

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2018:16

Förändrad styrning av och i Försäkringskassan

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

isf

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se.

Stockholm 2018

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Inger Sohlberg (projektledare), Josefina Selin, Anna Maria Karlsson och Mimmi Diamant. Berit Hamrén har också bidragit till rapporten.

Sammanfattning

Försäkringskassans verksamhet utsätts ständigt för politiskt inflytande, trots att myndighetens uppdrag har varit relativt konstant sedan myndigheten bildades år 2005, nämligen att utreda, besluta om och betala ut olika förmåner. Det politiska inflytandet är särskilt stort inom sjukförsäkringen.

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. Sjukpenningtalet är antalet dagar med sjukpenning och rehabiliteringspenning som har betalats ut under en 12-månaders period. Den summan delas med antalet försäkrade i Sverige som är i åldrarna 16–64 år.

Ändringarna i regeringens styrning av Försäkringskassan har medfört att myndighetens interna styrning också har bytt fokus från ökat förtroende till fokus på rättssäkerhet.

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.

Resultaten i rapporten visar att regeringens ändrade fokus i styrningen av myndigheten får genomslag i handläggningen av sjukpenning. Det får konsekvenser för 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.

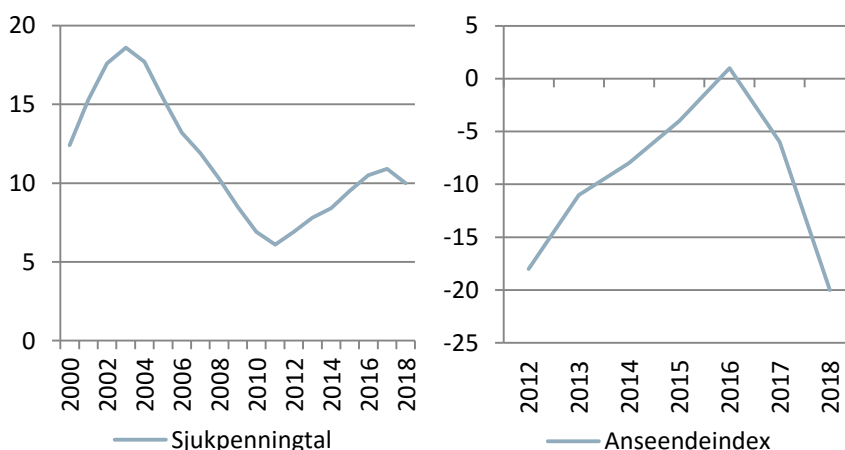
När tillämpningen varierar över tid utan att några större regeländringar har genomförts för sjukförsäkringen kan det enligt Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) äventyra rättssäkerheten över tid. Dessutom finns det en risk för att tilltron till socialförsäkringssystemet och förtroendet för Försäkringskassan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

Det finns en koppling mellan regeringens styrning och förändringarna av sjukfrånvaron över tid

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.

Det har visat sig vara svårt att ha ett lågt sjukpenningtal och samtidigt ett gott förtroende för myndigheten. När sjukfrånvaron var som högst år 2002 införde regeringen ett så kallat halveringsmål. Under perioden från år 2002 och framåt minskade också sjukfrånvaron, som nådde sin lägsta nivå år 2010. Från år 2011 betonade regeringen i sin styrning av myndigheten vikten av att höja medborgarnas förtroende för myndigheten. Förtroendet ökade också – men samtidigt ökade även sjukfrånvaron (figur 1). Från år 2016 har därför regeringen återigen ändrat fokus i sin styrning av Försäkringskassan – till att öka rättssäkerheten och minska sjukfrånvaron. 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



Källa: Försäkringskassan och Kantar Sifo.

Tillvägagångssätt

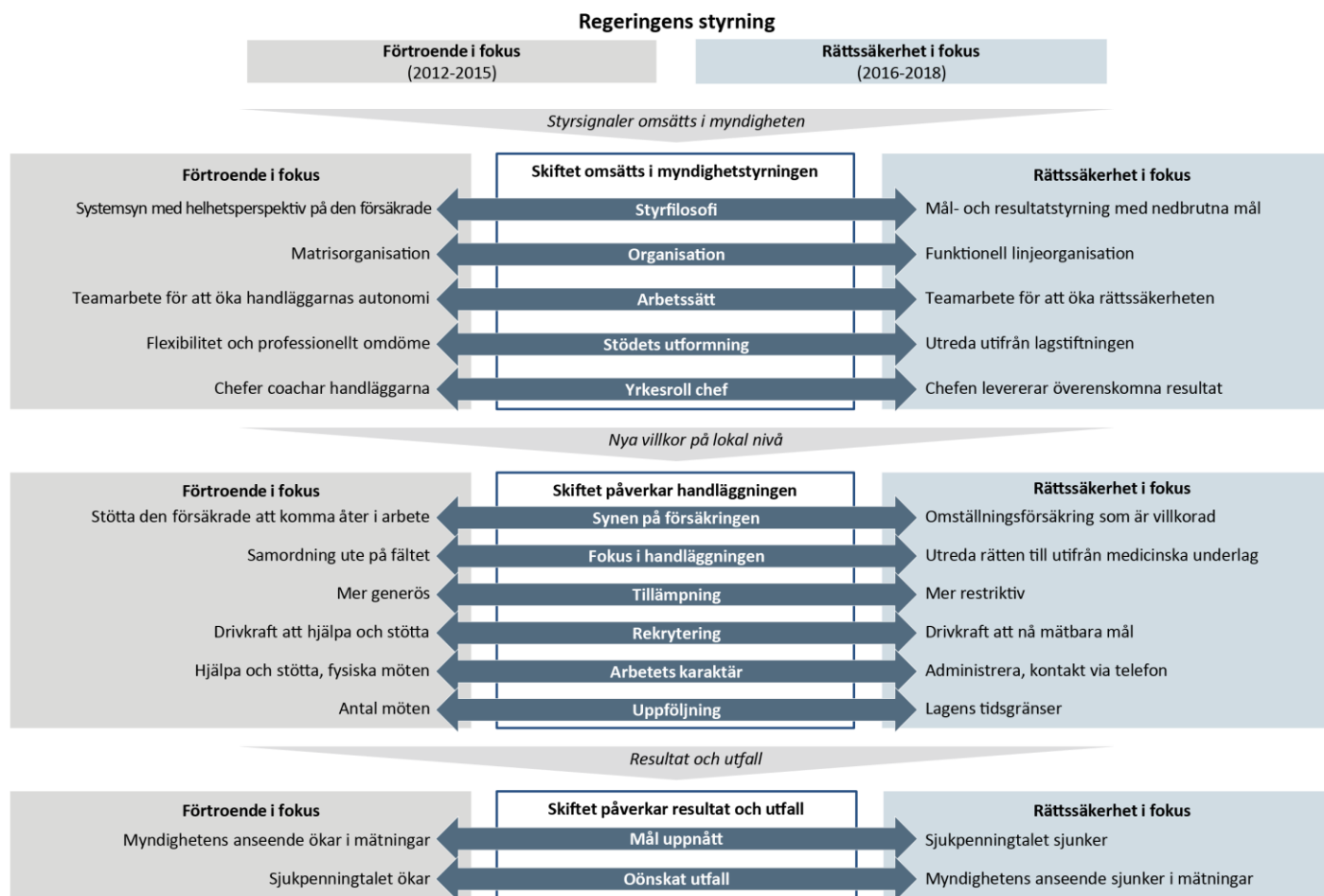
Vi har genomfört intervjuer med handläggare, specialister, enhetschefer, lokala försäkringssamordnare, lokala samverkansansvariga samt områdeschefer på åtta lokalkontor som handlägger sjukpenning. Lokalkontoren där intervjuerna har genomförts är spridda över hela landet. Därutöver har vi studerat dokument för att beskriva bakgrunden till styrförändringarna och som ett komplement till intervjuerna.

Regeringens fokusändring i styrningen skapar nya villkor på den lokala nivån i handläggningen av sjukpenning

Resultaten visar att Försäkringskassan ändrar sin interna styrning för att följa regeringens ändringar av styrningens fokus. Myndighetsledningen ändrar sin syn på styrning och gör därför ändringar i organisering, arbetsätt, yrkesroller och stödets utformning. Förändringarna medför att styrningens fokus snabbt får genomslag och att myndigheten uppnår önskade resultat. Men styrförändringarna medför också oförutsedda konsekvenser.

Skiftet i myndighetens styrning utifrån regeringens fokusändring skapar nya villkor på den lokala handläggningsnivån (figur 2). Nya villkor medför att handläggarnas arbete förändras vilket till syvende och sist påverkar hur de använder det bedömningsutrymme som lagen medger. Det påverkar i sin tur myndighetens förtroende och sjukpenningtalets utveckling.

Figur 2. Illustration av hur arbetsvillkoren i handläggningen förändras utifrån förändrad styrning och ledning från regering och myndighetsledning



Förändrad styrning får genomslag i hur ärenden om sjukpenning handläggs

Medarbetarna inom Försäkringskassans handläggningsverksamhet upplever att det är naturligt att ändra fokus inom myndigheten från förtroende till rättssäkerhet och ett sjukpenningtal på 9,0 dagar, eftersom det är regeringens intention. En bidragande orsak till att förändringen får genomslag är att *synen på sjukförsäkringen* ändras. 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.

Mål och indikatorer är ett sätt att lyfta fram vad som är i fokus för den aktuella styrningen och ett medel för att styra handläggarna i den önskade riktningen. I dag betonas vikten av att handläggarna gör sina bedömningar inom rehabiliteringskedjans tidsgränser. Både handläggare och chefer följs därför upp på hur väl handläggarna gör bedömningar enligt dessa tidsgränser. När styrningen fokuserade på förtroende betonades i stället vikten av att genomföra personliga möten.

Fokusändringen i styrningen mot rättssäkerhet och ett sjukpenningtal på 9,0 dagar har också ändrat *fokus i handläggningen*. I dag lägger handläggarna mer tid på att utreda rätten till ersättning. Den försäkrades rätt till ersättning ska vara utredd innan samordningsinsatser kan vidtas. När handläggarna lägger mer tid på att utreda rätten till ersättning har de mindre tid för att genomföra samordningsaktiviteter. Samordningsuppdraget hamnar också i skymundan på grund av att uppdraget inte är lika tydligt som uppdraget att bedöma rätten till ersättning. Handläggarna upplever att samordningen är mer ambitionsstyrd och att den i dag därför nedprioriteras om arbetsbelastningen är hög.

Handläggjarrollen har formellt sett inte ändrats, men i och med att styrningen har ändrat fokus har *arbetets karaktär* förändrats, vilket har medfört att rollen i praktiken har ändrats. I dag handlar handläggningsarbetet mer om att administrera än om att samordna försäkringen. Handläggarna utreder i dag också rätten till ersättning till största delen genom att inhämta uppgifter via telefon från den försäkrade och de externa aktörerna, var och en för sig. Tidigare handlade en stor del av arbetet om bemötande och samordning. Då hämtade handläggarna oftare in information genom fysiska möten med den försäkrade och de externa aktörerna, många gånger i gemensamma möten.

Sedan arbetets innehåll ändrades attraheras personer med annan kompetens till handläggaryrket. Chefer på lokal nivå *rekryterar* handläggare med annan utbildningsbakgrund och erfarenhet än tidigare. I dag rekryterar dessa chefer i större utsträckning handläggare vars drivkraft är att administrera försäkringen och nå mätbara produktionsmål. När fokus i styrningen var förtroendet rekryterades i större utsträckning handläggare med en drivkraft att hjälpa och stötta människor genom att genomföra personliga möten.

Styrningens fokus får också genomslag i handläggningen av sjukpenning genom att den avspeglas i den utbildning som de nyanställda handläggarna får. Styrningens genomslag genom sådan utbildning blir märkbar eftersom personalomsättningen är hög och många nya handläggare rekryteras.

Arbetsättet har i dag förändrats på så sätt att syftet med att arbeta i team i första hand är att handläggningen ska bli mer rättssäker och enhetlig, genom att handläggarna i större utsträckning ska diskutera ärenden i teamen. Tidigare var syftet med team främst att öka handläggarnas autonomi, så att de i större utsträckning skulle kunna agera utifrån den försäkrades sammantagna behov.

I dag har läkarintyget en mer central roll när det gäller att bedöma rätten till ersättning än tidigare. Beslutsunderlagen har större tyngd än tidigare när handläggare bedömer den försäkrades arbetsförmåga. I läkarintygen ska det bland annat framgå patientens diagnos, funktionsnedsättningar och de aktivitetsbegränsningar som nedsättningarna medför. Tidigare tog handläggarna i större utsträckning hänsyn till utsagor från den försäkrade när de bedömde rätten till sjukpenning.

Försäkringskassan har också ändrat sin ambition att bistå andra aktörer i sjukskrivningsprocessen jämfört med när förtroendet stod i fokus för styrningen. Handläggarna går till exempel bara på möten som behövs för de ska kunna handlägga ärendet. Tidigare gick de på möten när någon aktör ville att de skulle närvara, även om mötet inte behövdes för Försäkringskassans utredning och samordning.

Förändrad styrning får oförutsedda konsekvenser i handläggningen

Resultatet i rapporten visar att regeringens fokusändringar i styrningen får oförutsedda konsekvenser för handläggningen av sjukpenningen.

Ändringen i styrningens fokus påverkar hur handläggarna tillämpar reglerna för sjukpenning. 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.

Ändringar i styrningens fokus riskerar också att försvaga handläggareprofessionen. En anledning är att 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. Därmed minskar möjligheten för handläggarna att tillsammans hantera problem och komplexa ärenden i teamet. Erfarna kollegor är en viktig kunskapskälla för handläggarna när det gäller att lära sig arbetets innehåll och hur de hanterar utmaningar i yrket. Allt kan inte beskrivas i processer eller arbetsbeskrivningar.

En annan anledning är att nyanställda som rekryteras får utbildning som stödjer det fokus som ledningen har för tillfället. En oförutsedd konsekvens tycks vara att handläggarna får sämre förutsättningar att lära sig både att utreda rätten till ersättning och att samordna försäkringen – och att arbeta

med båda delarna i uppdraget. Handläggarna riskerar att uppfatta de tidigare arbetssätten 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.

Alla aktörer i sjukskrivningsprocessen behöver ha samma bild av vad sjukförsäkringen är och vad den syftar till. De behöver också ha samma bild av vad respektive part ska bidra med.

Om fokusändringarna i Försäkringskassans styrning är betydande, finns en risk att de externa aktörerna och samhället i stort får felaktiga förväntningar på myndigheten. Dessa felaktiga förväntningar medför också att arbetet blir mer påfrestande för medarbetarna på den lokala nivån. Det riskerar i sin tur att medföra onödig personalomsättning, med kompetensbrist som följd.

Svängningar i styrningens fokus innebär att Försäkringskassan gör mer eller mindre av olika delar i sjukskrivningsprocessen vilket i sin tur påverkar externa aktörer. Oavsett vilken aktör som har det formella ansvaret så kan det uppstå kunskapsglapp när en aktör upphör att göra något som den aktören i praktiken har tagit ansvar för. Då riskerar den försäkrade att "falla mellan stolarna".

Reflektioner kring förändringar i styrningens fokus

Rapporten visar att regeringens styrning får genomslag i hur Försäkringskassan styr handläggningen av sjukförsäkringen, i alla delar och på alla nivåer. Detta ändrar villkoren på den lokala nivån genom att organisering, arbetssätt och stöd till handläggningen förändras. Det är svårt att förutse vad dessa styrförändringar får för konsekvenser på den lokala nivån.

Budskap och signaler om förändringar kommer inte enbart genom den formella chefshierarkin till den lokala handlägningsnivån utan även på flera andra sätt. Det handlar om information på Försäkringskassans intranät, generaldirektörens eller ministerns uttalanden eller att cheferna och medarbetarna på det lokala kontoret går igenom årets regleringsbrev. Det kan också handla om att de diskuterar ISF:s granskningsrapporter eller rapporter från Försäkringskassans rättsavdelning.

När nya styrsignaler kommer ser en del kontor över hela verksamheten medan andra är mer försiktiga. Syftet med förändringarna tolkas olika och därmed införs de även på olika sätt vid olika kontor. När många förändringar sker under en längre tid bidrar det till lokala variationer eftersom Försäkringskassan på lokal nivå inför förändringspaket i olika grad, vid olika tidpunkter och olika snabbt. Förändringarna får därmed olika genomslag vid olika tidpunkter. Det leder till att resultatet av nya förändringar blir svåra att förutse, eftersom de införs i en lokal miljö som ser olika ut.

När regeringen och myndighetsledningen ändrar fokus i styrningen av Försäkringskassan anpassas arbetsvillkoren på den lokala nivån. Det verkar medföra att handläggarna använder lagens bedömningsutrymme på ett annat sätt än tidigare. Detta innebär i sin tur att försäkringen blir oförutsägbar för de försäkrade och för det omgivande samhället. Därmed riskerar rättssäkerheten att bli instabil över tid.

Tillämpningen av försäkringen behöver vara stabil över tid för att den försäkrade ska ha möjlighet att kunna förutse utfallet av besluten. Men stabiliteten påverkar också allmänhetens tilltro till socialförsäkrings-systemet.

En förutsättning för att tillämpa en lag med ett relativt stort bedömningsutrymme på ett stabilt sätt över tid är att handläggarna kan översätta lagens intentioner till beslut. Handläggarna behöver förstå, bemästra och hantera hela uppdraget även om de nås av ensidiga styrsignaler. ISF bedömer därför att det är viktigt att stärka den professionella handläggarkompetensen.

Det finns en risk att historien upprepar 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. Ändringen innebär att regeringen förtydligar att målet om ett sjukpenningtal om 9,0 dagar är ett samhällsmål. Dessutom förtydligar regeringen att målet ska nås i samverkan med och genom insatser av arbetsgivare, myndigheter och andra aktörer. Försäkringskassan har också fått ett mål om att öka antalet möten. 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. Detta gäller särskilt när förändringen sker samtidigt med bytet av generaldirektör.

Försäkringskassan har snabbt omsatt de nya styrsignalerna i sin interna styrning. Strategin och verksamhetsplanerna har ändrats för att överensstämma med regeringens förändrade styrning. Avdelningen för sjukförsäkring har satt målnivåer för hur mycket antalet möten ska öka under hösten 2018. Samtidigt har avdelningen sänkt ambitionen något när det gäller att göra bedömningar i tid enligt rehabiliteringskedjans tidsgränser.

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. Handläggningsverksamheten får nya kvantifierbara mål som ska uppnås inom en mycket kort tidsperiod med redan satta arbetsvillkor. Det medför en risk för att antalet möten ökas på bekostnad av utredningen av den försäkrades rätt till ersättning.

Regeringens ändring av fokus i styrning resulterar i nya uppdrag och krav på återrapporteringen. Detta skapar en återrapporteringskultur som innebär att Försäkringskassan ständigt måste återrapportera till regeringen vilka aktiviteter myndigheten planerar att genomföra och genomför. Försäkringskassan får då inte möjlighet att arbeta långsiktigt för att förbättra verksamheten och löpande hantera styrningens oförutsedda konsekvenser i handläggningen.

Dessutom är det främst sjukpenningen och assistansersättningen som är orsaken till att regeringen ändrar styrningen av Försäkringskassan trots att myndigheten administrerar ett 40-tal förmåner av olika karaktär. Det innebär att förmåner som inte behöver styras på ett annat sätt måste genomföra förändringar som kanske inte alltid behövs.

Eftersom styrsignaler från regeringen och generaldirektören dessutom får ett starkt genomslag i verksamheten är det viktigt att varje led i styrkedjan får möjlighet att ta hänsyn till vilken situation den egna delen av organisationen befinner sig i. De behöver också kunna mildra genomslaget av ensidiga styrsignaler om det behövs för att värna hela uppdraget.

Det behövs en uthållig styrning av Försäkringskassan för att uppnå en långsiktigt låg och stabil sjukfrånvaro

För att uppnå den politiska ambitionen om en långsiktigt låg och stabil sjukfrånvaro behövs en långsiktig inriktning med tålamod och uthållighet i styrningen, hela vägen från regeringen till den lokala handläggningsverksamheten inom Försäkringskassan. ISF bedömer att rättssäkerheten skulle kunna stabiliseras över tid genom att styra Försäkringskassan utifrån en mer långsiktig inriktning. Både sjukpenningtalet och förtroendet för myndigheten skulle då kunna stabiliseras på en önskvärd nivå.

Myndigheten behöver tid och möjlighet att bygga en stark profession som är väl förankrad i sjukförsäkringen som helhet och som kan hantera förändringar i den politiska styrningen utan att de tappar delar av grunduppdraget. Det gäller alla yrkesgrupper som arbetar med sjukförsäkringen – chefer, handläggare och stödfunktioner.

Försäkringskassans regleringsbrev har under båda styrperioderna innehållit riksdagens och regeringens mål om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. Samtidigt har både regeringens styrning av Försäkringskassan och Försäkringskassans egen styrning av handläggningen förändrats. Även om förändringarna har gjorts utifrån goda intentioner får de oförutsedda konsekvenser. Vår rapport visar att målet om en långsiktig stabil och låg sjukfrånvaro verkar hamna i skymundan när styrningens fokus ändras. Utan en uthållig styrning som ger Försäkringskassan möjlighet att korrigera oförutsedda konsekvenser av styrförändringarna finns en risk för att rättssäkerheten för de försäkrade äventyras över tid.



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