

## **Svar på ISF-rapport**

### **Rapport – Försäkringskassans utredningsskyldighet**

#### **Försäkringskassan**

**Datum: 2021-05-10**

**Svar på ISF-rapport 2021:3 Försäkringskassans utredningsskyldighet, en granskning av Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten i ärenden om sjukpenning och aktivitetsersättning där ansökan har avslagits**

**Version 1.0**

**X**

**Innehåll**

1 Försäkringskassans svar med anledning av rapportens rekommendationer.....	3
1.1 Utveckla det befintliga stödet .....	4
1.1.1 Försäkringskassans åtgärd.....	4
1.2 Ta en mer aktiv roll i ärenden där undantagsregler aktualiseras .....	8
1.2.1 Försäkringskassans åtgärd.....	8
1.3 Säkerställa tydlig motivering vid övervägande om avslag.....	9
1.3.1 Försäkringskassans åtgärd.....	9
1.4 Information om hur myndigheten har värderat de underlag som har kommit in under kommunikeringstiden .....	10
1.4.1 Försäkringskassans åtgärd.....	10
1.5 Säkerställa en enhetlig hantering av ärenden om aktivitetsersättning där läkarutlåtande saknas .....	11
1.5.1 Försäkringskassans åtgärd.....	11

## Sammanfattning

### 1 Försäkringskassans svar med anledning av rapportens rekommendationer

Försäkringskassans tillämpning av regelverken i socialförsäkringen har sedan tidigare kritiserats i ett flertal externa granskningar (se till exempel SOU 2020:6 och ISF 2020:9). Även Försäkringskassan har sedan tidigare konstaterat att det förekommer brister i tillämpningen bland annat när det gäller utredningsskyldigheten. Också regeringen har konstaterat allvarliga brister i bland annat Försäkringskassans handläggning av sjukpenningärenden (se S2020/06863/SF) och därför gett Försäkringskassan ett uppdrag för att komma till rätta med bristerna. Den nu aktuella rapporten bekräftar allvarliga brister som också uppmärksammats i andra granskningar. Allvarlighetsgraden i bristerna gör att de behöver åtgärdas skyndsamt.

Försäkringskassan arbetar sedan tidigare för att åtgärda problemen och för att säkerställa en korrekt, robust och långsiktigt stabil rättstillämpning. Förändringar av arbetssätt, styrande och stödjande dokument har gjorts och håller på att göras. Vi satsar också på en snabb och bred implementering av dessa förändringar med bland annat omfattande utbildningsinsatser.

Samtidigt ser vi att ytterligare genomgripande åtgärder och nya satsningar krävs. Inspektionen för socialförsäkringens rapport bidrar här med ny och värdefull kunskap om orsakerna och om vägar fram för att komma till rätta med problematiken.

Försäkringskassan har ett eget pågående arbete med att genomlysna och ta fram förslag på förbättringar av myndighetens förvaltning av sjukförsäkringen som syftar till att långsiktigt komma till rätta med de problem som finns. Vi har inom ramen för detta arbete redan kunnat konstatera att det finns brister i myndighetens arbete med rättslig styrning och rättsligt stöd. De resurser som hittills lagts på arbetet med rättslig styrning och rättsligt stöd har inte varit tillräckliga. Handläggarna har inte kunnat få det stöd som krävts och styrningen har inte omfattat alla delar där det funnits behov, exempelvis i frågor om utredningsskyldighet och beviskrav. Bristerna i det rättsliga stödet till handläggarna bekräftas i den nu aktuella rapporten. Vi har i genomlysningen sett ett behov av att utveckla och förändra arbetet med rättslig styrning och rättsligt stöd för att därigenom uppnå högre kvalitet och ändamålsenlighet.

Ytterligare en brist som har identifierats i genomlysningen och som även framkommit i externa granskningar är att myndighetens uppföljning och kontroll inte har fungerat effektivt och att vidtagna åtgärder till följd av uppföljningar inte lett till avsedd effekt.

Försäkringskassan har mot denna bakgrund fattat beslut om ett antal genomgripande åtgärder som inte är en direkt följd av rapporten och Inspektionen för socialförsäkringens rekommendationer men som ändå har avgörande betydelse för att komma till rätta med problemen som beskrivs i rapporten. De åtgärder som beslutats är:

- Omedelbart inrättande av en funktion för intern tillsyn av Försäkringskassans hela verksamhet; till skillnad från annan extern tillsyn ska denna interna tillsynsfunktion ha ett uttalat helhetsperspektiv när den löpande inspekterar och bedömer om fattade beslut får genomslag i verksamheten på det sätt som är avsett. Dess utformning och arbetssätt ska skapa förutsättningar för ett kontinuerligt lärande i hela organisationen.
- Kraftig förstärkning och renodling av den rättsliga styrningen i Försäkringskassan. Detta innebär att rättslig styrning och rättsligt stöd skiljs åt

för att den rättsliga styrningen ska bli avsevärt mer strategisk, långsiktig och proaktiv. Rättsavdelningens pågående arbete med renodling av uppdraget till kvalificerade juridiska frågor och regelverksutveckling kommer föreslås intensifieras och påskyndas ytterligare.

- Bred satsning på utveckling av det rättsliga stödet på försäkringsavdelningarna så att detta integreras med avdelningarnas övriga arbete med förvaltning och utveckling av försäkringen. Försäkringsavdelningarna ska ges förutsättningar att bygga upp sin förmåga att själva ansvara för sitt samlade behov av rättsligt stöd i försäkringstillämpningen. Försäkringsavdelningarna kommer förstärkas med särskilda organisatoriska rättsfunktioner. Syftet är att dessa funktioner ska öka den rättsliga kompetensen inom respektive avdelnings särskilda rättsområde. De syftar också till att öka kunskapen om och förståelsen för vad det innebär att verka som statstjänsteman på ett lagreglerat område. Det rättsliga stödet kommer i och med detta finnas ute i verksamheten, nära handläggningen och de försäkrade som kan och ska förvänta sig att Försäkringskassan i alla situationer tillämpar gällande lagar och regler på ett korrekt sätt.

Förändringarna gör att det blir en både kvalitativ och kvantitativ nivåhöjning av det rättsliga arbetet inom myndigheten som helhet och även förmågan att agera snabbt i svåra och komplexa frågor ökar. Det syftar till att lägga grunden för en korrekt, robust och över tid stabil rättstillämpning.

Försäkringskassan kommer arbeta vidare med att genomlysna verksamheten och besluta om ytterligare åtgärder som krävs för att komma till rätta med bristerna. Det är viktigt att de brister som finns i vår förvaltning av sjukförsäkringen åtgärdas snarast så att vi kan bli en än mer aktiv partner i att utveckla andra delar av sjukskrivningsprocessen som andra aktörer ansvarar för.

I det följande kommenteras Inspektionen för socialförsäkringens iakttagelser och rekommendationer. Det lämnas vidare en redogörelse för de konkreta åtgärder Försäkringskassan vidtagit eller kommer att vidta för att komma till rätta med de identifierade bristerna.

## **1.1 Utveckla det befintliga stödet**

*ISF rekommenderar att Försäkringskassan bör utveckla det befintliga stöd som finns hos myndigheten när det gäller utredningsskyldigheten. Det handlar om att utveckla myndighetens interna styr- och stöddokument. Det handlar även om att ge försäkringsutredare ytterligare stöd i arbetet med att värdera information och klargöra faktiska förhållanden i ärenden.*

### **1.1.1 Försäkringskassans åtgärd**

#### **1.1.1.1 Vidtagna åtgärder**

##### Förvaltningsrätt – vidtagna åtgärder

I februari 2021 beslutade Försäkringskassan om ändringar i vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken*. Detta resulterade bland annat i att avsnittet om Försäkringskassans utredningsskyldighet och beviskrav skrevs om. Det betonas nu att utredningsskyldigheten är av central betydelse i Försäkringskassans myndighetsutövning och att den ställer stora krav på aktivitet från myndighetens sida. Vidare har det tydliggjorts att utredningsskyldigheten innebär att en helhetsbedömning ska göras av uppgifterna i ärendena. Vidare att beviskravet sannolikt ska gälla om det inte finns angivet ett särskilt beviskrav i den förmånsbestämmelse som ska tillämpas eller om det framgår av vägledande avgöranden från högre instans.

### Sjukpenning – vidtagna åtgärder

Försäkringskassan har genomfört insatser för att tydliggöra vikten av att göra helhetsbedömningar när rätten till sjukpenning bedöms eftersom vissa sjukdomstillstånd och besvär kan vara svåra för läkaren att verifiera objektivt genom konkreta undersökningsfynd. Försäkringskassans beslutade i juli 2019 ett internt styrande dokument som slår fast att en ansökan om sjukpenning inte kan avslås enbart på grund av att objektiva undersökningsfynd saknas. (Försäkringskassans domsnytt 2019:014)

I februari, november samt i december 2020 genomförde vi nationella seminarieomgångar för specialister, försäkringssamordnare, samverkansansvariga och försäkringsmedicinska rådgivare, hädanefter benämnt *försäkringsstödet* i texten. Seminarierna berörde teman såsom utredningsskyldighet, helhetsbedömningar och undersökningsfynd. Försäkringsstödet förde därefter detta vidare till försäkringsutredarna.

Som ett led i arbetet med att utveckla och förtydliga den rättsliga styrningen i frågor om utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav beslutade Försäkringskassan i februari 2021 ett internt styrande dokument om beviskrav vid bedömningen av rätten till sjukpenning (FKRS [2021:04] *Beviskrav vid bedömningen av rätten till sjukpenning*).

En ny version Försäkringskassans vägledning (2015:1) *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning* beslutades i mars 2021. Förtydliganden gjordes då om vår utredningsskyldighet, hur vi ska värdera underlagen i ärenden samt hur vi ska tillämpa beviskravet *sannolikt*.

### Aktivitetsersättning – vidtagna åtgärder

Försäkringskassan har sedan 2018 genomfört en rad insatser inom aktivitetsersättningen för att stärka tillämpningen av utredningsskyldigheten.

Som stöd för utredningen har metodstöd tagits fram både för att utreda med individen och för att utreda med andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen och kommunen. Metodstöd har också tagits fram för att stärka förmågan att analysera medicinska underlag. En ny process har tagits fram som länkar digitalt till de nya metodstöden och vägledningen. Under den här perioden har stöden också reviderats utifrån uppföljningar och olika förbättringsförslag.

För att öka kunskapen om förhållanden som är relevanta för att bedöma arbetsförmågan har vi genomfört seminarier om subventionerade anställningar, daglig verksamhet och sysselsättning. Seminarier har också genomförts för att öka kunskapen om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar då kunskap om olika diagnoser ger bättre förutsättningar för att försäkringsutredaren ska kunna utreda och bedöma ärendena på ett korrekt sätt. Utöver dessa metodstöd och seminarier har vi även tagit fram och genomfört utbildningar och seminarier inom utredningsmetodik. Utbildningen i utredningsmetodik syftar till att ge fördjupad kunskap om hur lagstiftningen styr Försäkringskassans arbete med aktivitetsersättning och seminarierna hade som syfte att belysa vilka arbetssätt som finns för att utreda ärenden om aktivitetsersättning. Samtliga seminarier har riktat sig till både försäkringsutredare, enhetschefer, specialister och beslutsfattare samt i vissa fall även till omprövare.

Vad som anges om Försäkringskassans domsnytt 2019:014 ovan under rubriken "*Sjukpenning – vidtagna åtgärder*" gäller också för aktivitetsersättning.

### **1.1.1.2 Pågående åtgärder**

#### Förvaltningsrätt – pågående åtgärder

Med den omskrivna vägledningen (2004:7) som grund har en genomgång av relevanta vägledningar som reglerar specifika förmåner påbörjats i syfte att utveckla avsnitt om utredningsskyldighet och beviskrav. Det är en nyckelaktivitet för Rättsavdelningen att under 2021 i samråd med berörda försäkringsavdelningar följa upp att den rättsliga styrningen om utredningsskyldighet och beviskrav i vägledningarna får genomslag i verksamheten.

Under vintern 2020 påbörjades även en omarbetning av utbildningarna i förvaltningsrätt och utredningsmetodik.

#### Sjukpenning – pågående åtgärder

En viktig förutsättning för en stabil verksamhetsstyrning över tid är att ha tydliga arbetsätt för att uppnå avsedd effekt med planerade förändringar. Ett styrande arbetsätt för införande av lag- och tillämpningsändringar/ förtydliganden beslutades därför i februari 2021. Arbetssättet används för införandet av lagändringen om övervägande skäl och förtydligandet om utredningsskyldigheten och innefattar planering över tid för:

- Nationella informations- och kompetensutvecklingsinsatser till handläggningens stödfunktioner.
- Regionala och lokala informations- och kompetensutvecklingsinsatser till handläggarna.
- En särskild rutin för veckovis återföring av avvikelser från handläggning till nationell nivå.
- Återkommande förstärkande och fördjupade kompetensutvecklingsinsatser mot handläggningen på nationell, regional och lokal nivå.
- Obligatoriska fortlöpande kompetensutvecklande fördjupnings- och förstärkningsdialoger lokalt mellan de lokala stödfunktionerna och handläggande teamen.
- Omfattande uppföljningsinsatser av införandet och tillämpning.

Försäkringskassan har arbetat med att ta fram såväl stöd till chefer som seminariematerial till verksamheten för att stärka kompetensen och öka förståelsen för hur de lag- och tillämpningsändringar/förtydliganden som gjorts påverkar vår handläggning.

Utifrån ställningstaganden i domsnytt 2019:14 om undersökningsfynd och helhetsbedömningar samt vårt arbete med att förtydliga utredningsskyldigheten, arbetar vi vidare i dialog med Socialstyrelsen och hälso- och sjukvården. Detta för att förtydliga vilken medicinsk information som normalt behövs för att bedöma rätten till sjukpenning och i vilka situationer det kan vara aktuellt att begära kompletterande information från hälso- och sjukvården. Ett utvecklat handlägningsstöd ska tas fram och externa kommunikationsinsatser i förhållande till hälso- och sjukvården ska genomföras under 2021.

Under våren 2021 genomför vi även en större analys utifrån en kartläggning av ärenden och intervjuer med handläggande verksamhet. Syftet är att, utifrån analysens resultat, kunna vidta ytterligare åtgärder under hösten för att säkerställa ett tillräckligt och ändamålsenligt stöd till handläggningen.

### Aktivitetsersättning – pågående åtgärder

ISF har nyligen konstaterat att de nya arbetssätten som Försäkringskassan infört och som beskrivits ovan är genomarbetade, har ett tydligt syfte och utgår från lagens villkor för rätt till ersättning (rapport 2020:9 *Variationen inom aktivitetsersättningen – En granskning av orsakerna bakom ökningen i andelen avslag inom aktivitetsersättningen vid nedsatt arbetsförmåga under 2017 och 2018*). Vi ser dock att det är fortsatt angeläget att se över, förbättra och komplettera våra stöd. Till exempel pågår ett arbete med att förtydliga när utredningsskyldigheten kan anses vara uppfylld, hur helhetsbedömningen ska göras och hur underlag bör värderas. I detta arbete kommer det även att klargöras att så kallade sidoimpulser behöver utredas i större omfattning. Vi kommer även inom ramen för detta arbete se över om våra metodstöd behöver förtydligas. Arbetet kommer att resultera i tillägg i vägledning (2013:2) *Aktivitetsersättning* och beräknas vara klart i juni 2021.

För att ett förbättrat och utvecklat stöd ska ge avsedd effekt, det vill säga att tillämpningen av utredningsskyldigheten sker på ett korrekt och enhetligt sätt, krävs ett fortsatt aktivt arbete utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv. Att arbeta fram tydliga målbilder, identifiera risker och ta fram strategier som resulterar i en tydlig förändringslednings- och kommunikationsplan är viktiga och nödvändiga beståndsdelar. Inom Försäkringskassan har det pågått flera insatser för att skapa bättre förutsättningar för att genomföra förändringar. Ett exempel på det är att inom den avdelning där aktivitetsersättning handläggs har samtliga områdeschefer, enhetschefer, specialister och verksamhetsutvecklare tagit del av flera utbildningar om förändringsledning det senaste året. Kompetens i förändringsledning och ett aktivt arbete med ledning och styrning är väsentliga förutsättningar för att förtydliganden och förändringar ska ge effekt i hela verksamheten.

#### **1.1.1.3 Planerade åtgärder**

##### Sjukpenning – planerade åtgärder

Som nämnts ovan har det under mars 2021 införts obligatoriska och kontinuerliga lokala kompetensutvecklande förstärkningsdialoger med försäkringsstöden och handläggande team.

Vi kommer också genomföra uppföljningsinsatser på både kort och lång sikt för att säkra att vi uppnår avsedd effekt. Vi har löpande uppföljningar i verksamheten där vi följer indikatorer och eventuella avvikelser. Under våren 2021 kommer vi göra en särskild rättslig granskning av tillämpningen avseende utredningsskyldighet och beviskrav. Hösten 2021 kommer vi även att göra en kvalitativ uppföljning om hur införandet har fungerat och hur förändringen har implementerats i verksamheten.

Ytterligare kompetensutvecklingsinsatser ska planeras utifrån resultatet av uppföljningarna och genomföras under hösten.

##### Aktivitetsersättning – planerade åtgärder

Under 2021 kommer Försäkringskassan implementera det arbete som beskrivits ovan om att förtydliga utredningsskyldigheten. Försäkringskassan kommer också att genomföra kunskapsseminarium om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt seminarier för att öka kunskapen om psykiatriska diagnoser. Försäkringskassan ser att en ökad kunskap och förståelse inom dessa områden ökar vår förmåga att utreda relevanta omständigheter, analysera och värdera information i underlagen och därmed öka kvaliteten i våra utredningar och beslut. Likaså kommer utbildningar i utredningsmetodik kontinuerligt erbjudas både till nyanställda och till redan anställda. Samtliga seminarier och utbildningar riktar sig till både försäkringsutredare, enhetschefer, specialister och beslutsfattare samt i vissa fall även till omprövare.

En viktig förutsättning för en stabil verksamhetsstyrning över tid är att ha tydliga arbetsätt för att uppnå avsedd effekt med planerade förändringar. Kontinuerligt fokus på förändringsledning, ett aktivt arbete med ledning och styrning samt att följa om implementerade förändringar har gett effekt kommer att vara viktiga fortsatta komponenter inom aktivitetsersättningen.

## **1.2 Ta en mer aktiv roll i ärenden där undantagsregler aktualiseras**

*ISF rekommenderar att Försäkringskassan bör ta en mer aktiv roll för att utreda förhållanden när det finns indikationer på att personen kan omfattas av undantag från en huvudregel. I sådana situationer kan det vara svårt för en enskild person att själv ansvara för att de uppgifter som behövs kommer in till Försäkringskassan. Det påverkar personens möjlighet att ta tillvara sin rätt.*

### **1.2.1 Försäkringskassans åtgärd**

#### **1.2.1.1 Vidtagna åtgärder**

##### Förvaltningsrätt – vidtagna åtgärder

Som nämnts beslutade Försäkringskassan i februari 2021 en ny version av vägledning (2004:7) Förvaltningsrätt i praktiken. Det betonas nu att ett ärende ska utredas tills det är tydligt hur det faktiskt förhåller sig med omständigheter som har avgörande betydelse för om förutsättningarna i den bestämmelse som ska tillämpas är uppfyllda eller inte. Om det är osäkert hur det faktiskt förhåller sig med en sådan omständighet måste den utredas vidare.

##### Sjukpenning – vidtagna åtgärder

När Försäkringskassans vägledning (2015:1) *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning* omarbetades i mars 2021 utvecklades resonemangen om utredningsskyldighet. Där beskrivs nu tydligare hur ärendets beskaffenhet påverkar utredningsskyldigheten och att Försäkringskassan behöver beakta den försäkrades förutsättningar att bevaka sina intressen när ärendet utreds.

En beskrivning av lagändringen om övervägande skäl som trädde i kraft den 15 mars 2021 har förts in i vägledning (2015:1) *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*. Lagändringen innebär att Försäkringskassan inför dag 180 ska utreda om den försäkrade uppfyller villkoren för övervägande skäl eller oskäligt (eller särskilda skäl) innan bedömning görs om arbetsförmågan är nedsatt i förhållande till ett normalt förekommande arbete. I vägledningen beskrivs även ett nytt arbetssätt med en förflyttning mot ökad dialog med arbetsgivaren om arbetsgivarens och den försäkrades plan för återgång.

#### **1.2.1.2 Pågående åtgärder**

##### Sjukpenning – pågående åtgärder

För att säkra en enhetlig och korrekt tillämpning har vi vid implementeringen av lagändringen den 15 mars 2021 (se ovan) använt oss av det styrande arbetssättet som beslutades i februari 2021 och som beskrivs under rubriken "1.1 Utveckla det befintliga stödet", avsnittet "1.1.1.2 Pågående åtgärder".

Vi fortsätter även att utveckla våra arbetssätt utifrån erfarenheter från framgångsrik samverkan med arbetsgivare. Vi genomför en inventering av goda exempel i befintlig arbetsgivarsamverkan för att identifiera ytterligare framgångsfaktorer.

För att uppnå lagändringens syfte, det vill säga att individen ska ges större möjligheter för att i första hand återgå i arbete hos arbetsgivaren eller i det egna företaget genom att få mer tid för rehabilitering, har Försäkringskassan i än högre utsträckning styrt mot att



det är angeläget med en tidig och aktiv handläggning av ärendena. Det pågår nu ett arbete med att ta fram förslag på hur en effektivisering av arbetsuppgifter skulle kunna se ut vilket skapar utrymme för en ökad differentiering av handläggningen. Arbetet beräknas vara klart under 2022.

### **1.2.1.3 Planerade åtgärder**

#### Sjukpenning – planerade åtgärder

Som nämnts ovan har det under mars 2021 införts obligatoriska och kontinuerliga lokala kompetensutvecklande förstärkningsdialoger med försäkringsstöden och handläggande team.

Därtill har vi planerat för uppföljningsinsatser på både kort och lång sikt för att säkra att vi uppnår avsedd effekt. Vi har löpande uppföljningar i verksamheten där vi följer indikatorer och eventuella avvikelser. Under våren 2021 kommer vi att göra en särskild rättslig granskning av tillämpningen avseende utredningsskyldighet och beviskrav. Hösten 2021 kommer vi även att göra en kvalitativ uppföljning av hur införandet har fungerat och hur förändringen har implementerats i verksamheten.

Ytterligare kompetensutvecklingsinsatser ska planeras utifrån resultatet av uppföljningarna och de ska genomföras under hösten.

### **1.3 Säkerställa tydlig motivering vid övervägande om avslag**

*ISF rekommenderar att Försäkringskassan bör säkerställa att det i kommuniseringsbrev framgår en tydlig motivering till varför myndigheten överväger att fatta ett beslut om avslag, så att personen förstår varför hen inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning.*

#### **1.3.1 Försäkringskassans åtgärd**

##### Förvaltningsrätt

Av Försäkringskassans vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken*, framgår att Försäkringskassan i samband med kommunicering ska informera den enskilde om vilket beslut vi planerar att fatta. Syftet är att den försäkrade ska förstå hur underlaget påverkar vår bedömning vilket gör det lättare för denne att ta ställning till om något är fel eller saknas.

Försäkringskassan håller också för närvarande på att uppdatera riktlinjerna (2005:14) *Att skriva kommuniseringsbrev och beslutsbrev i Försäkringskassan*. Bland annat uppdateras avsnittet om att skriva kommuniseringsbrev. Det kommer att förtydligas att kommuniseringsbrev ska innehålla en redogörelse för Försäkringskassans bedömning motsvarande motiveringen i beslutsbrevet. I ett avsnitt som särskilt beskriver hur motivering av negativa beslut ska utformas kommer förtydliganden vidare att göras så att det tydligt framgår att motiveringen ska innehålla en förklaring av vad det är som gör att underlagen inte ger tillräckligt stöd för att personen uppfyller villkoren för rätt till ersättning och att det ska specificeras vad som saknas. Motsvarande beskrivning ska alltså då även finnas med i kommuniseringsbrev. Vidare kommer det att göras en översyn av mallarna för kommuniseringsbrev och beslut så att de utformas så att de inte bara uppfyller de formella kraven utan även innehåller tydlig och individanpassad information som utgår från de krav som finns i lagstiftningen.

##### Sjukpenning

Vår bedömning är att de åtgärder och den förändring som vi nu genomför och som vi beskrivit i avsnitten ovan "1.2 Utveckla det befintliga stödet" och "1.3 Ta en mer aktiv roll i ärenden där undantagsregler aktualiseras" kommer leda till att vi gör utredningar som ger bättre underlag för att kunna motivera våra beslut på ett begripligt sätt.

Det kommer säkerställas att försäkringsutredare och stödfunktioner har tillgång till kompetensutveckling och stöd för att skriva kommuniseringsbrev och beslut. Det kommer även att tas fram en ny webbutbildning (*Att skriva begripliga beslut*) som vänder sig särskilt till försäkringsutredare som skriver komplexa beslutsmotiveringar.

Försäkringskassan har vidare vidtagit och kommer även att vidta ytterligare åtgärder för att kunna ge stöd till försäkringsutredarna särskilt i kontakterna med enskilda när övervägande om att avslå en ansökan om sjukpenning ska meddelas. Det har till exempel införts ett särskilt arbetssätt med personlig kontakt i samband med kommunicering om avslag.

Vi ska också genomföra en analys av beslutsmotiveringar vid bedömning av rätt till ersättning vid dag 181 i rehabiliteringskedjan såsom nämnts under "*Planerade åtgärder*", under rubriken "*Utveckla det befintliga stödet*". Utifrån analysen kommer vi under våren utveckla stödet till försäkringsutredarna och implementera det i verksamheten enligt det nya styrande arbetssättet som beskrivs under avsnittet "*Pågående åtgärder*", under rubriken "*Utveckla det befintliga stödet*".

#### Aktivitetsersättning

Vi har under det senaste året arbetat med att stärka förmågan att på ett bättre sätt skapa förståelse för besluten om aktivitetsersättning, bland annat genom att ta fram en handledning för att ge stöd i ett bra bemötande och skriva tydliga beslut samt tillhörande filmer och seminariematerial. Vi kommer fortsätta att utveckla stödet med hur vi formulerar våra skriftliga beslut, vilket även kommer att omfatta hur vi formulerar våra kommuniseringsbrev. Såväl kommuniseringsbrev som skriftliga beslut ska vara utformade så att de uppfyller de formella kraven men även innehålla tydlig och individanpassad information som utgår från de krav som finns i lagstiftningen. Vi kommer vidare att säkerställa att berörda yrkesroller inom aktivitetsersättning har tillgång till kompetensutveckling och stöd för att skriva beslut och kommuniseringsbrev.

### **1.4 Information om hur myndigheten har värderat de underlag som har kommit in under kommuniceringstiden**

*ISF rekommenderar att Försäkringskassan bör se till att personen får information om hur myndigheten har värderat de underlag som har kommit in under kommuniceringstiden.*

#### **1.4.1 Försäkringskassans åtgärd**

I Försäkringskassans vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken*, beslutad i februari 2021, har det gjorts förtydliganden i fråga om hur underlag som kommer in vid kommuniceringen ska hanteras. Av avsnitt 8.6.1 framgår att om det har kommit in nytt underlag måste försäkringsutredaren bedöma om det leder till att man ska fortsätta utredningen, om det ändrar försäkringsutredarens bedömning eller om det inte påverkar ärendet. Det framgår också att om det nya underlaget inte påverkar Försäkringskassans bedömning så ska skälen för det beskrivas i beslutet.

Det pågår vidare ett arbete med att skriva om myndighetens riktlinjer (2015:14) *Att skriva kommuniseringsbrev och beslutsbrev i Försäkringskassan*. Bland annat uppdateras avsnittet om motivering av negativa beslut. Det kommer förtydligas att det inte är tillräckligt att konstatera att underlagen i ärendet inte ger stöd för att den enskilde inte har rätt till ersättning. Det måste vid ett sådant förhållande även förklaras både vad det är som gör att underlagen inte ger tillräckligt stöd för att personen uppfyller villkoren för rätte till ersättning och uttryckligen specificeras vad det är som saknas. I detta ligger att de synpunkter och underlag som kommit in under kommuniceringstiden ska bemötas. För att säkerställa att gjorda och kommande förtydliganden ska få avsett genomslag kommer även befintliga utbildningar samt seminarier som fokuserar på detta att skrivas om.

Arbetet med att utveckla det befintliga stödet syftar till att vi ska bli bättre på att fånga upp väsentlig information som kommer in under kommunikeringstiden. Eftersom vi skriver om och utvecklar vår arbetsmetodik om hur inkomna underlag ska värderas, kommer detta leda till att de enskilda kommer få bättre möjligheter att tillvarata sina rättigheter.

### **1.5 Säkerställa en enhetlig hantering av ärenden om aktivitetsersättning där läkarutlåtande saknas**

*ISF rekommenderar att Försäkringskassan bör säkerställa en enhetlig hantering av ärenden om aktivitetsersättning där läkarutlåtande saknas. Det handlar om att tydliggöra styrningen genom att beskriva förutsättningarna för avvisning och prövning i sak på samma sätt. Det gäller även att klargöra att utredningsskyldigheten har samma omfattning oavsett om ett läkarutlåtande finns eller inte när myndigheten prövar ärendet i sak.*

#### **1.5.1 Försäkringskassans åtgärd**

Försäkringskassan kommer omgående att justera aktuella styrande och stödjande dokument såsom vägledning och process och förtydliga vad som krävs för att uppfylla utredningsskyldigheten. Vi kommer säkerställa att förtydligandet når försäkringsutredarna och beslutsfattare genom seminarier och förtydliganden i utbildningen i utredningsmetodik.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Mikael Westberg och avdelningscheferna Marie Axelsson, Gabriella Bremberg och Ulrika Havossar samt rättslig expert Serdar Gürbüz, den senare som föredragande. Försäkringskassans styrelse har den 23 april 2021 ställt sig bakom inriktningen på detta beslut.

Nils Öberg

Serdar Gürbüz