

## Förändrad styrning av och i Försäkringskassan

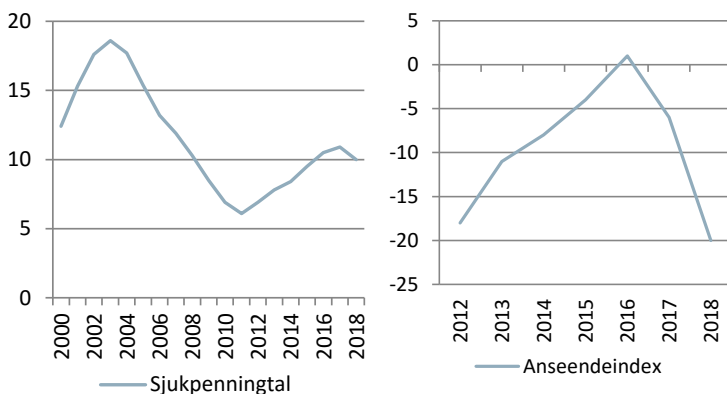
En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning

Från år 2009 har riksdag och regering ett övergripande mål att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt låg och stabil nivå. Det innebär att sjukfrånvaron inte ska variera mer än inom ramen för normala säsongsvariationer. För att åstadkomma förändringar i sjukfrånvarons utveckling har olika regeringar vid flera tillfällen ändrat styrningen av Försäkringskassan. Den här rapporten visar att skiftet i regeringens styrning från förtroende till rättssäkerhet och ett mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar får betydande genomslag i Försäkringskassans verksamhet. Rapporten beskriver hur Försäkringskassan har omsatt styrningen i praktiken och hur styrförändringarna har påverkat handläggningen av sjukpenning.

### Koppling mellan regeringens styrning och förändringarna av sjukfrånvaron över tid

Regeringens fokus i styrningen av Försäkringskassan har förändrats tydligt vid två tillfällen under perioden 2012–2016. Vid båda tillfällena har regeringen ändrat både skrivningar i regleringsbrev och tillsatt en ny generaldirektör. Ändringen i styrningens fokus år 2012 handlade om att förtroendet för myndigheten skulle öka medan ändringen år 2016 fokuserade på rättssäkerhet och samhällsmålet om att sänka sjukpenningtalet till 9,0 dagar år 2020. Det har visat sig vara svårt att ha ett lågt sjukpenningtal och samtidigt ett gott förtroende för myndigheten (figur 1). Sedan regeringen formulerade målet om 9,0 sjukpenningdagar ökar sjukpenningtalet inte längre och har sedan år 2016 successivt minskat. Samtidigt har tilltron till Försäkringskassan minskat.

Figur 1. Sjukpenningtalets utveckling januari 2000–2018 och Kantar Sifos anseendeindex 2012–2018



### Förändrad styrning får genomslag i hur ärenden om sjukpenning handläggs

Resultaten i rapporten visar att regeringens ändrade fokus i styrningen av myndigheten får genomslag i handläggningen av sjukpenning. Det påverkar hur handläggarna använder det bedömningsutrymme som lagen medger. Under den period då styrningen fokuserade på förtroendet för Försäkringskassan tillämpades försäkringen mer generöst. Det berodde bland annat på att fler handläggare ansåg att det var bättre att den försäkrade var kvar i försäkringen längre tid om det kunde innebära en hållbar lösning på sikt för den försäkrade. Tillämpningen är mer restriktiv i dag när styrningen fokuserar på rättssäkerhet och på att sänka sjukpenningtalet. Utgångspunkten är nu att den försäkrades tid i försäkringen ska vara så kort som möjlig eftersom det är bäst för den försäkrade.

När tillämpningen varierar över tid utan att några större regeländringar har genomförts för sjukförsäkringen kan det enligt Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) äventyra rättssäkerheten över tid. Dessutom finns det en risk för att tilltron till socialförsäkringssystemet och förtroendet för Försäkringskassan skadas.

### Styrförändringarna påverkar handläggningsverksamheten

När regeringen skiftade fokus i styrningen av Försäkringskassan omsattes de nya styrsignalerna i myndigheten. Det skapades samtidigt nya arbetsvillkor för lokalkontoren där handläggningen utförs. Inom Försäkringskassan ses numera försäkringen som en omställningsförsäkring, vilket innebär att vissa villkor måste vara uppfyllda för att den försäkrade ska ha rätt till sjukpenning. När styrningen fokuserade på förtroende var synen på försäkringen snarare att stödja och hjälpa den försäkrade tillbaka i arbete.

## Fokusändringarna leder till oförutsedda konsekvenser i handläggningen

Det behöver inte vara fel att styrningen av en myndighet förändras. Myndigheter ska kunna styras, och styra, för att politiken ska kunna verkställas och få effekt. Men regeringen och myndighetsledningen bör samtidigt ha i åtanke att styrförändringar kan medföra oförutsedda konsekvenser på den lokala handläggningsnivån.

### ▶ *Styrningens fokus påverkar tillämpningen*

Det finns till exempel spår av tidigare styrningsfokus i äldre ärenden då handläggarna använde det bedömningsutrymme som lagen medger på ett annorlunda sätt än i dag. När handläggarna i dag beslutar om avslag i dessa ärenden blir det därför svårt att förklara beslutet för den försäkrade eftersom lagen är densamma.

### ▶ *Fokusändringar i styrning riskerar att försvaga handläggprofessionen*

Regeringens ändrade fokus kan bidra till att öka personalomsättningen i onödan. Det leder inte bara till att enskilda handläggares kompetens försvinner från Försäkringskassan utan också till att teamens totala kompetens försämras. Erfarna kollegor är en viktig kunskapskälla för handläggarna när det gäller att lära sig arbetets innehåll och hur de hanterar utmaningar i yrket.

### ▶ *Arbetsätt och kunskaper förändras*

Handläggarna riskerar att uppfatta de tidigare arbetsätten som felaktiga när delar av uppdraget betonas mer eller mindre, olika moment i handläggningen följs upp eller när stödets utformning till handläggningen varierar under olika styrepoker. Risken finns att handläggarna inte bygger upp sin professionella kompetens utan i stället arbetar instrumentellt utifrån det stöd de för tillfället får. Det medför att de riskerar att inte utveckla kompetens för att kunna hantera hela uppdraget.

▶ *Villkoren för övriga aktörer i sjukskrivningsprocessen ändras också när styrningen ändras*  
Svängningar i styrningens fokus innebär att Försäkringskassan gör mer eller mindre av olika delar i sjukskrivningsprocessen vilket i sin tur påverkar externa aktörer. Då riskerar den försäkrade att ”falla mellan stolarna”.

## Tillvägagångssätt

- Intervjuer med handläggare, specialister, enhetschefer, lokala försäkringssamordnare, lokala samverkansansvariga samt områdeschefer på åtta lokalkontor som handlägger sjukpenning. Lokalkontoren där intervjuerna har genomförts är spridda över hela landet.
- Dokumentstudie för att beskriva bakgrunden till styrförändringarna.

## ISF:s reflektioner

Rapporten visar att regeringens styrning får genomslag i hur Försäkringskassan styr handläggningen av sjukförsäkringen, i alla delar och på alla nivåer.

### ▶ *Det är svårt att förutse hur styrförändringarna landar på lokal nivå i myndigheten*

En del kontor ser över hela verksamheten när det sker förändringar, medan andra kontor är försiktigare med att ändra sin verksamhet. Detta kan enligt ISF medföra att kontor arbetar på olika sätt och är olika organiserade, vilket i sin tur kan påverka hur handläggarna arbetar och tillämpar försäkringen. Sammantaget kan det medföra att kontor befinner sig på skilda nivåer i förändringsarbetet, trots att de får samma styrsignaler från den centrala nivån.

### ▶ *En starkare profession kan bidra till en stabil tillämpning*

Försäkringskassan behöver få möjlighet att bygga upp en stark profession som är väl förankrad i sjukförsäkringen som helhet och som kan klara av att hantera förändringar i den politiska styrningen utan att de tappar någon del av grunduppdraget – både bedömningen av de försäkrades rätt till sjukpenning och samordningen av försäkringen. De behöver också kunna klara av att hantera hela uppdraget om det kommer nya ensidiga styrsignaler som betonar den ena delen mer än den andra.

### ▶ *Kommer historien att upprepa sig?*

ISF hämtade det huvudsakliga empiriska underlaget till denna rapport under vintern 2017/2018. Sedan dess har regeringen återigen ändrat sin styrning av Försäkringskassan. I april år 2018 utsågs en ny tillförordnad generaldirektör och myndighetens regleringsbrev för året ändrades. Det kan tyckas att det handlar om nyansskillnader i skrivningarna i det ändrade regleringsbrevet. Men de tidigare fokusändringarna tyder på att ändringarna kan få ett större genomslag i Försäkringskassans styrning än vad regeringen kanske har avsett. Det har bara gått ett par år sedan regeringen och myndighetsledningen ändrade fokus i styrningen från förtroende till rättssäkerhet. När regeringen nu i sin styrning betonar samordningen och att antalen möten ska öka riskerar pendeln att slå tillbaka.

### ▶ *Det behövs uthållig styrning för att uppnå en låg och stabil sjukfrånvaro*

ISF menar att rättssäkerheten över tid skulle kunna stabiliseras genom att styra Försäkringskassan utifrån en mer långsiktig inriktning. Då kan det också gå att både åstadkomma ett stabilt sjukpenningstal och en hög tilltro för myndigheten.