskassans system och vårdgivarnas system. En särskild åtgärdsplan ska tas fram i samråd med Landstingen och systemleverantörerna inom den offentliga vården.
- Försäkringskassans och vårdgivarnas system (och gränssnitten dem emellan) har vidareutvecklats med sikte på kommande releaser under 2009.

Kommunikation, information och partnersamverkan

- Förbättrad information till vårdgivare och systemleverantörer via portalen www.forsakringskassan.se. Därefter går ansvaret för ytterligare förbättringar över i Försäkringskassans linjeorganisation.
- För kommunikation med de vårdgivare som påverkas/har blivit påverkade av en incident har möjligheterna till riktad kommunikation via e-post införts.

4.2 Rådgivning och stöd till vårdgivare

Support, stöd och vägledning

- Ökade resurser till supportverksamheten.

Kundcenter för partners/privatpersoner

- En supportkedja baserad på principen "En kanal in", dvs. via Kundcenter för partners alternativt Kundcenter för privatpersoner har etablerats med ökad bemanning. Den talsvarsfunktion som finns har kompletterats med en s.k. callback-funktion för partners.
- Utbildningen/ kompetensöverföringen har anpassats i takt med att frågorna till Kundcenter för partners har ändrat karaktär.
- En analys rörande allmänhetens frågor om tandvårdsreformen (art och karaktär) har genomförts.

Handläggning

- Fortsatt grundutbildning (försäkring och IT-stödet) till alla berörda handläggare. Införande av en FAQ (bank av frågor och svar) för såväl internt som externt bruk.
- Utbildning med avseende på de arbetsprocesser som berörs av release 2.

Fortsatt utbildning av försäkringsodontologiska rådgivare, specialister (produktion och Kundcenter för partners) samt handläggare

- Samtliga tandvårdsenheter inom Försäkringskassan har besökts av medarbetare vid Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) och Försäkringskassans försäkringsodontologiska koordinator, verksamhetsutvecklare samt representant för Försäkringsprocesser i syfte att fördjupa kunskapen om förordningen samt delge TLV sina erfarenheter dvs. kompetensöverföring i flera led.

Handledning/kompetensöverföring mellan Kundcenter för partners, handläggning/produktion och Försäkringsprocesser

- Så kallade trepartsmöten har införts i syfte att bl.a. stödja Kundcenter för partners vid direkt besvarande av frågor gällande både försäkring och funktionalitet. Dessa möten kommer att genomföras en gång per vecka med deltagare från de tre enheterna.

Odontologisk stödfunktion

- En odontologisk stödfunktion för vårdgivare har införts för komplexa försäkringsärenden.

4.3 Organisering av tandvårdsstödet administration

- Kundcenter för privatpersoner erbjuder telefonservice genom en särskild kompetensgrupp som utbildats inom det nya tandvårdsstödet. Vidare erbjuds information vid de lokal- samverkans- eller servicekontor som finns i samtliga kommuner.
- Vårdgivarnas kontakt och information går via Kundcenter för partners. Denna kanal erbjuder även service till andra partners som sjukvården, arbetsgivare, myndigheter m.fl. En särskild service i form av information/rådgivning i odontologiska försäkringsfrågor erbjuds vårdgivarna. Denna information/rådgivning lämnas, efter återuppringning, av försäkringsodontologisk kompetens.
- Ansvarig för ledning och styrning av produktionen är den nationella ledningen för Nationella Försäkringscenter (NFC). Följande NFC administrerar tandvårdsstödet
 - Lund, Göteborg och Umeå (under en övergångsperiod handläggs ärenden relaterade till tidigare lagstiftning på de två förstnämnda orterna)
 - Visby, handläggning av utlandsärenden
 - Omprövning av primärbeslut sker vid NFC Göteborg City.
- I likhet med övrig verksamhet inom Försäkringskassan är ansvar för produkt, normering och effektiva arbetsprocesser skilt från produktionsansvaret. För dessa områden ansvarar avdelningen för Försäkringsprocesser.

4.4 Kostnader för genomförandet av tandvårdsreformen

I åtgärdsplanen till regeringen redovisar Försäkringskassan kostnadsutvecklingen i anslutning till förberedelsearbetet och genomförandet av det nya tandvårdsstödet.

I redovisningen framhålls att den tidigare kostnadsuppskattningen (67 mnkr) baserades på en tidig förstudie med begränsad kunskap om tandvårdsstödet slutgiltiga utformning.

Senare budgetar, från januari och maj 2008, baserades på en djupare förståelse för reformkraven och i ett senare skede en mer detaljerad lösningsdesign.

I sin plan pekar Försäkringskassan vidare på att den höga utvecklingstakten när det gäller Försäkringskassan generella förnyelsearbete medförde att de interna resurserna i Tandvårdsprojektet behövde spridas på andra pågående och högt prioriterade projekt. Baserat på detta, men också på behovet av att

nyttja det standardsystem som upphandlats och med den funktionalitet och kvalitet ett sådant erbjuder, beslöt Försäkringskassan under hösten 2007, att använda standardsystemet SAP som plattform för tandvårdsreformens IT-stöd. Tandvårdsprojektet kom att betraktas som ett pilotprojekt när det gäller att basera försäkringssystem på den nya plattformen.

I anslutning till det strategiska vägvalet hösten 2007 genomfördes en förnyad kostnadsuppskattning på totalt 120 miljoner för 2008 varav kostnaden för organisation och bemanning beräknades till 19 miljoner.

Senare under hösten 2007 tillkom uppdrag från regeringen, omfattande bl.a. utveckling av en prisjämförelsetjänst, som medförde ytterligare kostnader. I januari 2008 gjordes därefter en första noggrann analys och budgetering av kostnaderna för Tandvårdsprojektet 2008 utifrån en delvis genomförd design för release 1, delvis kända krav på iLog och prisjämförelsetjänst, ett antagande om genomförandet av releaser i mars för de andra två SAP-projekten Kundbild och Självbetjäning, en automatiseringsgrad på 97 % för projektet mm. Det framkom under systemdesignen att arbetet med IT-utvecklingen var mer komplext än förväntat och att betydligt fler timmar behövde läggas på IT-utveckling. Den nya kostnaden beräknades till 186 miljoner. Denna kostnadsuppskattning omfattade även licenskostnader för SAP. Dessa hade tidigare inte funnits med i projektets kostnadsuppskattningar.

Den senaste budgetöversynen gjordes i maj 2008 och innebar ännu en revidering av budgeten för 2008. Kostnadsberäkningen grundades på genomförd design av release 1 och 2, färdigställda krav på iLog och prisjämförelsetjänst. Kostnader för drift och underhåll, totalt 16,6 miljoner kronor, påfördes samtidigt projektet. Kostnader för iLog, loggningen av alla transaktioner och frågor i systemet, har budgeterats till 14 miljoner kronor. Anledningen till att iLog tillkom sent var att Försäkringskassan tidigare inte hade tagit ställning till hur detta skulle hanteras kopplat till det nya standardsystemet SAP.

Som angivits i slutrapporten till regeringen (dnr 59300/2008) beräknas kostnaderna för tandvårdsstödet under tiden 2007 och 2008 till 249, 9 miljoner kronor varav 231,8 miljoner kronor lånefinansieras och 18,1 miljoner kronor anslagsfinansieras. Kostnader för ytterligare releaser under 2009 och därefter var då inte beräknade.

4.5 Framtida uppföljning

Enligt sin åtgärdsplan avser Försäkringskassan att under den närmaste tiden noggrant följa utvecklingen av uppfattningen om det nya tandvårdsstödet. Mätningar kommer att genomföras för att statistiskt belägga hur uppfattningen hos samtliga inblandade parter om Försäkringskassans administra-

tion av tandvårdsstödet förändras över tid. Försäkringskassan avser att månatligen informera regeringskansliet om utvecklingen.

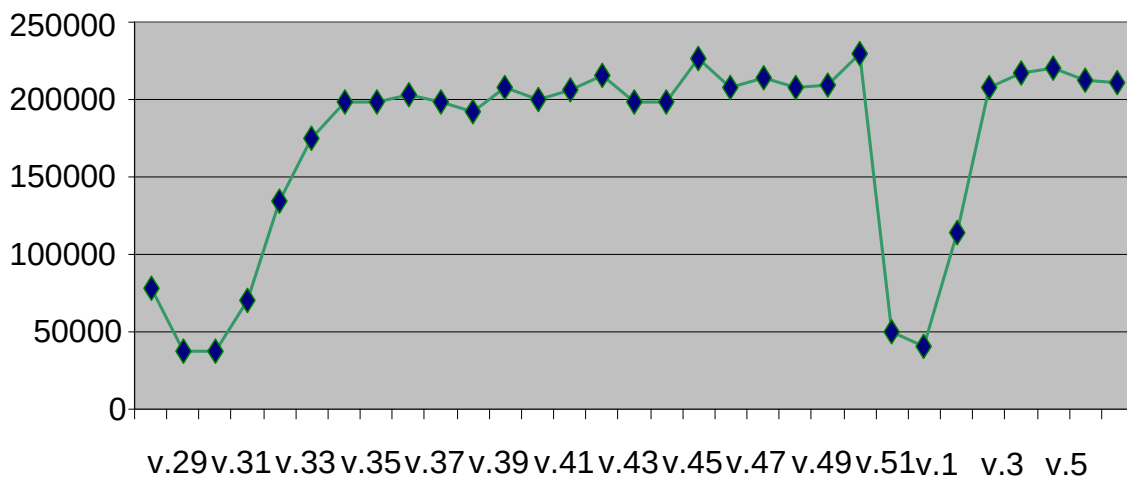
5 Statskontorets bedömningar

5.1 Övergripande synpunkter

Den nya tandvårdsförsäkringen skiljer sig från övriga socialförsäkringsförmåner, bl.a. genom att den som villkor för anslutning ställer krav på elektroniskt uppgiftslämnande från vårdgivarna. En effektiv administration av den nya försäkringen förutsätter en väl fungerande helhet i form av samverkande parter (Försäkringskassan, vårdgivarna och leverantörerna av vårdgivarnas journalsystem) inom ramen för en i hög grad integrerad IT-lösning och administration.

Antalet ärenden uttryckt i antalet patientbesök som rapporterats till IT-systemet har varit relativt konstant under perioden, vilket framgår nedan.

Antal patientbesök/vecka



Källa: Försäkringskassan

Ärendenflöden

Ärendeflödena under vecka 7/2009 respektive totalt sedan driftstarten i juli 2008 framgår av följande tabell.

Ärendeflöde	Antal v. 7	Antal totalt
Patientbesök	210 397	5 420 271
Förhandsprövning	9	254
EU besök	10	134
Abonnemangsavtal	1 293	54 527
Korrigeringsärenden	2 857	46 848
Efterhandskontroll/ Omprövning/Bevakning	2 101	37 501

Källa: Försäkringskassan

Noterbart är främst den betydande omfattningen av korrigeringsärenden som delvis fått till följd att kontrollverksamheten fått stå tillbaka.

Statskontoret har under denna granskings genomförande kunnat konstatera att samtliga berörda parter bedömer att situationen allmänt har förbättrats och läget har stabiliserats sedan Statskontorets föregående granskning hösten 2008. Bl.a. har initiala problem åtgärdats, supporten och servicen till vårdgivarna och deras systemleverantörer väsentligen förbättrats samtidigt som IT-stödet successivt har stabiliserats och genomförda utbildningsinsatser gett avsedd effekt.

Dock kvarstår viss kritik från vårdgivarna via sina branschorganisationer. Kritiken rör främst följande.

- Den tidigare positiva samarbetslinjen och dialogen har under senare tid delvis stått tillbaka för ett förhållningssätt där Försäkringskassan framhåller rollen som kravställare snarare än partner och därmed inte i önskvärd utsträckning visar lyhördhet inför rådande förhållanden hos vårdgivarna.
- Rutiner för felhantering, rättelser och korrigeringar är administrativt betungande.

- Support, stöd och service, vid sidan av den som erbjuds av KCP, är otillfredsställande, främst i mer komplicerade försäkringsärenden.
- Bristande samverkan vid utveckling av prisjämförelseportalen.
- Sena utbetalningar i främst s.k. 65+ ärenden har i vissa fall fått allvarliga konsekvenser bland vårdgivarna.
- Otillräcklig information beträffande regeltillämpningen (främst beträffande de s.k. övergångsreglerna, samordningen med arbetsskadeförsäkringen och i fråga om efterkontroller).
- Brister, bl.a. vid beräkning av högkostnadsskyddet, kan medföra risk för att patienter hindras från att tillgodogöra sig ersättning enligt försäkringen.

Statskontorets bedömning är att kritiken i vart fall delvis har sin grund i Försäkringskassans och vårdgivarnas vitt skilda perspektiv på tandvårdsstödet genomförande. Det finns därför skäl att i detta sammanhang på nytt framhålla vikten av att samtliga berörda aktörer samlas kring den *gemensamma* uppgiften att få till stånd en effektiv tandvårdsadministration där rutiner och olika former av organisatoriska och tekniska lösningar utvecklas och införs inom ramen för en väl fungerande helhet, inkluderande Försäkringskassan och samtliga berörda aktörer. Att samlas kring en sådan inriktning begränsar naturligtvis inte Försäkringskassans särskilda myndighetsansvar beträffande tandvårdsstödet införande och tillämpning.

Vid sidan av förhållanden som grundas på attityder, roller och samverkansformer m.m. bedömer Statskontoret att Försäkringskassans åtgärdsplan skapar goda förutsättningar för att komma tillrätta med de problem som tidigare kunnat noteras i anslutning till förberedelsearbetet och tandvårdsreformens ikraftträdande den 1 juli 2008. Den planerade releasen i juni 2009 bör i hög grad bidra till att kvarvarande problem får sin lösning. Till detta ska även läggas TLV:s arbete med förenklingar och korrigeringar av regelverket, bl.a. mot bakgrund av vårdgivarnas önskemål.

Enligt Statskontoret ger åtgärdsplanen också uttryck för att Försäkringskassan vinnlägger sig om att möta den kritik och oro som framförts av vårdgivare och systemleverantörer. Genomförda intervjuer bekräftar i hög grad denna bild. Förutsatt att Försäkringskassan fortsatt vidtar åtgärder och utvecklar dialogen med vårdgivarna och deras systemleverantörer, samtidigt som såväl Försäkringskassan som vårdgivarna blir allt mer förtrogna med den nya försäkringen och det samlade IT-stödet, bedömer Statskontoret att situationen kommer att stabiliseras ytterligare. Statskontoret förutsätter också att Försäkringskassan tar som sin uppgift att verka för att vårdgivarnas förtroende för Försäkringskassans arbete kan upprätthållas.

I avvaktan på att utvecklingsarbetet slutförs, bl.a. inom ramen för planerade systemreleaser under 2009 (främst release 2B i juni månad men även pris-

jämförelseportalen den kommande hösten), är det ännu för tidigt att slutligt bedöma genomförandet av det nya tandvårdsstödet i sin helhet. Dessutom krävs ytterligare kompletteringar och klargöranden beträffande de totala genomförandekostnaderna liksom när det gäller kostnaderna för fortsatt drift och förvaltning av det nya tandvårdssystemet. Den ekonomiska redovisningen i Försäkringskassans åtgärdsplan, är, enligt Statskontoret, ofullständig. Dock bidrar de ytterligare uppgifter som Statskontoret inhämtat från Försäkringskassan till att kostnadsredovisningen har förbättrats (se vidare avsnitt 5.6).

Enligt Statskontoret finns det skäl för Försäkringskassan att fortsatt ha en hög beredskap i händelse av störningar av olika slag, bl.a. i anslutning till kommande planerade systeminföranden.

I det följande redovisas mer preciserade bedömningar och iakttagelser rörande den aktuella situationen. Redovisningen tar främst fasta på och följer i huvudsak den disposition Försäkringskassan använt för sin åtgärdsplan till regeringen.

5.2 Organisering av tandvårdsstödet administration

Enligt Statskontoret har styrningen av genomförandearbetet förbättrats i.o.m. ansvaret för arbetet har förlagts till Försäkringskassan ordinarie linjeorganisation.

När det gäller dimensioneringen av tandvårdsadministrationen (för närvarande drygt 200 handläggare³ och specialister, inklusive de försäkringsodontologiska rådgivarna) är det ännu oklart om den minskning av bemanningen som tidigare förutsågs kan uppnås, i vart fall inte under 2009. Statskontoret konstaterar dock att Försäkringskassan har beredskap att vidta de korrigeringar som kan bli aktuella i takt med att erfarenheter från den nya administrationen har vunnits.

Tandvårdsstödet har fr.o.m. den 1 januari 2009 inordnats i Försäkringskassans ordinarie linjeorganisation. Statskontoret konstaterar att ansvaret för tandvårdsadministrationen är fördelat på följande organisatoriska enheter.

³ Av det totala antalet handläggare arbetar för närvarande knappt hälften med manuella ärenden, huvuddelen med anledning av för sent inkomna ärenden och i övrigt med korrigeringar av fel m.m. Resterande andel handläggarna arbetar med efterkontroller. I takt med att situationen stabiliseras ytterligare kommer en ökad andel handläggare att vara sysselsatta med efterkontroller.

Avdelning/enhet	Ansvar
Försäkringsprocesser	Ansvarig för normering och processer. Avdelningen är systemägare och ansvarar därmed för kravställning på IT-stödet.
Försäkringsutveckling	Ansvarar för utvärdering och utveckling av försäkringen.
Nationella Försäkringscenter (NFC)	Ansvarar för produktion dvs. försäkringshandläggningen. NFC ansvarar också för de odontologiska försäkringsrådgivarna.
Kundcenter för Partners (KCP)	Kundstöd via telefon till vårdgivare och i viss mån till journalsystemleverantörer.
Kundcentrer för privatpersoner	Stöd och information till allmänheten.
IT-avdelningen	Ansvarar för leverans av IT-tjänster, teknisk support och samverkan med journalsystemleverantörer.
Ekonomistaben och ekonomiavdelningen	Ansvarar för budgetering och redovisning.

Enligt Statskontoret medför den organisatoriska lösning som valts vissa oklarheter, främst när det gäller ansvarsförhållandena. Ett i större utsträckning samlat ansvar bör, enligt Statskontoret, kunna bidra till ökad effektivitet, överskådlighet och transparens i fråga om tandvårdsadministrationen i sin helhet.

När det gäller Kundtjänsten för partners, KCP, har Försäkringskassan, som tidigare nämnts, ökat sin bemanning och utvecklat kompetensen för att bättre möta vårdgivarnas efterfrågan av odontologisk rådgivning i försäkringsfrågor (bl.a. den s.k. FOR-jouren), systemleverantörernas frågor rörande IT-stödet samt i övrigt frågor relaterade till det nya regelverket och Försäkringskassans tillämpning av detsamma. Vidtagna åtgärder bedöms i hög grad ha bidragit till en förbättrad service och stöd till vårdgivarna och deras systemleverantörer.

Driftorganisationen har förlagts till IT-avdelningens enhet i Sundsvall. För applikationssupporten svarar inledningsvis Leverantören med inriktningen att Försäkringskassan över tiden utvecklar den kompetens som krävs för att i ett senare skede fullt ut kunna svara för förvaltningen av det nya tandvårdsstödet. Statskontoret noterar att 6–7 personer planeras genomgå särskild utbildning med denna inriktning.

Till den totala tandvårdsadministrationen bör även läggas den nya Nämnden för statligt tandvårdsstöd (inom TLV) med uppgiften att bl.a. utfärda föreskrifter och besluta om ersättningsberättigad tandvård och referenspriser enligt den nya lagstiftningen. Samverkan mellan Försäkringskassan, TLV och även Socialstyrelsen har förstärkts sedan hösten 2008.

Den totala bemanningen inom Försäkringskassan, inklusive de odontologiska rådgivarna uppgår, som nämnts, till för närvarande till cirka 200 årsarbetskrafter. Under det första halvåret 2009 beräknas bemanningen minska i takt med att bl.a. den nuvarande försäkringen kan fasas ut och de mest intensiva utbildningsinsatserna har genomförts. Mot detta står att den planerade systemreleasen i juni 2009, i kombination med de regeländringar som träder i kraft det kommande halvårsskiftet i vart fall temporärt kan komma att medföra en öka belastning på Försäkringskassan.

Inriktningen att den nya tandvårdsadministrationen dimensioneras i paritet med vad som gällt den tidigare försäkringen kvarstår, 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 140 000/år i fullt utbyggt skede.

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

5.3 Rådgivning och stöd till vårdgivare

De tidigare bristerna i Försäkringskassans samverkan med vårdgivare och systemleverantörer har åtgärdats genom olika aktiviteter. Samverkan har skett med vårdgivarnas organisationer (Privattandläkarna, Tjänstetandläkarna och med företrädare för landstingen) samt med TLV och Socialstyrelsen. Samverkan med vårdgivarnas systemleverantörer har utvecklats och s.k. dialoggrupper har inrättats med företrädare för berörda aktörer. Kundtjänsten för partners (KCP) har förstärkts och tillförts ytterligare resurser. Genomförd kompetensutveckling vid KCP har medfört ett mer kvalificerat stöd i frågor rörande försäkringen och försäkringstillämpningen, IT-stödet och den odontologiska rådgivningen. Även kundtjänsten riktad mot allmänheten (KCA) har förstärkts.

Nedan redovisas statistik över antal samtal till KCP för var tredje vecka från v. 48 2008 till v. 5 2009. Det kan noteras att antalet samtal är relativt konstant över perioden (bortsett från v. 2 efter nyårshelgen). Samtalstider och väntetider är också relativt konstanta. Frågor om regelverket uppgår under hela perioden till i genomsnitt cirka 7,2 % av det totala antalet samtal. Av det totala antalet inkomna samtal har i genomsnitt cirka 3,2 % av samtalerna förts vidare till de odontologiska rådgivarna (FOR).

Samtal till KCP

	V 42	V 45	V48	V 51	V2	V5
Antal samtal						
Inkommande	2541	2245	1959	2333	1111	2261
Besvarade	2064	1904	1715	1973	1027	1889
Samtalstid i snitt (sek)	426	408	424	418	408	402
Väntetider i snitt (sek)	81	93	120	138	47	127
Antal förfrågningar om Förordningen						
Guidningar i Förordningen	264	114	167	164	38	148
Ärenden till FOR	67	62	68	60	34	86

Källa: Försäkringskassan

Flertalet frågor till KCP rör korrigeringar av uppgifter som rapporterats till Försäkringskassans IT-system. Belastningen bedöms minska när dessa korrigeringar i högre utsträckning kan utföras av vårdgivarna själva (release i juni månad). Därtill avser Försäkringskassan att inom kort öppna en möjlighet för vårdgivarna att via en webbtjänst skicka förfrågningar och anmäla supportärenden till KCP. Kommunikationen är då öppen även utanför arbetstid. En sammanställning har gjorts av återkommande frågor/svar (FAQ) vilken publicerats och även utgör ett stöd för KCP.

Vidare har rutinerna för felrapportering och felhantering i övrigt utvecklats och en personell och kompetensmässig förstärkning har gjorts genom bl.a. vidareutbildning av specialister och odontologiska rådgivare. Till detta ska läggas att hela den s.k. supportkedjan har optimerats, bl.a. genom att uppkomna problem i högre grad kanaliseras till berörd handläggare/funktion för åtgärd.

Ytterligare ett viktigt inslag i arbetet med att komma tillrätta med tidigare problem är att Försäkringskassan i högre grad tar ansvar för en fungerande helhet oavsett om fel och brister uppstår inom Försäkringskassan eller hos vårdgivarna och deras IT-stöd.

Enligt sin åtgärdsplan avser Försäkringskassan att under den närmaste tiden noggrant följa utvecklingen av uppfattningen om det nya tandvårdsstödet genom återkommande mätningar av samtliga inblandade parter bedömning av Försäkringskassans administration av tandvårdsstödet. Resultatet av

genomförda mätningar pekar på att vårdgivarna i allt högre grad förklarar sig nöjda med det stöd och den support Försäkringskassans personal tillhandhåller genom KCP.

Försäkringskassan har, i enlighet med åtgärdsplanen, månatligen informerat regeringskansliet om utvecklingen.

Ett kvarstående problem rör rutinerna för rättning och korrigeringar och Försäkringskassans manuella hantering av ärenden i samband med utredning i frågor med anknytning till den s.k. 14-dagarsregeln. Hittillsvarande rutiner med bl.a. telefonkommunikation och utredning i "efterhand" har bidragit till en kraftigt tilltagande manuell hantering. Åtgärder vidtas, bl.a. i form av utveckling av IT-stödet inom ramen för kommande systemrelease (release 2B), i syfte att i flertalet fall kunna göra rättningar och korrigeringar i direkt anslutning till vårdgivarens kontakt med Försäkringskassan.

Behovet av stöd och support till såväl vårdgivarna som leverantörerna av journalsystemen bör fortsatt uppmärksammas, bl.a. inför en eventuell tilltagande belastning i samband med dels den planerade systemreleasen (2B) i juni månad, dels de regeländringar som träder i kraft det kommande halvårsskiftet.

Att Försäkringskassan nu kommer tillrätta med tidigare brister i kundtjänstens organisation, dimensionering och kompetens får positiva konsekvenser i fråga om förväntad minskad belastning på bl.a. vårdgivarnas systemleverantörer, tandläkarnas branschorganisationer och folktandvårdens interna administration när det gäller support i frågor rörande allt från regelverkets utformning och tillämpning till IT-systemets funktionssätt och rena handhavandefrågor.

Statskontoret bedömer att hittills vidtagna åtgärder inom Försäkringskassan har bidragit till att tidigare framförd kritik när det gäller stöd och support har minskat i såväl omfattning som styrka.

5.4 Samverkan med vårdgivarnas leverantörer av journalsystem

I Försäkringskassans åtgärdsplan anges följande åtgärder beträffande samverkan och stöd till vårdgivarnas leverantörer av journalsystem:

- Regelbundna telefonmöten med samtliga journalsystemleverantörer.
- Riktade möten med samtliga systemleverantörer med en bred representation från berörda funktioner inom Försäkringskassan; projektet, driften, supporten samt avdelningen för Försäkringsprocesser.
- Etablering av en förbättrad funktion för teknisk support.

Statskontorets granskning ger vid handen att Försäkringskassan har genomfört besök hos samtliga systemleverantörer. Gemensamma telefonmöten med samtliga systemleverantörer genomfördes inledningsvis varje vecka men genomförs nu p.g.a. minskade behov varannan vecka. Statskontorets samlade bedömning är att samverkan och Försäkringskassans stöd till systemleverantörerna sedan Statskontorets föregående granskning har förbättrats på väsentliga punkter.

En betydelsefull åtgärd för att möjliggöra korrigeringar och rättningar i journalsystemen är att Försäkringskassan tillhandahåller en miljö för nödvändiga tester och korrigeringar av vårdgivarnas journalsystem, i synnerhet i anslutning till den kommande releasen i juni månad. Hur frågan om testmiljö därefter ska hanteras är dock ännu oklart. Frågan gäller i vilken utsträckning och hur länge Försäkringskassan kan svara för testmiljön och kostnaderna för densamma. Statskontoret utgår från att Försäkringskassan i samverkan med systemleverantörerna finner en lösning som säkerställer uppkomna behov av tester

Försäkringskassans behov av information från vårdgivarnas systemleverantörer har ännu inte ordnats på ett fullt ut ändamålsenligt sätt. Det gäller bl.a. behov av information om driftstörningar m.m. i vårdgivarnas journalsystem för bedömningar av den totala driftsituationen mot slutanvändarna/vårdgivarna men även som underlag för försäkringsmässiga bedömningar, t.ex. i samband med prövning enligt den s.k. 14-dagarsregeln. Statskontoret föreslår att Försäkringskassan sluter avtal med systemleverantörerna beträffande parternas ansvar, bl.a. i fråga om informationsskyldighet.

5.5 IT-stödet

De inledande bristerna i det IT-stöd som togs i drift i juli 2008 rörde främst följande förhållanden.

- Prestandaproblem (bl.a. vid sökning av patientinformation), bl.a. på grund av underskattade volymer
- 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).

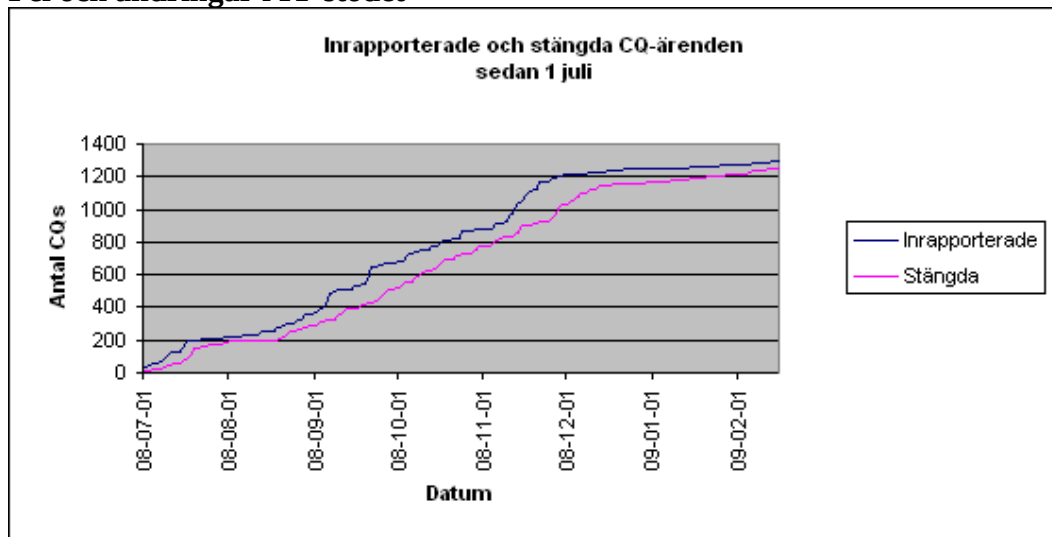
Statskontoret bedömde i föregående rapport att det förelåg en risk i att ett sent skede basera utvecklingen på en för försäkringstillämpningar oöverskådlig teknik och produkter⁴. Dessutom bedömdes valet av ny plattform utgöra ett väsentlig ökat risktagande inte minst vad gäller de höga kostnaderna för utveckling och framtida förvaltning av systemet. Dessa bedömningar kvarstår. Frågan om det strategiska vägvalet rörande Försäkringskassans tekniska plattform kommenteras inte närmare i Försäkringskassans åtgärdsplan. Statskontoret konstaterar dock att Försäkringskassan har regeringens uppdrag att senast den 20 april samlat redovisa den pågående och fortsatta IT-utvecklingen. Inom ramen för uppdraget ser Försäkringskassan över sin IT-strategi och den valda tekniska plattform som beslutades hösten 2007. Uppdraget ska, efter viss förlängning, redovisas senast den 20 april 2009. Statskontoret utgår från att frågan om formerna och kostnaderna för framtida förvaltning av IT-systemen ingår i en översyn av IT-strategin i sin helhet.

Redan i sin föregående rapport bedömde Statskontoret att tandvårdsstödet över tid och i takt med att såväl Försäkringskassan som vårdgivarna och deras leverantörer blev mer förtroegna med det nya regelverket och IT-stödet successivt skulle stabiliseras. Denna bedömning har efter det dryga halvår som gått sedan driftstarten visat sig vara korrekt. Såväl Försäkringskassan som vårdgivarleverantörerna har genomfört och genomför fortsatt de rättningar och korrigeringar som bedöms vara nödvändiga för att komma tillrätta med tidigare stabilitets- och kvalitetsproblem. Även problem av handhavandekaraktär har minskat i omfattning i takt med ökade kunskaper om och erfarenheter av såväl det nya regelverket som det nya IT-stödet.

Nedanstående figur visar det totala antalet inrapporterade och avslutade s.k. CQ-ärenden, dvs. ärenden med begäran om ändringar i IT-systemet mot bakgrund av iakttagna felaktigheter.

⁴ Statskontoret har inom ramen för denna granskning inte värderat den tekniska plattform som Försäkringskassan valt som grund för – vid sidan av tandvårdsstödet – ytterligare försäkringstillämpningar. Frågor rörande bl.a. detta slag behandlas i stället inom ramen för regeringens uppdrag till Statskontoret den 16 oktober 2008 (dnr S2007/9787/SF). Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet.

Fel och ändringar i IT-stödet



Källa: Försäkringskassan

Figuren visar att inflödet av nya ärenden och antalet åtgärder har planat ut efter tiden för den senaste systemreleasen i november 2008, vilken innehöll ett betydande antal felrättningar.

En bidragande orsak till att situationen har kunnat stabiliseras är att Försäkringskassan sedan driftstart i ökad utsträckning har uppmärksammat behovet av en väl fungerande helhet bestående av Försäkringskassan och vårdgivarnas system. Därmed har fel och brister – oavsett var problemen har uppstått – kunnat åtgärdas.

Ansaret för förvaltningen av det system som tagits i drift inom Försäkringskassan ligger på IT-avdelningen i Sundsvall. Leverantören svarar dock för applikationssupporten enligt ett särskilt avtal i avvaktan på att den egna personalens kompetens medger ett fullt övertagande av förvaltningsansvaret.

Trots att situationen påtagligt har förbättrats 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. Skälet är att utvecklingsarbete ännu pågår, främst med sikte på kommande systeminföranden i juni 2009 (release 2B). Statskontoret noterar vidare att driftsättningen av den nya portalen för prisjämförelser har utvecklats men ännu inte lanserats. Orsaken är dels vissa kvarvarande oklarheter rörande vilka uppgifter som ska redovisas, dels behovet av att undvika en lansering av portalen i samband med driftsättning av den planerade releasen i juni månad. Enligt preliminära planer ska portalen därför lanseras under hösten 2009.

Releasen (2B) i juni månad omfattar främst ett fortsatt utvecklat handläggarsöd, felhanterings- och korrigeringsrutiner, förbättrade betalningsspecifika-

tioner (för bl.a. ökad spårbarhet) samt övriga åtgärder syftande till ökad stabilisering av redan driftsatta funktioner. Utvecklingsarbetet är huvudsak avslutat och tester har inletts.

I sin föregående rapport bedömde Statskontoret att det fanns skäl att närmare granska Försäkringskassans upphandlingsförfarande och avtalsutformning i samband med kontrakterandet av vald Leverantör.

Bl.a. mot den bakgrunden genomförde Riksrevisionen hösten 2008 en förstudie beträffande Försäkringskassans konsultupphandlingar. Med förstudien som grund beslutade Riksrevisionen att genomföra en fördjupad granskning. Resultatet av denna förväntas föreligga under mars månad 2009.

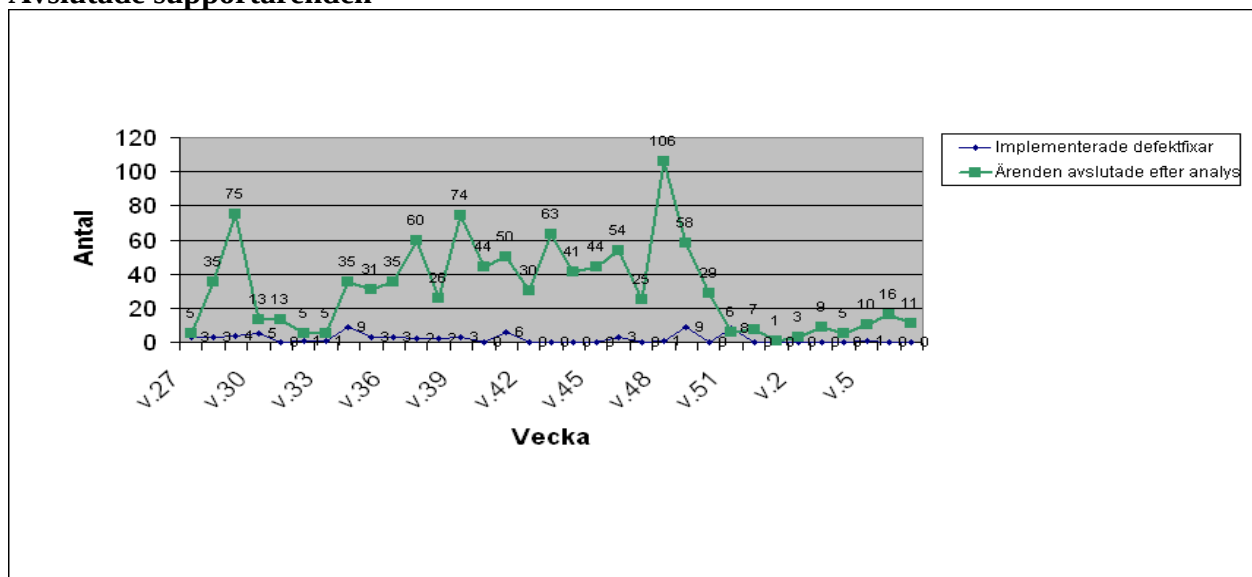
IT-stödets funktionalitet

Statskontoret konstaterar att det IT-stöd som införts har stabiliserats sedan Statskontorets föregående granskning hösten 2008. Vid sidan av bristande korrigeringsrutiner bedöms det mest betydande applikationsmässiga problemet vara den bristande redovisningen och spårbarheten av ekonomisk information till journalsystemen. Problemet kommer dock att åtgärdas i samband med den kommande releasen i juni 2009.

Sedan Statskontorets föregående granskning har en mer betydande driftstörning inträffat (2009-01-28), vilket drabbade Försäkringskassan men inte vårdgivarna. Det har även förekommit kommunikationsstörningar med ett par av journalsystemen. Därtill kommer vissa kvarstående prestandafel (särskilt vid komplicerade sökningar i databasen), regelfel (felaktiga tolkningar eller felaktig kodning) och diverse mindre fel (vars konsekvenser kan bli betydande om de inte åtgärdas).

Nedanstående figur visar antalet avslutade supportärenden och antalet driftsatta förändringar under den period systemet varit i drift. Totalt har 1026 ärenden avslutats efter analys och åtgärder.

Avslutade supportärenden



Källa: Försäkringskassan

Totalt har 67 defekter med prioritet "Akut" till Låg" driftsats under perioden. Vissa ärenden och behov av åtgärder har förts till kommande releaser alternativt avförts utan ytterligare åtgärd.

Det betydande leverantörsberoendet i fråga om förvaltning av det nya tandvårdsstödet och i fråga om driftmiljön grundas på att Leverantören besitter unik kompetens när det gäller systemet i sin helhet. Ett ökat ansvarstagets för applikationen från Försäkringskassan sida förutsätter en planmässig utveckling av den egna kompetensen. Som tidigare nämnts planeras särskilda utbildningsinsatser med denna inriktning.

Projekt – Release 2B

En ny version av tandvårdsstödet har i allt väsentligt utvecklats och tester har inletts inför den planerade driftsättningen i juni 2009. Releasen (2B) omfattar främst ett utökat handläggarsöd, förbättrad ekonomisk redovisning/spårbarhet (Försäkringskassans redovisning i Agresso och till vårdgivarnas system). I övrigt innehåller releasen främst korrigeringar och vissa funktionella tillägg rörande bl.a. rättningsrutiner.

Klandertiden för systemleverantörernas tester av journalsystemen inför driftsättningen av release 2B är cirka fyra månader, vilket avsevärd skiljer sig från de ytterst begränsade testmöjligheter som gällde vid den första driftsättningen sommaren 2008.

Release 2B har som mål att samtliga legala krav för tandvårdsreformen ska vara uppfyllda:

- Tandhälsostatistik ska kunna lämnas vid ATB-nyttjande i abonnemang från journalsystem.
- ATB-hantering ska förbättras för så kallade gränsgångare.
- Karensbeloppsperioder ska bli riktiga även för ovanliga ärenden.
- Vårdgivarnas administration ska minska, systemet ska ge tydligare återkoppling och ökad automatisering.

Utöver lagstiftningens krav har följande mål lagts fast:

- Tio av dagens 250 handläggare ska kunna frigöras för andra uppgifter (bl.a. för ett ökat antal efterhandskontroller).
- Systemet ska förbättras så att framtida regeländringar underlättas. Framtida regeländringar ska kunna införas med minst 50 % lägre arbetsinsats än under release 2 med jämförbara regeländringar.
- Antal ärenden om utbetalningsspecifikationer ska minska drastiskt från dagens 1000 st./vecka. (med bedömningen att 50 timmar/vecka ska kunna sparas i KCP.)
- Antal korrigeringar som inkommer från vårdgivare uppgår till 300–400/vecka (081105). 40 % av dessa antas kunna genomföras helt automatiskt (senaste besöket). Antalet korrigeringar per vecka antas inte öka.

Projektet (release 2B) har en budget på totalt 60,5 miljoner kronor varav 12,5 miljoner 2008 och 48 miljoner för 2009. (utfallet för 2008 var drygt 10 miljoner kronor) Projektet bemannas i huvudsak av Leverantören (20-25 personer). Hittillsvarande kostnader ryms inom fastställda ekonomiska ramar.

Administrativa förbättringar

Ett betydande problem för såväl Försäkringskassans administration som vårdgivarna utgörs för närvarande av de betydande ärendebalanser som uppstått, främst beroende på den s.k. 14-dagarsregeln men även på manuella korrigeringar och rättningar av fel.

I release 2B förväntas Försäkringskassans handläggare av 14-dagarsärenden få ett förbättrad administrativt stöd samtidigt som ett betydligt större antal korrigeringar ska kunna utföras av vårdgivarna själva. Därmed bedöms belastningen på såväl KCP och NFC vad gäller manuell hantering minska markant samtidigt som belastningen på vårdgivarna minskar.

Förvaltningen av systemet

Leverantören svarar enligt gällande avtal för applikationssupport fram till mars månads utgång. I avvaktan på att Försäkringskassan bygger upp erforderlig kompetens är inriktningen att detta avtal kommer att förlängas ytterligare en tid.

De budgeterade förvaltningskostnaderna för 2009 uppgår till 19 miljoner kronor (motsvarande 25 000 timmar) varav Leverantörens insats bedöms uppgå till 16 200 timmar (15 personer).

Förklaringen till att förvaltningskostnaderna för tandvårdsstödet är väsentligt högre än för andra försäkringstillämpningar grundas främst på att den nya applikations- och driftmiljön omfattar ett stort antal ”verktyg” (olika typer av programvaror) som kräver ett flertal olika kompetenser på ett helt annat sätt än Försäkringskassans övriga system.

Åtgärder för att hålla nere förvaltningskostnaderna bör, enligt Statskontoret, vara en prioriterad fråga inom Försäkringskassan. Statskontoret utgår från att frågan om den framtida förvaltningsorganisationen i sin helhet, bl.a. som en följd av den tekniska plattform som valdes hösten 2007, belyses inom ramen för regeringens tidigare nämnda uppdrag till Försäkringskassan avseende IT-verksamheten i stort.

5.6 Kostnader för genomförandet av tandvårdsreformen

Försäkringskassans kostnader för tandvårdsstödet har redovisats i olika sammanhang. Från kostnadsuppskattningarna motsvarande 67 miljoner kronor i samband med genomförd förstudie 2006 till vad som därefter redovisats i Försäkringskassans slutrapport regeringen till den nu aktuella åtgärdsplanen. I den senare bedöms kostnaderna för 2007 till 31,6 miljoner kronor och för 2008 till 218,3, dvs. totalt 249,9 miljoner kronor. Av de totala kostnaderna hänförs sig 228,6 miljoner kronor till kostnaderna för IT-utvecklingen och resterande 21,3 miljoner till övrigt utvecklingsarbete.

Finansieringen sker dels via lån (231,8 miljoner kronor), dels via anslag (18,1 miljoner kronor).

Där utöver är det pågående arbetet inför release 2B i juni månad budgeterat till 58 miljoner kronor varav 10 miljoner 2008 och 48 miljoner 2009.

Försäkringskassans åtgärdsplan omfattar, enligt Statskontoret, inte en fullgod redovisning av kostnaderna och kostnadsutvecklingen. Dessutom saknas mer utförliga bedömningar avseende kostnaderna för den fortsatta administrationen och förvaltningen av den nya tandvårdsförsäkringen.

Mot denna bakgrund har ytterligare underlag inhämtats från Försäkringskassan inom ramen för denna granskning. Den 23 februari 2009 redovisade Försäkringskassan följande uppdaterade redovisning.

Tandvårdsprojektets utgifter och finansiering januari 2007 - januari 2009

Utgifter						
	Totalt	Förstudie 2006	Förstudie 2007	Genomförandep rojekt 2007-2008	Teknisk plattform SAP 2007-2008	Pågående projekt 2009
Personal	49 438 819	704 364	1 557 387	31 138 881	15 407 697	630 491
Konsulter och IT-tjänster	208 208 281		432 543	173 017 703	34 706 154	51 881
Övriga driftkostnader (Licenser, testmiljöer, lokaler, projektledning, resor)	62 176 068		957 676	17 241 771	43 976 621	varav 38,7 mkr avser licenser
Totalt	319 823 168	704 364	2 947 606	221 398 355	94 090 472	682 372

FINANSIERING						
	Totalt	Förstudie 2006	Förstudie 2007	Genomförandep rojekt 2007-2008	Teknisk plattform SAP 2007-2008	Pågående projekt 2009
Anslag	3 788 444	704 364	2 947 606			136 474
AP						
Övriga intäkter	707 519			707 519		
Lån anslag	305 918 205			220 690 836	84 681 472	545 897
Lån AP	9 409 000				9 409 000	
Totalt	319 823 168	704 364	2 947 606	221 398 355	94 090 472	682 372

Källa: Försäkringskassan.

Kommentarer: Av de totala utgifterna 319,8 mnkr avser 315 mnkr lånefinansierade investeringar. Investeringar i teknisk plattform/infrastruktur (94 mnkr) avser specifikt Tandvårdsstödet.

Jämfört med Försäkringskassans tidigare redogörelser ger den uppdaterade redovisningen en förbättrad översiktsbild över kostnaderna för perioden 2006-2009 (inklusive uppskattade kostnader för återstående arbete).

Statskontoret konstaterar att ytterligare fördyringar har skett, från åtgärdsplanens totalt 249,9 miljoner kronor till nu beräknade 319,8 miljoner kronor. Det finns, enligt Statskontoret, skäl för Försäkringskassan att genomföra en analys av de kostnadsökningar som skett. En fråga som bör belysas är i vilken utsträckning de ökade kostnaderna kan hänföras till det strategiska vägvalet beträffande teknisk plattform för tandvårdsstödet.

Statskontoret saknar en närmare bedömning av de förväntade förvaltningskostnaderna för det nya tandvårdsstödet.

Vid sidan av den redovisning som Statskontoret nu tagit del av pågår, såvitt Statskontoret kan förstå, ett arbete inom Försäkringskassan med s.k. efterkalkyler i syfte att bl.a. klargöra IT-kostnaderna skilt från övriga utvecklingskostnader liksom när det gäller IT-kostnadernas utveckling till följd av bl.a. beslutet och införandet av en ny plattform för tandvårdsstödet.

5.6 Framtida uppföljning

Statskontoret ställer sig bakom Försäkringskassans avsikt att över tid följa upp berörda parter uppfattning om Försäkringskassans administration av tandvårdsstödet. Därtill finns det goda skäl att särskilt följa upp effektiviteten och kostnaderna för det nya IT-stödet i sin helhet. När det gäller IT bör frågorna delvis hanteras inom ramen för det tidigare nämnda regeringsuppdraget till Försäkringskassan att samlat redovisa den pågående och fortsatta utvecklingen.

För uppföljning av försäkringens kostnader, utveckling av tandhälsan m.m. förutsätter Statskontoret att Försäkringskassan är behjälplig med det uppgiftslämnande som är nödvändigt med tanke på bl.a. TLV:s och Socialstyrelsens uppgifter av uppföljningskaraktär.

Beredskap bör också finnas för insatser rörande en uppföljning av tandvårdsreformen som sådan som stöd till regeringens aviserade kontrollstationer.

5.7 Övriga synpunkter

Risker och riskhantering

Det faktum att det IT-baserade tandvårdsstödet har tagits i drift (release 1 och 2) 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.

I sin åtgärdsplan 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.

De risker som i första hand bör uppmärksammas är följande.

- Kostnadsutvecklingen, bl.a. avseende förvaltningen av det nya systemet.
- Bristande förtroende hos vårdgivare.
- Ytterligare senareläggning av införandet av prisjämförelseportalen.
- Kvarvarande oklarheter i samspelet regelverk/försäkringstillämpning/IT-stödets funktionssätt.
- Omfattningen av efterkontroller får stå tillbaka till följd av en oplanerad och fortsatt omfattande manuell hantering.
- Ökad administrativ börda hos vårdgivarna.

Statistiskt uppgiftslämnande m.m.

Den information som samlas in via IT-stödet ger sammantaget 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). Underlag till TLV uppföljning av tandvårdsförsäkringen och tandhälsan.



2009-02-26

Dnr 2005/298-5

Bilaga



REGERINGEN

Socialdepartementet

Regeringsbeslut II:2

2008-10-16

S2007/9787/SF
(delvis)

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET

Ink. 2008 -10- 24

Avd.

Beslut

Sign

Förlängt uppdrag att granska Försäkringskassans utvecklingsarbete**Regeringens beslut**

Regeringen förlänger Statskontorets uppdrag (S2007/9787/SF) att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete.

Statskontoret ska i uppdraget utgå från regeringens övergripande mål för administrationen av socialförsäkringen och ha särskilt fokus på om Försäkringskassan är en fungerande myndighet ur ett medborgarperspektiv.

Statskontoret ska i en delrapport:

- analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassan för att åstadkomma en effektiv administration av tandvårdsstödet utifrån regeringens uppdrag till Försäkringskassan att inkomma med en åtgärdsplan,
- analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet utifrån regeringens uppdrag till Försäkringskassan att inkomma med en redovisning och Statskontorets tidigare utredningar rörande Försäkringskassan.

Statskontoret ska i slutrapporten:

- göra en samlad bedömning av i vilken utsträckning Försäkringskassans förändringsarbete innebär en bättre fungerande administration av socialförsäkringen. Statskontoret ska även göra en samlad bedömning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsstödet.

Försäkringskassan ska bistå med de uppgifter som behövs för att Statskontoret ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Statskontoret ska redovisa delrapporten senast den 27 februari 2009 och slutrapporten senast den 30 september 2009. Senast den 31 december

Postadress

103 33 Stockholm

Besöksadress

Telefonväxel

08-405 10 00

Telefax

E-post: registrator@social.ministry.se

Fredsgatan 8

08-723 11 91

2

2008 ska Statskontoret lämna sin rapport avseende granskningsperioden 2005–2008.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 2 juni 2005 att ge Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete (S2005/4671/SF). Uppdraget förlängdes den 11 november 2007 (S2007/9787/SF).

Grundläggande utgångspunkter för bildandet av Försäkringskassan och myndighetens fortsatta förändringsarbete är de övergripande målen för statsförvaltningen, d.v.s. kraven på effektivitet, rättssäkerhet och demokrati.

Statskontoret har inom ramen för sitt uppdrag särskilt granskat Försäkringskassans IT-verksamhet. Statskontoret konstaterar brister bl.a. vad gäller ledning, styrning och ekonomi, och att detta utgör en stor risk i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Brister Statskontoret pekar på är bl.a.:

- Otydlig ledning och styrning.
- Diffus målbild för såväl teknik och ekonomi som personal och organisation.
- Kortsiktighet och bristande helhetssyn vad gäller IT-kostnader och riskhantering.
- Stort konsultberoende och långsam kompetensväxling.

Bilden stärks av Statskontorets slutrapport den 15 september 2008 avseende granskningen av Försäkringskassans förberedelser inför genomförandet av ett nytt tandvårdsstöd (S2006/9537/HS). Där konstateras bl.a. att Försäkringskassans IT-system för administrationen av det statliga tandvårdsstödet brister i såväl drift, stabilitet som kvalitet. Vidare konstateras ett stort konsultberoende, brister i supportorganisationen samt brister i kostnadskontrollen.

Regeringen har lämnat två uppdrag till Försäkringskassan med anledning av ovan redovisade brister. Ett uppdrag (S2008/8417/SF) om en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen beslutas denna dag, och ett uppdrag (S2008/8186/HS) om en åtgärdsplan för den fortsatta administrationen av det statliga tandvårdsstödet beslutades av regeringen den 25 september 2008.

Skälen för regeringens beslut

Försäkringskassan betalar årligen ut 435 miljarder kronor och fattar 15 miljoner beslut om ersättning. Regeringen anser att det är viktigt att det finns en kontinuitet i den oberoende granskningen av Försäkrings-



3

kassan. Samtidigt som en oberoende funktion för tillsynen över Försäkringskassan ännu inte hunnit inrättas upphör Statskontorets nuvarande uppdrag att följa Försäkringskassans utvecklingsarbete vid årsskiftet.

Samtidigt är Försäkringskassan inne i ett omfattande förändringsarbete med syfte att kunna tillgodose de krav medborgarna ställer. Försäkringskassan förändrar sitt arbetssätt och sättet att möta medborgarna. Ledorden i förändringsarbetet är enkelt, snabbt och rätt.

För att garantera kontinuiteten i den oberoende granskningen av Försäkringskassan förlänger därför regeringen Statskontorets uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete. Det finns samtidigt ett behov av att särskilt granska Försäkringskassans IT-verksamhet och tandvårdsreformens genomförande.

På regeringens vägnar

Cristina Husmark Pehrsson

Magnus Gunnarsson

Kopia till
Fi/BA
Fi/SF
Försäkringskassan