

isf

INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Rapport 2011:1

Årlig rapport 2010

isf

Rapport 2011:1

Årlig rapport 2010

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2011

Rapporten kan beställas från Inspektionen för socialförsäkringen.

Beställningsadress:
Inspektionen för socialförsäkringen
Box 202
101 24 Stockholm

Telefon: 08-58 00 15 00

E-post: registrator@inspsf.se

Webb: www.inspsf.se

Tryckt av E-print

Stockholm 2011

Innehåll

Generaldirektörens förord	5
1 Inledning	7
1.1 Socialförsäkringssystemet.....	7
1.2 Inspektionens uppdrag	8
1.3 Tillsyn och granskning av socialförsäkringsområdet.....	8
Systemtillsyn.....	9
Effektivitetsgranskning	10
1.4 Rapportens disposition.....	11
2 Övergripande granskningar	13
2.1 Försäkringskassans verkställande av domar	13
2.2 Effektiviteten i Försäkringskassans administration 2000-2009	15
2.3 Effektiv köhantering	17
2.4 Försäkringskassans IT-verksamhet	18
2.5 Rättssäker förvaltning	20
2.6 Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar.....	20
2.7 Share	21
3 Förmåner till barn, familj och personer med funktionsnedsättning	23
3.1 Handläggningsstöd för handikappersättning och vårdbidrag.....	23
3.2 Jämställt uttag av föräldrapenning	24
4 Ohälsorelaterade förmåner	25
4.1 Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstidens längd	25
4.2 Regionala skillnader i sjukförsäkringens utfall.....	26
4.3 Samverkan inom socialförsäkringen.....	27

5 Pensioner och ekonomisk trygghet vid ålderdom	31
5.1 Den nya pensionsmyndigheten	31

Generaldirektörens förord

Inspektionen för socialförsäkringen ska enligt sin instruktion i en särskild årlig rapport samla de viktigaste iakttagelserna vid systemtillsynen och effektivitetsgranskningen under det gångna verksamhetsåret. Föreliggande rapport innehåller ISF:s viktigare iakttagelser avseende verksamhetsåret 2010. Det redovisade arbetet spänner över ett brett spektrum, från tillsynsrapporter gällande väntetider och regionala variationer i handläggningen över en analys av Försäkringskassans produktivitetsutveckling till effektutvärderingar av regeländringar inom sjukförsäkring och föräldraförmåner.

ISF:s årliga rapport ska helst ge ett mervärde utöver de enskilda granskningarna och innehålla generaliseringar eller slutsatser om hur förutsättningarna för verksamheten skiljer sig mellan olika delar av en myndighet. För ett sådant mervärde krävs ett större underlag än vad ISF hittills har producerat. Vår avsikt är att i framtida årliga rapporter försöka dra den typen av slutsatser.

För en myndighet av ISF:s karaktär är ett av de viktigaste kriterierna på ett relevant och väl genomfört arbete att de iakttagelser som görs och de rekommendationer som följer av dem omsätts i praktisk handling och leder till förändring. Att undersöka om så blir fallet är generellt svårt och naturligtvis särskilt svårt för en så ung myndighet som ISF. Rapporten om verkställighet av domar (rapport 2010:3), har lett till en förändrad rutin hos Försäkringskassan och är därmed ett exempel på att snabba och direkta resultat är möjliga. I övrigt finns några indikationer på att förändrade arbetssätt och definitioner testas hos berörd myndighet utan att något direkt orsakssamband kan beläggas. ISF avser att återkomma i frågan hur de mer långsiktiga effekterna av myndighetens arbete ska kunna beskrivas.

Stockholm i februari 2011

Per Molander

1 Inledning

1.1 Socialförsäkringssystemet

Socialförsäkringen utgör med sin omslutning om drygt 450 miljarder kronor, fördelade på närmare 50 förmåner, en central del av det svenska välfärdsystemet. Den ökar medborgarnas ekonomiska trygghet vid en rad olika situationer i livet såsom föräldraskap, skador i arbetslivet, sjukdom och ålderdom. Ett väl fungerande socialförsäkringssystem gör att människor kan ägna sig åt studier, arbete, familjebildning och fritidssysslor i vetskap om ekonomiskt stöd i livssituationer då arbetsinkomsterna minskar av olika skäl. Detta har ett stort värde för både enskilda och samhälle. Samtidigt är det viktigt att systemets utformning och tillämpning är sådana att de inte bidrar till att minska drivkrafterna för arbete.

Socialförsäkringssystemet måste hela tiden förändras och utvecklas. Några exempel är bildandet av Försäkringskassan, bildandet av en ny Pensionsmyndighet och införandet av den så kallade rehabiliteringskedjan i sjukförsäkringen.

Alla reformer får dock inte avsedd effekt. Effektiviseringar och besparingar kan bli mindre än de förväntade eller helt utebli. Handläggningstider för vissa förmåner kan bli långa. Tillämpningen av reglerna för en förmån kan variera mellan olika handläggare eller skilja sig mellan olika delar av Sverige. Bristfällig eller svårbegriplig information kan göra att medborgare går miste om en förmån som de har rätt till eller fattar mindre väl grundade beslut rörande exempelvis sparande eller förvärvsarbete. Det är därför viktigt att följa upp, granska och utvärdera socialförsäkringssystemet i dess olika delar så att eventuella brister upptäcks och rättas till.

I och med inrättandet av ISF finns det en funktion för extern granskning och tillsyn. Ambitionen är att på några års sikt bygga upp en sådan kombination av bredd och specialistkompetens att hela den svenska socialförsäkringen och relevanta gränsområden kan bevakas.

1.2 Inspektionens uppdrag

ISF:s uppdrag är enligt 1 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. ISF ska enligt 2 § i instruktionen utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskning över den verksamhet som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn och Skatteverket i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst.

ISF får vidare enligt 3 § instruktionen utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och av samverkansinsatser som har anknytning till socialförsäkringsområdet.

I myndighetens regleringsbrev för 2010 framhåller regeringen att inspektionen har en central roll inom socialförsäkringsområdet genom att ISF ska bidra till att rätt ersättning betalas ut till rätt person i tid. För tilltron till socialförsäkringen är det enligt regeringen nödvändigt att säkerställa en effektiv handlägningsprocess samt att förhindra felaktiga utbetalningar och obehörigt nyttjande av försäkringen (regeringsbeslut den 17 december 2009, S2009/9929/SK).

1.3 Tillsyn och granskning av socialförsäkringsområdet

ISF:s verksamhet har två huvudgrenar: systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Med någon förenkling kan man säga att systemtillsyn i huvudsak är inriktad på rättssäkerhet, medan effektivitetsgranskningen fokuserar på effektiviteten hos den granskade verksamheten. I praktiken går rättssäkerhets- och effektivitetsaspekter i varandra, och en typisk granskning kommer därför att innehålla både tillsyns- och effektivitetsrelaterade inslag. Tillsynsgranskningar kan ge uppslag till effektivitetsgranskningar och vice versa. Det är därför av stort värde att båda typerna av verksamhet bedrivs inom samma myndighet.

Systemtillsyn

Med *systemtillsyn* avses enligt 1 § myndighetens instruktion granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa.

Fokuseringen på system är väsentlig. Den innebär att det inte ingår i ISF:s uppdrag att granska enskilda ärenden och yttra sig över dessa. Däremot baseras granskningar av huruvida tillsynsobjekten uppfyller de krav som ställs i lagar och förordningar ofta på granskningar av ett större antal enskilda ärenden, eftersom korrekt handläggning i det enskilda ärendet är det slutgiltiga kriteriet på att handläggningen är rättssäker.

Konkret kan granskningen också inriktas på arbetsrutiner, handledningar, IT-stöd, utbildningsmaterial och liknande. Men det är först genom granskningen av ärenden som det går att fastställa om styrinstrumenten fungerar som avsett.

Rättssäkerhet omfattar ett flertal olika aspekter, såsom lagenlighet, förutsebarhet och likformighet. En grundlig belysning av rättssäkerheten kräver därför att man kombinerar olika analysansatser och utnyttjar flera informationskällor, såsom akter, registerdata, styrdokument och intervjuer.

Träffsäkerhet – rättssäkerhetsaspekten

Med *träffsäkerhet* avses att utbetalningar av förmåner ska nå dem som är berättigade inom rimlig tid, med rätt belopp och i möjligaste mån också oberoende av vem som fattar beslutet. Att administrationen leder till hög träffsäkerhet är en fråga om regelefterlevnad och därmed något som bör granskas genom tillsyn, men det är också en fråga om effektivitet. Det kan exempelvis gälla eventuella brister i likformigheten i handläggningen eller långa väntetider. Flera förändringar som har genomförts på senare år har motiverats av en vilja att minska en variation i beslutsfattandet som har uppfattats som omotiverad. Det är viktigt att utvärdera om detta också har uppnåtts.

Träffsäkerhet – felaktiga utbetalningar

Åtgärder mot felaktiga utbetalningar hänger nära samman med rättssäkerheten. På samma sätt som den ansvariga myndigheten har att säkerställa att betalningar når berättigade mottagare ska den se till att utbetalningar inte sker till personer som inte är berättigade till förmånen i fråga. Vissa åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar bygger på kontroll före utbetalningar och andra på kontroll efter. Båda kategorierna behövs, men avvägningen dem emellan kräver en noggrann analys. När resurserna för kontroll är dimensionerade, återstår att avgöra hur de ska utnyttjas för att kontrollen ska bli så effektiv som möjligt.

Effektivitetsgranskning

Med *effektivitetsgranskning* avses enligt 1 § myndighetens instruktion granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet. Begreppet *effektivitet* har i detta sammanhang flera innebörder, vilka kräver olika ansatser och metoder i granskningen.

Effektivitet kan definieras på olika nivåer: utöver den redan nämnda träffsäkerheten hos transfereringarna ska granskning ske av den administrativa effektiviteten och effektiviteten i relation till det offentliga åtagandet, sådant det har definierats i de politiska beslut som ligger till grund för de granskade förmånssystemen.

Administrativ effektivitet

Administrativ effektivitet är den snävast definierade formen av effektivitet. Typiska frågor inom detta område kan vara vad en viss förmån kostar att administrera, om hanteringskostnaden skiljer sig mellan olika kontor som hanterar den och om de administrativa kostnaderna kan minskas utan att kvaliteten blir lidande. Andra aspekter av den administrativa effektiviteten är hur ärendehantering inom den ansvariga myndigheten är organiserad och hur beslutsstödet för handläggarna är utformat. Kvalitetsaspekter måste beaktas, eftersom en ambition att hålla nere handläggningstider annars riskerar att påverka kvaliteten i besluten negativt.

Effektutvärdering

Effektutvärderingen är ett viktigt led i effektivitetsgranskningen. En viss transfereringsverksamhet kan vara både administrativt effektiv och träffsäker men ändå brista i effektivitet. Definitionen av effektivitetsgranskning i ISF:s instruktion tar sin utgångspunkt i det offentliga åtagandet. Detta åtagande avser de effekter som uppnås när transfereringar och andra åtgärder når olika kategorier av mottagare, som barnfamiljer, personer med funktionsnedsättning och långtids-sjukskrivna. Medborgarperspektivet blir här centralt. Analysen av effekterna på denna nivå blir ofta tekniskt komplicerad och har inte sällan betydande forskningsinslag.

Att avsedda effekter inte uppnås kan bero på brister i själva förmånssystemets utformning eller på omvärldsförändringar men också på samverkan med andra system som påverkar mottagarnas incitament eller på brister i implementeringen. Sammantaget innebär detta att effektutvärderingar ofta genomförs i samspel med granskningar inriktade på tillsyn och administrativ effektivitet.

1.4 Rapportens disposition

I det följande sammanfattas huvudslutsatserna från det arbete som publicerades under verksamhetsåret 2010. Rapporterna är indelade efter sakområden, efter ett inledande kapitel om de övergripande granskningar som inte kan hänföras till något specifikt sakområde. Även arbetet med ett samverkansuppdrag och en internationell undersökning återges.

2 Övergripande granskningar

Inom området övergripande granskningar samlas rapporter som inte kan hänföras till någon särskild grupp av förmåner inom socialförsäkringen. Frågor som aktualiseras inom denna kategori rör rätts-säkerhet och effektivitet generellt i handläggningen.

2.1 Försäkringskassans verkställande av domar

En försäkrad som inte är nöjd med ett beslut från Försäkringskassan har rätt att begära att myndigheten omprövar beslutet. Om den försäkrade är missnöjd med beslutet även efter omprövning, kan beslutet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Varje år får ett par tusen personer sin rätt till ersättning från socialförsäkringen fastställd genom att Försäkringskassans beslut ändras i sådan domstol. När domstolen gett den försäkrade rätt, ska Försäkringskassan enligt huvudregeln verkställa beslutet så snart som möjligt, det vill säga så snart som möjligt vidta nödvändiga åtgärder för att ersättningen ska betalas ut. Trots att mängden ärenden är liten jämfört med alla de ärenden där Försäkringskassan beviljar ersättning, har verkställighet av domar stor betydelse för rättssäkerheten i socialförsäkringen.

ISF har granskat tiden för verkställighet av domar vid Försäkringskassan.

Granskningen visade att verkställigheten av domar ofta tar oacceptabelt lång tid och i undantagsfall inte kommer till stånd. I mer än 30 procent av de granskade fallen tog det mer än 2 månader att verkställa en länsrättsdom, och i nästan 20 procent av fallen tog det mer än 3 månader. Flertalet av de domar som tar lång tid att verkställa avser arbetsskadelivränta. Verktällighet av en dom om arbetsskadelivränta följer gängse rutin för handläggning av ansökan om arbetsskade-

livränta, vilket bidrar till de långa tiderna för verkställighet. Även om tiden för verkställighet av domar om rätten till sjukpenning tar kortare tid, tar även dessa domar många gånger för lång tid att verkställa. Dessa ärenden blir alltför ofta liggande en tid utan åtgärd vid ansvarigt nationellt försäkringscenter (NFC) eller lokalt försäkringscenter (LFC).

I några få fall har ISF kunnat konstatera att domar inte har verkställts av Försäkringskassan, förrän ISF efterfrågat uppgifter om verkställigheten. I ytterligare några fall kan ISF konstatera att domar verkställts först efter det att Försäkringskassan efter relativt lång tid påmint av den försäkrade eller dennes ombud. Det bör påpekas att även om det får betecknas som allvarligt om verkställighet inte sker, har ISF kunnat konstatera att sådana ärenden är sällsynta.

Det finns enligt ISF ett antal omständigheter som leder till effektivitetsproblem vid verkställigheten av domar. Kommunikationen mellan de många olika enheter som är involverade i processen fungerar ibland dåligt. Hur de ansvariga enheterna vid LFC eller NFC ska hantera domar finns inte reglerat i riktlinjer. Det finns ingen löpande uppföljning av verkställighet av domar. Det har inte heller genomförts några särskilda uppföljningsinsatser för att inhämta kunskap om verkställighetsprocessen.

Mot bakgrund av de iakttagelser som ISF har gjort i granskningen föreslås att Försäkringskassan bygger upp kunskap om hur verkställighetsprocessen i sin helhet fungerar i dag och med detta som utgångspunkt formulerar vilka krav som bör ställas på olika delar av processen. Försäkringskassan föreslås också skapa system för uppföljning av väsentliga delar av processen samt för kontroll av att verkställighet faktiskt sker i varje enskilt fall. Vidare föreslås att dokumentationen av åtgärder i verkställigheten av domar förbättras.

För mer information hänvisas till ISF rapport 2010:3, dnr 2009-94.

2.2 Effektiviteten i Försäkringskassans administration 2000-2009

Under det senaste decenniet har det skett stora förändringar i administrationen av socialförsäkringen. Exempelvis bildades år 2005 den nya myndigheten Försäkringskassan genom en sammanslagning av Riksförsäkringsverket och de 21 länsvisa försäkringskassorna. Ett skäl för sammanslagningen var att förbättra möjligheterna att nå målet om en socialförsäkringsadministration som är rättssäker, effektiv och har hög kvalitet. Effektivitet hos en myndighet innebär att verksamheten ska hålla en hög kvalitet – korrekta beslut, rimliga handläggningstider – samtidigt som den bedrivs till så låga kostnader som möjligt.

ISF har granskat socialförsäkringsadministrationens effektivitet under det gångna decenniet.

Att göra en sammanvägd bedömning av om administrationen av socialförsäkringen blivit effektivare under den studerade perioden är av flera skäl svårt. En svårighet är att det saknas tillförlitliga mått för utvecklingen vad gäller den kanske mest centrala kvalitetskomponenten, förmågan att fatta korrekta beslut. En annan svårighet är att de stora förändringar som skett inom sjukförsäkringen gör jämförelser mellan de senaste åren och inledningen av decenniet problematiska inom det området.

Ökad effektivitet i stora delar av verksamheten

Med dessa reservationer pekar resultaten på att stora delar av verksamheten i dag bedrivs mer effektivt än i början av decenniet. Produktiviteten har förbättrats, det vill säga administrationskostnaden per handlagt ärende har minskat. Även kvaliteten har utvecklats positivt för de flesta förmånerna såtillvida att handläggningstiderna blivit kortare. De försäkrade får beslut och utbetalningar snabbare. Särskilt påtagligt är detta för de mest utredningskrävande förmånerna som sjuk- och aktivitetsersättning, arbetsskadelivränta samt stöden till personer med funktionsnedsättning.

I vilken mån denna positiva utveckling kan tillskrivas Försäkringskassans tillkomst är svårare att avgöra. Det är svårt att renodla effekterna av att den nya myndigheten inrättades från alla de omvärldsfaktorer, exempelvis regeländringar, som har påverkat

administrationen under perioden. Det finns exempel på förändringsarbete som med stor sannolikhet påverkat utvecklingen positivt men också en del misslyckanden.

Med en så lång mätperiod som tio år framstår det dessutom som ganska självklart att en viss effektivisering bör åstadkommas. Exempelvis är inslaget av IT-stöd i handläggningen betydligt större i dag än för tio år sedan, och det har sannolikt bidragit både till att minska kostnader och att förbättra handläggningstider.

Dyrare sjukförsäkringsadministration, men positiva effekter?

Den till stora delar positiva utvecklingen som beskrivits ovan är dock inte entydig. Det finns några undantag från den generellt positiva bilden. Exempelvis utgör förmånerna inom sjukförsäkringen ett undantag när det gäller den i övrigt positiva produktivitetensutvecklingen. För sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning har administrationskostnaderna per handlagt ärende ökat kraftigt från början av decenniet. Detta måste dock ses mot bakgrund av stora förändringar i regelverket.

Instabila handläggningstider på NFC

Även när det gäller handläggningstiderna finns undantag från den sammantaget positiva utvecklingen. För de förmåner som handläggs vid LFC - och därmed fortfarande handläggs i varje län är utvecklingen entydigt positiv. Handläggningstiderna har förbättrats radikalt jämfört med början av decenniet. Detta gäller exempelvis förmåner som sjuk- och aktivitetsersättning, assistansersättning och vårdbidrag.

För de förmåner som numera handläggs vid NFC, och därmed centraliserats till ett fåtal platser i landet, är utvecklingen mer blandad. Fram till dess att NFC bildades år 2008 utvecklades också dessa förmåner i huvudsak positivt, men därefter har ingen stabilitet i resultaten uppnåtts.

Ingen fullständig effektivitetsbedömning utan besluts kvalitet

För att kunna göra en säkrare sammanvägd bedömning av effektivitetensutvecklingen inom socialförsäkringen saknas en viktig faktor nästan helt. Det gäller utvecklingen kring den kanske mest centrala kvalitetsvariabeln, nämligen om de beslut som fattas i försäkringsärendena är korrekta eller inte. De mätningar som Försäkringskassan

själv gör kan inte användas för jämförelser över längre tidsperioder. Även när det gäller andra indikatorer, som antalet överklaganden och andelen ändrade beslut i länsrätterna, finns så stora jämförelseproblem att frågan om det inträffat förändringar i besluts kvaliteten under den studerade perioden måste lämnas obesvarad. Förbättrade mätningar av besluts kvaliteten är således ett viktigt utvecklingsområde.

Regionala skillnader finns kvar i delar av verksamheten

När det gäller kvaliteten uttalade regeringen särskilt att ett syfte med den nya myndigheten var att minska de regionala variationerna i handläggningen. Stora skillnader hade observerats mellan de olika länsmyndigheterna bland annat när det gäller regel tillämpningen.

Analysen visar att det, sett utifrån de försäkrades hemlän, finns indikationer på att de regionala variationerna minskat i förmåner som koncentrerats till färre orter, medan stora skillnader finns kvar i förmåner som fortfarande handläggs på ett stort antal kontor utspridda över samtliga län.

För mer information hänvisas till ISF rapport 2010:9, dnr 2010-3.

2.3 Effektiv köhantering

Som mål för verksamheten anger Försäkringskassan tidsgränser inom vilka ärendena i olika förmånsslag ska bli klara. Samtidigt ska besluten fattas på bra underlag och vara korrekta. Bland ärendena finns både de som har kortare handläggningstider och de som är mer komplexa och tar längre tid att handlägga.

ISF har genomfört en studie för att se hur köteori skulle kunna appliceras på Försäkringskassans verksamhet. I det sammanhanget handlar det om väntekostnadens betydelse för hur inflödet av ärenden hos Försäkringskassan bör hanteras. Syftet med studien var att vägleda bedömningen av Försäkringskassans och den enskilda handläggarens prioriteringar av ärenden. Som exempel i studien valdes processen i sjukförsäkringen fram till en tidig bedömning gjorts, det vill säga det första beslut som ska fattas inom 30 dagar.

Resultatet visar att valet av strategi påverkar utfallet märkbart för både försäkrade och Försäkringskassan och att flexibilitet i organisationen är betydelsefull för att långa handläggningstider och

ökade kostnader ska kunna undvikas. Genom simuleringar kan det testas vilka konsekvenser olika mål får. Det gäller exempelvis om handläggningen ska styras mot serviceåtagandet i stället för nuvarande mål för handläggningstiden, vilket riskerar att öka kostnaderna för såväl Försäkringskassan som de försäkrade. Vidare tyder simuleringarna på att försäkrade med sämst ekonomiska förutsättningar skulle kunna prioriteras utan större men för övriga försäkrade. Väntekostnaden för de försäkrade som grupp skulle då minska.

Hur köer ska hanteras är en fråga som gäller stora delar av Försäkringskassans verksamhet men även generellt inom statsförvaltningen. Simulering av strategier för köhantering bör i större utsträckning användas för att uppnå effektivare användning av statens resurser.

För mer information hänvisas till ISF rapport 2010:7, dnr 2009-96.

2.4 Försäkringskassans IT-verksamhet

Regeringen har i budgetpropositioner och uppdrag till Försäkringskassan redovisat bedömningar av Försäkringskassans IT-verksamhet. Brister och oklarheter har uppmärksammats när det gäller bland annat styrning och ledning, kvalitet och effekter av gjorda investeringar samt uppföljning av resultat och kostnader. Försäkringskassan har redovisat vilka åtgärder som har vidtagits och planerats för att komma till rätta med bristerna.

ISF har genomfört en förstudie över Försäkringskassans IT-verksamhet.

Det IT-arbete som, sedan den nya myndigheten Försäkringskassan bildades 2005, har initierats för att effektivisera handläggningen och förbättra servicen till allmänheten befinner sig ännu i huvudsak i en utvecklingsfas, och en betydande potential återstår att utnyttja. ISF bedömer dock att styrningen av IT-utvecklingen har förbättrats inom Försäkringskassan. Det har bland annat skett genom åtgärder med inriktningen att tydligare integrera IT-verksamheten i myndighetens totala verksamhet och struktur för styrning och uppföljning. Vidtagna åtgärder bedöms bidra till att bristerna när det gäller styrning och uppföljning av IT-verksamheten successivt kan avhjälpas.

Det nödvändiga och framgångsrika införandet av en ny teknisk plattform säkerställer långsiktigt tillgängligheten och stabiliteten i försäkringssystemen men bidrar inte i sig till ökat stöd och

effektivitet i handläggningen av försäkringsärenden. IT:s bidrag avser främst en för vissa förmåner ökad andel ärenden med självbetjäning samt ökad tillgänglighet och stabilitet i IT-systemen. De positiva resultat som kan noteras när det gäller Försäkringskassans effektivitet under det senaste året kan därmed endast i begränsad utsträckning tillskrivas IT-stödet i handlägningsverksamheten.

Försäkringskassans utvecklingsverksamhet har tidigare i hög grad kännetecknats av stora satsningar inom ramen för omfattande program vid sidan av Försäkringskassans ordinarie organisation. Inriktningen går nu mot en mer verksamhetsorienterad utveckling. Försäkringskassans prioriteringar innebär att reformer, lagändringar och verksamhetskritiska projekt går före andra utvecklingsbehov. Givet dessa prioriteringar bör i möjligaste mån utrymme skapas för stegvisa leveranser av ett IT-stöd som i närtid skapar direkt nytta i verksamheten, ökar servicen och förbättrar rättssäkerheten i handläggningen. Utvecklingsansvaret för flertalet försäkringsförmåner ligger på den centrala avdelningen Försäkringsprocesser snarare än produktionsenheterna för försäkringsärenden, det vill säga LFC/NFC. Därmed föreligger en risk för att viktiga förutsättningar och krav från den löpande produktionen av försäkringsärenden inte får tillräcklig uppmärksamhet i utvecklingsarbetet.

Den nya modell för planering, styrning och uppföljning som införts inom Försäkringskassan har av allt att döma bidragit till en förbättrad kostnadskontroll med avseende på IT-verksamheten de senaste åren. De IT-relaterade kostnaderna sjönk 2009 betydligt från föregående års höga nivå, vilket åtminstone delvis kan tillskrivas en bättre modell för planering och styrning.

Sammantaget ligger de åtgärder som genomförts, påbörjats och planerats väl i linje med såväl regeringens som Försäkringskassans egna bedömningar i fråga om utvecklingsbehov och IT-verksamhetens inriktning. Det finns skäl att understryka att endast ett begränsat antal IT-relaterade åtgärder hittills har fått konkreta genomslag i synnerhet vad gäller den löpande handläggningen av försäkringsärenden.

För mer information hänvisas till ISF rapport 2010:5, dnr 2010-31.

2.5 Rättssäker förvaltning

ISF har som uppgift att värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med anledning av detta tog inspektionen initiativ till en sektorövergripande konferens den 23 april 2010. Syftet med konferensen, där närmare 100 personer deltog, var att precisera innebörden av begreppet rättssäkerhet för att diskutera hur rättssäkerheten inom förvaltningen ska kunna säkerställas. Ämnet är en levande fråga både för ISF och för andra myndigheter.

Konferensen inleddes med anföranden av – i följande ordning – Ulrik von Essen, professor i offentlig rätt vid Stockholms universitet, Olof Ställvik, jur. dr och verksam vid Riksdagens utredningstjänst, Lena Marcusson, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet, Hans-Gunnar Axberger, JO – Riksdagens Ombudsmän, Claes Jansson, enhetschef LO-TCO Rättsskydd och Anna-Karin Lundin, regeringsråd.

Konferensen avslutades med en paneldiskussion under medverkan av Vilhelm Andersson, rättschef Skatteverket, Adriana Lender, generaldirektör Försäkringskassan, Eva Nordqvist, chefsjurist Försäkringskassan, och Agneta Widerståhl, vice stadsjurist Stockholms stad.

För mer information hänvisas till ISF:s rapport 2010:4, dnr 2010-30.

2.6 Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar

Som en del i det fortsatta arbetet efter Delegationen mot felaktiga utbetalningar har ISF deltagit i regeringens samverkansuppdrag om utveckling av metoder och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdsystemet. Uppdraget pågår under åren 2009-2011 och har en sista avrapportering i april 2012. ESV har samordningsansvaret för uppdraget.

ISF har varit med i arbetsgrupperna riskanalys, statistik och indikatorer, kostnadseffektivitet, elektroniskt informationsutbyte, omfattningsstudier och informationsinsatser. Dessutom har ISF varit representerad i referensgruppen och lämnat kommentarer på utkast till rapporten.

2.7 Share

ISF har deltagit aktivt i förberedelserna för den fjärde omgången av svenskt deltagande i den internationella undersökningen Share (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe).

Undersökningen har tillkommit på initiativ av EU-kommissionen och är en longitudinell tvärvetenskaplig undersökning om den del av Europas befolkning som är 50 år eller äldre. Share startades 2004 och genomförs med en ny datainsamling vartannat år. Samarbetet mellan länderna koordineras av Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing (MEA) i Tyskland. I den fjärde omgången, som planeras under 2011, förväntas 20 länder ingå i undersökningen. Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet har det vetenskapliga ansvaret för den svenska undersökningen och för samarbetsavtalet med Share.

Share syftar till att ge kunskap inför de utmaningar som en åldrande befolkning och globaliseringen på 2000-talet ställer på de europeiska ländernas ekonomi och socialpolitik, i synnerhet på socialförsäkringarna, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Kunskap om sysselsättningen i åldersgruppen 50+ är av avgörande betydelse inte bara för förverkligandet av Lissabonstrategin för jobb och tillväxt, utan också för förverkligandet av arbetslinjen. Om människor kan uppmuntras att arbeta längre, bidrar det till en stark ekonomi och skatteintäkter som behövs för att bevara de sociala välfärdssystem som länderna har i dag. Genom data från Share kan man göra relevanta jämförelser mellan länder och analysera den äldre befolkningen i en mängd dimensioner. Detta kan hjälpa länder i europeiska unionen att förbereda sig för kommande utmaningar i välfärdssystemen. För att få underlag för åtgärder samlas information bland annat om respondenternas ekonomi, fysisk och psykisk hälsa, sociala nätverk, behovet av omsorg, sysselsättningsmöjligheter samt sysselsättning efter den ordinarie pensionsåldern.

Inspektionens insatser har primärt bestått av kontakter med bland andra Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och flera nationella forskningsfinansierare för att säkra finansieringen av datainsamlingen under åren 2010-2011. Inspektionen har också aktivt medverkat i sammanställningen av innehållet i kommande svenska intervjuer.

3 Förmåner till barn, familj och personer med funktionsnedsättning

3.1 Handläggningsstöd för handikappersättning och vårdbidrag

Handikappersättning och vårdbidrag är två av socialförsäkringens riktade stöd till personer med funktionsnedsättning. Handikappersättning vänder sig till vuxna personer med funktionsnedsättning och ska bland annat kompensera för hjälpbehov och merkostnader som uppkommer med anledning av funktionsnedsättningen. Vårdbidraget vänder sig till föräldrar som utför vård- och tillsynsinsatser till barn och ungdomar med långvariga sjukdomar eller funktionsnedsättningar. Vårdbidraget kan också kompensera för merkostnader.

ISF har granskat handläggningsstödet för handikappersättning och vårdbidrag.

Båda ersättningarna innebär en förhållandevis komplex och tidskrävande handläggning. Till stora delar karaktäriseras handläggningen av olika skälighetsbedömningar, där Försäkringskassans handläggare ska ta ställning till vilka behov och vilka merkostnader som kan ligga till grund för ersättning. De stora bedömningsinslagen ställer stora krav på ett fungerande handläggningsstöd för att garantera en likformig handläggning i landet. ISF har granskat om Försäkringskassans befintliga handläggningsstöd för de båda ersättningarna skapar förutsättningar för en rättssäker och effektiv handläggning.

ISF konstaterar att det finns brister i stödet. Den allvarligaste bristen gäller stödet för att genomföra skälighetsbedömningar. I dag vilar denna form av bedömningar i alltför hög utsträckning på handläggarnas individuella syn på vad som ska anses skäligt och inte; det saknas vägledning för hur bedömningarna ska göras. ISF menar att formerna

för dessa bedömningar måste få en tydligare styrning från centralt håll. Försäkringskassan bör utveckla handläggningsstödet på denna punkt.

ISF konstaterar också att en stor del av handläggningen av vårdbidrag och handikappersättning bygger på inhämtande av uppgifter från lokala aktörer. Det kan exempelvis gälla uppgifter om kostnader för hemtjänst i en viss kommun, uppgifter om taxor för kollektivtrafik och avgifter för sjukresor. I dag sker inhämtandet av sådana kostnadsuppgifter, liksom eventuell uppdatering av dem, individuellt av respektive handläggare. Det finns därför inget som tillförsäkrar att handläggare använder sig av samma referensuppgifter för samma tjänst. ISF menar att Försäkringskassan behöver utveckla rutiner som gör att denna typ av referensmaterial blir gemensamt för handläggare inom ett och samma lokala försäkringscenter.

Avslutningsvis anser ISF även att den specialistfunktion som finns vid lokala försäkringscenter behöver stärkas. Specialisterna ska vara ett expertstöd för handläggarna i försäkringstillämpningen, men detta stöd är i dag otillräckligt.

För mer information hänvisas till ISF rapport 2010:8, dnr 2010-42.

3.2 Jämställt uttag av föräldrapenning

Ända sedan föräldrapenningen infördes har olika strategier använts för att uttaget av föräldrapenningen ska bli mer jämställt. Flera reformer har införts för att nå detta mål. Den 1 januari 1995 infördes en reserverad månad i föräldrapenningen till vardera föräldern, vilket innebär att månaden var förverkad om inte föräldern använde den. Detta följdes av ytterligare en reserverad månad år 2002. Under 2008 infördes en jämställdhetsbonus, som under vissa förutsättningar ger en skattelättnad till föräldrar där båda använder mer än sina reserverade månader. Bonusen blir högre, ju mer jämställt uttaget av föräldrapenning är.

I rapporten utvärderas effekten på föräldrarnas uttag av föräldrapenning 20 månader efter reformernas införande. Resultaten visar en stark effekt av den första reserverade månaden, en tydlig effekt från den andra reserverade månaden men hittills ingen mätbar effekt av jämställdhetsbonusen.

För mer information hänvisas till ISF Working Paper 2010:3, dnr 2010-125.

4 Ohälsorelaterade förmåner

4.1 Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstidens längd

Den så kallade rehabiliteringskedjan infördes 1 juli 2008 som ett försök att med hjälp av tidsgränser formalisera sjukskrivningsprocessen och bryta den passivitet som anses ha bidragit till den i internationell jämförelse höga sjukfrånvaron och höga andelen personer med sjukersättning (vad som kallades förtidspension till och med 2003). Rehabiliteringskedjan innebär att den sjukskrivnes arbetsförmåga ska prövas den 91:a och 181:a sjukskrivningsdagen. Tidsgränserna syftar dels till att ge de inblandade aktörerna – den försäkrade, arbetsgivaren och Försäkringskassan – tydligare förväntningar om de olika stegen i sjukskrivningsprocessen, dels till att skapa drivkrafter för ett tidigare agerande i sjukfallet, vilka i sin tur ska påskynda återgången i arbete. Tidsgränserna vid 90 och 180 dagars sjukskrivning gäller försäkrade som har en anställning. Arbetslösa som är sjukskrivna prövas mot hela arbetsmarknaden från sjukfallets start. Reformen, liksom andra reformer inom sjukförsäkringen, genomfördes vid en tidpunkt då sjukskrivningstiderna sedan några år blivit allt kortare.

ISF har granskat rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstidens längd.

Resultaten visar i korthet att rehabiliteringskedjan har positiva effekter på sannolikheten att avsluta sjukfallet i anslutning till den prövning av arbetsförmågan som sker vid framför allt 181 men i viss mån också vid 91 sjukskrivningsdagar. Effekten uppvisar ett regionalt mönster där positiva effekter återfinns i större städer, medan inga effekter konstateras i ett genomsnitt av mindre kommuner. Reformen förefaller också ha större effekter på äldre än på unga sjukskrivna. I rapporten dras slutsatsen att de positiva effekterna i första hand är resultatet av tidsgränserna i sig och inte av Försäkringskassans

insatser och bedömningar. Detta baseras dels på att effekterna uppstår innan de tidsatta prövningarna, dels på att de nya reglerna till en början inte anammades fullt ut av Försäkringskassans administration. Avslutningsvis kan rehabiliteringskedjan också förväntas ha effekter via ett lägre inflöde till sjukskrivning.

För mer information hänvisas till ISF rapport 2010:1, dnr 2009-124 och till ISF Working Paper 2010:1 "Do Time Limits in the Sickness Insurance System Increase Return to Work?"

4.2 Regionala skillnader i sjukförsäkringens utfall

Sjukförsäkringens utnyttjas olika mycket i olika delar av landet. Till en del förklaras detta av skillnader i befolkningens demografiska struktur och andra bakgrundsfaktorer, men även sedan statistiken har rensats för sådana olikheter kvarstår skillnader. Detta har ibland setts som ett tecken på bristande likformighet i tillämpningen i regelverket och därmed en rättssäkerhetsbrist. Riksdag och regering har återkommande uttalat en ambition att skillnaderna ska minska. Därför finns anledning att granska utvecklingen av likformigheten i försäkringsutfallet under 2000-talet.

Syftet med denna studie var dels att mäta utvecklingen av de regionala skillnader i försäkringens utfall som inte kan härledas till olikheter i befolkningens sammansättning, dels att diskutera vad utvecklingen innebär för likformighet i regeltillämpningen.

En första viktig observation är att valet av mått är viktigt. Ett ofta använt mått är det totala ohälsotalet, men utvecklingen för sjukpenning och för sjuk- och aktivitetsersättning skiljer sig väsentligt. I den senare är dessutom stocken av förmånstagare så stor att nybeviljandet är ett bättre mått på hur förvaltningen arbetar vid en viss tidpunkt. Eftersom utnyttjandet av sjukförsäkringens har minskat under senare år, har också spridningen mätt i absoluta tal minskat av rent matematiska skäl. Relativa mått på spridningen är därför att föredra som indikatorer på likformigheten.

Med dessa utgångspunkter konstateras att spridningarna av sjukpenningutnyttjandet har minskat sedan 2003 och i dag ligger lägre än sedan mitten av 1990-talet. Det är rimligt att tro att en del av detta har sitt ursprung i sammanslagningen av försäkringskassorna samt i Försäkringskassans arbete med att öka likformigheten i tillämp-

ningen. Hur stor effekt detta arbete har haft går dock inte att avgöra; förändrade förväntningar hos befolkningen kan mycket väl vara en viktigare förklaring.

Nybeviljandet av sjuk- och aktivitetsersättning uppvisar ett annat mönster. Dels är spridningen större, dels har den ökat sedan 1996. Det har skett betydande ökningar vid tre tillfällen, som alla sammanfaller med större regeländringar. De oförklarade regionala skillnaderna ökade väsentligt, bland annat efter införandet av de nya reglerna för beviljande av sjukersättning 2008. De regionala mönstren har dock blivit mindre stabila över tiden. Det finns alltså under senare år inget i statistiken som tyder på förekomsten av lokala ”förtids-pensioneringskulturer”. Det finns inte heller några tecken på att den lokala arbetsmarknadssituationen spelar någon större roll för besluten.

För mer information hänvisas till ISF rapport 2010:6, dnr 2009-104 och till ISF Arbetsrapport 2010:2 ”Ohälsoarbetet inom socialförsäkringsadministrationen 2000-2009”.

4.3 Samverkan inom socialförsäkringen

ISF har sammanställt uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheten som är finansierade med samverkansmedel. Huvudsyftet för sammanställningen ifråga har varit att kartlägga och systematisera befintliga uppföljningar och utvärderingar som har gjorts av tvåpartssamverkan, nationell handlingsplanssamverkan och fyrpartssamverkan.

Ett delsyfte har även varit att ge en samlad beskrivning av vad som har uppnåtts med de medel som har avsatts för dessa samverkansformer och att i möjligaste mån jämföra de olika samverkansformerna med varandra.

Resultatet, som bygger på 121 externa uppföljnings- och utvärderingsrapporter från och med 2004 som publicerats senast i februari 2010, visar att forskningsläget på området är relativt outvecklat. Detta illustreras av att det endast finns ett fåtal internationellt publicerade vetenskapliga artiklar på området. Sedan början av 1990-talet har ett stort antal samverkansverksamheter genomförts. Detta till trots är kunskapen om samverkan och dess effekter begränsad.

Positiva effekter för de försäkrade och berörda organisationer har redovisats i ett flertal artiklar genom åren. Det är dock endast några få av dessa studier som är gjorda på ett sådant sätt att slutsatser om eventuella effekter av samverkan kan dras. Av samtliga uppföljningar och utvärderingar som ingår i den aktuella sammanställningen är det endast en som har ett upplägg som kan betraktas som en regelrätt effektutvärdering. En ansats till utvärdering, där resultaten faktiskt har ställts mot något, förekommer i 42 rapporter. Emellertid är det endast i 2 av dessa som en jämförelsegrupp har använts. I 27 av dessa rapporter har före- och efterjämförelser gjorts, varav 20 utgörs av samhällsekonomiska utvärderingar. 9 rapporter som ingår i sammanställningen beskriver en värdering av resultaten i relation till uppsatta mål, medan 5 kan sägas ha inslag av processutvärdering.

Den slutsats som möjligen kan dras av de studier som inte bygger på en korrekt utvärderingsansats gäller vilka villkor som bör vara uppfyllda för att samverkan ska ha förutsättningar att ge positiva effekter. Sådana villkor är dock inte tillräckliga för att garantera framgång.

De slutsatser som kan dras av resultatet ovan är att:

- Det saknas kunskap om effekterna av de olika samverkansformerna. För ett ställningstagande om fortsatta utgifter avseende samverkansaktiviteter är det nödvändigt med fler undersökningar med kontrollgrupper som underlag. Under givna förhållanden förefaller handlingsplanssamverkan ha bäst förutsättningar för en regelrätt effektutvärdering.
- Antalet uppföljningar och utvärderingar mellan de tre formerna för samverkan varierar kraftigt. De olika samverkansformernas andel av avsatta medel avspeglas inte i antalet befintliga uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom respektive samverkansform. Dessutom saknas det tydliga krav på utvärdering med tillförlitliga metoder.
- Det saknas tydliga beställare och mottagare av utvärderingsrapporter, vilket innebär en risk att kompetens och erfarenheter inte tas tillvara.
- Det finns också ett tydligt behov av att precisera målen för de aktuella samverkansformerna och relatera dessa till målgruppen för respektive verksamhet. Det är framförallt målen för tvåpartssamverkan som är otydligt formulerade. Inom ramen för samverkansformen fördelas det medel på flera olika

samverkansaktiviteter utan en tydlig koppling till vad som ska uppnås.

För mer information hänvisas till ISF rapport 2010:2, dnr 2010-18.

5 Pensioner och ekonomisk trygghet vid ålderdom

5.1 Den nya pensionsmyndigheten

Sedan den 1 januari 2010 administreras ålderspensionerna och relaterade förmåner av Pensionsmyndigheten, bildad genom en sammanslagning av delar av Försäkringskassan med Premiepensionsmyndigheten. Bakom sammanslagningen låg dels en ambition att förbättra informationen om pensionerna, dels en strävan att sänka kostnaderna för administrationen av pensionerna.

ISF har genomfört en förstudie av Pensionsmyndighetens verksamhet. Förstudien, som utgör inledningen på ett flerårigt projekt för att följa den nya myndighetens etablering och undersöka i vilken utsträckning de uttalade målen uppnås, pekar på tre centrala frågor i det fortsatta arbetet. De gäller hur väl Pensionsmyndigheten lyckas med sitt informationsuppdrag, hur de administrativa kostnaderna för pensionssystemet utvecklas respektive hur samarbetet fungerar mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i de verksamheter som Försäkringskassan utför på uppdrag av Pensionsmyndigheten.

För mer information hänvisas till ISF rapport 2010:10, dnr 2010-72.

isf

INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

adress Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7
telefon 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 *e-post* registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se