

Svar på ISF-rapport

**Rapport 2023:10 Konsekvenser av förändringar i sjukförsäkringen
– En granskning av rättsliga förändringar inom sjukpenning,
rehabiliteringspenning och SGI och dess påverkan på
sysselsättning och försörjning**

Försäkringskassan

Datum: 2023-12-04

**Försäkringskassans svar på ISF rapport 2023:10 Konsekvenser av förändringar i
sjukförsäkringen – En granskning av rättsliga förändringar inom sjukpenning,
rehabiliteringspenning och SGI och dess påverkan på sysselsättning och
försörjning**

FK 2022/005865

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Försäkringskassans kommentarer med anledning av rapportens första slutsats	3
1.1 Det finns vissa otydligheter i rapporten som leder till att den är svår att kommentera	3
1.2 Sjukfrånvaron i Sverige har varierat över tid, men betydligt mindre sedan 2008 4	
1.3 Den rättsliga styrningen och tillämpningen är en av flera faktorer som påverkat sjukfrånvaron	4
1.4 Det är naturligt att rättstillämpningen förändras i takt med ny lagstiftning	5
1.5 Försäkringskassans rättsliga styrning är inte alltid en reaktion på ny lagstiftning eller rättspraxis	5
1.6 Försäkringskassan har, liksom ISF, identifierat vissa problem i den rättsliga styrningen och dess genomslag i rättstillämpningen.....	5
1.7 Försäkringskassan har sedan tidigare vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med brister i verksamheten	6
1.7.1 Förstärkning och utveckling av Försäkringskassans rättsliga arbete	6
1.7.2 Utveckling inom Avdelningen för sjukförsäkring	6
1.7.3 En intern tillsynsfunktion.....	6
1.7.4 Programmet för förnyelse av sjukförsäkringens förvaltning.....	6
1.7.5 Styrdokumentet domsnytt.....	7

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har, på uppdrag av regeringen, kartlagt förändringar i författningar, rättspraxis och Försäkringskassans rättsliga styrning under perioden den 1 juli 2008–31 december 2019 när det gäller sjukpenning, rehabiliteringspenning och sjukpenninggrundande inkomst (SGI). ISF har även utrett vilka konsekvenser dessa förändringar har fått för enskilda personers sysselsättnings- och försörjningssituation.

I rapporten lämnas inga rekommendationer, men ISF drar två slutsatser utifrån sina resultat. Slutsatserna är följande.

1. Genomslaget av rättsliga förändringar har varit beroende av de problem som har lyfts fram kring sjukfrånvarons utveckling.
2. Den framtida försörjningssituationen för personer som har påbörjat en period med sjukpenning har varierat utifrån vad som har betonats i styrningen av sjukförsäkringen.

I Försäkringskassans svar på rapporten anges sammanfattningsvis följande.

- Det finns vissa otydligheter i rapporten som leder till att den är svår att kommentera.
- Sjukfrånvaron i Sverige har varierat över tid, men betydligt mindre sedan 2008.
- Den rättsliga styrningen och tillämpningen är en av flera faktorer som påverkat sjukfrånvaron.
- Det är naturligt att rättstillämpningen förändras i takt med ny lagstiftning.
- Försäkringskassans rättsliga styrning är inte alltid en reaktion på ny lagstiftning eller rättspraxis.
- Försäkringskassan har, liksom ISF, identifierat vissa problem i den rättsliga styrningen och dess genomslag i rättstillämpningen.
- Försäkringskassan har sedan tidigare vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med brister i verksamheten.

1 Försäkringskassans kommentarer med anledning av rapportens första slutsats

1.1 Det finns vissa otydligheter i rapporten som leder till att den är svår att kommentera

Även om det inte skrivs uttryckligen är andemeningen i ISF:s rapport att Försäkringskassan på ett otillbörligt sätt låtit sin rättsliga styrning och tillämpning ta intryck av den politiska styrningen och den politiska debatten. Eftersom myndigheternas självständiga beslutsfattande är en grundbult i svensk statsförvaltning är detta en allvarlig anklagelse. Det hade därför varit önskvärt att ISF i sin rapport på ett tydligare sätt redogjort för vad som avses med politisk styrning och vilken typ av politisk styrning som är problematisk när den påverkar Försäkringskassans tillämpning.

På s. 19 anges att Försäkringskassan arbetar på uppdrag av riksdagen och regeringen *som styr myndigheten genom regleringsbrev, budgetanslag, regeringsuppdrag med mera*. På samma sida talas det om *formell styrning* som till exempel kommit till uttryck i *regleringsbrev, budgetpropositioner, regeringsuppdrag och årsredovisningar*.

Politisk styrning av rättstillämpningen som sker genom att lagstiftaren i propositioner och utskottsbetänkanden uttalar hur en viss bestämmelse bör tillämpas är konstitutionellt

oproblematiske. Både propositioner och utskottsbetänkanden är vedertagna rättskällor som används när en viss bestämmelse ska tillämpas. Om den politiska styrningen av rättstillämpningen sker genom regleringsbrev eller regeringsuppdrag är den däremot problematisk ur ett konstitutionellt perspektiv och inkräktar på förvaltningens grundlagsskyddade självständighet. En rättstillämpande myndighet ska bortse från sådan styrning. Att ISF inte definierar begreppet politisk styrning och att rapporten inte skiljer mellan konstitutionellt problematisk politisk styrning och oproblematiske sådan styrning leder till att rapporten är svårtolkad och svår att kommentera.

1.2 Sjukfrånvaron i Sverige har varierat över tid, men betydligt mindre sedan 2008

Det stämmer att sjukfrånvaron i Sverige har varierat över tid genom fleråriga upp- respektive nedgångar, vilket den inte gjort på samma sätt i de västeuropeiska länder som vi brukar jämföra oss med (se Arbetsrapport 2023:2 - *Den svenska sjukfrånvaron i ett europeiskt perspektiv, 1995–2022*).

Försäkringskassan anser dock att variationerna inte bör överdrivas och att IFS:s rapport inte beaktar utvecklingen de senaste åren tillräckligt. Sjukfrånvaron har sedan åtminstone 2008 varit relativt stabil, även i en jämförelse med andra jämförbara länder. Även om typen av variationer har skiljt sig åt har den totala förändringen av sjukfrånvaron i länder som exempelvis Frankrike eller Tyskland varit betydligt större än i Sverige (se bl.a. Arbetsrapport 2023:2 - *Den svenska sjukfrånvaron i ett europeiskt perspektiv, 1995–2022*).

1.3 Den rättsliga styrningen och tillämpningen är en av flera faktorer som påverkat sjukfrånvaron

ISF:s rapport har ett starkt fokus på hypotesen att Försäkringskassans interna rättsliga styrning och tillämpning har påverkat sjukfrånvaron. Det stämmer att detta är en faktor som har påverkat sjukfrånvaron. Det finns dock flera andra faktorer i samhället som har haft en inverkan på sjukfrånvaron och som inte berörs i rapporten. I den mån alternativa förklaringar lyfts upp i rapporten görs det ingen djupare bedömning av dem.

Även om den rättsliga styrningen och tillämpningen bidragit till variationerna i sjukfrånvaron bör det noteras att det enskilda bidraget framstår som begränsat. Beräkningar av hur antal pågående sjukfall skulle ha utvecklats om andelen avslag hade varit konstant från 2015, istället för att öka fram till 2020, ger vid handen att den ökade avslagsandelen kan förklara knappt 2 av drygt 7 procents nedgång i antal sjukfall (se PM 2022i:4 - *Vad styr sjukpenningnyttjandets variation?*). Försäkringskassans rättsliga styrning och tillämpning har alltså bidragit till utvecklingen, men för att begränsa variationerna framöver krävs insatser på flera samhällsnivåer och från alla aktörer i sjukskrivningsprocessen.

Ett viktigt exempel på kompletterande faktor är sjukskrivning på grund av psykisk ohälsa. Sedan år 2010 har sjukfrånvaron orsakad av psykiatriska diagnoser ökat markant (se *Försäkringskassans lägesrapport – Psykisk ohälsa i dagens arbetsliv* [Korta analyser 2023:6]). Under perioden som ISF:s rapport granskar har de psykiatriska diagnoserna blivit mer och mer dominerande som orsak till sjukfrånvaro samtidigt som det saknats tillräcklig kunskap i hur rehabilitering bäst bedrivs för personer med dessa diagnoser. Dessa diagnoser är generellt sett mer komplexa att bedöma ur ett försäkrings- och rehabiliteringsperspektiv, vilket i sig skulle kunna vara en faktor som påverkat förutsättningarna för en enhetlig och stabil rättstillämpning. Inte heller detta analyseras i rapporten.

Eftersom rapporten främst fokuserar på en av flera potentiella förklaringar blir det svårt

att bedöma i vilken utsträckning slutsatserna som ISF drar avseende kausalitet är korrekta. Slutsatserna blir i dessa delar färgade av ursprungshypotesen.

1.4 Det är naturligt att rättstillämpningen förändras i takt med ny lagstiftning

Försäkringskassan instämmer i att det är viktigt att dess tillämpning av sjukförsäkringen uppvisar en stabilitet över tid. Samtidigt är det naturligtvis så att ny lagstiftning innebär förändrad rättstillämpning från myndighetens sida. Från 2008 har det vid flera tillfällen skett omfattande förändringar av det regelverk som reglerar sjukförsäkringen. Det är därmed oundvikligt att myndighetens rättsliga styrning och tillämpning förändrats flera gånger under denna period. ISF har inte beaktat detta tillräckligt i sina slutsatser trots att det är en viktig utgångspunkt.

1.5 Försäkringskassans rättsliga styrning är inte alltid en reaktion på ny lagstiftning eller rättspraxis

Som Försäkringskassan tolkar rapporten anses Försäkringskassan, i tider då regeringen haft som uttryckligt mål att få ned sjuktalet, ha betonat rättslig styrning som inskränker de försäkrades rätt till sjukförsäkringsförmåner. I tider då regeringen haft fokus på att öka förtroendet för socialförsäkringen och Försäkringskassan har myndigheten däremot betonat rättslig styrning som gjort det lättare att få sjukförsäkringsförmåner. Detta är, enligt Försäkringskassans mening, ett kraftigt förenklat sätt att se på myndighetens rättsliga styrning.

Sjukförsäkringens regelverk är omfattande och rymmer många bestämmelser som samverkar med varandra. Som rättstillämpande myndighet har Försäkringskassan ett ansvar för att löpande säkerställa att dess tillämpning på bästa sätt dels speglar gällande rättsläge, dels framstår som rätt och rimlig utifrån lagstiftningens syften om rättsläget är oklart. Försäkringskassans rättsliga styrning är därmed resultatet av ett analysarbete som inte alltid behöver ha föranletts av ny lagstiftning eller rättspraxis. Detta gör det svårt att koppla ihop enskilda förändringar i Försäkringskassans rättsliga styrning med den politiska debatten eller den politiska styrningen på det sätt som ISF gör.

1.6 Försäkringskassan har, liksom ISF, identifierat vissa problem i den rättsliga styrningen och dess genomslag i rättstillämpningen

Under 2021 påbörjades ett arbete hos Försäkringskassan med att genomlysna förvaltningen av sjukförsäkringen. Arbetet var föranlett av den kritik som riktats mot Försäkringskassans tillämpning av sjukförsäkringen. Kritiken kom från olika aktörer i sjukskrivningsprocessen, men också från statliga utredningar och tillsynsmyndigheter.

En av flera slutsatser som Försäkringskassan drog vid genomlysningen var att dess rättsliga styrning betonats olika mycket vid olika tider, vilket delvis hade organisatoriska förklaringar. Rättsavdelningen var i hög utsträckning en stödfunktion åt försäkringsavdelningarna. Detta ledde till att Rättsavdelningen arbetade med rättslig styrning när det fanns tid över eller när akuta behov av styrning uppkom. Det strategiska och långsiktiga arbete med rättslig styrning blev lidande. Resultatet blev en instabil styrning och tillämpning, vilket också visas i ISF:s rapport. Den viktigaste slutsatsen var att Försäkringskassan behövde stärka och utveckla både den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet.

1.7 Försäkringskassan har sedan tidigare vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med brister i verksamheten

Försäkringskassan har sedan tidigare vidtagit ett antal åtgärder för att komma till rätta med brister i verksamheten. Nedan redogörs för några av de åtgärder som vidtagits.

1.7.1 Förstärkning och utveckling av Försäkringskassans rättsliga arbete

I juni 2021 beslutade generaldirektören om en förstärkning och utveckling av Försäkringskassans rättsliga arbete. På varje försäkringsavdelning inrättades rättsfunktioner med uppdrag att ansvara för rättsligt stöd. Ansvarsuppdelningen mellan Rättsavdelningen och försäkringsavdelningarna tydliggjordes på så sätt att Rättsavdelningen i huvudsak skulle ansvara för rättslig styrning medan försäkringsavdelningarna i huvudsak skulle ansvara för ett handläggarna rättsligt stöd.

1.7.2 Utveckling inom Avdelningen för sjukförsäkring

Avdelningen för sjukförsäkring initierade år 2021 ett större utvecklingsarbete för att stärka handläggningen. Inom ramen för detta har avdelningen förstärkt sitt rättsliga stöd och utvecklat nya strukturer för att föra ut rättslig styrning i verksamheten. Samtliga stödfunktioner inom avdelningen har numera även en centraliserad nationell styrning, i syfte att minska risken för oönskade lokala och regionala variationer i handläggningen. Förändringen innebär även att en konceptuell indelning av handläggningen införs, där ärenden hanteras utifrån de försäkrades behov av handläggare med riktad kompetens och förmåga. Genom den specialisering som en konceptuell indelning innebär skapas förutsättningar för mer effektiv styrning utifrån huvudsaklig verksamhetslogik samt verksamhetsnära vidareutveckling av exempelvis metoder för samordning och samverkan.

För att dessa förändringar ska få full genomslagskraft har avdelningen gått från en geografiskt uppdelad organisation, till en organisation som styrs nationellt och är uppdelad efter uppdrag.

1.7.3 En intern tillsynsfunktion

Försäkringskassan har inrättat en intern tillsynsfunktion som är ett instrument för att ge ledningen en snabb och verksamhetsnära lägesbild och förståelse för hur uppdraget utförs. Som ett framåtblickande internt komplement till övrig uppföljning har funktionen i uppdrag att bidra med underlag till beslut och lärande. Tillsammans med medarbetare och chefer identifieras områden som är välfungerande och områden i behov av utveckling. Vidare identifieras nycklar för att stärka förmågan att genomföra och utveckla verksamheten. Återkoppling sker till berörda chefer i direkt anslutning till tillsynsinsatser och löpande till ansvariga chefer på olika nivåer.

1.7.4 Programmet för förnyelse av sjukförsäkringens förvaltning

Sedan våren 2022 pågår *Programmet för förnyelse av sjukförsäkringens förvaltning*. Programmet ska ta fram förslag på en ny verksamhetsidé som långsiktigt kan stärka myndighetens förutsättningar att förvalta sjukförsäkringen. Verksamhetsidén ska ge ökad kursstabilitet och ändamålsenlighet med utgångspunkt i nuläget, omvärlden och framtiden. Vid årsskiftet 2023/24 kommer programmet att presentera ett förslag till en ny verksamhetsidé. Denna idé innefattar förvaltningens prioriterade risker, nyckelförmågor och prioriterade förvaltningsuppgifter.



1.7.5 Styrdokumentet domsnytt

I juni 2021 beslutade generaldirektören att domsnytt skulle tas bort som rättsligt styrande dokument. Domsnytt var tidigare ett rättsligt styrande dokument där myndigheten redogjorde för och tolkade domstolsavgöranden. Domsnytt skrevs om avgöranden från högsta instans och ibland även om avgöranden från lägre instanser. Orsaken till att domsnytt togs bort som rättsligt styrande dokument var att Försäkringskassan ville tydliggöra sin rättsliga styrning. Om ett domstolsavgörande föranleder ett ställningstagande av myndigheten görs detta numera istället i ett rättsligt ställningstagande där myndigheten på ett mer transparent sätt kan redogöra för sitt ställningstagande.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Marie Axelsson, avdelningschef Ulrika Havossar, stabsjurist Ida Frithiof och rättslig expert Carl Johan Hardt, de två senare som föredragande.

Nils Öberg

Ida Frithiof