

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar: En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag SOU 2025:13

Sammanfattning av remissvar

- Avseende utredningens huvudförslag om en myndighet med ansvar för systemtillsyn och effektivitetsgranskning av arbetsmarknads-, socialförsäkrings- och migrationsområdena uppfattar Försäkringskassan inte som sin roll att kommentera hur regeringen väljer att organisera inspektionsuppdraget för socialförsäkringen. Därför varken tillstyrker eller avstyrker Försäkringskassan förslaget.
- Försäkringskassan avstyrker utredningens förslag om en överföring av uppgifter och anslag från Försäkringskassan till den föreslagna nya myndigheten.

Utredningens huvudförslag av särskild vikt för Försäkringskassan

En myndighet med ansvar för systemtillsyn och effektivitetsgranskning av arbetsmarknads-, socialförsäkrings- och migrationsområdena¹

Myndigheten ska enligt förslaget skapas genom en sammanläggning av verksamheten vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Delegationen för migrationsstudier (Delmi). Myndigheten ska även ha i uppgift att ansvara för tillsyn av arbetslöshetsförsäkringen och a-kassorna samt de uppgifter som följer av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor samt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Ett ”kompletterande förslag” avseende uppgifts- och resursöverföring från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen²

För Försäkringskassans del skulle det handla om att uppdraget *analysera och förmedla socialförsäkringssystemets effekter för enskilda och samhälle* överförs till den sammanslagna myndigheten (samt tillhörande anslagsöverföring).

Försäkringskassans ansvar för den officiella statistiken föreslås inte föras över, liksom ansvaret för att ta fram prognoser och verksamhetsnära analyser i syfte att utveckla den operativa verksamheten. Vidare innebär utredningens förslag att den uppföljnings- och utvärderingsinformation som regeringen behöver för att kunna bedöma genomförandet av politiken och de prestationer som utförts, skulle ligga kvar på Försäkringskassan.

¹ Avsnitt 6.5, s. 325 ff

² Avsnitt 6.5.4, s. 340 ff.

Försäkringskassans bedömning och ställningstagande

Utredningens förslag angående en myndighet med ansvar för analys och utvärderingar av arbetsmarknads-, socialförsäkrings- och migrationsområdena

Försäkringskassan ser generellt positivt på ambitionen att stärka förutsättningarna för ett helhetsperspektiv på trygghetssystemet. Vi kan dock konstatera att utredningens förslag skulle innebära minskade resurser för analys avseende socialförsäkringen. Detta då det främst är inom nuvarande ISF som dessa analys- och tillsynsresurser finns idag, medan den nya myndigheten skulle få ett väsentligt bredare uppdrag. Därutöver uppfattar inte Försäkringskassan som sin roll att kommentera hur regeringen väljer att organisera inspektionsuppdraget för socialförsäkringen. Därför varken tillstyrker eller avstyrker Försäkringskassan förslaget.

Utredningens förslag angående uppdrags- och resursöverföring från bland annat Försäkringskassan

Försäkringskassan avstyrker utredningens förslag med utgångspunkt i följande bedömningar:

Otydliga gränsdragningar med bristande logik

Utredningens förslag utgår från en idé om att det är möjligt och ändamålsenligt att på ett tydligt sätt separera uppdraget för att analysera och förmedla socialförsäkringssystemets effekter för enskilda och samhälle från uppdraget att ta fram verksamhetsnära analyser, och "uppföljnings- och utvärderingsinformation som regeringen behöver för att kunna bedöma genomförandet av politiken och de prestationer som utförts".

Försäkringskassan bedömer att myndighetens administration utgör en central del av socialförsäkringssystemet, och dessa bör därmed inte beskrivas som två separata entiteter. I en enskild analys kan det givetvis finnas en tonvikt på ett externt eller internt fokus, men i ett mer övergripande perspektiv är en del i att ha förutsättningar för att beskriva effekter för individ och samhälle, också att ha kunskap om verksamhet och genomförande utifrån politiska målsättningar, och vice versa. Därför genomförs också nuvarande analyser med mer externt fokus i samarbete med medarbetare i kärnverksamheten. Socialförsäkringssystemet är – och bör analyseras – som en helhet, där administrationen utgör en viktig del i förståelsen för hur systemet påverkar den enskilda.

Detta är också en bedömning som utredningen gör avseende Pensionsmyndigheten, vars analysuppdrag *inte* föreslås överföras till den nya myndigheten. I det avseende konstaterar utredningen att "Pensionsmyndighetens samlade analysuppdrag är av stor betydelse för och en integrerad del av myndighetens arbete att fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter." (s. 344). Som bägge varandes förvaltningsmyndigheter inom socialförsäkringssystemet gör Försäkringskassan ingen annan bedömning avseende Pensionsmyndighetens analysuppdrag än vad utredningen gör. Varför dessa två analysuppdrag bedömts olika av utredningen är dock inte tydligt för Försäkringskassan.

Det framstår inte heller som tydligt varför uppdraget att analysera effekter för individ och samhälle skulle skiljas från ansvaret för den officiella statistiken om socialförsäkringen då både dessa uppdrag handlar om "utfallet i försäkringen". Den analys och statistik som tas fram inom dessa uppdrag bygger i hög utsträckning på samma data, kräver liknande kompetenser och har samma målgrupper. Försäkringskassan ser snarare tydliga risker med att skilja på uppdragen. Detta gäller inte minst de analyser som bara kan genomföras med stöd av lagen och förordningen om officiell statistik, vilket även innefattar många regeringsuppdrag till Försäkringskassan.

Statistikframställning är starkt sammankopplat med analysarbete, uppföljning och utvärdering, och det finns stora synergieffekter av att ha både statistikansvar och ett utpekat uppdrag att analysera effekter för enskilda och samhälle. Den analyskompetens som skulle försvinna om uppdraget att analysera effekter för enskilda och samhälle flyttades, är kompetens som behövs för att upprätthålla Försäkringskassans statistikverksamhet och officiella statistik. Vi har effektivt använt resurser inom analysuppdraget för att upprätthålla kvaliteten inom statistikuppdraget. Om Försäkringskassan blir av med resurser kopplade till uppdraget att analysera effekter för enskilda och samhället, kommer statistikverksamheten inte att kunna upprätthålla sin nuvarande verksamhet.

Väsentliga risker ur effektivitetsperspektiv

Försäkringskassan ser, utifrån ett verksamhets- och därmed effektivitetsperspektiv, följande risker med förslaget att dela upp nuvarande analysuppdrag inom myndigheten:

- Den specialistkompetens som finns inom analysverksamheten på Försäkringskassan kring såväl socialförsäkringssystemet som helhet, som kring specifika delar av försäkringen är viktig inte bara för myndigheten, utan även avseende underlag för politiskt kunskapsbaserat beslutsfattande. Det är en specialistkompetens som är väsentligt mycket svårare att bygga upp och bibehålla på en fristående myndighet med ett bredare tillsyns- och analysuppdrag. Detta pga. avståndet till kärnverksamheten och därtill att förutsättningarna för specialisering begränsas vid ett bredare uppdrag. Därtill genomförs analyserna ofta i nära samarbete med kärnverksamheten och att den typen av samarbeten är svårare att få till mellan än inom myndigheter. Närheten till den verksamhet som genererar de data som analyseras ger bättre förutsättning för analysarbetet. Ett uppdelat analysuppdrag riskerar därför att försämra regeringens förutsättningar till såväl bredd som djup i analyser inom socialförsäkringen som underlag för beslutsfattande.
- Det integrerade analys- och förvaltningsuppdraget underlättar att löpande identifiera relevanta kunskapsbehov som syftar till att bidra till en kontinuerlig utveckling av administrationen inom förvaltningsuppdraget, snarare än att invänta externt definierade uppdrag av inspektionskaraktär. Att analysverksamheten inom Försäkringskassan är en del av förvaltningsmyndigheten skapar därtill större möjligheter att, från olika delar av verksamheten, föda in ny kunskap *kollegialt* snarare än ur ett *granskning*sperspektiv. Att ha ett mer markerat fokus på det senare riskerar att försämra Försäkringskassans förutsättningar att säkerställa att arbetet inom myndigheten leder mot de politiskt uppsatta målen.

I utredningens förslag om en överföring av uppgifter och anslag från Försäkringskassan lyfts att förslaget syftar till att ge regeringen en bättre inblick i verksamheterna och ge bättre underlag för regeringens styrning. Försäkringskassan ser generellt positivt på ambitionen om att stärka förutsättningarna för en kunskapsbaserad styrning. Dock ifrågasätter Försäkringskassan ur bl.a. ett effektivitetsperspektiv, huruvida det mest lämpliga är att göra det är genom att försämra förvaltningsmyndigheternas förutsättningar till detsamma.

- Utredningen framhåller i sitt betänkande att "det finns en risk att myndigheterna upplever att de har behov av att genomföra utvärderingar av effekter och därför på eget initiativ bygger upp motsvarande kapacitet utifrån tidigare uppgifter." Risken består då i att det byggs upp parallella strukturer och därmed ökar sammanlagda utgifter för analys- och utvärderingsverksamhet inom staten.



Försäkringskassan ser inte detta som en risk, utan snarare ett faktum då behovet av analys- och utvärderingsresurser inom myndigheten kvarstår, även med en ny inspektionsmyndighet. T.ex. kräver uppdraget som statistikansvarig myndighet att det finns tillräcklig analyskompetens för att analysera effekter för enskilda och samhälle. Idag kan den kompetens som återfinns i den verksamhet som riskerar att försvinna även nyttjas för att upprätthålla kvaliteten i statistikverksamheten. Om den kompetensen flyttas kommer statistikverksamheten att behöva växa och bygga upp den på nytt.

- I utredningen nämns därtill den nya myndighetens uppdrag såväl i termer som analys och utvärderingar, samt systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Försäkringskassan vill i det sammanhanget lyfta risken med att sammanblanda analys och inspektion, eftersom det är uppdrag av väsentligt olika karaktär. Försäkringskassans analysproduktion är en förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna driva ett kunskapsbaserat utvecklingsarbete med fokus på myndighetens långsiktiga mål och den strategiska utvecklingen av förvaltningen av socialförsäkringen. Dessa kunskapsbehov kan inte täckas av ett externt inspektions- och ibland analys- uppdrag för socialförsäkringen. Försäkringskassan kan och bör inte heller förlita sig på att en inspektionsmyndighets analysverksamhet med nödvändighet kommer att täcka en liten del av vår verksamhet som vi behöver för att styra vår egen utveckling.
- Utredningens förslag, i kombination med att regeringen har aviserat avsikten att förvaltningsmyndigheter som Försäkringskassan inte ska ha kvar uppdraget att finansiera forskning inom sina områden³ riskerar sammantaget att väsentligt försämra förutsättningarna för en kunskapsutveckling med fokus på verksamhetsnytta. Försäkringskassan har sedan länge försökt få utökade resurser för att finansiera forskning inom socialförsäkringens område inom för samhället strategiskt prioriterade områden som psykisk ohälsa, arbetsliv och socialförsäkring. Försäkringskassan vill starkt betona behovet av en tydlig koppling mellan kunskaps- och verksamhetsutveckling. Genombrotten när det gäller nya arbetssätt sker när kunskap, forskning och verksamhet utvecklas tillsammans.
- Genom analysverksamheten har Försäkringskassan kompetens för att kunna delta som experter i samhällsdebatten och bidra till en mer kunskapsbaserad dialog om – och därmed utveckling av - socialförsäkringen. Detta inom samhällsviktiga frågor som exempelvis sjukfrånvaro och rehabilitering vid psykisk ohälsa. Det är viktigt såväl ur ett styrningsperspektiv som för de olika aktörer som utifrån sina uppdrag, verkar inom socialförsäkringssystemet.
- Försäkringskassan har idag ett av Sveriges största datalager, och det krävs hög grad av bearbetning för att få ut (rätt) data till ett specifikt analysbehov. Eftersom dataförståelse är en viktig förutsättning för analyser av god kvalitet, riskerar ett ökat avstånd mellan datalager och analysarbete få negativa konsekvenser för kvaliteten i de analyser som tas fram. Därtill skulle uppdelningen kräva omfattande dataleveranser från Försäkringskassan och sannolikt även andra myndigheter, vilket i sin tur sannolikt påverkar effektiviteten för fler myndigheter än Försäkringskassan. Det kommer även att medföra att Försäkringskassan behöver utökade resurser i form av antal medarbetare för att kunna leverera data. Av erfarenheter från arbete med utlämning av data till ISF vet vi att det är ett mycket tidskrävande arbetssätt. Att den myndighet som ska utföra en analys

³ prop. 2024/25:1 samt prop. 2024/25:60.



beställer data av en annan myndighet är både krångligt och ineffektivt jämfört med att analysera data som redan finns tillgängligt för myndigheten.

Analysverksamheten på Försäkringskassan är idag en viktig resurs i myndighetens löpande planerings-, genomförande-, och uppföljningsprocesser. Den bidrar därmed till mer välinformerade beslut och till förvaltningsmyndighetens strategiska förflyttningar och långsiktiga mål. Utöver ovan nämnda svårigheter med att på ett koherent sätt skilja ut och föra över delar av analysverksamheten till en inspektionsmyndighet, ser Försäkringskassan stora risker med att minska resurserna för befintlig analysverksamhet i fråga om förutsättningarna för att bidra till en kunskapsbaserad styrning av socialförsäkringen. Dessa risker förstärks också av att uppdraget på den föreslagna myndigheten är bredare än nuvarande ISF utan en egentlig resursökning, samtidigt som förutsättningarna framöver för att finansiera forskning inom socialförsäkringens område också är osäker.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg. Föredragande har varit Matilde Millares.

Nils Öberg
Generaldirektör

Matilde Millares

Adress
Försäkringskassan
103 51 Stockholm

Webbplats
forsakringskassan.se

Telefonnummer
08-786 90 00

Organisationsnummer
202100-5521