

*isf*

INSPEKTIONEN FÖR  
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Rapport 2011:3

Handläggningstider i  
Försäkringskassans  
omprövningar

*isf*

Rapport 2011:3

Handläggningstider i  
Försäkringskassans  
omprövningar

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](mailto:registrator@inspsf.se)

Webb: [www.inspsf.se](http://www.inspsf.se)

Tryckt av E-print

Stockholm 2011

# Innehåll

Generaldirektörens förord .....	5
Sammanfattning .....	7
Inledning .....	9
1.1 Motiv för granskningen.....	9
1.2 Syfte och frågor.....	10
1.3 Avgränsningar.....	11
1.4 Genomförande.....	11
1.5 Läsanvisning .....	12
2 Bakgrund.....	13
2.1 Vad innebär omprövning?.....	13
2.2 Omprövningsinstitutets tillkomst.....	14
2.3 Hur många begär omprövning?.....	16
2.4 Överklaganden till domstol.....	19
3 Tidigare granskningar av omprövningsverksamheten .....	21
3.1 Sammanfattande iakttagelser .....	26
4 Organisering och styrning av omprövningsverksamheten .....	29
4.1 Försäkringskassans organisation i stort.....	29
4.2 Organiseringen av omprövningsverksamheten.....	31
4.3 Hanteringen av omprövningsärenden inom omprövningsenheterna.....	35
4.4 ISF:s iakttagelser om styrning och uppföljning av verksamheten .....	37
4.4.1 Styrningen av enheterna .....	38

4.4.2	Styrningen inom enheterna .....	41
5	Handläggningstider i omprövningsverksamheten .....	45
5.1	Allmänt om tolkning av uppmätta handläggningstider .....	45
5.2	Handläggningstider i omprövningsverksamheten .....	47
5.2.1	Handläggningstider vid olika enheter .....	49
5.2.2	Handläggningstider i olika förmåner .....	52
5.3	Utvecklingen efter september 2010 .....	67
5.4	Utvecklingen av pågående ärenden .....	68
5.5	ISF:s iakttagelser och bedömningar .....	71
6	ISF:s slutsatser och förslag .....	75
6.1	Vad berodde de långa handläggningstiderna i omprövningsverksamheten på? .....	76
6.2	Vilka åtgärder har Försäkringskassan vidtagit för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna? .....	78
6.3	Hur ser handläggningstiderna för närvarande ut? .....	79
6.4	Kan långa handläggningstider i omprövningsverksamheten undvikas? .....	80
6.5	Förslag .....	82
	Referenser .....	87
	Noter .....	89

## Generaldirektörens förord

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses granskning av om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Möjligheten till omprövning är viktig för rättssäkerheten i socialförsäkringssystemet. År 2009 begärdes omprövning i 72 000 fall. Omkring en femtedel av dessa ledde till ändringar av besluten. Av de beslut som inte ändrades gick omkring en fjärdedel vidare till rättslig prövning.

Försäkringskassan har haft svårt att hålla den rekommenderade handläggningstid på sex veckor som är etablerad sedan länge. Syftet med föreliggande granskning har varit att undersöka vilka faktorer som låg bakom de långa handläggningstiderna under framför allt hösten 2009 och vilka åtgärder som Försäkringskassan har vidtagit för att komma till rätta med problemen.

ISF:s slutsats är att vissa externa faktorer bidragit till de långa handläggningstiderna men att orsakerna huvudsakligen finns bland faktorer som Försäkringskassan själv råar över. Problemen löstes i huvudsak genom ökad bemanning och omfördelning inom myndigheten. Enligt ISF:s bedömning bör ytterligare förbättringar kunna åstadkommas genom utveckling av prognosverktygen, snabbare indikationer på ökande inflöden och förberedda handlingsplaner för de situationer då tillströmningen av ärenden ökar.

Självfallet är inte bara väntetiden av vikt för den försäkrade. Av central betydelse för rättssäkerheten i systemet är självfallet att Försäkringskassans beslut är välgrundat. ISF avser att återkomma till

frågan om kvaliteten i omprövningsverksamheten i en planerad granskning, såsom framgår av 2011 års granskningsplan.

Rapporten har skrivits av Dan Ljungberg (projektledare) och Magnus Arnek (till hösten 2010). Även Charlotte Gilén har medverkat i granskningen.

Stockholm i april 2011

*Per Molander*

## Sammanfattning

Den som inte får den ersättning som han eller hon begär har rätt att begära att Försäkringskassan omprövar beslutet. År 2009 begärdes detta i drygt 72 000 fall, vilket kan sättas i relation till de i storleksordningen 20 miljoner beslut som fattas av Försäkringskassan varje år.

En omprövning ska innebära en ny fullständig prövning av sakfrågan, det vill säga i de flesta fall av rätten till ersättning. Handläggningstiden för ett omprövningsärende ska enligt förarbeten till lag och Försäkringskassans allmänna råd vara högst sex veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. Under stora delar av 2009 klarade Försäkringskassan inte av att hålla sex veckors handläggningstid.

I januari 2010 beslutade Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) att genomföra en granskning av Försäkringskassans omprövningsverksamhet med speciellt fokus på handläggningstider. Resultatet av granskningen presenteras i föreliggande rapport.

### *Slutsatserna av ISF:s granskning*

Det finns ingen enskild förklaring till att handläggningstiderna i omprövningsverksamheten var så långa under vissa perioder av 2009. Produktionskapaciteten var betydligt lägre än inflödet av ärenden. En kraftigt underskattad prognos för inflödet bidrog till detta. Svårigheter att i tillräcklig takt anpassa kapaciteten till det stora inflödet bidrog också. Den naturligt minskade produktionskapaciteten under sommaren 2009 förvärrade situationen ytterligare. Inflödet påverkades delvis av externa faktorer som regeländringar i sjukförsäkringen. Sammantaget bedömer ISF emellertid att det främst var interna faktorer som ledde till att handläggningstiderna snabbt försämrades. När situationen var som mest allvarlig var handläggningstiden i mer än hälften av ärendena tre gånger så lång som den sexveckorsgräns som gäller i verksamheten.

Kapaciteten i omprövningsverksamheten ökade successivt under 2009 först genom utökad bemanning av omprövningsenheterna och senare också genom att omprövningar överlämnades till andra delar av Försäkringskassan. Åtgärderna, särskilt den sistnämnda, ledde till en kraftfull förbättring av handläggningstider och ärendebalanser.

Situationen är nu under kontroll och Försäkringskassan klarar i det stora flertalet fall av att hålla den rekommenderade sexveckorsgränsen. Handläggningstiderna och ärendebalanserna ligger nu på en nivå som är betydligt bättre än före den allvarliga situationen under 2009.

Bland annat en bättre prognos för inflödet av ärenden och tidigare i förväg planerade åtgärder hade sannolikt kunnat mildra, men inte förhindra, den mycket negativa utvecklingen av handläggningstiderna.

#### *Förslag*

Prognoserna för inflödet i omprövningen bör utvecklas. Även en betydligt förbättrad prognos kommer emellertid att innehålla stor osäkerhet. Därför behöver också uppföljningen förbättras, bland annat av hur ärendevolymer och avslagsfrekvensen i ursprungsbesluten utvecklas, för att så tidigt som möjligt få indikationer att prognosen kan vara missvisande. Åtgärder som kan behöva vidtas i händelse av uppkomna problem i omprövningen bör planeras i förväg. Åtgärderna bör också följas upp och i möjligaste mån utvärderas efter det att de vidtagits.

# 1 Inledning

## 1.1 Motiv för granskningen

Den som inte får den ersättning som han eller hon begär har rätt att begära att Försäkringskassan omprövar beslutet. År 2009 begärdes detta i drygt 72 000 fall, vilket kan sättas i relation till de i storleksordningen 20 miljoner beslut som fattas av Försäkringskassan varje år.

En omprövning ska innebära en ny fullständig prövning av sakfrågan, det vill säga i de flesta fall av rätten till ersättning. Handläggningstiden för ett omprövningsärende ska enligt förarbeten till lag och Försäkringskassans allmänna råd vara högst sex veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat.<sup>1</sup> Kravet på skyndsamhet har sin grund, förutom i sedvanliga servicekrav, i dels att den grupp som begär omprövning redan har väntat på ersättning under den tid det tagit att handlägga den ursprungliga ansökan, dels att tiden till dess enskilda kan få sin sak prövad av domstol bör vara kort.

Under stora delar av 2009 klarade Försäkringskassan inte av att hålla sex veckors handläggningstid. Det rapporterades allmänt, bland annat i media, om betydligt längre handläggningstider på i vissa fall sex månader. Försäkringskassan förklarade handläggningstiderna med att antalet omprövningar ökat bland annat som en följd av ändrade regler i sjukförsäkringen och betydande omorganisation av Försäkringskassans verksamhet i stort. Att långa handläggningstider förekommer i omprövningsverksamheten är inte heller något nytt. Det är tvärtom ett återkommande problem omvittnat bland annat i form av upprepad kritik från Riksdagens ombudsmän (JO).<sup>2</sup> Långa handläggningstider i omprövningsverksamheten är en enligt JO en allvarlig förvaltningsrättslig brist i Försäkringskassans ärendehandläggning.

I januari 2010 beslutade Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) att genomföra en granskning av Försäkringskassans omprövningsverksamhet med speciellt fokus på handläggningstider. Beslutet togs mot bakgrund av de oacceptabelt långa handläggningstider som präglade Försäkringskassans omprövningsverksamhet under år 2009. Till bakgrunden hörde också att långa handläggningstider är återkommande problem i verksamheten, som ett flertal gånger renderat allvarlig JO-kritik.

## 1.2 Syfte och frågor

Syftet med granskningen har varit att undersöka hur väl handläggningstider och produktivitet i Försäkringskassans omprövningsverksamhet svarar mot de formella krav som ställs på verksamheten. Granskningen är primärt inriktad på att besvara följande frågor:

- Vad berodde de mycket långa handläggningstiderna i omprövningsverksamheten under framför allt hösten 2009 på?
- Vilka åtgärder har Försäkringskassan vidtagit för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna?
- Hur ser handläggningstiderna i omprövningsverksamheten ut för närvarande?
- Kan långa handläggningstider i omprövningsverksamheten undvikas?

Fokus i denna granskning ligger således på Försäkringskassans handläggningstid för omprövningar och problemet att myndigheten tidvis dröjer alldeles för länge med att handlägga omprövningar. Att omprövningar görs med skyndsamhet är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Det är dock viktigt att framhålla att kort handläggningstid bara är en parameter i rättssäkerheten. Minst lika viktigt är att Försäkringskassan utreder med omsorg och fattar väl grundade och motiverade beslut. Inriktningen på handläggningstider i föreliggande granskning ska därför inte ses som en prioritering av snabbhet. Därför har ISF beslutat att i en kommande granskning också studera kvaliteten i Försäkringskassans omprövningsverksamhet, vilket framgår av ISF:s granskningsplan för 2011.

## 1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar endast sådana ärenden som i socialförsäkringsbalken (2010:110) – SFB – benämns omprövning<sup>3</sup> som handläggs av Försäkringskassan (se vidare kapitel 2). Omprövningar rörande de pensionsrelaterade förmåner som hanteras av Pensionsmyndigheten och beslut om så kallad ändring<sup>4</sup> enligt SFB ingår således inte.<sup>5</sup>

## 1.4 Genomförande

Underlaget för granskningen har inhämtats under framförallt våren och sommaren 2010. Det primära underlaget för granskningen har bestått av statistik över handläggningstider för omprövningsärenden. Specifikt har med stöd från Försäkringskassan ett komplett underlag av pågående respektive avslutande omprövningsärenden från och med januari 2009 till och med september 2010 tagits fram. Denna statistik har sedan bearbetats och analyserats, bland annat för olika förmåner och olika omprövningsenheter.

Som komplement till det statistiska underlaget gjordes under våren 2010 besök vid Försäkringskassans omprövningsenheter i Jönköping, Göteborg, Sundsvall och Stockholm. Där intervjuades ansvariga chefer och handläggare (4-6 handläggare per besök). Även intervjuer med företrädare för Försäkringskassans huvudkontor med ansvar för omprövningsverksamheten har genomförts.

Slutligen har JO-ärenden, handledningar och beslutstöd vid Försäkringskassan också studerats.

Någon aktgranskning har inte genomförts inom ramen för granskningen. Inledningsvis studerades dock ett mindre urval, ett 50-tal, omprövningsakter översiktligt, mest för att få en uppfattning om vilken information som akterna innehåller.

Försäkringskassan har beretts möjlighet att läsa och lämna synpunkter på en preliminär version av rapporten.

## 1.5 Läsanvisning

Rapporten är disponerad enligt följande. Kapitel 2, som har karaktären av bakgrundskapitel, beskriver kort vad som menas med en omprövning och hur den går till, hur länge möjligheten att begära omprövning har funnits samt övergripande information kring antalet omprövningar som begärs, hur många som leder till ändring etc. Kapitel 3 redovisar huvuddragen i ett urval av JO:s granskningar av Försäkringskassans omprövningsverksamhet. Kapitel 4 redovisar en analys av Försäkringskassans organisering och styrning av omprövningsverksamheten. Kapitel 5 innehåller en genomgång av handläggningstider för olika typer av omprövningsärenden och omprövningsenheter, hur dessa har utvecklats över tid samt motsvarande för ärendebalanser. I kapitel 6 resoneras mot bakgrund av de iakttagelser och bedömningar som gjorts i tidigare kapitel kring granskningens övergripande frågor. Där redovisas också ISF:s slutsatser och förslag.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Vad innebär omprövning?

Om en försäkrad begär omprövning av ett beslut som Försäkringskassan fattat om förmåner enligt SFB ska Försäkringskassan ompröva beslutet.<sup>6</sup> Försäkringskassan får inte ompröva en fråga som har avgjorts efter omprövning eller av domstol, och inte heller ett beslut som ändrats på grund av uppenbar oriktighet eller att det fattats utifrån uppenbart oriktiga förutsättningar<sup>7</sup>. Begäran om omprövning ska vara skriftlig och ha inkommit inom två månader från det att den försäkrade fått del av beslutet.<sup>8</sup> Några andra formella krav på utformning av en begäran om omprövning finns inte. Före 1 januari 2011 gällde motsvarande bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring. De tidigare reglerna var inte identiska med de nuvarande, men hade i allt här väsentligt samma innebörd.

Enligt Försäkringskassans allmänna råd (FKAR 2010:7) bör omprövning ske inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat. JO har i ett beslut (dnr 469-2001) angett att ett sådant skäl kan vara att den försäkrade lämnar nya uppgifter och ärendet därför behöver kompletteras.

En begäran om omprövning ska skickas till det lokala försäkringscenter (LFC) eller nationella försäkringscenter (NFC) som fattade ursprungsbeslutet.<sup>9</sup> Vid LFC och NFC tas ställning till om beslutet är oriktigt och om det ska ändras helt enligt den försäkrades önskemål, i så fall med stöd i andra bestämmelser i SFB<sup>10</sup>. I annat fall ska begäran om omprövning överlämnas till ansvarig omprövningsenhet.  
11

En omprövning innebär en ny fullständig prövning av sakfrågan, det vill säga vanligtvis rätten till den ersättning den försäkrade ansökt

om. En omprövning ska göras även om den försäkrade inte åberopar några nya omständigheter.

Omprövningen bör göras av en annan tjänsteman än den som fattat det ursprungliga beslutet.<sup>12</sup> Vid omprövningen ska Försäkringskassan göra den ytterligare utredning som behövs och vid behov kommunicera den med den försäkrade enligt bestämmelser i förvaltningslagen<sup>13</sup>.

Vid en omprövning får beslutet inte ändras till nackdel för den försäkrade.<sup>14</sup>

Underrättelse om beslutet efter omprövning bör meddelas skriftligt. Om det tidigare beslutet ändras ska det tydligt framgå på vilket sätt. Om det tidigare beslutet inte ändras bör beslutet innehålla en motivering som tar sikte på det som den försäkrade åberopat i sin begäran om omprövning.<sup>15</sup>

Om den försäkrade är missnöjd med beslutet efter omprövning kan han eller hon överklaga till förvaltningsrätt.<sup>16</sup>

## 2.2 Omprövningsinstitutets tillkomst

### *Historisk bakgrund*

Fram till i slutet av 1970-talet omprövade de tidigare allmänna försäkringskassorna sina beslut mer eller mindre helt på eget initiativ och dessutom i varierande omfattning mellan olika förmåner och försäkringskassor.<sup>17</sup> Den 1 januari 1979 infördes en skyldighet för försäkringskassorna att ta upp ett överklagat beslut till ny prövning när besvär anförts av enskilda. Ändring fick dock bara göras i enlighet med den klagandes yrkande. I annat fall skulle besvären över-sändas till de tre regionala försäkringsrätter som samtidigt hade inrättats. Försäkringsrätterna övertog de arbetsuppgifter som Riksförsäkringsverkets besvärsavdelning hade haft.<sup>18</sup>

De nya regionala försäkringsrätterna blev emellertid snabbt överbelastade med arbete. En kombination av stigande måltillströmning och vissa uppstartsproblem gjorde att försäkringsrätterna inte klarade av att avverka ärenden i samma takt som de strömmade in, med följd att handläggningstiderna ökade. Vid reformens införande bedömdes antalet ärenden uppgå till cirka 11 000 per år. Två år senare, 1980,

uppgick den faktiska ärendetillströmningen till drygt 16 500. Som en konsekvens av detta uppgick i början av 1980-talet den genomsnittliga väntetiden för att få ett ärende avgjort i försäkringsrätten till närmare tre år.

I syfte att minska ärendebalanserna och därmed förkorta handläggningstiderna hos försäkringsrätterna infördes de 1 april 1982 bestämmelser om att försäkringskassans beslut inte fick överklagas till försäkringsrätten av en enskild innan kassan hade omprövat beslutet. Därmed infördes omprövningsinstitutet ungefär med den ordning som gäller i dag. Försäkringskassorna skulle alltid ompröva sina beslut även om det ursprungliga beslutet inte ändrades eller om klagandens yrkanden bara delvis kunde bifallas. En konsekvens av detta, menade man, skulle vara att den klagande alltid när vederbörande fått ta del av omprövningsbeslutet på nytt måste ta initiativ för att ärendet ska tas upp i försäkringsrätten. Det anfördes när de nya reglerna föreslogs att omprövningsbeslutet skulle innehålla en beslutsmotivering som på ett tydligare sätt än tidigare skulle fokusera på den argumentation den klagande åberopat till stöd för sin sak. Sammantaget bedömdes dessa två åtgärder leda till en minskad ärendetillströmning.<sup>19</sup>

#### *Omprövningen omfattande länge inte alla förmånslag*

Ordningen att tjänstemän vid försäkringskassorna var skyldiga att ompröva sina beslut om detta begärdes omfattade under lång tid inte samtliga förmåner. De beslut som fattades av de från 1987 inrättade socialförsäkringsnämnderna skulle inte alls omprövas utan direkt överklagas till domstol. Detta gällde flera viktiga förmåner såsom förtidspension och sjukbidrag<sup>20</sup>, handikappersättning samt assistansersättning. Dessutom omprövade dessa nämnder en del av de beslut som fattades av tjänstemän vid försäkringskassorna. Redan innan socialförsäkringsnämnderna inrättades fanns det liknande organ, pensionsdelegationer och försäkringsnämnder, som omprövade sina egna beslut. Från 1 januari 2008 är socialförsäkringsnämnderna avskaffade och alla beslut fattas av tjänstemän vid Försäkringskassan, med följd att de även kan omprövas.

#### *Sexveckorsfristen för handläggning har gällt hela tiden*

I förarbetena till lagändringen den 1 januari 1982<sup>21</sup> framhölls att den föreskrift som dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) hade utfärdat

om att omprövningen normalt skulle vara slutförd inom sex veckor ansågs vara lämplig tidsgräns även därefter. Att närmare detaljreglera omprövningsförfarandet ansågs dock inte nödvändigt. Tidsgränsen i omprövningsverksamheten är alltså ett tydligt och tidigt formulerat krav på handläggningstider, bland annat i förarbeten till lag, som också återfinns i det tidigare redovisade allmänna rådet från Försäkringskassan. Den är också en tydlig rekommendation från JO.

## 2.3 Hur många begär omprövning?

Varje år fattar Försäkringskassan i storleksordningen 20 miljoner beslut och betalar ut över 200 miljarder kronor. I en del fall är den enskilde missnöjd med Försäkringskassans beslut och begär därför omprövning. År 2009 inkom drygt 72 000 begäran om omprövning till Försäkringskassan. Enligt Försäkringskassan var det en kraftig ökning jämfört med året innan. Prognosen för 2009 var drygt 40 000 omprövningsärenden.<sup>22</sup> Hur många omprövningar som egentligen gjordes före år 2009 är svårt att svara på. Det saknas nämligen en sammanhållen och tillförlitlig statistik över antalet omprövningar före år 2009.

Tabell 1 redovisar hur de omprövningar som gjordes under år 2009 fördelade sig på olika förmåner. Av tabellen framgår att flest omprövningar gjordes inom förmånerna sjukpenning och sjukersättning. Ungefär 21 procent av omprövningarna leder till att ursprungsbeslutet ändras till förmån för den försäkrade. Ändringsfrekvensen skiljer sig dock åt mellan olika förmåner. För omprövningarna inom området barn och familj och sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är ändringsfrekvensen i genomsnitt 35 procent. Motsvarande siffra för de omprövningar som görs inom områdena sjukfrånvaro och arbetsrelaterade förmåner samt funktionshinder är 14 procent. Även inom respektive förmånsgrupp varierar dock ändringsfrekvensen.

*Tabell 1.* Antalet beslutade omprövningar fördelade på olika förmånsslag m.m. från 2009 till slutet av september 2010 samt andelen omprövningar som lett till ändring av det ursprungliga beslutet

<i>Förmånsslag</i>	<i>Antal genomförda omprövningar</i>		<i>Andel ändrade</i>
	<i>2009</i>	<i>Jan 2010-sept 2010</i>	<i>Jan 2009-sept 2010</i>
Barn och familj	13 930	11 802	33 %
- varav bostadsbidrag	4 097	3 742	26 %
- varav graviditetspenning	1 748	1 252	27 %
- varav tillfällig föräldrapenning	3 018	1 936	73 %
- varav underhållsstöd	3 671	3 245	15 %
Sjukdom och arbetsrelaterade förmåner	27 500	24 017	15 %
- varav arbetsskador	2 904	2 266	4 %
- varav sjukersättning	7 807	7 197	6 %
- varav sjukpenning	11 553	8 167	11 %
- varav tandvård	3 026	2 864	52 %
Funktionshinder	3 384	3 304	7 %
Pensionsrelaterade	6 302	**	11 %
Övrigt	6 996	8 155	34 %
- varav SGI	4 335	5 062	42 %
- varav återkrav och statlig fordran	2 618	3 076	21 %
<i>Totalt</i>	<i>58 112</i>	<i>47 291</i>	<i>21 %</i>

\*\* Från 2010 sker dessa omprövningar inom Pensionsmyndigheten

*Källa:* Egen bearbetning av uppgifter ur Försäkringskassans elektroniska diarieföringssystem Diabas.

Framför allt hur många omprövningar som begärs men också hur stor ändringsfrekvensen är beror delvis på interna faktorer inom Försäkringskassan. Försäkringskassans tillämpning av regelverket kan till exempel vara olika generös, och antalet omprövningar ökar sannolikt om tillämpningen förändras åt ett mer restriktivt håll. Vilka rutiner som används i handläggningen kan också påverka; till exempel beror den påtagligt höga ändringsfrekvensen i omprövningar av tillfällig

föräldrapenning i hög grad på att Försäkringskassan avslår ansökan i de fall intyg saknas från förskola och skola. Om detta intyg inkommer innan omprövningsbeslutet fattas, är i många fall rätten till ersättning otvivelaktig.

Även kvaliteten i handläggningen påverkar antalet omprövningar (och sannolikt också ändringsfrekvensen). Eftersom kvaliteten i handläggningen i sin tur kan påverkas av en rad olika interna faktorer, såsom organisatoriska förändringar och personalens kompetens, finns det ett otal interna omständigheter som kan få betydelse för omprövningarna.

Till en troligen större del beror emellertid antalet omprövningar på externa faktorer. Ökade volymer av ansökningar om ersättning leder sannolikt också till fler omprövningar. Förändrade regler påverkar också. Om regeländringarna är betydande, särskilt åt ett mer restriktivt håll, kan förändringen i volymerna av omprövningar påverkas mycket. På senare tid kan särskilt förändring av reglerna i sjukförsäkringen ha påverkat antalet omprövningar. År 2008 genomfördes en lagreglerad förändring av beslutsordningen inom Försäkringskassan som innebar socialförsäkringsnämnderna avskaffades, vilket fick betydande konsekvenser för omprövningarna. Dessa nämnder hade tidigare beslutat om flera viktiga förmåner, till exempel sjukersättning, handikappersättning, vårdbidrag och assistansersättning. Eftersom beslut fattade av dessa nämnder inte skulle omprövas av Försäkringskassan, innebar avskaffandet av nämnderna att en rad nya förmåner nu tillkom i omprövningsverksamheten, flera av dem i betydande antal.

Mätt i antal ärenden som handläggs är omprövningsverksamheten en relativt begränsad del av Försäkringskassans verksamhet. Antalet beslut i omprövningsverksamheten utgör långt mindre än en procent av alla beslut som fattas av Försäkringskassan totalt sett. Trots det är det en stor mängd omprövningsbeslut som fattas, under 2009 nästan 60 000. Det finns emellertid ett mer relevant sätt att se på omprövningarnas betydelse för socialförsäkringens administration. Flertalet beslut som fattas inom Försäkringskassan kan, om det helt eller delvis går den försäkrade emot, bli föremål för omprövning. Möjligheten till omprövning är central både för att enskilda ska kunna få möjlighet att få felaktiga beslut rättade, men också för att Försäkringskassan ska kunna försäkra sig om att det ursprungliga beslutet var korrekt och i annat fall ändra det.

## 2.4 Överklaganden till domstol

I det fall den försäkrade anser Försäkringskassans beslut även efter omprövning är felaktigt kan beslutet överklagas till förvaltningsrätten (tidigare länsrätten).<sup>23</sup> Förvaltningsrättens avgörande kan i sin tur överklagas till kammarrätt. Kammarrättens avgörande kan sedan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten). För att kammarrätt respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp ett överklagande krävs att domstolen lämnar prövningstillstånd. Prövningstillstånd lämnas bara om vissa förutsättningar är uppfyllda. Det är alltså inte tillräckligt att den försäkrade är missnöjd med det tidigare beslutet för att saken ska prövas i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen

*Av de omprövningsbeslut som inte ändrar Försäkringskassans ursprungsbeslut överklagas drygt 14 000 per år till domstol*

Sett över alla förmåner är det alltså bara lite mer än var femte person av dem som begär omprövning som får sitt beslut ändrat av Försäkringskassan. De flesta som får ett negativt besked nöjer sig med detta, men av dem som begärt omprövning är det ett betydande antal som överklagar Försäkringskassans omprövningsbeslut. Under 2009 överklagades drygt 14 000 ärenden till länsrätt<sup>24</sup>. Det innebär att mellan var tredje och var fjärde ärende som inte ändrades av Försäkringskassan vid omprövningen överklagades.

*Vid domstolsprövning ändras procentuellt sett ungefär lika stor andel som i Försäkringskassans omprövningar*

Av de som överklagade fick cirka 21 procent sitt beslut ändrat i länsrätten. Det kan finnas skäl att reflektera över den siffran, jämfört med andelen som fick ändrat beslut i Försäkringskassans omprövning. Å ena sidan kan det tyckas att det är förvånande många som får ändring i domstol. Försäkringskassan har ju vid två oberoende bedömningar kommit fram till att den enskilde inte har rätt till den förmån som har begärts, men ändå kommer domstolen fram till motsatsen. Å andra sidan är det ju bara en mindre del av alla omprövningsbeslut som inte ändras som faktiskt överklagas. Det är som framgår inte alldeles lätt att bedöma om andelen ändrade beslut i domstol är hög eller låg. Därtill kommer att det kan finnas tillkommande information vid domstolens prövning, information som många gånger hade inneburit ett

annat beslut även av Försäkringskassan men som inte förelåg vid Försäkringskassans tidigare prövning.

### 3 Tidigare granskningar av omprövningsverksamheten

Försäkringskassans omprövningsverksamhet har granskats ett flertal gånger under årens lopp, företrädesvis av JO. Här redogörs för ett urval av granskningarna.

Inledningsvis kan nämnas att RFV granskade Försäkringskassans omprövningsverksamhet några år efter förändringen av omprövningsinstitutet i början av 1980-talet. RFV konstaterade att kassan hade problem med långa handläggningstider i omprövningsverksamheten i så måtto att sexveckorsgränsen inte uppnåddes. RFV konstaterade vidare att utredningskrävande ärenden i synnerhet präglades av långa handläggningstider.

*Initiativärende mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa angående kassans handläggningstid för begäran om omprövning (JO 2002-01-11, dnr 469-2001).*

Bakgrunden till granskningen var att JO i samband med en tidigare inspektion av kassan uppmärksammat att merparten av de granskade omprövningsärendena var gamla. JO:s fördjupade granskning av ännu pågående ärenden visade att inom flertalet förmånslag fanns det ärenden som pågått väsentligt längre än sex veckor, i några fall över ett halvår. JO anmodade försäkringskassan att yttra sig över sin handläggning av begäran om omprövning.

I sitt yttrande medgav försäkringskassan att handläggningstiderna i vissa fall inte var acceptabla. Man pekade på två huvudsakliga orsaker till den uppkomna situationen: dels en serie omorganisationer av omprövningsverksamheten inom kassan, dels ett ökat antal

begäran om omprövning. För att komma tillrätta med handläggningstiderna planerade försäkringskassan att vidta följande åtgärder:

- en ingående kartläggning av omprövningsverksamheten i syfte att identifiera möjligheter att effektivisera handläggningen, bland annat genom att försöka hitta en handläggningsrutin så att sådana ärenden som kan handläggas direkt särskiljs från dem som behöver kompletteras
- en höjning av utredningsnivån i grundbesluten för att åstadkomma ett bättre underlag för omprövningen.

Kassan anförde också i yttrandet att det fanns anledning att se över den rekommenderade handläggningstiden om sex veckor. Förutsättningarna att klara sexveckorsgränsen ansågs av kassan ha försämrats avsevärt över tid. Orsakerna var en följd av en allt mer komplicerad och omfattande socialförsäkring som bland annat lett till att kompletterande utredning behövdes i flera omprövningsärenden än vad lagstiftaren förutsatt.

Försäkringskassan redogjorde också för hur arbetsbelastningen ökat i omprövningsverksamheten genom att visa på skillnaden i avverkningstakt mellan de dåvarande försäkringsrätterna och försäkringskassans omprövningsverksamhet. I det förstnämnda fallet handlades drygt 110 omprövningar per handläggare och år. Motsvarande siffra för kassan var 350 ärenden eller drygt 1,5 ärenden per handläggare och dag.

JO var sammantaget mycket kritisk till bristerna i försäkringskassans handläggning av omprövningar. JO fann inte att de orsaker som kassan pekade på som förklaringar var sådana att det fanns skäl att godta en längre handläggningstid för omprövningsärenden än sex veckor. Det fanns enligt JO därför inte heller anledning att se över den rekommenderade sexveckorsgränsen.

*JO-anmälan mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa i fråga om anstånd i ärende om omprövning (JO 2004-04-14, dnr 3063-2002)*

Anmälan rörde ett klagomål om att Stockholms läns allmänna försäkringskassa beslutat i omprövningsärenden eller begränsat anståndstiden utan att avvakta utgången av de två månader som omprövningstiden är, trots att den försäkrade begärt anstånd för att utveckla sin

tal. JO anmodade RFV att efter hörande av kassan inkomma med ett yttrande.

I yttrandet återgav RFV först kassans inställning som var att beslut efter omprövning ska kunna fattas utan att försäkringskassan behöver avvakta att tiden för begäran om omprövning har gått ut. Till grund för ställningstagandet pekade kassan dels på den återkommande kritiken från JO om handläggningstider i omprövningsärenden som överstiger sex veckor, dels på omständigheten att när omprövningsinstitutet infördes, ansågs det angeläget att försäkringskassans egna omprövningar skulle ske skyndsamt.

RFV framhöll i sitt yttrande att eftersom det var angeläget att försäkringskassans omprövningar sker skyndsamt, var det inte alltid nödvändigt för kassan att avvakta att tiden för begäran om omprövning gått ut innan en omprövning genomfördes och beslutades. Å andra sidan, menar RFV, när en försäkrad anger godtagbara skäl för sin begäran om anstånd, bör rimligt anstånd beviljas.

JO anslöt sig i sin bedömning till vad RFV anfört i yttrandet. I likhet med RFV betonade JO vikten av att en omprövning i normalfallet ska vara slutförd inom sex veckor från det att en omprövning begärdes. JO underströk här vikten av att kassans underlag redan vid tiden för grundbeslutet ska vara av sådan kvalitet att några omfattande kompletteringar regelmässigt inte ska behöva göras. Utgången av tiden för begäran om anstånd ska inte behöva avvaktas innan omprövningsbeslutet fattas, men i det fall den försäkrade anför godtagbara skäl för anstånd, bör försäkringskassan kunna bevilja det. Även om inte den försäkrade anger några skäl vid en begäran om anstånd bör detta beviljas, men i dessa fall till utgången av tiden för begäran om omprövning.

*Inspektion av omprövningsenheten Försäkringskassan Stockholm (JO 2006-10-09, dnr 4417-2006)*

Vid inspektionen framgick att Försäkringskassan sedan en tid hade haft problem med långa handläggningstider i omprövningsverksamheten. Problemen började, enligt kassan, under 2005 som en följd av vissa organisationsförändringar och en ökad inströmning av omprövningsärenden.

För att komma till rätta med problemen hade man under 2006 vidtagit följande åtgärder:

- nyrekryteringar
- beordrad övertid, 40 timmar, för de befintliga omprövarna, försäkringskonsulterna
- inlåning av personal från andra kontor.

Dessa åtgärder började nu bära frukt genom minskade handläggningstider och ärendebalanser.

Vid inspektionen framförde Försäkringskassan också att omprövningsverksamheten karaktäriserades av vissa ”toppar” under året, då arbetsbelastningen till följd av stor inströmning är särskilt hög. Dessa toppar menade Försäkringskassan till stor del kan förklaras av att det i vissa ärendeslag, till exempel bostadsbidrag, sker årsvisa avstämningar.

JO:s granskning av akter gav vid handen att för flertalet förmånsslag överskreds den rekommenderade sexveckorsgränsen, i något fall med närmare ett år. En övergripande observation var att orsaken till de långa handläggningstiderna stod att finna i att ärendena tenderade att bli liggande på kassan utan åtgärd. När väl den faktiska handläggningen startade, fanns i allmänhet inget att anmärka vad gäller den hastighet med vilken Försäkringskassan handlagt ärendena.

*Initiativärende mot Försäkringskassan 22 mars 2010 (JO 2010-03-22, dnr 5564-2009)*

I början av 2009 hade JO beslutat i ett initiativärende (JO 2009-01-26, dnr 4346-2008) där Försäkringskassan granskats med anledning av ett ökat antal anmälningar om långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten. JO riktade då mycket allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven i den stora omorganisation som genomfördes under 2008. Under år 2009 fortsatte dock anmälningarna att strömma in till JO, ofta avseende långa handläggningstider i omprövningsärenden. Med anledning av detta beslutade JO att inleda ett nytt initiativärende (JO 2010-03-22, dnr 5564-2009) som bland annat avsåg handläggningen av omprövningsärenden. I Försäkringskassans

remissvar den 4 december 2009 anfördes följande vad gäller omprövningsverksamheten:

”Försäkringskassans omprövningsverksamhet koncentrerades till fem orter i landet vid den stora omorganisation som gjordes 2008. Syftet med koncentrationen var att åstadkomma en likformig, rättssäker och snabb handläggning av omprövningar. Tidigare hade omprövningar handlagts av samtliga 21 länsorganisationer.”

Omprövning av beslut ska göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat (Riksförsäkringsverkets allmänna råd [RAR 2001:4] om omprövning och ändring enligt lagen [1962:381] om allmän försäkring). Under året har det dock varit omfattande problem med handläggningstiderna inom omprövningsverksamheten. Handläggningstiderna har i många fall legat på flera månader.

Antalet omprövningar har ökat markant under 2009. Det finns flera förklaringar till det höga inflödet. En av anledningarna är regeländringarna inom sjukförsäkringen. En annan bidragande orsak till det ökande inflödet av omprövningsärenden är strukturella problem. Sedan juni 2008 har Försäkringskassan haft den ordningen att den enskilde skickar sin begäran om omprövning till Gemensam service i Östersund. Begäran om omprövning registreras där och skickas därefter vidare till rätt omprövningsenhet. Detta har fört med sig att kontoren där grundbesluten fattades inte har haft möjlighet att göra rättelser enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring. Ärenden som skulle ha kunnat kompletteras och rättas på det handläggande kontoret har därför i stället gått till omprövning.

För att komma till rätta med handläggningstiderna för omprövningsärenden har Försäkringskassan beslutat att genomföra ett antal olika åtgärder.

Begäran om omprövning styrs om till grundkontoren i olika omgångar, med start den 1 januari 2010. Kontoren får då möjlighet att rätta uppenbart felaktiga beslut. Därmed skapas utrymme för att minska arbetsbalanserna på omprövningsenheterna.

Utbildningsinsatser pågår för samtliga specialister på de handläggande kontoren. Genom att bredda kompetensen hos medarbetarna får vi en snabbare handläggning av rättelser av felaktiga beslut inom samtliga ärendeslag samtidigt som vi ser detta som en möjlighet att minska inflödet till omprövningsenheterna framöver.

Omprövningsorganisationen har successivt förstärkts med sammanlagt 30 nya medarbetare och ett stort antal omprövningsärenden avseende sjukförsäkringsförmåner har omfördelats för att skynda på handläggningen.

En nationell samordnare för omprövningar har utsetts för att samordna och produktionsstyra samtliga omprövningar i syfte att med maximalt utnyttjande av organisationen och med kvalitet skyndsamt arbeta bort nuvarande balanser.

Målsättningen är att hela myndigheten skyndsamt och med kvalitet ska arbeta ner nuvarande balanser för att handläggningstiderna på ompröv-

ningsenheterna ska vara inom sex veckor vid årsskiftet inom sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Inom sjukpenninggrundande inkomst och familjeförmåner bedöms handläggningstiden kunna vara inom sex veckor under de första månaderna år 2010.”

JO anförde i sin bedömning att JO vid upprepade tillfällen tidigare understrukit vikten av att beslut om omprövning fattas inom sex veckor om inte särskilda skäl föranleder annat. Varken omorganisation eller ökad ärendetillströmning utgör sådana särskilda skäl. Bland det ökade antalet inkomna anmälningarna till JO hade det inte sällan handlat om handläggningstider i omprövningsärenden som översteg ett halvår, och så långa handläggningstider kunde enligt JO självfallet inte accepteras och det utgjorde i sig ett allvarligt rättssäkerhetsproblem. JO erinrade att den försäkrade enligt artikel 6.1 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har rätt till att få sin sak prövad av domstol inom skälig tid. En utdragen omprövningsprocess fördröjer denna tid. JO såg positivt på de åtgärder som Försäkringskassan hade beslutat om.

### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

Tidigare granskningar av omprövningsverksamheten visar att sexveckorsfristen ofta har varit svår att nå. Redan i mitten på 1980-talet, bara några år efter lagändringarna, stod det klart att de dåvarande försäkringskassorna hade besvär med långa handläggningstider. Problem har fortsatt under 2000-talet, även efter bildandet av den nya myndigheten Försäkringskassan.

I början av 2000-talet ifrågasatte Stockholms läns allmänna försäkringskassa, i ett yttrande till JO, sexveckorsfristens rimlighet. Man menade att förutsättningarna att klara sex veckors handläggningstid hade försämrats avsevärt sedan början av 1980-talet, bland annat till följd av en väsentligt mer omfattande och komplex försäkring. JO höll dock fast vid att sexveckorsgränsen fortfarande var giltig, inte minst därför att anledningen till att Försäkringskassan inte klarade av att hålla denna delvis stod att finna i kassans egna tillkortakommanden.

Inom ramen för ISF:s granskning har inte någon uppföljning kunnat göras av handläggningstiderna i omprövningsverksamheten före den period som granskats. Att JO med så pass hög frekvens funnit väsentligt längre handläggningstider än sex veckor antyder dock att

problemen dels har varit stora, så till vida att handläggningstiderna varit många gånger längre än sex veckor, dels har varit ihållande, i vart fall har perioder med långa handläggningstider återkommit ofta men det kan inte heller uteslutas att de alltid har varit för långa. Ofta återkommande förklaringar är också genomförda omorganisationer och otillräcklig kapacitet att hantera inflödet av ärenden.



## 4 Organisering och styrning av omprövningsverksamheten

### 4.1 Försäkringskassans organisation i stort

*RFV och de allmänna försäkringskassorna – fram till 2005*

Fram till 2005 bestod socialförsäkringsadministrationen av 21 självständiga icke-statliga försäkringskassor, en för varje län, och en central förvaltningsmyndighet, RFV. RFV utövade bland annat tillsyn över försäkringskassorna men ansvarade även för fördelningen av medel för administrationen. Att varje försäkringskassa var självständig innebar förstås inte att vare sig valet av organisation eller metoder för arbetet med administrationen av socialförsäkringsförmåner utvecklades oberoende i varje län. Vissa förhållanden var reglerade i lag. RFV hade inflytande inom vissa områden, och det fanns ett utvecklat samarbete och erfarenhetsutbyte mellan försäkringskassorna inom ramen för det så kallade Försäkringskassaförbundet. Formellt hade dock varje försäkringskassa stora friheter att organisera verksamheten som den själv ville.

Innan sammanlagningen av de 21 försäkringskassorna och RFV pågick ett flerårigt förberedelsearbete. Särskilt under 2004 var arbetet intensivt varför den 1 januari 2005 knappast kan anses vara någon särskilt skarp gräns för övergången från en organisatorisk modell till en annan. I själva verket skedde övergången successivt. Dock uttalades inför sammanslagningen att länsorganisationen skulle bevaras mer eller mindre intakt.

### *Huvudkontor och länsorganisation – 2005 till 2007*

Under den nya myndigheten Försäkringskassans första år genomfördes många organisatoriska förändringar. Dock berördes organisationen av ärendehandläggningen i liten utsträckning. Det var framför allt huvudkontoret som omorganiserades, även om en del av länens mer övergripande administration också påverkades.

Grunddragen i organiseringen av ärendehandläggningen kvarstod alltså från tiden med självständiga försäkringskassor. Ärendehandläggningen sköttes i de volymmässigt stora förmånerna vid lokalkontor som ofta ansvarade för ersättning till en kommuns invånare, eller i större kommuner, en geografiskt avgränsad del av kommunens invånare. För vissa av de mindre frekventa förmånerna var handläggningen koncentrerad till en eller några få platser i respektive län. För några få förmåner var handläggningen till och med koncentrerad till en eller ett fåtal platser i landet. Flera gemensamma funktioner för verksamheten i respektive län var placerade i ett länskontor. Organiseringen i länen var inte enhetlig, även om den blivit mer likformig än före bildandet av Försäkringskassan.

Bland annat på grund av att de uppsatta målen för den nya myndigheten inte fullt ut uppnåddes påbörjades under 2007 förberedelser för myndigheten att genomföra en större organisationsförändring. Den gamla organiseringen i läns- och lokalkontor skulle avvecklas och ersättas av en annan funktionell organisation.

### *Organisering i försäkringscenter med minskad geografisk koppling – 2008 och framåt*

Försäkringskassans nya organisation infördes successivt under 2008. Principen för organisationen var att sådana förmåner som i större utsträckning krävde kundkontakter (även genom personliga möten) – främst riktade stöd till personer med funktionshinder och längre sjukfall – skulle handläggas i så kallade lokala försäkringscenter (LFC), medan övriga förmåner som inte krävde personliga möten skulle handläggas i så kallade nationella försäkringscenter (NFC). De cirka 60 LFC var i likhet med den gamla organisationen geografiskt indelade, medan de cirka 20 NFC hade svag geografisk koppling.

## 4.2 Organiseringen av omprövningsverksamheten

### *Omprövningen i länsorganisationen – fram till 2007*

Före den stora omorganisationen av Försäkringskassan under 2008 var omprövningsverksamheten en del av respektive länsorganisation. Som för annan verksamhet fanns det inte en för alla län enhetlig organisering av verksamheten. Den vanligaste modellen för hur omprövningsverksamheten bedrevs innebar emellertid att denna var samorganiserad med processföringen (att föra Försäkringskassans talan i allmän förvaltningsdomstol). Ofta var det samma personer som både var processförare och omprövare.<sup>25</sup>

### *Omprövning vid några nationella försäkringscenter – 2008*

När det under 2007 stod klart att Försäkringskassan skulle omorganisera ärendehandläggningen gjordes också överväganden om organiseringen av omprövningarna.<sup>26</sup> Två alternativ övervägdes. I det ena alternativet skulle specialister på många NFC och LFC hantera omprövningar vid sidan av sina andra arbetsuppgifter. Det andra alternativet, som sedan blev det som kom att beslutas, innebar att omprövningarna placerades på särskilda enheter inom ett fåtal NFC bemannade med särskilda omprövningshandläggare. En rad för- och nackdelar med de två alternativen framfördes inför beslutet, bland annat att det första alternativet skulle göra omprövningsverksamheten mer användbar för kvalitetssäkring och utveckling av den ordinarie handläggningen medan det andra alternativet skulle ge en mer likformig omprövning.

Inför uppbyggnaden av den nya organisationen i Försäkringskassan under 2008 var det bestämt att omprövningsverksamheten skulle koncentreras till fyra NFC – i Stockholm, Göteborg, Jönköping och Halmstad. Placeringen vid NFC innebar bland annat att omprövningen skildes från processföringen, som organiserats direkt under verksamhetsområde processjuridik inom avdelningen för försäkringsprocesser. Även processföringen sköttes visserligen från fyra olika platser i landet, men tillhörde alltså en annan del av organisationen. Motiven för att organisera processföringen utanför kundmötesorganisationen (som är den gemensamma benämningen på NFC, LFC och telefonkundtjänsten) var att det inte är Försäkringskassan som själv ansvarar för handläggningsprocessen, till skillnad från de processer

som innebär handläggning av förmåner och omprövning.<sup>27</sup> I samband med inrättandet av de nya omprövningsenheterna bestämdes också att alla begäran om omprövning skulle skickas till gemensam service i Östersund, till skillnad från tidigare då de skulle skickas till det kontor vid vilket ursprungsbeslutet handlagts. Gemensam service skulle registrera begäran som inkommen och sända det vidare till ansvarig omprövningsenhet.

Vid sidan av de organisatoriska förändringarna inom Försäkringskassan hade riksdagen också beslutat att socialförsäkringsnämnderna skulle avskaffas. Dessa nämnder hade till uppgift att besluta om rätten till ersättning från flera av de stora förmånerna inom Försäkringskassan – sjuk- och aktivitetsersättning, arbetsskadelivränta och riktade stöd till personer med funktionshinder. Genom att socialförsäkringsnämnderna avskaffades förändrades omprövningsverksamheten. Försäkringskassan hade tidigare bara omprövat tjänstemannabeslut, men i och med att de beslut som tidigare fattats i nämnderna också blev tjänstemannabeslut skulle även de besluten, vid begäran, omprövas på samma sätt.

#### *Successiv uppbyggnad av verksamheten – 2008 till 2009*

Den nya organisationen av omprövningsverksamheten med fyra särskilda omprövningsenheter lokaliserade till Göteborg, Halmstad, Jönköping samt Stockholm sjuöpsattes år 2008. Förberedelserna startade emellertid redan under hösten 2007. Initialt var de fyra omprövningsenheterna väsentligt mindre än de är i dag. Exempelvis bestod omprövningsenheten i Jönköping av totalt fyra personer, en enhetschef och tre omprövare, i februari 2008. Verksamheten byggdes dock snabbt ut, så att samma enhet i slutet av 2008 hade en bemanning på totalt 44 personer (2 enhetschefer, 38 omprövare och 4 registratorer). Övriga enheter gick igenom en liknande expansion.

Bemanningen av de fyra enheterna baserades till en början på en prognos om ett årligt inflöde av 42 000 omprövningar, en prognos som gjordes inom ramen för det så kallade programmet<sup>28</sup> där Västra Götalands inflöde av omprövningar utgjorde indata. Prognosen visade sig snabbt vara en underskattning av det faktiska inflödet, som för 2009 uppgick till över 72 000 begäran om omprövning, det vill säga drygt 71 procent mer än beräknat. Bemanningen av enheterna fortsatte därför att öka under 2009 och uppgick i slutet av år 2009 till drygt 160 handläggande omprövare.

I samband med att riksdagen fattat beslut om att en ny Pensionsmyndighet skulle bildas med start den 1 januari 2010 bestämdes att omprövningsverksamheten i Halmstad skulle övergå till den nya myndigheten. För att ersätta enheten i Halmstad inrättade Försäkringskassan en ny omprövningsenhet i Sundsvall, som startade sin verksamhet i december 2008. Den nya enheten fick bland annat ta hand om en del av Halmstadskontorets icke-pensionsrelaterade ärenden. Även Göteborgsenheten fick ta en del ärenden därifrån.

Under hösten 2009 utsågs en nationell samordnare för omprövningsverksamheten i Försäkringskassan. Denna fick till uppgift att samordna och produktionsstyra samtliga omprövningar i syfte att med bästa möjliga användande av tillgängliga resurser hantera de stora balanser av omprövningsärenden som vid denna tidpunkt byggts upp på de olika omprövningsenheterna.

#### *Omprövningsenheterna i dag*

För närvarande bedrivs omprövningsverksamhet på följande fyra orter: Stockholm, Sundsvall, Jönköping samt Göteborg. De två verksamheterna i Göteborg och Sundsvall ansvarar för omprövningar inom områdena barn, familj och SGI (sjukpenninggrundande inkomst), totalt 12 olika förmånsslag. Omprövningsverksamheterna i Jönköping och Stockholm handlägger omprövningar inom övriga förmåner, som grovt kan delas in i områdena sjukfrånvaro, riktade stöd till personer med funktionshinder och arbetsrelaterade förmåner, sammanlagt knappt 25 olika förmåner.

Omprövningsverksamheten i Jönköping, som är en del av NFC Norrköping med totalt 380 anställda, består för närvarande av cirka 50 personer, varav 45 omprövare och 4 registratorer. Verksamheten är indelad i två ungefär lika stora enheter med en chef per enhet. Ett drygt 10-tal medarbetare rekryterades under senhösten 2009 respektive i början av 2010. Merparten av rekryteringarna har utgjorts av jurister. I Jönköping handläggs omprövningsärenden inom sjukfrånvaro, riktade stöd till personer med funktionshinder och arbetsrelaterade förmåner för personer födda dag 16-31 i månaden.

Omprövningsverksamheten i Sundsvall är den nyaste av de fyra reguljära omprövningsverksamheterna och startade, som nämndes ovan, verksamheten i slutet av 2008. Verksamheten var den första tiden en del av NFC Sundsvall, som hade en personalstyrka på ca 140

personer. Under våren 2010 informerades personalen vid omprövningsverksamheten i Sundsvall om att planer finns på att omvandla NFC Sundsvall till en pilot för ett så kallat kundcenter med följd att omprövningsverksamheten på orten på sikt skulle upphöra, åtminstone som en reguljär omprövningsenhet. Sommaren 2010 beslutades att omprövningen i Sundsvall skulle finnas kvar men organisatoriskt inordnas i Stockholmsverksamheten. Omprövningsverksamheten har för närvarande ett knappt 30-tal personer, vilket är något mindre än vad som ursprungligen planerats för. I likhet med i Jönköping är verksamheten uppdelad i två ungefär lika stora enheter med var sin enhetschef. Av förklarliga skäl har verksamheten i större utsträckning än på övriga orter präglats av en uppbyggnad och inkörning av verksamheten. Rekryteringar har gjorts både internt och externt. Ett flertal rekryteringar har gjorts av personer med juristkompetens. I Sundsvall handläggs omprövningsärenden inom kategorierna barn, familj och SGI för personer födda dag 1-9 i månaden (tidigare dag 1-13).

NFC Göteborg City, som är ett av de största NFC-kontoren i landet med ca 400 medarbetare, inhyser en stor omprövningsverksamhet med över 50 omprövare fördelat på två enheter och två chefer. Verksamheten har hand om samma förmåner som Sundsvallskontoret men handlägger ärenden för personer födda dag 10-31 i månaden (tidigare dag 14-31). Verksamheten ansvarar även för omprövning av ärenden om tandvårdsförsäkring. I likhet med de övriga omprövningsverksamheterna har rekryteringar kontinuerligt pågått under 2008 och 2009. Nu är dock bemanningen fulltalig.

Den fjärde omprövningsverksamheten är förlagd till NFC Stockholm Klara. Verksamheten består av ett 60-tal medarbetare fördelat på två enheter med var sin chef. En av enhetscheferna för dessa enheter var också nationell samordnare i samband med att åtgärder vidtogs för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna under 2009 och 2010. I Stockholm handläggs samma förmåner som i Jönköping för personer födda dag 1-15.

### *Bemanningen*

Dimensioneringen av de resurser som avsätts för omprövningsverksamheten beräknas med utgångspunkt från två faktorer: det förväntade inflödet av omprövningsärenden och den genomsnittliga tiden för att handlägga ett omprövningsärende.

Den första dimensioneringsfaktorn, det förväntade inflödet, baseras på prognoser. Prognoserna har hittills byggt nästan uteslutande på föregående års volym. När dagens omprövningsverksamhet drog igång på allvar under 2009, låg som tidigare nämnts antalet begäran om omprövning i Västra Götalands län till grund för den nationella prognosen. Fortfarande används historiska värden på inflödet för att prognostisera inflödet. En viktig skillnad nu är att prognosen baseras på det totala inflödet och inte bara på en region.

Den andra faktorn, genomsnittlig handläggningstid, hämtas från den Ensa-process<sup>29</sup> som tagits fram för omprövningsverksamheten. I samband med framtagande av en ny Ensa-process inom Försäkringskassan görs genomgående en uppskattning av den totala tidsåtgången för handläggningen av ett ärende genom mätningar av tidsåtgången för respektive moment i processen. Till skillnad från de flesta andra Ensa-processer anges emellertid inte dessa tidsuppskattningar i processbeskrivningen för omprövning. Enligt uppgifter från Försäkringskassan beror detta på att det inte råder full enighet om vad som är en rimlig tidsåtgång. De uppgifter som har nämnts i ISF:s intervjuer har varierat från 1,6 ärenden per handläggare och dag till drygt 2 ärenden. Samma tidsbedömning görs för omprövningar inom alla förmåner.

### 4.3 Hanteringen av omprövningsärenden inom omprövningsenheterna

#### *Hanteringen i stort*

När en begäran om omprövning inkommer till omprövningsenheten placeras ärendet i enhetens inkorg<sup>30</sup>. Till skillnad från merparten av handläggningen av ursprungsbeslut i Försäkringskassan stöds handläggningen av omprövningarna inte av det elektroniska ärendehanteringssystemet ÄHS utan ärendena finns i pappersakter. Det innebär att inkorgen är fysisk. Omprövarna på respektive enhet är sällan specialiserade på någon enskild förmån utan hanterar omprövningar inom flera förmåner, typiskt sett 2 till 3. Viss fördelning mellan enskilda handläggare och grupper av handläggare sker dock. Fördelningen av ärenden följer inte en enhetlig modell för alla förmåner och alla enheter utan tidpunkten för fördelning, vilket ärende som ska handläggas av vilken omprövare och i vilken ordning ärenden fördelas skiljer sig. Principerna för fördelning har också varierat över

tid. Huvudprincipen för närvarande är att en omprövare går till inkorgen när utrymme för att ta sig an ytterligare ärenden uppstår. De flesta omprövare tar oftast det eller de ärenden som är äldst bland de ärenden som inkommit.

Även om fördelningen av ärenden i dag sker huvudsakligen genom att omprövarna själva hämtar ärenden ur inkorgen, och vid valet av ärenden använder en okomplicerad strategi, har enhetscheferna en god överblick över hur ärendena är fördelade mellan olika handläggare. Om det uppstår behov av att arbeta av ärenden som fortfarande ligger i inkorgen, till exempel för att uppfylla målet om handläggning inom sex veckor, kan enhetschefen ta initiativ till fördelning av ärenden till andra omprövare. På motsvarande sätt kan också enhetscheferna ta initiativ till omfördelning av ärenden mellan omprövare om det uppstår obalanser bland de redan fördelade ärendena. Överhuvudtaget förefaller ärendefördelningen vara mycket medveten och aktiv, från både omprövarnas och chefernas sida. Vilken strategi som används är dock som sagt lite olika från enhet till enhet, och även inom dessa, och från en tid till en annan.

I huvuddrag kan fördelningsstrategin för omprövningsverksamheten som helhet sägas ha förändrats vid tre tillfällen sedan skapandet av de nuvarande omprövningsenheterna. Nu gäller i princip genomgående att de äldsta ärendena hanteras först. Från årsskiftet 2009/2010 och fram till sommaren 2010 gällde som huvudsaklig princip att de äldsta ärendena som inkommit under året hanterades först, och att ärenden inkomna under 2009 hanterades i annan ordning. Under de sista månaderna 2009 gjordes en massiv insats för att arbeta av de mycket stora balanserna. Eftersom omprövningar då också genomfördes i andra delar av Försäkringskassan än vid omprövningsenheterna var strategin vid dessa enheter under den perioden i hög grad beroende på vilka ärenden som andra delar av organisationen fick ompröva. Före denna avarbetning gällde som ISF uppfattat det äldst först som huvudsaklig och nästan uteslutande strategi.

#### *Omprövarnas hantering av sina ärenden*

I dag gäller vid samtliga omprövningsenheter att varje omprövare har cirka 40 ärenden på sitt bord. Omprövarna har god överblick över ärendena vad gäller var i omprövningsprocessen ärendena finns och hur de ligger till i förhållande till målet om sex veckors handläggningstid. Precis som i annan ärendehandläggning vid Försäkrings-

kassan är huvudprincipen att omprövaren jobbar med ett ärende fram till dess att inga ytterligare åtgärder kan vidtas, antingen för att ärendet är avslutat (beslut har fattats) eller till dess att en åtgärd krävs av någon annan (t.ex. att man behöver avvakta en komplettering eller ett yttrande från den försäkrade eller någon annan). Under våren 2010 infördes en ny processbeskrivning (Ensa-process) för omprövningen som beskriver vilka åtgärder som ska vidtas i omprövningen och i vilken ordning.

*Omprövaren fattar beslut men eventuell utbetalning sker på NFC eller LFC*

Den ansvariga omprövaren fattar beslut om det ursprungliga beslutet ska ändras eller inte. Beslutsordningen är alltså alltid densamma, omprövaren fattar ensamt beslutet inom alla förmåner. Ett beslutsmeddelande sänds alltid till den försäkrade (i ursprungsärenden utgör utbetalningen av ersättning i vissa fall det formella beslutet). Omprövaren gör inte själv någon utbetalning i de fall detta är aktuellt, utan omprövningsbeslutet ska översändas för verkställande till den enhet vid NFC eller LFC som ansvarar för den aktuella förmånen.

Att omprövaren ensam fattar alla beslut innebär en skillnad jämfört med den särskilda beslutsordning som gäller inom flera förmåner (de som tidigare beslutades av socialförsäkringsnämnderna) där det bland annat finns särskilda beslutsfattare som inte själva handlägger ärendet. Att det alltid skrivs beslutsmeddelanden och att omprövaren inte verkställer beslut innebär i de fall ersättning ska betalas ut att Försäkringskassan tidmässigt skiljer på beslutet om rätten till ersättning och utbetalningen, vilket inte är fallet i ursprungsärenden.

#### 4.4 ISF:s iakttagelser om styrning och uppföljning av verksamheten

I efterhand kan ISF konstatera att omprövningsverksamheten varit underbemannad. Den initiala bemanningen baserades på en prognos som kraftigt underskattade det faktiska antalet omprövningar. Även om stora rekryteringar gjorts under både 2008 och 2009, är det först under 2010 som verksamheten är fullt bemannad. Det finns anledning att fundera över hur det kunde komma sig att verksamheten blev underbemannad.

Uppenbarligen underskattades resursbehovet i vart fall inför 2009 års verksamhet. En bidragande orsak till detta var att prognosen för ärendetillströmningen var betydligt lägre än den faktiska tillströmningen. Prognosen byggde på tidigare års ärendemängd i bara en del av landet. Detta kan ha påverkat prognosens tillförlitlighet, men är troligen inte hela förklaringen till underbemanningen. De förändringar i regelverket som genomfördes under 2008 och konsekvenserna av den omfattande organisatoriska förändring som genomfördes under det året i Försäkringskassans hela organisation bör också ha påverkat prognosen. Försäkringskassan har inte närmare kunnat redovisa vilket underlag resursplaneringen baserades på. Det bedöms enligt processbeskrivningen för omprövningsverksamheten att en omprövare ska klara att handlägga cirka 2 ärenden per dag

Att prognosen för ärendemängden var betydligt lägre än den faktiska tillströmningen var emellertid tydligt redan tidigt under 2009. Det stod alltså tidigt klart att verksamheten behövde mer resurser. Mer resurser tillfördes också, dels genom ytterligare personal till omprövningsenheterna, dels från hösten 2009 också genom omfördelning av ärenden till andra delar av organisationen. ISF kan konstatera att det inte gjordes tillräckligt. Detta kan ha berott på att prognosfelet inte uppmärksammades tillräckligt tidigt eller att prognosfelet inte togs på tillräckligt allvar. Det kan också ha berott på att det uppmärksammade behovet av resurstillskott inte tillfördes tillräckligt tidigt eller att det finns en oundviklig tidsutdräkt mellan rekrytering av personal och ökad produktion. Det kan också ha berott på en kombination av flera av dessa orsaker. Någon bedömning av vilken av dessa orsaker som förklarar varför inte tillräckliga insatser gjordes tillräckligt tidigt har inte kunna göras i denna granskning.

#### 4.4.1 Styrningen av enheterna

Ytterst styrs Försäkringskassans omprövningsverksamhet av de enskilda försäkrades rätt att begära omprövning och Försäkringskassans skyldighet att tillgodose denna begäran. Myndigheten måste inom ramen för sitt anslag organisera en verksamhet som lever upp till de krav som ställs av rådande lagstiftning – socialförsäkringsbalken och förvaltningslagen. Till detta kommer att man ska klara av att handlägga och fatta beslut i ärendena inom sex veckor, såvida inte särskilda skäl föreligger.

I och med att Försäkringskassan valt att placera omprövningsverksamheten inom avdelningen för nationella försäkringscenter är det i praktiken upp till NFC-ledningen på huvudkontoret att organisera en rättssäker omprövningsverksamhet där sexveckorsfristen respekteras. Det är NFC-ledningen som, inom ramen för de medel som avsatts för den verksamhet som bedrivs i denna del av Försäkringskassan, bestämmer över omprövningsverksamheten.

NFC-ledningens styrning av omprövningsverksamheten har karaktären av mål- och resultatstyrning: man sätter upp mål för verksamheten som sedan följs upp. Däremot överlåter man i stor utsträckning till respektive NFC och omprövningsenhet att lägga upp och genomföra verksamheten. De mål NFC-ledningen formulerat för omprövningsverksamheten kan sammanfattas i de tre följande punkterna:

- *Sexveckorsfristen:* Det primära målet för omprövningsenheterna är att omprövningarna ska klaras av inom sex veckor. Enligt NFC-ledningen är det dock inte rimligt med ett mål som säger att 100 procent av alla omprövningar ska ske inom sex veckor eftersom ett sådant krav är orealistiskt bland annat med tanke på de särskilda skälen. Det mål som gäller är därför snarare 75 procent.
- *Hög verkningsgrad:* NFC-ledningen strävar efter att varje omprövningsenhet ska vara maximalt effektiv, där effektiviteten mäts i termer av uppnådd verkningsgrad. Målet är att varje handläggare ska uppnå 100 procents verkningsgrad. Nås detta, bedöms verksamheten i sin helhet vara effektiv och tilldelade resurser använts väl. I stora drag kan 100 procents verkningsgrad sägas motsvara en handläggningstakt om ungefär två omprövningar per dag och handläggare.
- *Låga balanser:* Det tredje målet för omprövningsenheterna är att inte ha för stora balanser, det vill säga man ska inte ha för många inte ännu avslutade ärenden. Framförallt bör antalet ärenden som pågått en längre tid vara litet.

Uppföljningen av dessa mål sker kontinuerligt och på flera olika sätt. Respektive lokal NFC-ledning följer upp handläggningstider, verkningsgrader och balanser med sina omprövningsenheter. I regel sker dessa uppföljningar en gång i veckan.

Uppföljning sker också från huvudkontorets sida genom att handläggningstider, balansläge samt effektivitet går igenom för verksamheten som helhet och för varje NFC.

#### *Ännu så länge ingen systematisk kvalitetsuppföljning*

Styrningen av omprövningsverksamheten är i hög grad produktionsinriktad och fokuserar på produktivitet. När det gäller den viktiga dimensionen kvalitet i handläggningen inom omprövningsverksamheten sker ännu så länge ingen systematisk vare sig styrning eller uppföljning. Den huvudsakliga anledningen till detta är, enligt Försäkringskassan, att det saknas instrument för att mäta kvaliteten i handläggningen. Enligt såväl NFC-ledningen på huvudkontoret som enhetscheferna för omprövningsenheterna pågår ett arbete i en beredningsgrupp med att utveckla kvalitetsuppföljningsinstrument och kontinuerligt följa även kvaliteten i handläggningen.

Även om det för närvarande saknas en systematisk uppföljning av kvaliteten i omprövningsverksamheten, innebär det inte att kvalitetsaspekten glömts bort, enligt Försäkringskassan. I praktiken sker hela tiden en form av indirekt kvalitetsuppföljning genom omprövningsverksamhetens plats i rättskedjan. Det sker en återkoppling när ett ursprungsbeslut ändras av en omprövningsenhet och vidarebefordras till det kontor där ursprungsbeslutet fattats. Det händer att handläggare på LFC eller NFC hör av sig till omprövningsenheterna för att diskutera ett ursprungsbeslut som ändrats. Dessutom sker en uppföljning genom att högre instans, i första hand förvaltningsrätten, prövar Försäkringskassans beslut. När detta sker diskuteras, enligt Försäkringskassan, skälen för domstolens ställningstagande på aktuell omprövningsenhet. Även diskussioner mellan omprövningsenheterna och processförare är vanligt förekommande i samma syfte.

#### *Väsentligt större fokus på sexveckorsgränsen efter den 1 januari 2010*

Som framgått tidigare har sexveckorsfristen för omprövningar gällt oförändrad i flera decennier. Den har också varit ett självklart och uttalat mål för Försäkringskassans omprövningsverksamhet sedan införandet av den nya organisationen för omprövningsverksamheten. Sedan den 1 januari 2010 betonas emellertid sexveckorsfristen tydligare än tidigare. Det är en följd av att NFC-ledningen i slutet av 2009 gick ut med ett direktiv med innebörd att från med årsskiftet 1

januari 2010 skulle beslut fattas i alla nyinkomna omprövningsärenden inom sex veckor. En konsekvens av detta är att samtliga omprövningsenheter definitivt övergav den tidigare ärendeprioriteringen ”äldsta ärendet först”. Denna hade man tidigare arbetat efter men successivt övergett när handläggningstiderna steg i höjden.

Denna omprioritering fick dock konsekvenser för handläggningstiderna i gamla ärenden, som riskerade att förlängas ytterligare. NFC-ledningen har enligt uppgifter från Försäkringskassan också följt upp de äldre ärendena. Det intryck som ISF har fått vid intervjuer med företrädare för de olika omprövningsverksamheterna är att det i hög grad var upp till respektive omprövningsenhet att hantera de äldre ärendena, så att inte balanserna steg i höjden. Det fick till följd att omprövningsenheterna valde olika strategier för att hantera balanserna. Budskapet från omprövningsenheterna var att de äldre ärendena skulle vara avarbetade under sommaren 2010.

#### *Styrningen uppfattas inte likadant av alla omprövningsenheter*

Enligt vad som framkommit i ISF:s intervjuer uppfattar de fyra omprövningsenheterna inte NFC-ledningens styrning på samma sätt. Samtliga enheter uppfattar att det finns ett uttalat mål om sex veckors handläggningstid. När det gäller övriga mål, skiljer sig de olika enheternas uppfattningar åt. En omprövningsenhet uppfattar att verkninggradsmålet innebär att en handläggningstakt om cirka två ärenden per handläggare och dag ska uppnås. Andra enheter har inte uppfattat att det sker någon explicit styrning från NFC-ledningen mot en specifik verkninggradsiffra. Den handläggningstakt som baseras på Ensa-processen ser man inte som relevant ur en produktionsstyrningssynvinkel. I stället formuleras, som framgår nedan, individuella produktionsmål för handläggarna.

#### 4.4.2 Styrningen inom enheterna

Att pröva ett ärende på nytt innebär att från grunden, med utgångspunkt från de regler som gäller för den aktuella förmånen, utreda om rätt till ersättning finns och i så fall hur mycket som ska utges. Intrycket efter att ha intervjuat ett antal handläggare vid omprövningsenheterna i Jönköping, Stockholm, Göteborg och Sundsvall är att detta verkligen verkar vara ambitionen för handläggarna. Man uttrycker sig till exempel i termer av ”vikten att värna försäkringen”. Urvalet av intervjupersoner är litet och inte nödvändigtvis represen-

tativt för handläggarkollektivet i stort. Därtill är det givetvis inte med nödvändighet samma sak att säga sig värna om försäkringen som att faktiskt tillämpa försäkringen på korrekt sätt. ISF:s tolkning av intervjuerna är dock att det är centralt för omprövningshandläggarna att tillämpa gällande regler korrekt, oberoende av vilket beslut som fattats i ärendet.

*På pappret höggradigt produktionsinriktad styrning från enhetscheferna...*

Handläggarna på omprövningsenheterna har produktionsmål som baseras på antal handlagda ärenden. Produktionsmålet är vanligtvis formulerat i termer av handlagda ärenden per tidsenhet men kan skilja sig åt mellan olika individer. Det verkar också skilja sig åt mellan olika omprövningsenheter.

En enhet förefaller att i stor utsträckning ha utgått från Ensa-processens kalkyl motsvarande cirka två ärenden per handläggare och dag när man formulerat målen. Här förefaller ingen större individanpassning av målen ha skett, utan målet är att varje handläggare ska klara av samma produktionsmål.

Andra enheter har i större utsträckning individuellt utformade produktionsmål som kan variera mellan 1,2 och 2,8 handlagda ärenden per dag. Målen sätts i dialog mellan handläggare och enhetschef och varierar med erfarenhet, kompetens och vilken typ av ärenden som handläggs.

Slutligen förefaller det inte ske någon mål- och resultatstyrning av kvaliteten i omprövarnas handläggning och det kan noteras att det hos vissa handläggare finns en uppfattning att produktionsmålet om hög verkkningsgrad dominerade över målet om sex veckors handläggningstid.

*...som sannolikt försvagas i praktiken av att uppföljning sker sällan*

Enligt enhetscheferna följs produktionsmålet upp månadsvis med varje medarbetare. Detta var dock en bild som inte delades av de handläggare som intervjuats. De menade att produktionsmålen inte alls följdes upp så frekvent: det handlade snarare om en årsvis än månadsvis uppföljning. Att handläggarna uppfattar att produktionsmålen inte följs upp särskilt ofta skulle kunna innebära att målstyrningseffekten försvagas. Att denna försvagning inte behöver vara

särskilt stor indikeras emellertid av att bland de intervjuade handläggarna fanns en utbredd uppfattning om att ”framgång i pinnjakten”, det vill säga hög verkningsgrad, var den tyngst vägande faktorn vid lönesättning.

*Den ensidiga produktionsstyrningen innebär en risk för att snabb handläggning prioriteras framför korrekt handläggning*

Den mål- och resultatstyrningsmodell som för närvarande tillämpas vid Försäkringskassans omprövningsenheter, och som i princip gäller för all handläggande verksamhet i kassan, förefaller vara ensidigt inriktad på att öka produktiviteten i verksamheten: produktionsmål i termer av att en viss minsta handläggningstakt formuleras, följs upp och ligger till grund för löneutveckling, avancemang et cetera. Ingen motsvarande mål- och resultatstyrningsmodell finns formulerad för kvaliteten i handläggningen, detta trots att båda dimensionerna rimligen är lika viktiga i en rättssäker hantering av socialförsäkringen. Det asymmetriska förhållandet förklaras givetvis av att den ena dimensionen, antal handlagda ärenden, relativt enkelt går att formulera mätbara mål för, något som inte gäller för den andra dimensionen, kvalitet i handläggningen.

Om bara handläggningstakt mäts och följs upp, riskeras en snedvridning mot en snabb handläggningstakt ske på bekostnad av kvaliteten. Det skulle till exempel kunna vara att en handläggare stressad av att nå upp till 100 procents verkningsgrad fattar ett snabbt beslut utan att göra en ny fullständig prövning av saken, inte vidtar de utredningsåtgärder som bort vidtas, inte beviljar anstånd eller inte motiverar besluten ordentligt.

På principiella grunder finns det anledning att vara bekymrad över Försäkringskassans nuvarande ganska ensidigt produktionsinriktade mål- och resultatstyrning. Varken NFC-ledningen eller cheferna för och handläggarna vid de olika omprövningsenheterna verkar dock vara särskilt bekymrade för att produktionsstyrningen skulle gå ut över kvaliteten i omprövningsverksamheten. De menar att risken för detta är liten, bland annat genom den indirekta kvalitetskontroll som nämndes tidigare och det kontinuerliga samtal kring kvalitet med mera som förs ute på enheterna. Denna granskning har inget empiriskt underlag för bedöma kvaliteten i handläggningen utan pekar på en potentiell risk med nuvarande styrmodell. En anledning till att risken kanske inte är mer än just potentiell skulle kunna vara

den inställning till uppgiften som de intervjuade handläggarna gav uttryck för: strävan efter att värna försäkringen genom att tillämpa lagen korrekt.

## 5 Handläggningstider i omprövningsverksamheten

Det primära syftet med granskningen av omprövningsverksamheten är att undersöka i vilken utsträckning Försäkringskassan har förmått reducera de långa handläggningstider som präglade verksamheten under stora delar av 2009 och att i så fall bedöma huruvida det åstadkomna resultatet är långsiktigt hållbart. I det här kapitlet redovisas den statistiska analys av handläggningstiderna i omprövningsverksamheten som ISF genomfört inom ramen för granskningen. Handläggningstider mäts som den tid det tar från det att ett ärende inkommit till Försäkringskassan till dess att ett beslut fattas i ärendet. Det innebär att handläggningstiden inte kan mätas förrän ärendet är avslutat. Att måttet därmed inte fångar hur länge de ärenden har pågått som ännu inte avslutats behöver beaktas vid tolkningen. En diskussion om detta förs därför inledningsvis i kapitlet. För att ge ytterligare underlag för att också kunna beakta hur de ännu inte avslutade ärendena utvecklats avslutas kapitlet med en redovisning också av antalet pågående ärenden under perioden och hur länge de pågått.

### 5.1 Allmänt om tolkning av uppmätta handläggningstider

Eftersom det inte är förrän ett ärende faktiskt har avslutats som det kan uppmätas hur lång tid handläggningen sammanlagt tar är det naturligt att all redovisning av handläggningstider sker avseende avslutade ärenden och hänförs till den tidpunkt då de avslutas. Emellertid innebär detta att måttet handläggningstider har två egenskaper som behöver beaktas när det ska tolkas.

För det första tas ingen hänsyn till de ärenden som ännu inte avslutats. Om antalet pågående ärenden är betydande, speglar handläggningstiderna vid en given tidpunkt snarare vilka ärenden som Försäkringskassan väljer att avsluta än hur länge de försäkrade vid den tidpunkten normalt har väntat på att få beslut i sina ärenden. Förutsatt att antalet pågående ärenden inte ständigt växer eller är mycket stort i förhållande till hur många ärenden som avslutas innebär detta inte ett så stort bekymmer om handläggningstiderna studeras över en längre period.

För det andra kan handläggningstiderna som redovisas vid en tidpunkt inte med automatik sägas återspegla hur lång tid handläggningen tar just då. Om det uppstår tillfälliga problem i handläggningen vid en tidpunkt, t.ex. för att resurserna inte räcker till för att handlägga den mängd ärenden som inkommer, så är det ofta först en tid efter som dessa problem återspeglas i längre handläggningstider. Det innebär att när handläggningstiderna börjar öka så bör tolkningen av det vara att detta beror på problem som uppstått en tid innan den tidpunkt då uppgången kan observeras. Det innebär också att en del av handläggningstiderna vid en tidpunkt kan vara långa trots att det då inte finns några problem alls i handläggningen. Det kan till och med i viss mån vara en följd av att handläggningen just då fungerar så väl att även de allra mest problematiska långa ärendena just då avslutas.

Även om dessa tolkningsbekymmer föreligger när handläggningstiderna studeras bör problemen normalt vara relativt små när studierna avser en längre period. Emellertid bör studierna av handläggningstidernas utveckling kompletteras med studier av pågående ärenden av två skäl. För det första kan kombinationen av uppgifter om avslutade och pågående ärenden underlätta analysen av vid vilken tidpunkt de problem som leder till långa handläggningstider faktiskt inträffar. För det andra behöver uppgifter om de ärenden som pågår vid utgången av den studerade perioden finnas för att det alls ska kunna avgöras huruvida handläggningstiderna då speglar hur lång tid försäkrade normalt kan behöva vänta för att få sina ärenden handlagda eller inte.

Efter redovisningen av handläggningstider följer därför en genomgång av antalet pågående ärenden och hur det har utvecklats.

## 5.2 Handläggningstider i omprövningsverksamheten

Försäkringskassan har tillhandahållit ISF ett datamaterial omfattande handläggningstiderna i samtliga avslutade omprövningar från början av 2009 fram till september 2010 samt tider i de ärenden som inte var avslutade i slutet av september 2010<sup>31</sup>.

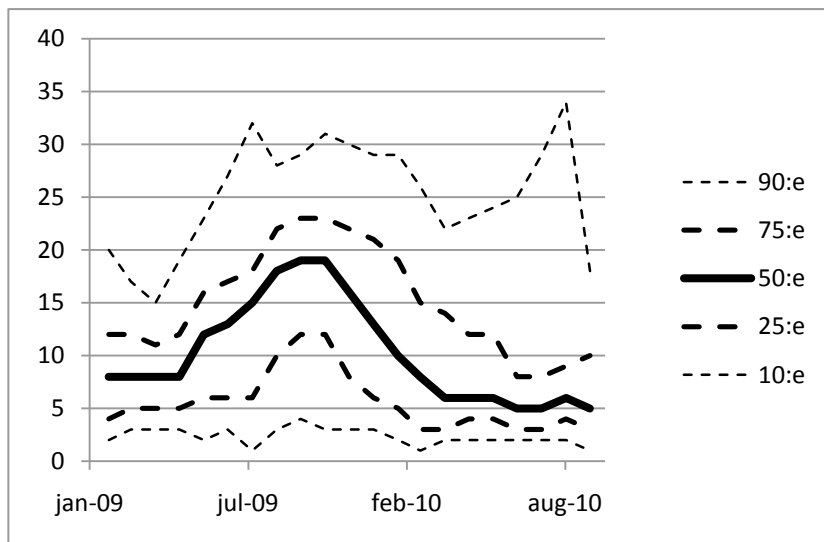
Hur handläggningstiderna i ärendehandläggningen bäst kan sammanfattas i något eller några enkla mått är inte självklart. Olika typer av genomsnittsmått (t.ex. medelvärde eller median) eller andel ärenden som handlagts inom en viss, målsatt, tid kan ofta vara relevanta mått. De har framför allt den stora fördelen att de i en enda siffra sammanfattar handläggningstiderna och är därför enkla att jämföra över tid eller mellan olika enheter och förmåner. Nackdelen med dessa enkla mått är emellertid att de inte fångar något av hur ärendena fördelar sig vad gäller handläggningstider. Ett medelvärde på till exempel 10 veckor kan i princip föreligga antingen om alla ärenden handläggs på exakt 10 veckor eller om 90 procent av ärendena handläggs inom en vecka men övriga tar mycket lång tid. En median på 10 veckor säger visserligen något mer, att hälften av ärendena tar mindre och hälften mer än 10 veckor, men fångar ändå fördelningen relativt dåligt. Andelen ärenden som handlagts inom till exempel 6 veckor har motsvarande svaghet när det gäller att visa till exempel hur många ärenden som handläggs mycket snabbt och hur många ärenden som tar mycket lång tid att handlägga.

För att helt kunna redovisa hur långa handläggningstiderna är i olika ärenden skulle det egentligen vara optimalt att redovisa hela fördelningen, till exempel hur stor andel av ärendena som handläggs inom 1 vecka, inom 2 veckor och så vidare till den vecka då det allra längsta ärendet är avslutat. Inte minst med tanke på vilken verksamhet det är som studeras är det av intresse att se inte bara genomsnittliga tider eller liknande utan också hur vanligt det är att ärenden handläggs mycket fort och hur vanligt det är att ärenden tar mycket lång tid att handlägga. Tyvärr skulle emellertid en sådan redovisning bli mycket omfattande.

I detta avsnitt har ISF därför valt att genomgående redovisa handläggningstiderna sammanfattade i median, övre och undre kvartil samt första och nionde decil. Medianen anger hur lång tid det tar att handlägga hälften av alla ärenden. Den undre kvartilen visar hur lång tid det tar att handlägga en fjärdedel av alla ärenden och den övre

kvartilen den tid det tar att handlägga tre fjärdedelar av alla ärenden. På motsvarande sätt anger den första decilen den tid det tar att handlägga en tiondel av alla ärenden och den nionde decilen hur lång tid det tar att handlägga nio tiondelar av alla ärenden.

Figur 5.1 visar med dessa mått hur handläggningstiderna sammantaget har sett ut från början av 2009 till september 2010.



*Figur 5.1.* Handläggningstiderna i samtliga avslutade omprövningsärenden från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10 procent, 25 procent, 50 procent, 75 procent respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

I figuren illustreras ganska väl hur omfattande problemen med långa handläggningstider var under 2009. Under våren 2009 var handläggningstiderna konstanta med en median på 8 veckor och med 4-5 veckor respektive 11-12 veckor som undre och övre kvartil. Efter april påbörjades en mycket kraftig försämring av handläggningstiderna. Till exempel kan det noteras att i april 2009 var den övre kvartilen 12 veckor och i maj var medianen 12 veckor. Under våren klarade med andra ord Försäkringskassan att handlägga 75 procent av alla omprövningar på 12 veckor men på bara en månad hade handläggningstiderna ökat så kraftigt att man då bara klarade 50 procent på samma tid. På mindre än ett halvår hade medianen ökat till 20 veckor. Utvecklingen av den undre kvartilen tycks inte ha varit fullt lika dramatisk, särskilt inte fram till sommaren 2009. Det tycks alltså

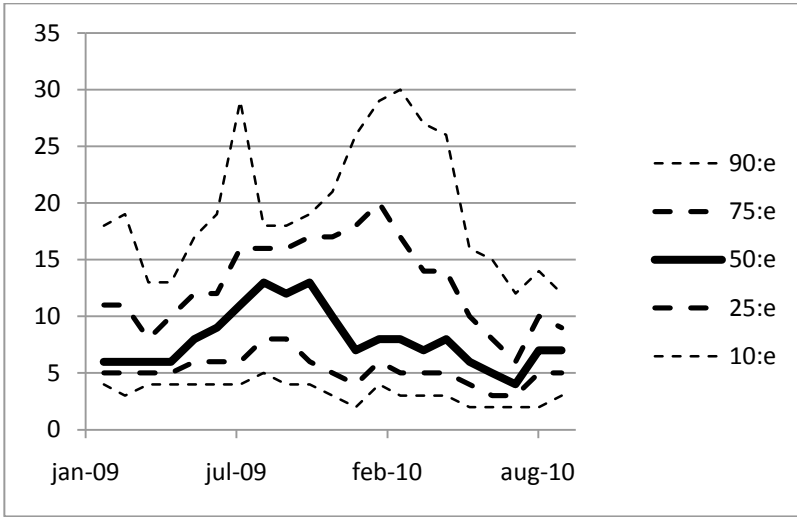
ha funnits en mindre andel av ärendena som fortfarande handlades relativt skyndsamt. Ännu tydligare är detta när den första decilen studeras. Den snabbaste tiondelen av ärenden har handlagts på mellan en och fyra veckor under hela den studerade perioden. Dock kan noteras att när handläggningstiderna var som allra längst i september-oktober 2009 klarade Försäkringskassan bara av att handlägga 25 procent av alla ärenden på 12 veckor, den tid det i början av året tog att handlägga 75 procent av ärendena.

Försämringen av handläggningstiderna var som synes dramatisk fram till hösten 2009. Minst lika dramatisk var emellertid förbättringen av tiderna därefter. På fyra månader hade medianen återgått till den nivå som den låg på under våren 2009 och den undre kvartilen hade till och med sjunkit till 3 veckor. Det kan dock noteras att förbättringen av handläggningstiderna inte alls var lika påtaglig bland ärendena med lite längre handläggningstid; den övre kvartilen sjönk inte i samma takt men strax före sommaren 2010 hade även den sjunkit till en låg nivå. Den nionde decilen visar dock att omprövningsverksamheten fortfarande hade problem med handläggningstiderna för de längsta ärendena hösten 2010.

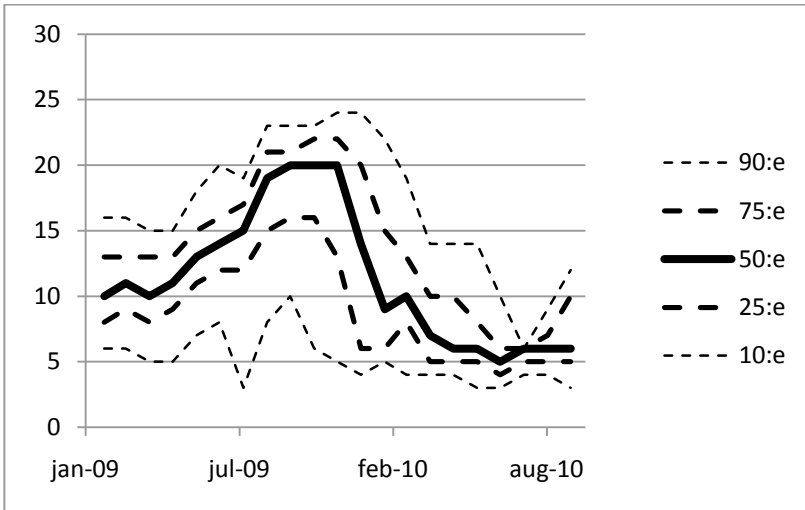
Även om figur 1 till synes sammanfattar handläggningstiderna i omprövningsverksamheten relativt väl är det viktigt att betona att bilden är ett aggregat av såväl olika enheter som olika förmåner. Det finns all anledning att tro att utvecklingen sett olika ut vid de olika omprövningsenheterna och för olika förmåner. Skillnaden mellan enheterna kan också vara en följd av skillnader mellan förmåner (och möjligen till viss del vice versa).

### 5.2.1 Handläggningstider vid olika enheter

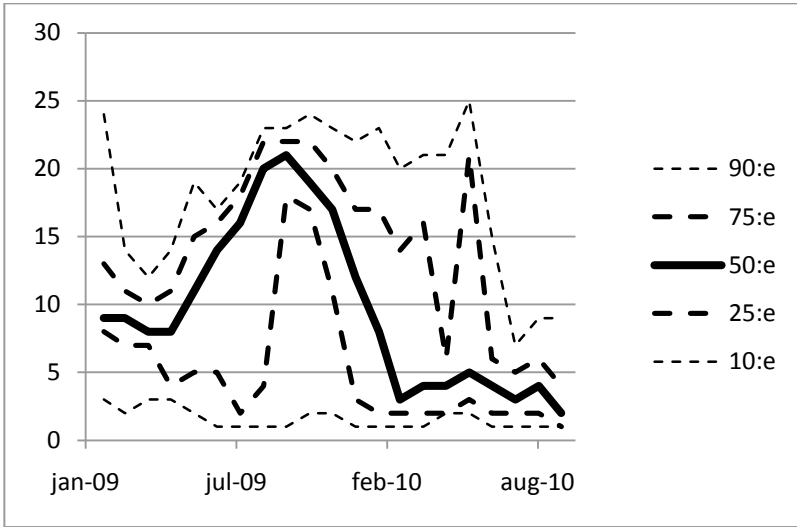
Figurerna 5.2a - d visar på motsvarande sätt som figur 5.1 utvecklingen av handläggningstiderna, men för var och en av de omprövningsenheter som kan följas under hela perioden. Den nämnda skillnaden som sannolikt finns i handläggningstider mellan olika förmåner gör att det kan vara mindre lämpligt att jämföra alla enheter med varandra, men parvisa jämförelser mellan å ena sidan Stockholm och Jönköping och å andra sidan Göteborg och Sundsvall kan göras, eftersom de har jämförbara ärendesammansättningar.



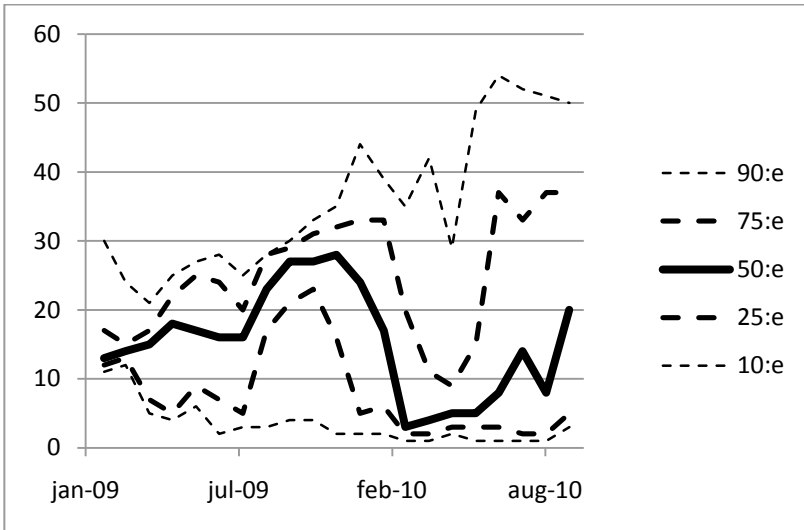
*Figur 5.2a.* Handläggningstiderna i samtliga avslutade omprövningsärenden vid omprövningsenheterna i Stockholm från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.



*Figur 5.2b.* Handläggningstiderna i samtliga avslutade omprövningsärenden vid omprövningsenheterna i Jönköping från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.



*Figur 5.2c.* Handläggningstiderna i samtliga avslutade omprövningsärenden vid omprövningsenheterna i Göteborg från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.



*Figur 5.2d.* Handläggningstiderna i samtliga avslutade omprövningsärenden vid omprövningsenheterna i Sundsvall från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

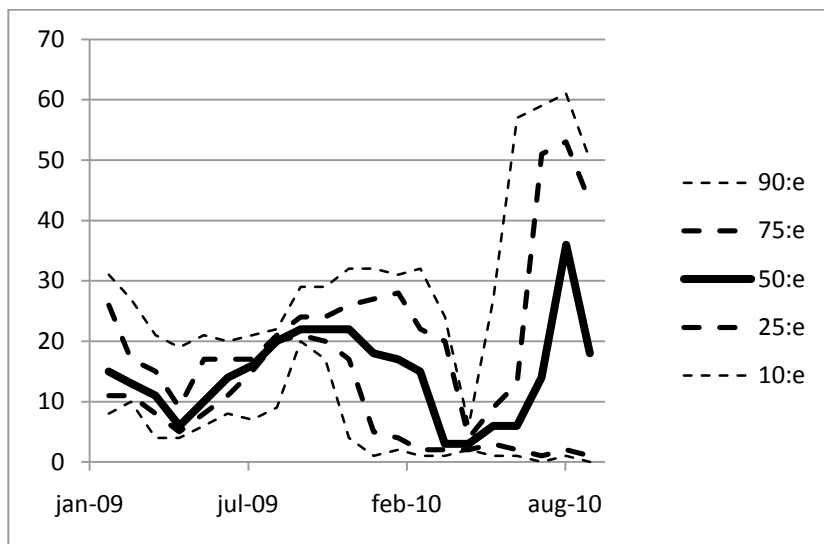
Först kan konstateras att handläggningstiderna i början av 2009 var kortast i Stockholm, följt av Göteborg och Jönköping. Längst var handläggningstiderna i Sundsvall. Som kunde antas skiljer sig de olika enheterna åt högst väsentligt när det gäller hur handläggningstiderna därefter har utvecklats. Vissa gemensamma drag kan dock utläsas ur figurerna. Om till en början handläggningstiderna för den snabbaste hälften av ärendena studeras, kan konstateras att alla enheter hade relativt stabila handläggningstider under det första kvartalet 2009. Gemensamt för enheterna är också att handläggningstiderna därefter började försämrans påtagligt för att sedan minst lika påtagligt förbättras. Från ungefär mars fram till sommaren 2010 var därefter handläggningstiderna för den första hälften av ärendena ganska stabila på en låg nivå, med undantag för i Stockholm på en lägre nivå än i början av 2009. I Sundsvall ökade därefter medianen återigen kraftigt, medan den låg kvar på en stabilt låg nivå på övriga enheter.

Om i stället tiden att handlägga de längsta ärendena studeras, den övre kvartilen och nionde decilen, uppvisar de olika enheterna stora skillnader i utveckling under perioden. I Jönköping har handläggningstiderna även för dessa längre ärenden följt de övriga relativt väl under hela perioden. Där har spridningen mellan handläggningstiderna i olika ärenden hela tiden varit liten. I Stockholm och Göteborg tycks den förbättring av handläggningstiderna som skedde under senare delen av 2009 och början av 2010 inte ha räckt för att minska handläggningstiderna bland de längre ärendena. Dessa blev kortare först en bit in på 2010. I Sundsvall tar handläggningen av de längsta ärendena efter sommaren 2010 längre tid än någonsin tidigare under den studerade perioden.

### 5.2.2 Handläggningstider i olika förmåner

En del av förklaringen både till hur handläggningstiderna har utvecklats och till vilken nivå de i dag ligger på vid de olika enheterna kan som redan nämnts vara att handläggningstiderna ser olika ut i olika förmåner. I det följande redovisas på samma sätt som ovan handläggningstider för olika förmåner. Endast de största förmånerna, sett till antalet genomförda omprövningar, redovisas.<sup>32</sup>

## Bostadsbidrag

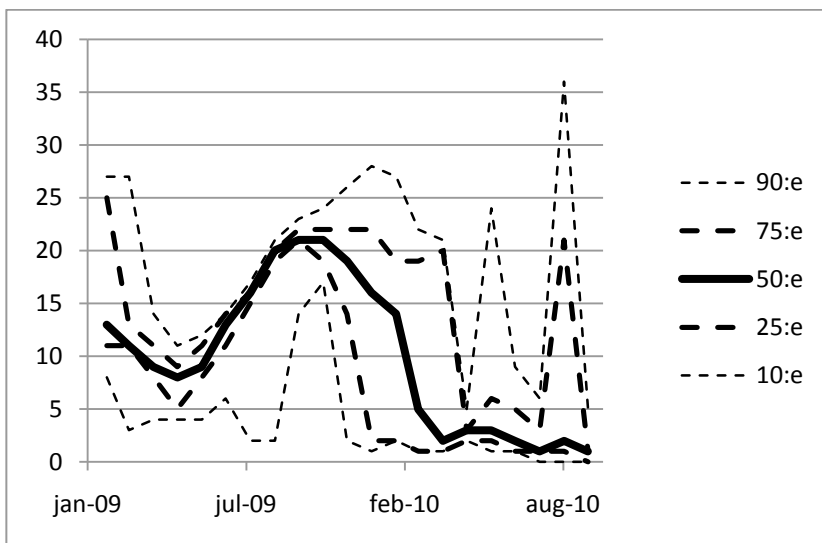


*Figur 5.3.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om bostadsbidrag från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10 procent, 25 procent, 50 procent, 75 procent respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

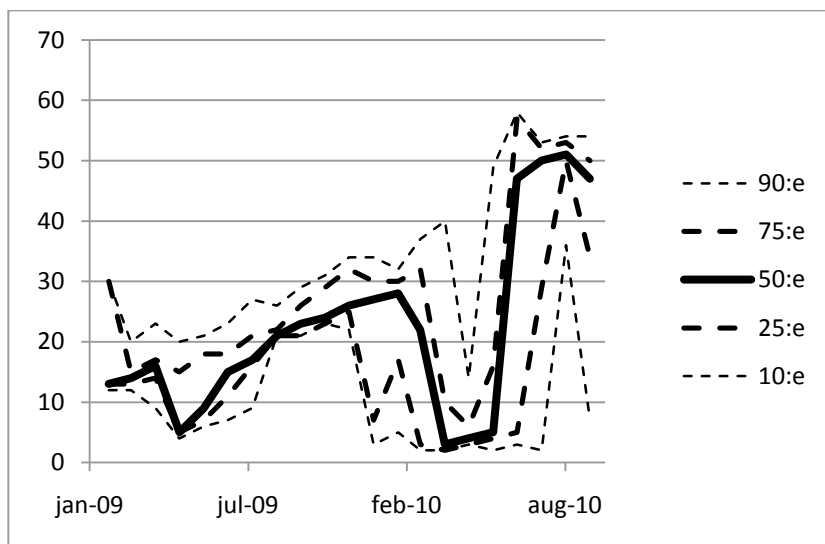
Jämfört med den sammantagna bilden av hur handläggningstiderna har utvecklats under perioden (figur 5.1) kan det noteras några skillnader i utvecklingen av tiderna för handläggning av bostadsbidrag. I januari 2009 var handläggningstiderna för bostadsbidrag dels längre, dels mer spridda mellan olika ärenden. Under de första månaderna av 2009 sjönk dock handläggningstiderna kraftigt och spridningen minskade betydligt (jämfört med den sammanlagda bilden som visade både stabila handläggningstider och oförändrad spridning). Utvecklingen under januari till april beror sannolikt på en säsongvariation som beror på att tillströmningen av ärenden om bostadsbidrag är hög i början av året. Därefter påbörjades en försämring av handläggningstiderna som liknar den som gällde generellt. Därefter ökar spridningen, först genom att den undre kvartilen börjar sjunka och några månader senare också medianen. Tiden att handlägga de längsta ärendena fortsatte dock att öka till och med januari 2010, och låg sedan relativt stabilt för att tillfälligt sjunka till mycket låga nivåer.

Därefter skedde en kraftig försämring av handläggningstiderna i bostadsbidragen. Under sommaren 2010 var handläggningstiderna med undantag för de allra snabbaste ärendena, längre än de var någon gång under 2009. Även om handläggningstiderna fram till september 2009 tycks ha sjunkit är det troligen för tidigt att säga att problemen med handläggningstiderna i omprövningar av bostadsbidrag hade klarats av. Utvecklingen därefter beskrivs översiktligt i avsnitt 5.3.

Bostadsbidrag är en av de förmåner som mest frekvent omprövas. Eftersom det genomfördes ett stort antal, mer än 5 000, omprövningar under perioden, kan redovisningen delas upp på omprövningar genomförda i Göteborg och Sundsvall.



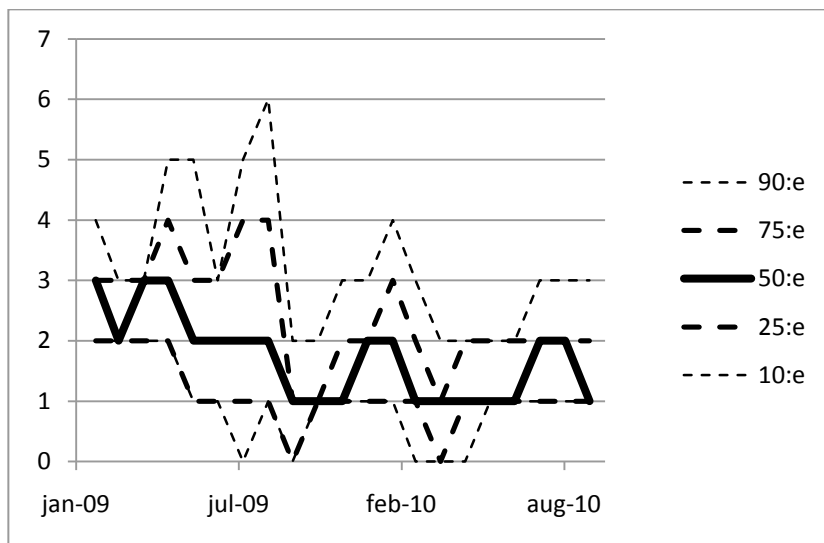
*Figur 5.3a.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om bostadsbidrag i Göteborg från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.



*Figur 5.3b.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om bostadsbidrag i Sundsvall från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

I det stora hela är bilden av handläggningstidernas utveckling fram till våren 2010 i Sundsvall relativt lik den i Göteborg. Försämringen av handläggningstider pågick dock längre. När det var som allra värst, i januari 2010, tog mer än hälften av bostadsbidragsärendena i Sundsvall mer än ett halvår att handlägga. Från våren 2010 har dock utvecklingen av handläggningstiderna varit mycket oroväckande i Sundsvall medan de i de flesta ärenden tycks vara under kontroll i Göteborg. Under sommaren 2010 var de flesta ärenden som omprövades i Sundsvall cirka ett år gamla.

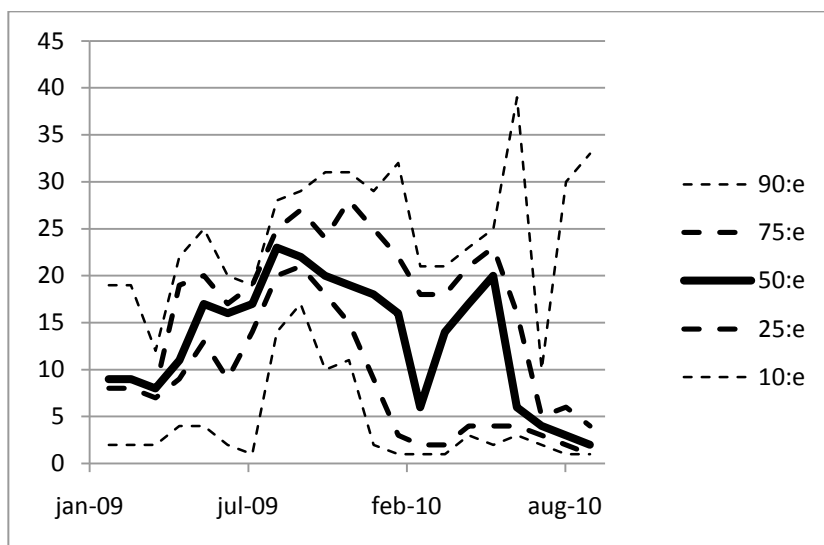
## Graviditetspenning



*Figur 5.4.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om graviditetspenning från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10 procent, 25 procent, 50 procent, 75 procent respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

Figuren visar att det under hela perioden varit korta handläggningstider vid omprövning av graviditetspenning. Inte ens den övre kvartilen har någon gång överstigit 4 veckor och 90 procent av alla ärenden har alltid klarats av inom 6 veckor. Det kan helt enkelt konstateras att det inte finns några problem med handläggningstiderna i ärenden om graviditetspenning. De påverkades alltså inte alls av de generella problemen i omprövningsverksamheten under sommaren och hösten 2009.

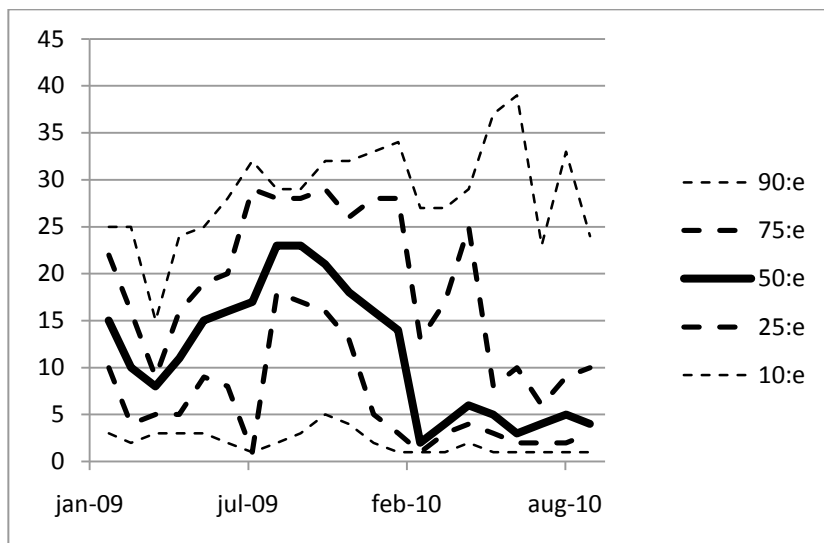
## Tillfällig föräldrapenning



*Figur 5.5.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om tillfällig föräldrapenning från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10 procent, 25 procent, 50 procent, 75 procent respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

Utvecklingen av handläggningstiderna vid omprövning av tillfällig föräldrapenning fram till början av 2010 påminner i hög grad om den generella bilden av omprövningsärenden. Under våren 2010 tycks dock inom tillfällig föräldrapenning, till skillnad från i den sammanlagda ärendemängden, handläggningstiderna åter ha stigit till de höga nivåer som gällde under 2009, i vart fall i mer än hälften av ärendena. Vad som då såg ut att kunna utvecklas till en lika problematisk situation som under föregående år visade sig emellertid bara vara en kortvarig uppgång. Från sommaren 2010 förefaller handläggningstiderna vid omprövning av tillfällig föräldrapenning vara under kontroll, även om det fortfarande finns en mindre del ärenden som tar mycket lång tid att handlägga.

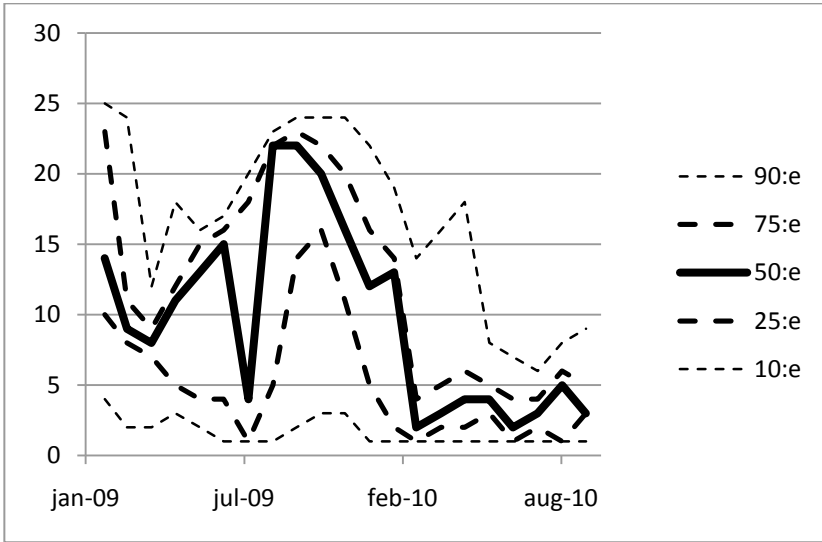
## Underhållsstöd



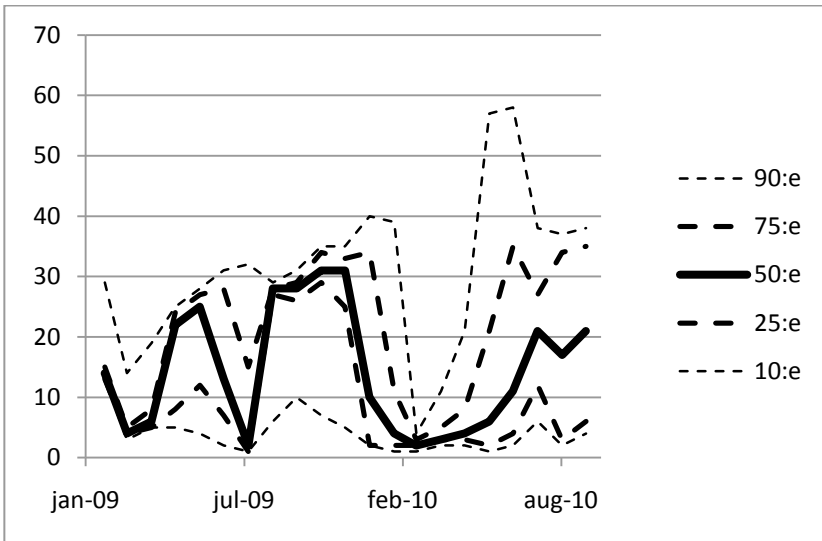
*Figur 5.6.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om underhållsstöd från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10 procent, 25 procent, 50 procent, 75 procent respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

För underhållsstödsärenden kan i början av 2009 observeras en nedgång i handläggningstiderna, precis som när det gällde bostadsbidragsärenden. Förklaringen till det är densamma som för bostadsbidrag, nämligen den naturliga variation som innebär en tillströmning av ärenden vid årsskiftet. Utvecklingen påminner även i övrigt en del om den som gällde bostadsbidragen, med en noterbar skillnad. Efter att problemen med långa handläggningstider hade reducerats fram till första kvartalet 2010 så har de legat stabilt på en låg nivå, även om det finns en mindre del av ärendena som fortfarande uppvisar cirka ett halvår långa handläggningstider eller längre.

I likhet med för bostadsbidrag genomfördes under perioden över 5 000 omprövningar om underhållsstöd. Även för denna förmån kan därför en uppdelning göras mellan Göteborg och Sundsvall.



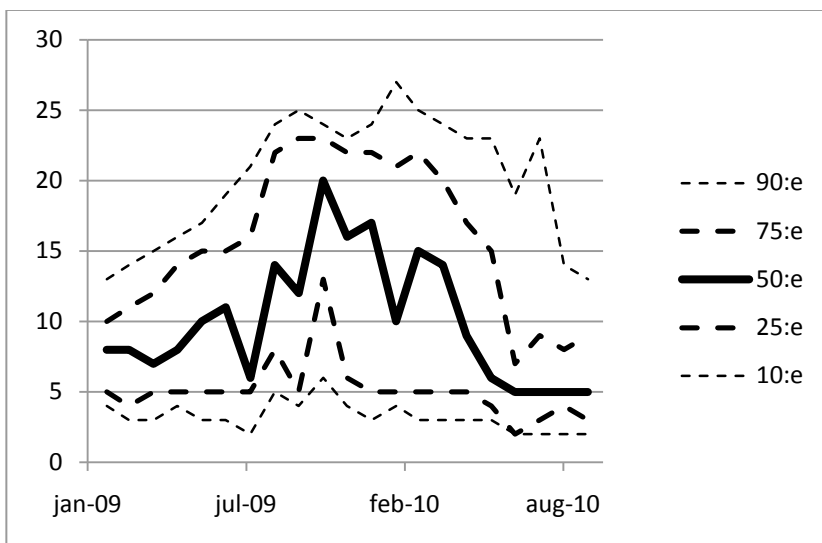
*Figur 5.6a.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om underhållsstöd i Göteborg från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.



*Figur 5.6b.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om underhållsstöd i Sundsvall från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

Om man bortser från de udda värdena under framför allt juli månad som delvis kunde observeras redan i den sammanlagda bilden, visar både handläggningstiderna i Göteborg och Sundsvall hur det uppstod problem efter våren 2009 som höll i sig och förstärktes fram till slutet av året för att sedan snabbt avhjälpas. En skillnad kan dock noteras: spridningen var mindre i Sundsvall i början av 2009, och detta höll i sig under hela året. Generellt sett var också problemen med långa handläggningstider betydligt värre i Sundsvall än i Göteborg. Från sommaren 2009 och ett antal månader framåt handlades inte ens en fjärdedel av ärendena i Sundsvall på kortare tid än ett halvår. Efter första kvartalet 2010 är handläggningstiderna i Göteborg stabila på en låg nivå. Den sammantagna bilden av ökande handläggningstider i Sundsvall under samma period syns också när det gäller underhållsstöd.

#### Arbetskadeförsäkring

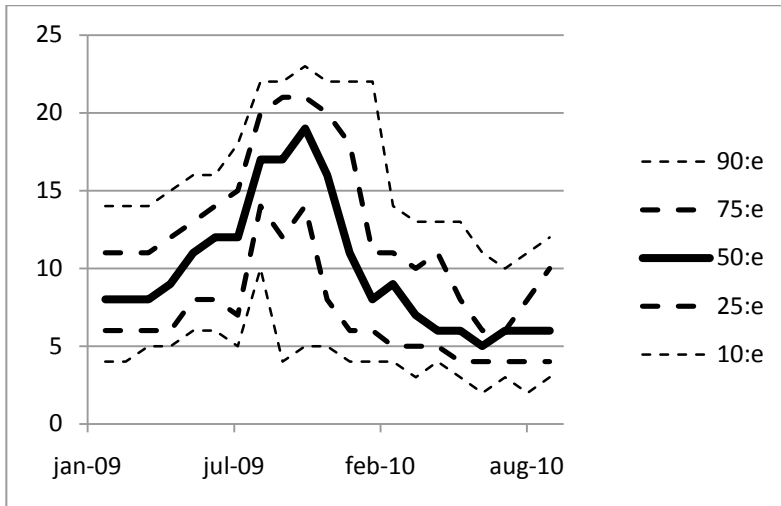


*Figur 5.7.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om arbetskadeförsäkring från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10 procent, 25 procent, 50 procent, 75 procent respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

Handläggningstiden för omprövning av arbetskadeförsäkringsärenden uppvisar en annorlunda utveckling jämfört med de tidigare redovisade förmåner. För det första är det bara under två månader av den studerade

perioden som den undre kvartilen har varit mer än 6 veckor; i övrigt har handläggningstiderna i de snabbaste ärendena varit stabila. För det andra tycks problemet med långa handläggningstider i de längre fallen ha varit mer utdraget i tid i arbetsskadeärenden än i övriga ärenden. Det är först närmare sommaren 2010 som handläggningstiderna kommit ned på en stabilt låg nivå.

### Sjukersättning

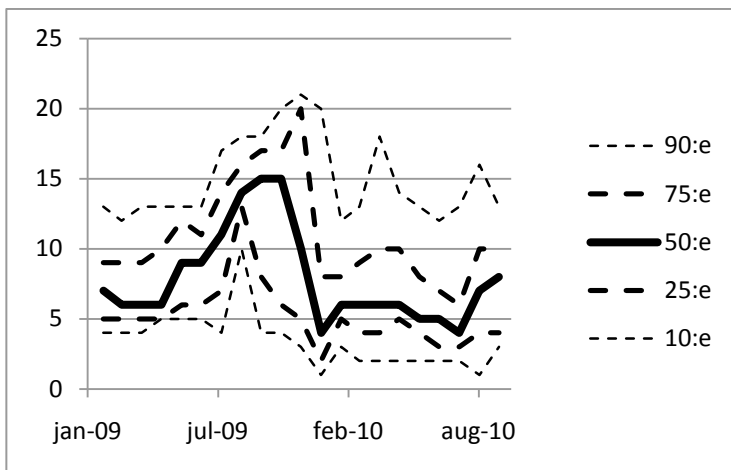


*Figur 5.8.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om sjukersättning från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10 procent, 25 procent, 50 procent, 75 procent respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

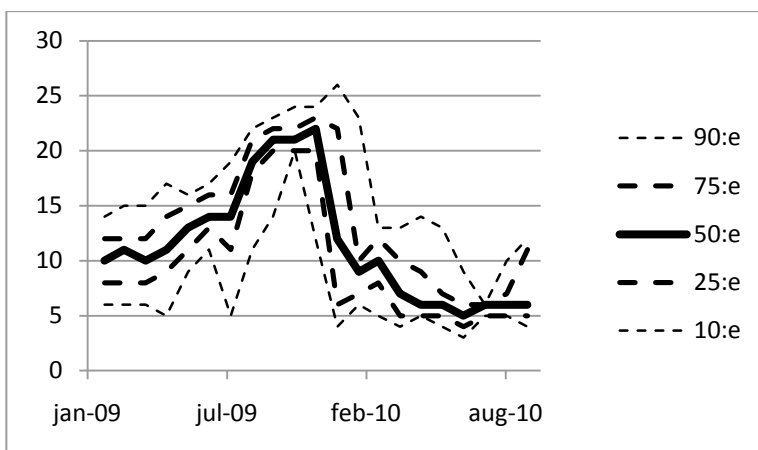
Utvecklingen av handläggningstiderna för ärenden om sjukersättning överensstämmer ganska väl med den sammantagna bilden. Handläggningstiderna var konstanta med oförändrad spridning i början av 2009. Därefter ökade handläggningstiderna generellt fram till hösten för att sedan snabbt förbättras, så att de i mars 2010 var ungefär som i början av 2009 eller till och med lite kortare. Därefter har de åter stabiliserat sig på en lägre nivå än i början av 2009.

Under den redovisade perioden genomfördes mer än 10 000 omprövningar om sjukersättning, de flesta i Stockholm och Jönköping. Det stora antalet genomförda omprövningar gör det möjligt att studera Stockholm och Jönköping separat. Observera dock att under

november och särskilt december 2009 genomfördes bara en mindre del av alla omprövningar om sjukersättning på dessa båda orter eftersom det då genomfördes en avarbetning som involverade många andra enheter inom Försäkringskassan.



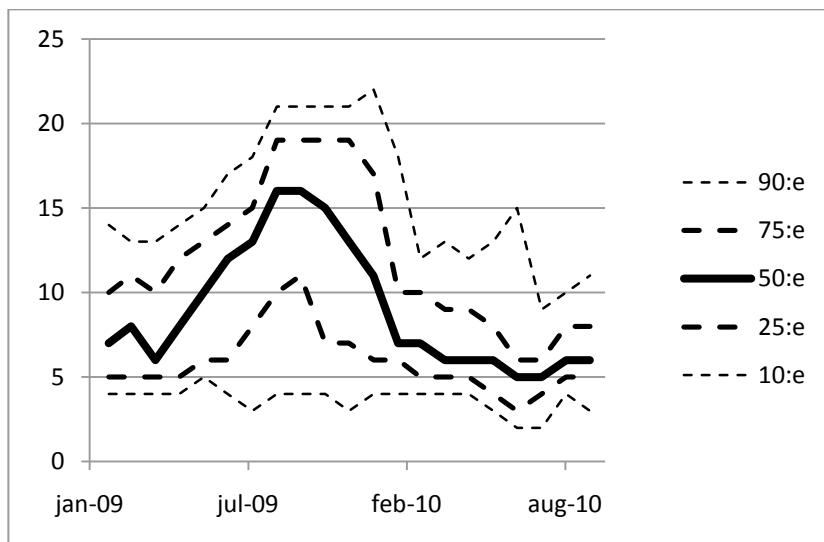
*Figur 5.8a.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om sjukersättning i Stockholm från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.



*Figur 5.8b.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om sjukersättning i Jönköping från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

På det stora hela är tidsprofilerna över handläggningstidens utveckling ungefär densamma i Jönköping och i Stockholm. Problemen med långa handläggningstider var dock värre i Jönköping, med handläggningstider som normalt översteg 20 veckor under hösten 2009. I Jönköping ökade dock inte spridningen, det vill säga försämringen av handläggningstiderna drabbade alla ärenden relativt lika, och spridningen är även nu mindre i Jönköping. Vidare tycks också handläggningstiderna generellt sett ha förbättrats i Jönköping jämfört med i början av 2009, vilket inte är lika tydligt i Stockholm. Notera slutligen att för de lite längre ärendena, i Stockholm den 50 procent längsta och i Jönköping de 25 procent längsta, kan en uppgång möjligen ha påbörjats efter sommaren 2010. Detta utvecklas i avsnitt 5.3.

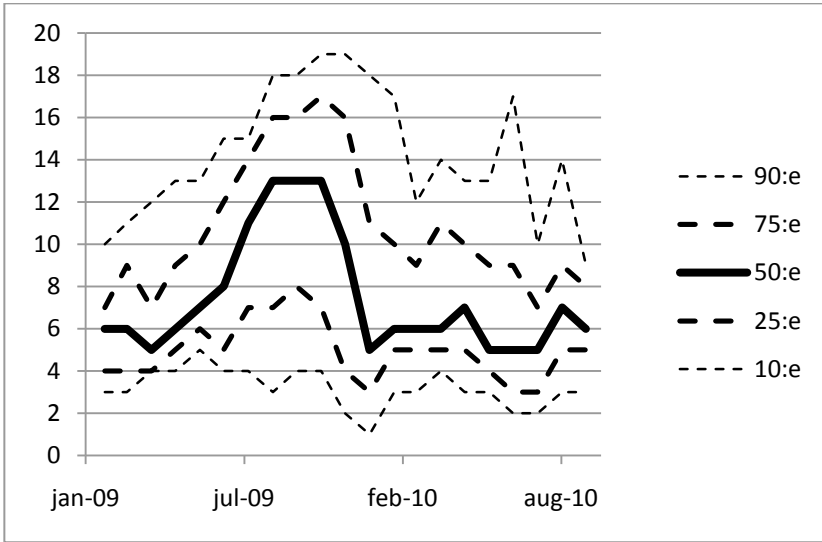
## Sjukpenning



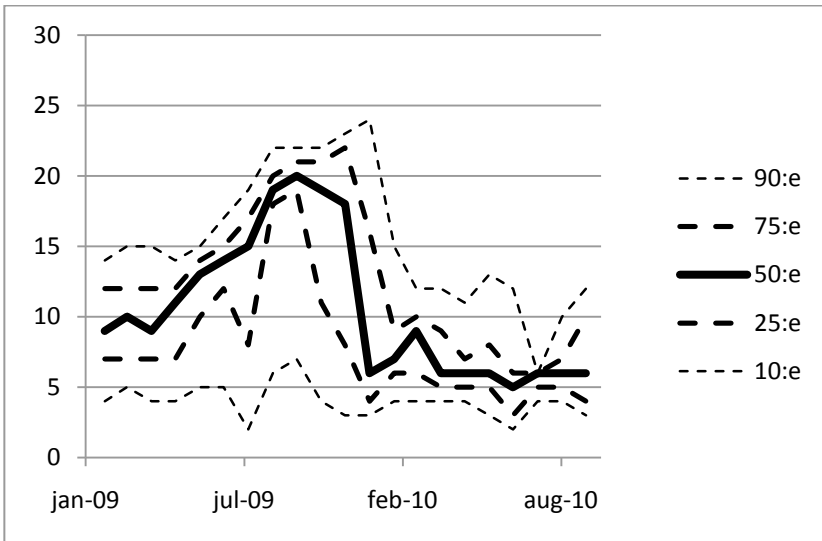
*Figur 5.9.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om sjukpenning från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10 procent, 25 procent, 50 procent, 75 procent respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

Utvecklingen av handläggningstiderna för sjukpenning påminner starkt om den som gällde för sjukersättning. Tiderna blev emellertid inte riktigt lika långa när de var som längst.

Under den studerade perioden genomfördes sammanlagt mer än 15 000 omprövningar av sjukpenning, de flesta i Stockholm och Jönköping. Observera dock att i likhet med sjukersättning genomfördes bara en mindre del av alla omprövningar på dessa båda orter i november och särskilt december 2009.



*Figur 5.9a.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om sjukpenning i Stockholm från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

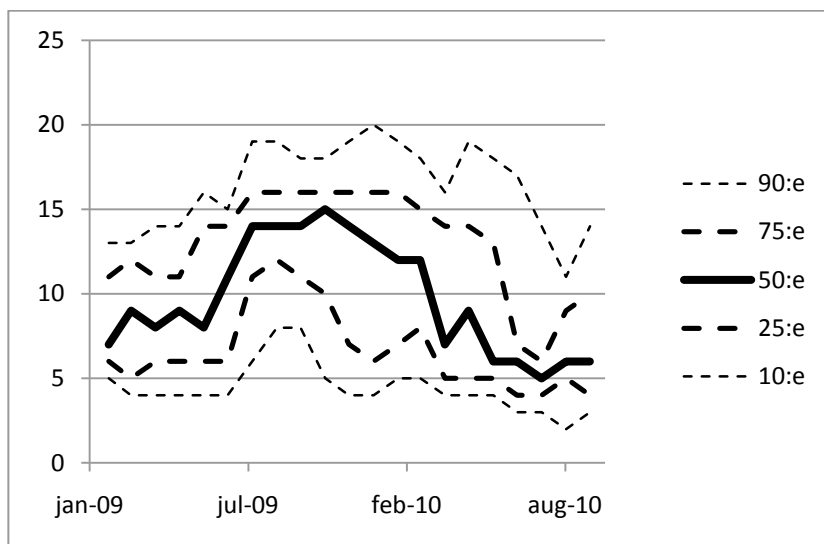


*Figur 5.9b.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om sjukpenning i Jönköping från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10, 25, 50, 75 respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

Bilden av hur handläggningstiderna har utvecklats i ärenden om sjukpenning är i det närmaste identisk med den avseende sjukersättning. Tidsprofilerna är lika, men problemen var större i Jönköping än i Stockholm under 2009. Före problemen uppstod kunde den som fick sitt ärende handlagt i Jönköping räkna med lite längre handläggningstid än om det handlagts i Stockholm, men nu är tiderna desamma.

### *Riktade stöd till personer med funktionsnedsättning*

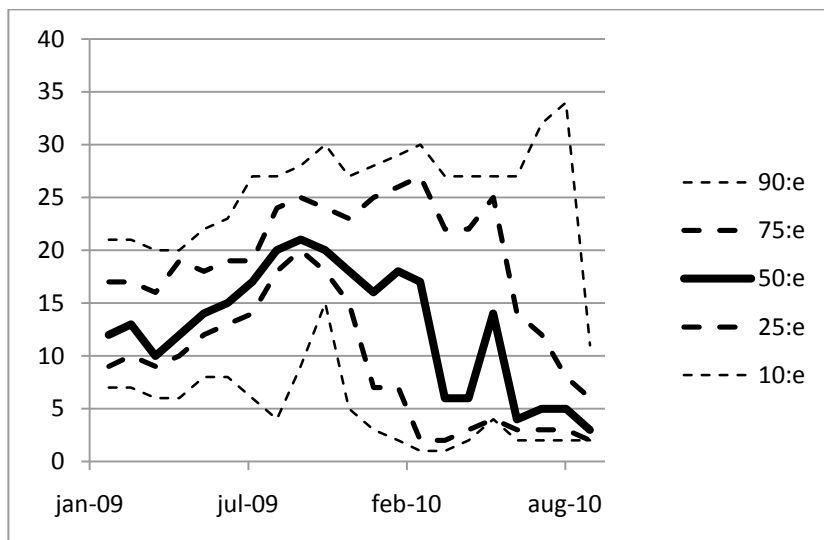
Under denna rubrik redovisas handläggningstiderna sammantaget för förmånerna assistansersättning, bilstöd, handikappersättning och vårdbidrag.



*Figur 5.10.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om riktade stöd till personer med funktionsnedsättning från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10 procent, 25 procent, 50 procent, 75 procent respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

Jämfört med övriga förmåner (exklusive graviditetsspenning) tycks inte problemen med förlängda handläggningstider ha varit så dramatiska för förmåner riktade till personer med funktionsnedsättning. Medianen översteg aldrig 15 veckor, och den nionde decilen översteg aldrig 20 veckor. I övrigt överensstämmer profilen med den generella bilden.

## Sjukpenninggrundande inkomst



*Figur 5.11.* Handläggningstiderna i avslutade omprövningsärenden om sjukpenninggrundande inkomst från januari 2009 till september 2010. Antal veckor till dess 10 procent, 25 procent, 50 procent, 75 procent respektive 90 procent av alla ärenden handlagts.

I stora delar ger inte heller omprövningsärenden om sjukpenninggrundande inkomst en annorlunda bild än den som redan visats för de olika förmånerna. Notera dock att ökningen av handläggningstiderna inte var så dramatisk, men ändå sjönk de mycket kraftigt när problemen var över. Från att ha haft handläggningstider som var längre än de flesta förmåner är nu handläggningstiderna i nivå med dessa. I likhet med arbetsskadeärenden tycks dock problemen ha sträckt sig något längre in under 2010 än övriga förmåner.

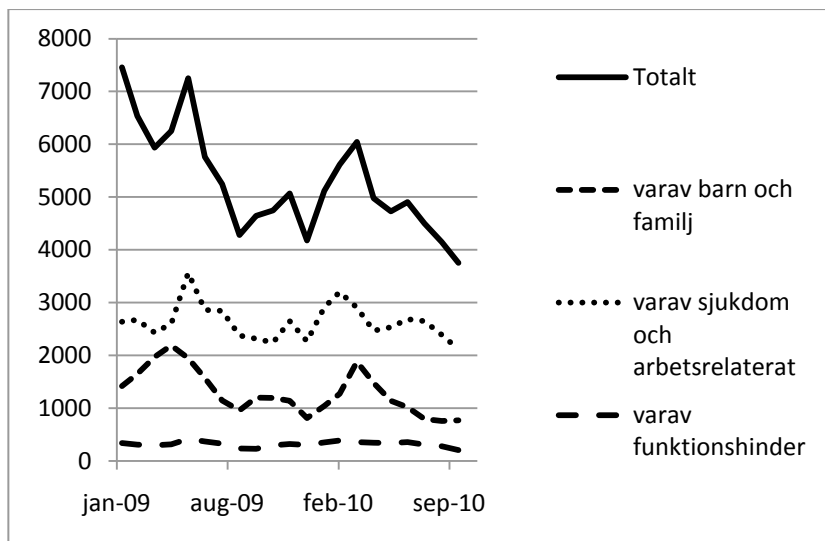
### 5.3 Utvecklingen efter september 2010

Eftersom de data som ligger till grund för redovisningen i detta kapitel är några månader gamla vid denna rapport's publicering har ISF efterfrågat information om den fortsatta utvecklingen vid en kompletterande intervju med företrädare för Försäkringskassan. Den bild som förmedlas är att de problem med handläggningstider som uppkommit under 2010, främst bland ärenden i Sundsvall, inte längre

kvarstår. Likaså har antalet pågående ärenden, för vilka redogörs i nästa avsnitt, fortsatt att sjunka.

## 5.4 Utvecklingen av pågående ärenden

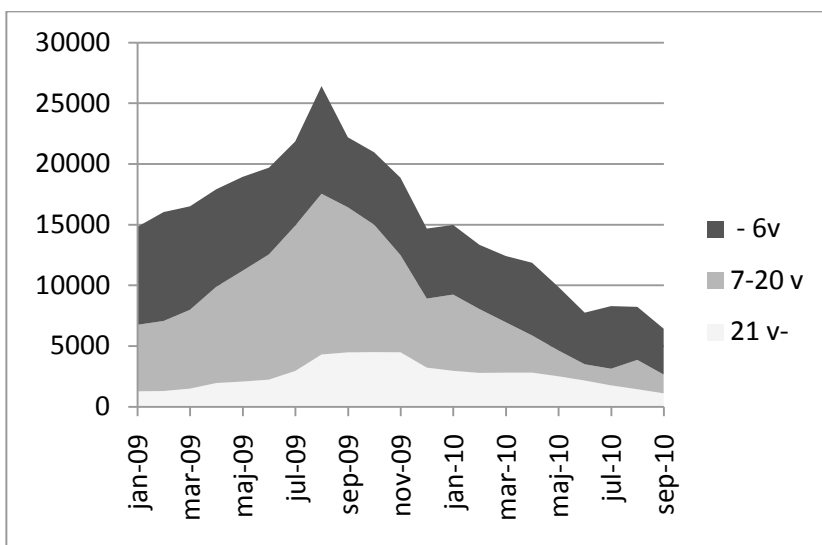
Som framgått av avsnitt 5.1 ovan speglar det sätt på vilket handläggningstider mäts bara den del av alla aktuella ärenden som faktiskt avslutas. För att komplettera bilden, och till exempel avgöra om det vid en tidpunkt finns ett problem i verksamheten som inte kan observeras i de uppmätta handläggningstiderna, behöver även de ärenden som ännu inte avslutats studeras. På samma sätt som både antalet och varaktigheten på de ärenden som avslutats vid en viss tidpunkt kan studeras och beskrivas kan också de ärenden som inkommit till Försäkringskassan men ännu inte beslutats analyseras. Antalet pågående ärenden, och hur det utvecklas, kan enkelt beskrivas som skillnaden mellan hur många ärenden som inkommit och hur många ärenden som avslutats. Om färre ärenden avslutas än vad som inkommer ökar antalet pågående ärenden och tvärtom. Det är därför av intresse att först studera hur antalet inkommande ärenden har sett ut och utvecklats. Figur 5.12 visar hur det totala antalet inkomna omprövningar varierar kraftigt över tid, men också att antalet var betydligt lägre under 2010 än början av 2009.



Figur 5.12. Antalet inkomna ärenden om omprövning från januari 2009 till september 2010

Ovan har visats att omprövningsverksamheten vid Försäkringskassan under stora delar av 2009 och början av 2010 hade betydande problem som yttrade sig i långa handläggningstider. Problemen var generella och gällde nästan alla förmåner och alla enheter. Såväl hur allvarliga problemen var, mätt i hur långa handläggningstiderna var, som hur länge de varade varierade dock mellan olika förmåner och enheter. Variationen i hur länge problemen varade berodde främst på hur långt in på 2010 som de långa handläggningstiderna kvarstod. Genomgående började handläggningstiderna öka under mars till april 2009. Som diskuterades i avsnitt 5.1 innebär emellertid sättet att mäta handläggningstider inte nödvändigtvis att den tidpunkt då en uppgång kan iakttas också är den tidpunkt då problemen uppkom.

En indikation på om ökningen av handläggningstiderna som inträffade i hela omprövningsverksamheten under våren 2009 i själva verket var effekten av problem i verksamheten som uppkommit tidigare kan studeras med hjälp av uppgifter om antalet ärenden som ännu inte avslutats, det vill säga där begäran om omprövning inkommit men där något beslut ännu inte fattats. Av figur 5.13 framgår dels hur antalet ännu inte avslutade omprövningsärenden utvecklats, dels hur de fördelas sig med avseende på hur lång tid det var sedan ärendet inkom.



Figur 5.13. Antalet pågående ärenden om omprövning från januari 2009 till september 2010 fördelade på hur länge de pågått i veckor

Först kan konstateras att vid ingången av den studerade perioden fanns det cirka 15 000 pågående ärenden om omprövning vid Försäkringskassan. Detta kan jämföras med de dryga 60 000 ärenden som beslutades under hela 2009 eller de drygt 4 000 ärenden som beslutades under januari 2009. Annorlunda uttryckt innebär det att antalet ännu inte avslutade ärenden vid ingången av 2009 motsvarade mellan 3 och 4 månaders besluts-”produktion”. Det kan vidare konstateras att mer än hälften av de ärenden som pågick i början av 2009 hade pågått kortare tid än 6 veckor och endast en liten del, lite mer än 1 000 ärenden eller mindre än 10 procent hade pågått mer än 20 veckor. Detta kan jämföras med hur handläggningstiderna såg ut vid ingången av 2009 (se figur 5.1), då medianen var 8 veckor och den nionde decilen var 20 veckor. Jämförelsen mellan handläggningstiderna i januari 2009 och fördelningen av antalet ännu inte avslutade ärenden antydde alltså inte något betydande problem, men däremot så var det totala antalet ärenden stort. Det förefaller vidare som om det totala antalet pågående ärenden höll på att stiga redan vid ingången av 2009, vilket ytterligare förstärker bilden av att problemen i handläggningen hade påbörjats en tid innan det gav utslag i långa handläggningstider. Att antalet pågående ärenden ökade berodde förstas på att antalet inkomna ärenden var större än antalet avslutade, drygt 7 000 ärenden kom in och bara drygt 4 000 ärenden avslutades.

I början av 2009 ökade emellertid bara antalet ärenden som pågått mindre än 6 veckor. Först senare under våren, samtidigt som handläggningstiderna började bli längre, kan en tydlig ökning av antalet ärenden som pågått längre tid observeras. Fram till augusti ökade så antalet pågående ärenden i mycket snabb takt. Det var nästan uteslutande de ärenden som pågått mer än 6 veckor som svarade för den växande antalet ännu inte avslutade ärenden. Antalet ärenden som pågått mer än 20 veckor hade nästan fyrdubblats och dessa ärendens andel av det totala antalet ännu inte avslutade ärenden hade nästan dubblats. Ökningen av antalet pågående ärenden sammanfaller med och orsakades i stor utsträckning av att antalet nya ärenden var stort under det första halvåret 2009. De nästan 40 000 ärendena som inkom var nästan 40 procent fler än under andra halvåret 2009 och nästan 25 procent fler än första halvåret 2010. Det relativt senare perioder stora inflödet under första halvåret berodde främst på större inflöden av omprövningar av barn- och familjeförmåner. Inflödet av ärenden om sjukpenning och sjukersättning, de två särklassigt största förmånerna, var däremot inte större under nämnda period än annars.

Sommaren 2009 innebar en mycket markerad topp i antalet pågående ärenden. Samtidigt ökade antalet riktigt långa pågående ärenden (över 20 veckor) markant. När sedan en kraftig avarbetning av ärendemängden påbörjades efter sommaren och det totala antalet pågående ärenden minskade kraftigt, fortsatte de allra längsta ärendena fortfarande att vara lika många. Andelen riktigt långa ärenden av de pågående ärendena ökade därmed kraftigt. Trots att även de allra längsta ärendena fram mot slutet av 2009 även de började minska i antal fortsatte de att öka som andel av de pågående ärendena ända fram till sommaren 2010. Därefter har även deras andel av antalet ännu inte avslutade ärenden sjunkit, men de står fortfarande för en cirka dubbelt så stor andel av den totala ärendemängden jämfört med i början av 2009. Med detta sagt bör dock samtidigt noteras att antalet pågående ärenden i slutet av september 2010 var väsentligt lägre än i början av 2009. De drygt 6 000 pågående ärendena motsvarade då mindre än en och en halv månads besluts-”produktion”.

## 5.5 ISF:s iakttagelser och bedömningar

### *Avsevärda problem med handläggningstiderna i omprövningsverksamheten under våren 2009...*

En genomgång av handläggningstiderna i omprövningsverksamheten både sammantaget och för enskilda förmåner och enheter visar på att handläggningstiderna var under kontroll och höll sig stabila de första månaderna av 2009. I april-maj 2009 inträffade dock något som nästan över hela verksamheten plötsligt fick handläggningstiderna att snabbt börja stiga. Det kan finnas många förklaringar till att handläggningstiderna förlängdes: införandet av rutinen att alla omprövningar skulle skickas till gemensam service i Östersund, överföringen av Halmstadsenhetens omprövningsärenden till Göteborg respektive Sundsvall, et cetera. Var och en av förklaringarna är dock långt från tillräcklig för att förklara den mycket kraftiga försämringen av handläggningstiderna.

Utvecklingen var så snabb att det även förefaller svårt att tro att dessa förklaringar tillsammans skulle åstadkomma en sådan ökning. Vad som sannolikt är den främsta orsaken till ökningstakten är att inflödet var betydligt större än vad verksamheten då var dimensionerad för. Sannolikt har också tidpunkten på året då problemen först började uppstå bidragit till att de blev så stora. När handläggningstiderna

började förlängas var sommarperioden nära. Under sommaren är det sannolikt svårt att mobilisera resurser för att snabbt kunna vända en negativ utveckling. Precis som i all annan verksamhet sjönk produktiviteten väsentligt under främst juli och augusti. Att den negativa utvecklingen fortsatte under sommaren och en tid därefter är därför inte särskilt förvånande.

*... som på kort tid under senhösten 2009 och början av 2010 kraftigt kortades...*

Den hastiga försämringen av handläggningstiderna som pågick i knappt ett halvår förbyttes under senhösten i en minst lika hastig förbättring. En betydande kraftsamling genomfördes under särskilt november och december 2009 som involverade stora delar av Försäkringskassans organisation. Samtidigt planerades också för organisatoriska och styrningsmässiga förändringar av verksamheten, som infördes vid årsskiftet 2009-2010. Även om den snabba sänkningen av handläggningstiderna var positiv och nödvändig, innebär såväl minskningstakten i sig och det faktum att många omprövningar genomfördes av personal som inte normalt handlägger sådana ärenden att frågor kan väckas om utvecklingen kunde åstadkommas med bibehållen kvalitet i handläggningen.

Som nämnts har ISF inom ramen för denna granskning inte studerat kvaliteten i handläggningen. Dock kan i datamaterialet vissa indikationer utläsas som tyder på att det fanns vissa skillnader i handläggningen under november och december 2009. Särskilt i de två förmåner vars omprövningsärenden främst överlämnades för handläggning i andra delar av Försäkringskassan än omprövningsenheterna, nämligen sjukersättning och sjukpenning, steg ändringsfrekvensen under slutet av 2009 för att sedan sjunka igen. Detta är inte något bevis för försämrad kvalitet i handläggningen men tyder på att handläggningen i något avseende kan ha förändrats.

Försäkringskassan genomförde i början av 2010 en uppföljning av kvaliteten i de ärenden som överlämnades för omprövning vid enheter vid olika LFC.<sup>33</sup> I uppföljningen konstateras vissa brister i de omprövningar som genomförts, men inga tydliga slutsatser dras.

*... för att i dag vara närmare att klara sexveckorsgränsen än tidigare inom flertalet förmånslag*

Försäkringskassan kan inte under någon gång under den studerade perioden anses ha klarat att upprätthålla sexveckorsgränsen för omprövningar. Emellertid är handläggningstiderna inom de flesta förmåner sammantaget kortare under hösten 2010 än de varit tidigare. Inom de flesta förmånerna, och även totalt sett, klarar Försäkringskassan att handlägga minst hälften av ärendena inom sex veckor eller snabbare. I några förmåner klarar Försäkringskassan sexveckorsgränsen i mer än tre fjärdedelar av ärendena.

*Vissa återstående balanser*

Även antalet ännu inte avslutade ärenden har successivt minskat sedan den tydligt markerade toppnoteringen sommaren 2009. Hösten 2010 var antalet pågående ärenden betydligt lägre än före problemperioden 2009. Emellertid återstod vissa problem med antalet ännu inte avslutade ärenden. Den var ojämnt fördelad mellan de olika omprövningsenheterna, och en relativt stor andel av ärendena hade pågått mer än 20 veckor.

*Det finns vissa skillnader mellan omprövningsenheterna men alla hade stora problem*

Alla omprövningsenheter fick problem med handläggningstiderna samtidigt under våren 2009. Problemen blev dock olika stora så till vida att handläggningstiderna när det var som värst var lite olika långa. Redan innan problemen började synas fanns det vissa skillnader. Alla enheter tycktes också ha klarat av att sänka handläggningstiderna fram till början av 2010. Skillnaderna mellan enheterna var då på det stora hela mindre än tidigare, även jämfört med början av 2009. Nya problem med handläggningstiderna uppkom under 2010 bland ärenden som omprövades i Sundsvall. Enligt uppgifter ISF tagit del av har dock Försäkringskassan därefter kommit till rätta med dessa problem.



## 6 ISF:s slutsatser och förslag

I det här kapitlet diskuteras med utgångspunkt från de föregående kapitlens iakttagelser och bedömningar ISF:s grundläggande granskningsfrågor och redovisas vilka slutsatser ISF drar av granskningen. Kapitlet är strukturerat kring fyra frågor:

- Vad berodde de mycket långa handläggningstiderna i omprövningsverksamheten under framför allt hösten 2009 på?
- Vilka åtgärder har Försäkringskassan vidtagit för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna?
- Hur ser handläggningstiderna i omprövningsverksamheten ut för närvarande?
- Kan långa handläggningstider i omprövningsverksamheten undvikas?

Avslutningsvis skisseras ett förslag i ett antal delar som skulle kunna leda till att handläggningstiderna mindre ofta och så kraftigt förlängs i denna för socialförsäkringen så viktiga verksamhet.

## 6.1 Vad berodde de långa handläggningstiderna i omprövningsverksamheten på?

Det finns ingen enskild förklaring till att handläggningstiderna i omprövningsverksamheten var så långa under vissa perioder av 2009. Produktionskapaciteten var betydligt lägre än inflödet. En kraftigt underskattad prognos för inflödet bidrog till detta. Svårigheter att i tillräcklig takt anpassa kapaciteten till det stora inflödet bidrog också. Den naturligt minskade produktionskapaciteten under sommaren 2009 förvärrade situationen ytterligare. Inflödet påverkades delvis av externa faktorer som regeländringar i sjukförsäkringen. Sammantaget bedömer ISF emellertid att det främst var interna faktorer som ledde till att handläggningstiderna snabbt försämrades. När situationen var som mest allvarlig så handläggningstiden i mer än hälften av ärendena tre gånger så lång som den sexveckorsgräns som gäller i verksamheten.

Det går inte att skilja ut någon enskild förklaring till att ärendebalanserna i Försäkringskassans omprövningsverksamhet kraftigt steg i höjden under våren 2009 och att en situation med mycket långa handläggningstider i omprövningsverksamheten skapades under sommaren och hösten samma år. Flera olika faktorer påverkade sannolikt utvecklingen. Förutsättningarna för verksamheten förändrades i och med de genomgripande förändringar av sjukförsäkringen som den så kallade rehabiliteringskedjans införande i juli 2008 innebar. Reformen innebar en skärpning av villkoren för att få ersättning och medförde att fler än tidigare fick avslag på sina ansökningar om sjukpenning, sjukersättning med mera. Detta ledde till att fler försäkrade än tidigare begärde att få sina ärenden omprövade. Vidare genomförde Försäkringskassan under 2008 och 2009 administrativa förändringar i omprövningsverksamheten som påverkade både inflödet och effektiviteten i processen. Under samma period genomgick Försäkringskassan i sin helhet en mycket omfattande organisationsförändring, som mycket väl kan ha bidragit till att inflödet av omprövningar ökade. Såväl den tillfälliga kvalitetsförsämring som handläggningen av ursprungsbesluten då kan ha drabbats av som den negativa massmediala uppmärksamhet som Försäkringskassan då fick, kan ha ökat benägenheten att begära omprövning.

Införandet av ordningen att alla omprövningar skulle skickas till Gemensam service i Östersund för vidarebefordran till omprövnings-

enheterna medförde en extra belastning på dessa. Detta berodde både på att färre ändringar kunde göras direkt vid de kontor som handlagt ursprungsärendet och att det kan ha uppstått liggstider i Östersund. Situationen som uppstod när det blev klart att den tidigare omprövningsenheten i Halmstad skulle övergå till den nya Pensionsmyndigheten och enhetens pågående ärenden skulle tas om hand av övriga omprövningsenheter innebar också en ökad arbetsbelastning. I kombination med att omprövningsverksamheten var under uppbyggnad uppstod ett läge där inflödet överskred den tillgängliga produktionskapaciteten, med följd att ärenden lades på hög och handläggningstiderna ökade kraftigt.

Det kan konstateras att den uppskattning av hur stort inflödet till omprövningsenheterna skulle bli under 2009 kraftigt underskattade hur det sedan blev, särskilt under det första halvåret. Prognosen baserades på ett otillräckligt historiskt underlag, vilket sannolikt var en stor del av förklaringen, men troligen inte den enda. Även bedömningen av konsekvenserna av externa och interna faktorer som kom att påverka inflödet fick troligen ett otillräckligt genomslag i prognosen. Kapacitetsförstärkning i omprövningsverksamheten pågick redan från 2008 och ökades successivt under 2009. Denna förstärkning var emellertid långt ifrån tillräcklig för att möta det stora inflödet. När väl andra åtgärder vidtogs var dessa kraftfulla och hade stor effekt, men de kom sent.

I kapitel 2 framgick tydligt att Försäkringskassan under årens lopp har haft återkommande problem med långa handläggningstider i omprövningsverksamheten, något som medfört kritik från JO. Vidare har Försäkringskassan i flera yttranden till JO angett att en av orsakerna till långa handläggningstider i omprövningsverksamheten är interna omorganisationer, prioriteringar i verksamheten med mera. Det verkar med andra ord inte alls som om Försäkringskassans problem att hålla den rekommenderade handläggningstiden om sex veckor enbart beror på externa faktorer, som ett plötsligt ökat inflöde av omprövningar på grund av en regelförändring i försäkringsvillkoren. Det kan också påpekas att JO tydligt har framfört att inte heller en ökad ärendetillströmning är ett acceptabelt skäl till långa handläggningstider. De problem som uppkom under 2009 bör ses i det större sammanhang som utgörs av det mönster som framkommit att Försäkringskassan genom förändringar i någon del av verksamheten negativt påverkar möjligheten för myndigheten att hålla rimliga handläggningstider i omprövningsverksamheten.

Även 2009 var Försäkringskassans oacceptabelt långa handläggningstider i omprövningsverksamheten i hög grad självförvållade. Både underbemanningen och införandet av rutinen att alla omprövningar skulle gå via Gemensam service i Östersund måste betecknas som faktorer Försäkringskassan styrde över själv. Visserligen ökade också inflödet kraftigt delvis som följd av regeländringar, men detta var förutsett, om än inte med tillräcklig precision. Såväl precisionen i prognoser över ärendemängder som förmågan att snabbt anpassa verksamheten till ett förändrat inflöde bör emellertid också anses vara faktorer som Försäkringskassan själv styr över.

## 6.2 Vilka åtgärder har Försäkringskassan vidtagit för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna?

Kapaciteten i omprövningsverksamheten ökade successivt under 2009, först genom utökad bemanning av omprövningsenheterna och senare också genom att omprövningar överlämnades till andra delar av Försäkringskassan. Åtgärderna, särskilt den sistnämnda ledde till en kraftfull förbättring av handläggningstider och ärendebalanser.

Det kan konstateras att verksamheten under 2008 och delar av 2009 var under utbyggnad och därför av förklarliga skäl inte hade full produktionskapacitet. Nu är verksamheten enligt NFC-ledningen fullt utbyggd. Det faktum att verksamheten nu både har tillräcklig bemanning och är inkörd är givetvis av central betydelse i sammanhanget. Men Försäkringskassan vidtog under hösten 2009 en rad mer specifika åtgärder för att hantera den akuta situationen, som då bland annat hade börjat uppmärksammas i massmedia.

Det inrättades en nationell samordnare för omprövningsverksamheten. Vederbörande fick i uppgift att skaffa sig ett grepp om helheten och i samarbete med de lokala enhetscheferna för respektive omprövningsenhet komma fram till hur resurser borde användas för att på snabbaste och säkraste vis minska antalet pågående ärenden och få ner handläggningstiderna. Vidare fördelades en hel del omprövningsärenden ut i grundorganisationen för handläggning på andra enheter. En ny omprövningsenhet i Norrköping inrättades också, dit primärt arbetsskadeärenden skickades för omprövning. Dessutom avskaffades rutinen att alla omprövningar först skulle

skickas till Gemensam service i Östersund. I stället infördes en ny rutin som innebär att omprövningar först skickas till de kontor där ursprungsbeslutet fattades. Där sker en prövning av om ärenden kan ändras enligt bestämmelserna om ändring av beslut på grund av uppenbar oriktighet eller att de fattats utifrån uppenbart oriktiga förutsättningar<sup>34</sup>. De ärenden som inte ändras skickas vidare till respektive omprövningsenhet. Slutligen inskräpdes sexveckorskravet i organisationen genom att ett nytt mål infördes från och med 1 januari 2010: alla nyinkomna ärenden ska klaras av inom sex veckor.

Utvecklingen av såväl handläggningstiderna från hösten 2009 som antalet pågående ärenden från en tid dessförinnan visar tydligt att de åtgärder som vidtogs hade en kraftig effekt. Åtgärden att fördela ärenden till andra delar av organisationen var den troligen viktigaste för att åstadkomma den snabba återgången till korta handläggningstider. Det är troligt att inrättandet av en nationell samordnare var viktigt för att genomföra denna åtgärd.

### 6.3 Hur ser handläggningstiderna för närvarande ut?

Situationen är nu under kontroll och Försäkringskassan klarar i det stora flertalet fall av att hålla den rekommenderade sexveckorsgränsen. Handläggningstiderna och ärendebalanserna ligger nu på en nivå som är betydligt bättre än före den allvarliga situationen under 2009.

Som framgår tydligt i kapitel 5 hade de åtgärder som Försäkringskassan vidtog under hösten 2009 effekt. Från och med september detta år reducerades handläggningstiderna dramatiskt jämfört med månaderna innan. Mellan september 2009 och mars 2010 reducerades medianhandläggningstiden med närmare 15 veckor eller 70 procent. I mars var situationen klart bättre än i början av 2009; medianhandläggningstiden var omkring två veckor lägre i mars 2010 än i januari 2009. Handläggningstiderna fortsatte att minska ytterligare under våren och sommaren 2010, med följd att medianhandläggningstiden sjönk klart under sexveckorsgränsen.

Som redan påpekats är det vanskligt att koncentrera sig på bara ett summerande mått, i det här fallet medianen. Minst lika viktigt är det

att studera utvecklingen av de ärenden som tar ovanligt lång tid. Här är bilden inte lika ljus. Skillnaden mellan medianhandläggningstiden och den övre kvartilen ökade kraftigt mellan början av 2009 och början av 2010. Medan medianen sjönk mellan januari 2009 och mars 2010 (från 8 till 6 veckor), ökade den övre kvartilen från 12 till 14 veckor. Det är med andra ord uppenbart att situationen för de försäkrade som får vänta längst på att få sina ärenden prövade på nytt inte förbättrats i samma utsträckning som för övriga grupper. Det är heller inte förvånande att det blev så. NFC-ledningens tydliga prioritering att nyinkomna ärenden skulle handläggas inom sex veckor borde få precis den effekten att handläggningstiderna för äldre ärenden förlängs.

Läget för de äldsta ärendena har dock förbättrats betydligt sedan våren 2010. Under september 2010 klarade Försäkringskassan att handlägga mer än 90 procent av alla omprövningar på samma tid som det under hösten 2009 tog att handlägga hälften av ärendena. De uppgifter som ISF tagit del av om utvecklingen därefter tyder på en ytterligare förbättring av situationen. Över 80 procent av omprövningarna under 2011 har kortare handläggningstid än sex veckor. Framförallt är ärendebalanserna nu små och nära 90 procent av de pågående ärendena är yngre än sex veckor.

## 6.4 Kan långa handläggningstider i omprövningsverksamheten undvikas?

Bland annat en bättre prognos för inflödet och tidigare i förväg planerade åtgärder hade sannolikt kunnat mildra, men inte förhindra, den mycket negativa utvecklingen av handläggningstiderna.

ISF har kunnat konstatera att Försäkringskassans omprövningsverksamhet då och då under årens lopp, senast under år 2009, har haft stora problem med att klara av den rekommenderade sexveckorsgränsen, och att orsakerna till dessa problem genomgående förefaller vara en kombination av externa och interna faktorer. En intressant fråga är i vilken utsträckning Försäkringskassan har kunnat förhindra att handläggningstiderna ökat som de tidvis gjort. Hade den problematiska situationen under 2009 kunnat undvikas eller åtminstone väsentligt mildras? Eller är det så att omprövningsverksamheten till

sin natur är så svårförutsägbar att man får leva med att det tidvis uppstår köproblem och långa handläggningstider?

För att Försäkringskassan ska kunna klara av att handlägga det absoluta flertalet omprövningsärenden inom sex veckor krävs att verksamheten är rätt dimensionerad. I det fall inflödet av omprövningar överstiger den tillgängliga handläggningskapaciteten kommer oundvikligen köproblem uppstå. I en statisk verksamhet, där inflödet av ärenden följer ett känt och givet mönster, torde det inte vara några större problem att dimensionera verksamheten så att det går att hålla en viss handläggningstid. Det förutsätter förstås att organisationen har de produktionsresurser som krävs samt att organisationen respekterar den aktuella handläggningstiden. I en dynamisk verksamhet där inflödet av ärenden är mer varierande och inte sällan svårt att förutse är dimensioneringsproblemet väsentligt svårare. Produktionsresurserna måste då anpassas för att möta de förändringar i inflödet som kan inträffa.

Försäkringskassans omprövningsverksamhet påverkas i viss utsträckning av faktorer utanför dess kontroll, såsom förändringar i socialförsäkringslagstiftningen och massmedias bevakning av socialförsäkringstillämpningen. Därtill är det svårt att med någon större exakthet förutsäga hur förändringar i dessa externa faktorer påverkar inflödet. En rad interna faktorer, även de i hög grad svåra att bedöma konsekvenserna av, bidrar också till svårigheten att rätt dimensionera verksamheten. Till detta kommer att inflödet kan förändras snabbt; åtminstone tyder den mycket snabba uppgång i handläggningstiderna som ägde rum under senkvåren 2009 på detta.

Att omprövningsverksamheten därmed oundvikligen har ett svårbedömt inflöde hindrar dock inte att Försäkringskassan hade kunnat hantera omprövningsverksamheten bättre under 2008 och 2009. För det första borde en bättre prognos ha kunnat göras för hur många personer som skulle begära omprövning. För det andra borde det funnits möjlighet att betydligt tidigare än vad som skedde tillföra tillfälliga eller mer permanenta resurser till verksamheten när det visade sig att prognosen var missvisande. Den historia av perioder med mycket långa handläggningstider som bland annat JO:s granskningar visar på borde innebära att Försäkringskassan skulle ha beredskap för att vidta åtgärder som förhindrar att handläggningstiderna förlängs utom kontroll. Även om förlängda handläggningstider aldrig helt kan undvikas, borde i förväg uppgjorda planer för åtgärder som ska vidtas

när problem uppstår kunna bidra till att effekterna blir mindre allvarliga.

## 6.5 Förslag

Prognoserna för inflödet i omprövningen bör utvecklas. Även en betydligt förbättrad prognos kommer emellertid innehålla stor osäkerhet. Därför behöver också uppföljningen förbättras, bland annat av hur ärendevolymer och avslagsfrekvensen i ursprungsbesluten utvecklas, för att så tidigt som möjligt få indikationer på att prognoserna kan vara missvisande. Åtgärder som kan behöva vidtas i händelse av uppkomna problem i omprövningsverksamheten bör planeras i förväg. Åtgärderna bör också följas upp och i möjligaste mån utvärderas efter det att de vidtagits.

### *Prognoserna för ärendevolymer bör utvecklas*

Fram till nyligen har det inte funnits någon egentlig prognosmodell utvecklad för ärendevolymer i omprövningen. Enligt uppgift från Försäkringskassan ska dock nu en modell ha tagits fram som innebär prognoser både totalt och på förmånsnivå. Modellen ska enligt uppgift ha varit tillförlitlig under de första månaderna 2011. Eftersom uppgifter om denna prognosmodell inte kommit ISF till del förrän i ett sent skede av granskningen har den inte närmare kunnat studeras.

Att prognostisera inflödet av omprövningar är i vissa avseenden svårare än för merparten av Försäkringskassans verksamhet i övrigt, men i andra avseenden också lättare. För det första kan en modell för prognostisering av omprövningsvolymerna i stor utsträckning bygga på en summering av de prognoser som gäller inflödet av ärenden för handläggning av ursprungsbesluten. För det andra kan planerade regeländringar sannolikt i de flesta fall bedömas leda till ökat inflöde i omprövningen om de utgör en begränsning eller uppstramning av regler om rätten till ersättning, och tvärtom.

Här föreligger dock ett förhållande som gör prognostiseringen inom omprövningen mer komplicerad. Förändring av reglerna kan potentiellt innebära stor förändring i inflödet. Även i handläggningen av ursprungsbesluten har förstås regeländringar betydelse för inflödet, men för att antalet ansökningar om ersättning ska öka påtagligt i

samband med att reglerna görs mer generösa eller tvärtom behöver regeländringen vara betydande eller lång tid gå innan ansökningsbenägenheten förändras. I omprövningen blir genomslaget både snabbare och större. Regeländringar leder ofta till förändrad avslagsfrekvens, och ett förändrat antal avslag får i många fall ett närmast direkt genomslag i antalet omprövningar. Regeländringars påverkan på avslagsfrekvensen är således en viktig variabel i prognostiseringen av inflödet till omprövningen, men en variabel som i de allra flesta fall är mycket svår att storleksbestämma.

En annan komplicerande faktor är att det finns många interna faktorer inom Försäkringskassan som kan leda till att avslagsfrekvensen förändras även när inte lagregler förändras. Förändringar i föreskrifter och allmänna råd och också i Ensa-processer och metodstöd kan öka eller minska antalet avslag. Framförallt kan en rad faktorer påverka kvaliteten i handläggningen, till det bättre eller sämre, vilket i sig påverkar vilka beslut som fattas. Ibland kan förändringar förutsägas, och därmed ingå i prognosmodellen, men i andra fall inträffar förändringar oförutsett, till exempel om en omorganisering får konsekvenser för kvaliteten i handläggningen. Även andra interna faktorer kan påverka inflödet till omprövningen även om inte avslagsfrekvensen förändras, till exempel hur beslut motiveras.

Ytterligare en komplicerande faktor är att benägenheten att begära omprövning av ett negativt beslut kan påverkas av den försäkrades förtroende för Försäkringskassan. Förtroendet kan förändras snabbt, och på ett oförutsett sätt, om det till exempel i media förmedlas en bild av Försäkringskassan och hur myndigheten handlägger ärenden.

Trots de betydande svårigheter som finns med att skapa en tillförlitlig prognosmodell för inflödet till omprövningen, bör Försäkringskassan lägga stor möda vid att skapa en så bra modell som möjligt. Effekterna av felaktiga prognoser har visat sig vara mycket besvärande, och dimensioneringen av verksamheten har i praktiken inte alls varit baserad på en prognos av inflödet.

#### *Indikationer på förändrade inflöden bör fångas snabbt*

Prognoser i allmänhet och prognoser på ärendevolymen i Försäkringskassans omprövningsverksamhet i synnerhet kommer aldrig att vara helt korrekta uppskattningar av hur det sedan blir. Eftersom det bevisligen snabbt får stora konsekvenser om inflödet i omprövnings-

verksamheten överstiger produktionskapaciteten måste sådana situationer uppmärksammas så tidigt som möjligt. Det är inte tillräckligt att följa gängse handläggningstidsmått, eftersom de tenderar att påverkas först en tid efter det att problemen uppstår i verksamheten, men det är sannolikt inte heller tillräckligt att studera produktiviteten och inflödet och relationen dem emellan. Det tycks som om omprövningsverksamheten är svår att förstärka tillräckligt snabbt genom att utöka bemanningen, vilket det finns logiska förklaringar till. Handläggningen kräver högre kompetens än stora delar av övrig handläggning inom Försäkringskassan, och det blir därför svårt att snabbt internrekrytera till omprövningsverksamheten. Samtidigt är en snabb externrekrytering också svår, eftersom det sällan finns personer att rekrytera som har tillräcklig kunskap och erfarenhet av socialförsäkringen, i vart fall med den bredd som krävs i verksamheten.

Beroende på vad den ovan beskrivna utvecklade prognosmodellen innehåller torde ett antal indikatorer kunna följas, som tidigare än utvecklingen av inflödet och handläggningstiderna kan ge indikationer på potentiella problem. Särskilt ett område kan utpekas: ärendevolymerna och utvecklingen av andelen avslag i handläggningen av ursprungsbesluten. Här kan alltså utnyttjas det faktum att omprövning faktiskt bara kan vara aktuellt för de ärenden som tidigare har beslutats och helt eller delvis avslagits. Ett viktigt inslag i den nödvändiga proaktiva uppföljningen för en effektiv styrning av omprövningsverksamheten, såväl inom enheterna som från NFC-ledningen, torde därför vara att följa utvecklingen inom handläggningen av ursprungsbesluten.

*Det bör finnas färdiga beredskapsplaner för att hantera plötsligt ökade inflöden*

Även om den beskrivning som ges ovan skulle kunna leda till ett utvecklat förvarningssystem om potentiella problem, kommer förvarningen sällan att vara tillräcklig för att de ofta betydande och plötsligt uppkomna ökningarna av inflödet som kan uppkomma i omprövningsverksamheten ska kunna pareras med anpassning av produktionskapaciteten vid omprövningsenheterna. Det kommer även framdeles med all sannolikhet krävas extraordinära åtgärder av den typ som vidtogs under 2009 för att hantera sådana situationer. Alltså bör det planeras för dessa åtgärder.

Genom att upprätta beredskapsplaner för olika typer av åtgärder som kan vidtas vid olika typer av situationer kan ytterligare tid sparas så att åtgärderna sätts in innan handläggningstiderna och ärendebalanserna har påverkats allt för mycket. Sådana beredskapsplaner bör också kunna innehålla uppskattningar av konsekvenser i termer av såväl kvalitetsförluster i handläggningen som eventuella kapacitetsminskningar i de delar av verksamheten som tas i anspråk för att hantera problemen i omprövningen.

*Åtgärder som vidtas för att komma till rätta med problem bör utvärderas*

Oavsett om de åtgärder som vidtas med anledning av problem i omprövningsverksamheten har planerats i förväg eller inte, kommer de att få konsekvenser antingen i omprövningen eller i övrig verksamhet eller i båda. En del av konsekvenserna är positiva och avsedda, till exempel att förhindra eller mildra problemen med långa handläggningstider, men andra kan vara negativa bieffekter som till exempel att kvaliteten påverkas negativt eller att annan handläggning får stå tillbaka. Det är därför viktigt att de åtgärder som vidtas för att hantera problem följs upp och i möjligaste mån utvärderas.



# Referenser

## *Lagar*

Förvaltningslagen (1986:223).

Lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Socialförsäkringsbalken (2010:110).

## *Offentligt tryck*

Betänkande SfU 1977/78:15.

Betänkande SfU 1981/82:7.

Proposition 1977/78:20 *med förslag till ändrad organisation för besvärspövning inom socialförsäkringen m.m.*

Proposition 1981/82:88 *om åtgärder för att förbättra försäkringsdomstolarnas arbetsläge m.m.*

## *Övrigt*

Försäkringskassan, *Allmänt råd (FKAR 2010:7) om omprövning och ändring.*

Försäkringskassan, *Detaljering tjänsteutbud*, PM daterad 2007-06-14 från Projekt Organisation, styrning och produktionsstruktur.

Försäkringskassan, *Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut*, Vägledning 2001:7 version 8.

Försäkringskassan, *Uppföljning avarbetning omprövningar*, PM daterad 2010-05-31

Försäkringskassan, *Översyn av processföringen inom Försäkringskassan*, Slutrapport daterad 2007-03-05.

SOU 1976:53 Försäkringsrätt och försäkringsdomstol.

# Noter

<sup>1</sup> Försäkringskassans allmänna råd (FKAR 2010:7) om omprövning och ändring samt prop. 1981/82:88 s. 33.

<sup>2</sup> I kapitel 3 refereras ett urval av JO:s granskningar av Försäkringskassans omprövningsverksamhet.

<sup>3</sup> 113 kap. 7 § SFB (tidigare 20 kap. 10 § lagen [1962:381] om allmän försäkring).

<sup>4</sup> 113 kap. 3 § SFB.

<sup>5</sup> Långa handläggningstider förekommer även i pensionsrelaterade omprövningsärenden. Sedan 1 januari 2010 ansvarar Pensionsmyndigheten för dessa omprövningar. Eftersom de emellertid dessförinnan hanterades av Försäkringskassan, kan de ha bidragit till de problem som då fanns i omprövningsverksamheten vid Försäkringskassan. I de aggregerade uppgifter som redovisas i denna rapport ingår alla de omprövningar som Försäkringskassan ansvarade för vid respektive tidpunkt, dvs. även pensionsrelaterade ärenden före 2010. De har dock inte närmare studerats.

<sup>6</sup> Sådan omprövning regleras i 113 kap. 7 § SFB.

<sup>7</sup> Enligt 113 kap. 3 § SFB ska Försäkringskassan ändra ett beslut om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktigt rättstillämpning eller annan liknande orsak.

<sup>8</sup> 113 kap. 7 och 19 §§ SFB.

<sup>9</sup> Se Försäkringskassans vägledning Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut, Vägledning 2001:7 Version 8, s. 12.

<sup>10</sup> 113 kap. 3 § SFB.

<sup>11</sup> I kapitel 4 beskrivs mer i detalj hur omprövningsverksamheten är organiserad.

<sup>12</sup> Se Vägledning 2001:7 Version 8 s. 17.

<sup>13</sup> 17 § förvaltningslagen (1986:223).

<sup>14</sup> 113 kap. 8 § SFB.

<sup>15</sup> Se Vägledning 2001:7 Version 8 s. 18.

- <sup>16</sup> 113 kap. 10 § SFB.
- <sup>17</sup> SOU 1976:53 Försäkringsrätt och försäkringsdomstol.
- <sup>18</sup> Prop. 1977/78:20, SfU 1977/78:15, rskr. 1977/78:113
- <sup>19</sup> Prop. 1981/82:88, SfU 1981/82:7 och rskr. 1981/82:141.
- <sup>20</sup> Nu sjukersättning.
- <sup>21</sup> Prop. 1981/82:88.
- <sup>22</sup> Se kapitel 6 för en utförlig genomgång av statistiken kring antalet omprövningar etc.
- <sup>23</sup> 113 kap. 10 - 13 §§ SFB.
- <sup>24</sup> Nu förvaltningsrätt.
- <sup>25</sup> Slutrapport Översyn av processföringen inom Försäkringskassan 2007-03-05.
- <sup>26</sup> PM Detaljering tjänsteutbud, 2007-06-14 från Projekt Organisation, styrning och produktionsstruktur, Försäkringskassan.
- <sup>27</sup> Slutrapport Översyn av processföringen inom Försäkringskassan 2007-03-05.
- <sup>28</sup> Försäkringskassans förnyelseprogram i samband med genomförandet av den omorganisering som genomfördes under huvudsakligen 2008.
- <sup>29</sup> I Försäkringskassans verksamhet används ofta processbeskrivningar, s.k. Ensa-processer, i handläggningen. I dessa anges att syftet ”är att skapa förutsättningar för likformighet, effektivitet och kvalitet i handläggningen”.
- <sup>30</sup> Uppgifterna i de kommande avsnitten baseras i huvudsak på det intervjuer som genomförts vid de olika omprövningsenheterna.
- <sup>31</sup> Att komplettera med data från Försäkringskassan avseende tid efter september 2010 skulle i sig inte möta några hinder. Dock skulle de bearbetningar som skulle behöva göras och de förändringar av föreliggande rapport som blir nödvändiga vara av sådan omfattning att mervärdet av den informationen inte är tillräcklig.
- <sup>32</sup> Begreppet förmåner är egentligen inte korrekt i sammanhanget. Som framgår redovisas t.ex. ärenden om sjukpenninggrundande inkomst separat trots att det inte handlar om en förmån.
- <sup>33</sup> PM Uppföljning avarbetning omprövningar, daterat 2010-05-31
- <sup>34</sup> 113 kap. 3 § SFB.

