

# Riksrapport tillsyn 2001

Under beteckningen RIKSFÖRSÄKRINGSVERKET ANSER publicerar Riksförsäkringsverket bl. a.

- rättslägesanalyser och rättsfallsöversikter
- viktiga remissyttranden samt rapporter och framställningar till regeringen.

Utgivare: Avdelningen för barn, familj och handikapp

Upplysningar: Katarina Sinerius  
Tel 08-786 92 66

#### Skriftserier som ges ut av Riksförsäkringsverket:

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <b>RFV Föreskriver (RFFS)</b>  | Författningar med bindande föreskrifter   |
| <b>RFV Rekommenderar (RAR)</b> | Allmänna råd om tillämpningen av författningar  |
| <b>RFV Vägledning</b>          | Beskrivning av författningsbestämmelser, allmänna råd, förarbeten, rättspraxis, exempel och kommentarer |
| <b>RFV Analyserar</b>          | Resultat av utrednings- och utvärderingsarbete  |
| <b>RFV Anser</b>               | Tolkningar av rättsläget, uttalande om verkets åsikt i olika frågor och framställningar till regeringen |
| <b>RFV Informerar</b>          | Redovisning av statistik, upplysningar om regler, rutiner och praxis.                                   |
| <b>RFV Redovisar</b>           | Försäkringsanalyser och rapporter av mer begränsad omfattning   |

Beställ hos: Riksförsäkringsverkets Kundtjänst Tfn 08-795 23 55  
Fax 08-760 58 95. E-post: [order@special.lagerhus.se](mailto:order@special.lagerhus.se) eller på  
Internet [www.rfv.se](http://www.rfv.se)  
Tryck: Elanders Novum 2001.

Datum  
2002-05-30Vår beteckning  
Dnr 3848/02

Socialdepartementet

**Riksrapport från Riksförsäkringsverkets tillsyn 2001**

Riksförsäkringsverket överlämnar härmed sin årliga rapport från tillsynen över försäkringskassorna. Rapporten redovisar resultaten från den tillsyn som verket bedrivit under 2001. De metoder som använts vid tillsynen framgår av Riksförsäkringsverkets åiterrapportering av uppdrag 1 i regleringsbrevet för 2000 (dnr 0511/2000).

Riksförsäkringsverket *anser*

- att det även i år finns brister i försäkringskassornas handläggning. Riksförsäkringsverkets systematiska tillsyn enligt det så kallade tillsynsprogrammet har nu pågått i tre år. Ett genomgående resultat från granskningen under dessa år är att beslutsunderlagen är alltför bristfälliga.
- att de regionala skillnaderna fortfarande är alldeles för stora. Detta visar såväl tillsynen av besluten och beslutsunderlagen som den särskilda undersökningen av genomströmningstiderna.
- att försäkringskassorna även fortsättningsvis måste vidta olika åtgärder för att förbättra kvaliteten i ärendena.

Med anledning av de iakttagelser som gjorts i samband med årets tillsyn *avser* Riksförsäkringsverket att

- föra en diskussion i direktionen om tillsynsresultaten och åtgärder
- arbeta om två av blanketterna som används vid handläggning av ärenden om havandeskapspenning
- i den vägledning om havandeskapspenning som håller på att tas fram ta upp frågan om arbetsgivarens ansvar för bedömningen av riskerna i arbetsmiljön
- anordna en konferens om tillämpningen av socialförsäkringslagen och förordning 1408/71 i ärenden om manuella barnbidrag
- ta fram en ny vägledning och allmänna råd om assistansersättning i syfte att få en tydligare normering

Datum  
2002-05-30

Vår beteckning  
Dnr 3848/02

- hos försäkringskassorna kartlägga framgångsrika arbetsmetoder för handläggning av SGI-ärenden i syfte att förenkla handläggningen. Resultatet kommer att presenteras på en konferens för försäkringskassorna.

Riksförsäkringsverket kommer att göra en uppföljning av den systematiska tillsynen som gjorts enligt det så kallade tillsynsprogrammet och som nu är inne på sitt sista år. Verket kommer också att ta fram ett nytt tillsynsprogram som ska gälla från 2003.

RFV kommer vidare att implementera ett nytt kvalitetsbedömningsinstrument (Qben II) i verksamheten. Systemet syftar till att på ett bättre sätt mäta kvaliteten i beslut och beslutsunderlag. De första resultaten från granskningen med stöd av systemet kommer att levereras under juni 2002.

Riksförsäkringsverket *föreslår* att lagen om assistansersättning ändras i vissa avseenden för att tydliggöra regleringen och förbättra likformigheten. Förslagen finns redovisade i en skrivelse som lämnades till regeringen i början av 2002 (dnr 10190/01).

I styrelsens beslut i detta ärende har deltagit Anna Hedborg, generaldirektör, samt ledamöterna Solweig Eklund, Margit Gennser, Rolf Kenneryd, Ronny Olander och Irene Wennemo.

Därjämte har närvarit Ingrid Petersson, överdirektör, samt avdelningscheferna Astrid Christiernsson, Siwert Gårdestig, Ola Hägglund, Adriana Lender och Stig Orustfjord, enhetscheferna Ann Eva Askensten, Anette Berglund, Heini Möller och Leif Westerlind samt avdelningsdirektören Katarina Sinerius såsom föredragande.

Anna Hedborg

Katarina Sinerius

## Innehåll

|                        |          |
|------------------------|----------|
| <b>Inledning .....</b> | <b>7</b> |
|------------------------|----------|

|   |          |
|---|----------|
| <b>Resultat och slutsatser med kommentarer.....</b> | <b>8</b> |
|---|----------|

|                                 |          |
|---------------------------------|----------|
| <i>Systematisk tillsyn.....</i> | <i>8</i> |
|---------------------------------|----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Särskilda tillsynsinsatser .....</i> | <i>10</i> |
|---|-----------|

|  |           |
|--|-----------|
| <i>Försäkringskassornas kvalitetskontroll.....</i> | <i>10</i> |
|--|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Justitieombudsmannens kritik .....</i> | <i>11</i> |
|---|-----------|

## Bilaga

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Tillsynsresultat per förmån .....</b> | <b>13</b> |
|--|-----------|

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| <i>Assistansersättning.....</i> | <i>13</i> |
|---------------------------------|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Förhöjd tandvårdsersättning.....</i> | <i>14</i> |
|---|-----------|

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| <i>Förtidspension/sjukbidrag.....</i> | <i>15</i> |
|---------------------------------------|-----------|

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| <i>Havandeskapspenning.....</i> | <i>19</i> |
|---------------------------------|-----------|

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| <i>Manuella barnbidrag .....</i> | <i>20</i> |
|----------------------------------|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Sammanträffande av förmåner enligt 17 kap. 1 § AFL .....</i> | <i>21</i> |
|---|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Samråd i rehabiliteringsärenden.....</i> | <i>22</i> |
|---|-----------|

## Inledning

Riksförsäkringsverket har i uppdrag att utöva tillsyn över försäkringskassorna. Syftet med tillsynen är att verka för att socialförsäkringen tillämpas likformigt och rättssäkert. Sedan några år sker den systematiska tillsynen i enlighet med en fastlagd plan. I denna har tillsyn av samtliga förmånslag planerats in och fördelats under en fyraårsperiod. I denna rapport redovisas den tillsyn som gjorts under det tredje året (2001) enligt denna plan.

Riksförsäkringsverket har under nämnda fyraårsperiod valt att prioritera tillsynen av försäkringskassornas beslut och beslutsunderlag. Det beror på att det tidigare konstaterats att kvaliteten i försäkringskassornas handläggning varit bristfällig. Det är därtill av största vikt för såväl den enskilde medborgaren som för staten att rätt beslut fattas på rätt sätt. Riksförsäkringsverkets tillsyn har dock ingen rättsverkan varför eventuella felaktigheter i enskilda ärenden som uppmärksammas inte kan rättas till inom ramen för tillsynen.

Under 2001 har Riksförsäkringsverkets tillsyn omfattat sex av socialförsäkringens förmåner. Sammanlagt har cirka 5 700 ärenden granskats i efterhand. Urvalet har gjorts så att volymen granskade ärenden bygger på ett för landet statistiskt säkerställt antal ärenden. I en särskild tillsynsinsats undersökte RFV hur samrådet i rehabiliteringsärenden fungerar. Riksförsäkringsverket genomförde dessutom en särskild granskning med syfte att undersöka vilka faktorer som gör att vissa försäkringskassor har kortare genomströmningstid än andra. Resultatet finns presenterat i en särskild rapport Varför varierar försäkringskassans handläggningstider?(RFV Analyserar 2001:10). Ett särskilt projekt har tagit fram ett nytt kvalitetsbedömningsinstrument kallat Qben II.

I det följande redovisas resultaten av den genomförda tillsynen. I bilaga finns en närmare beskrivning av de iakttagelser som gjorts för de olika förmånerna.

## Resultat och slutsatser med kommentarer

### Systematisk tillsyn

Riksförsäkringsverkets systematiska tillsyn innebär att en fördjupad ärendegranskning görs hos de försäkringskassor som är föremål för resultatdialoger under året. Volymen granskade ärenden är också större än för övriga kassor. Urvalet av ärenden för de försäkringskassor som inte är föremål för resultatdialog görs så att Riksförsäkringsverket kan uttala sig om resultatet på riksnivå.

Resultatet av Riksförsäkringsverkets tillsyn under 2001 visar att majoriteten av de ärenden som granskats är korrekta. Mellan de sex förmåner som granskats finns det dock skillnader.

Andelen felaktiga beslut uppgår till mellan två och fem procent. För förhöjd tandvårdsersättning gäller dock att andelen felaktiga beslut är cirka sexton procent. Att ett beslut är fel innebär att Försäkringskassan inte borde ha fattat det beslut som faktiskt fattats på det befintliga beslutsunderlaget. Ett felaktigt beslut kan innebära antingen att den försäkrade gått miste om en förmån som hon eller han har rätt till eller att en förmån beviljats som hon eller han inte är berättigad till.

Riksförsäkringsverket har också funnit brister i beslutsunderlagen. Beroende på vilken förmån som granskats handlar det om brister i cirka vart tredje ärende. Detta är en ökning jämfört med tidigare år då det handlat om brister i vart fjärde eller femte ärende. Ibland är bristerna så omfattande att det inte går att avgöra om beslutet är rätt eller fel. Till stor del beror detta på att handläggningen inte dokumenterats på rätt sätt.

Av de sex granskade förmånerna har Riksförsäkringsverket funnit att kvaliteten i beslut och beslutsunderlag är acceptabel i två förmåner och bristfällig i fyra förmåner. Riksförsäkringsverket *anser* att bristerna i år delvis är allvarliga. När kvaliteten är acceptabel är handläggningen enligt Riksförsäkringsverket att betrakta som rättssäker. När kvaliteten är bristfällig är det inte säkert att det enskilda ärendet behandlats på ett rättssäkert sätt och att rätt beslut fattats.

#### *Acceptabel kvalitet i beslut och beslutsunderlag*

- Havandeskapspenning
- Sammanträffande av förmåner enligt 17 kap. 1 § AFL

*Bristfällig kvalitet i beslut och beslutsunderlag*

- Assistansersättning
- Förhöjd tandvårdsersättning
- Förtidspension/sjukbidrag
- Manuella barnbidrag

Under 2001 gjordes den fördjupade ärendegranskningen hos elva försäkringskassor. Ovannämnda sex förmåner var dock inte aktuella hos alla. Nedanstående tabell visar hur bedömningskriterierna fördelade sig på de elva försäkringskassorna respektive förmånsslag.

|                             | <i>God</i> | <i>Acceptabel</i> | <i>Bristfällig</i> |
|-----------------------------|------------|-------------------|--------------------|
| Assistansersättning         |            | 1                 | 4                  |
| Förhöjd tandvårdsersättning |            |                   | 6                  |
| Förtidspension/sjukbidrag   |            | 1                 | 10                 |
| Havandeskapspenning         |            | 4                 | 2                  |
| Manuella barnbidrag         |            | 1                 | 4                  |
| Sammanträffande av förmåner | 3          | 5                 | 3                  |

Tillsynen ger även i år en indikation på att det dels finns regionala skillnader i kvaliteten i beslut och beslutsunderlag dels att det finns skillnader i vissa förmånsslag som beror på om personen är man eller kvinna. Detta innebär att tillämpningen inte alltid kan anses vara likformig. Riksförsäkringsverket *anser* att detta är allvarligt. Den enskilde måste kunna lita på att ärendet hanteras lika oavsett var i landet handläggningen sker och oavsett om det handlar om en man eller en kvinna.

Riksförsäkringsverket utövar inte tillsyn över samma förmåner varje år och det är därför inte möjligt att jämföra resultaten från årets tillsyn med tidigare års resultat fullt ut. Handläggningen av assistansersättningen granskades dock även 1999. En jämförelse visar att det skett en förbättring framförallt av tillämpningen av förvaltningslagens bestämmelser. Till exempel stämmer beslutsformuleringen i SFN-protokollet överens med underrättelsen om beslut i nittiosex procent av de granskade ärendena. Motsvarande siffra för 1999 var sjuttiosex procent. Riksförsäkringsverket *anser* dock att det fortfarande finns stora brister i beslutsunderlagen vilket innebär en risk för felaktiga beslut.

Även i år har försäkringskassorna genomfört olika insatser för att förbättra kvaliteten i handläggningen. Det har exempelvis handlat om utbildning för att



förbättra dokumentationen i ärenden och inrättande av särskilda kvalitetskontrollgrupper. Några försäkringskassor har haft riktade insatser för att förbättra kvaliteten i sjukpenningärenden och ärenden om sjukpenninggrundande inkomst. Inom en del försäkringskassor har handläggningen av ett visst eller vissa ärendeslag koncentrerats till ett eller fåtal platser.

Riksförsäkringsverkets systematiska tillsyn enligt det så kallade tillsynsprogrammet har nu pågått i tre år. Ett genomgående resultat är att beslutsunderlagen är bristfälliga. Detta ökar risken för att besluten ska bli fel. Riksförsäkringsverket *anser* att försäkringskassorna bör fortsätta sina insatser för att förbättra kvaliteten i ärendena. Inriktningen bör vara att handläggningen ska göras rätt från början.

## Särskilda tillsynsinsatser

Riksförsäkringsverket har undersökt hur samrådet i rehabiliteringsärenden fungerar. Riksförsäkringsverket *anser* att denna granskning visar att samrådet mellan den försäkrade och försäkringskassans handläggare fungerar bra. Mer om undersökningens resultat framgår av bilagan.

Ett viktigt kvalitetsmått är hur lång tid det tar att handlägga ett ärende. Riksförsäkringsverkets granskning visar att den viktigaste orsaken till variationen i genomströmningstider är en ledning som aktivt arbetar för att korta tiderna och som stöttar handläggarna i detta arbete. Ytterligare en viktig orsak är informations- och besökspolicies påverkan på kvaliteten på ansökningshandlingarna. Undersökningen visar också att det inte finns något samband mellan antal beslut per årsarbetare och genomströmningstid samt att långa genomströmningstider inte observerats ge högre kvalitet.

## Försäkringskassornas kvalitetskontroll

Försäkringskassornas kvalitetskontroll för 2001 visar att kvaliteten varierar mellan de olika förmånerna. Över riksmålet att nittioåtta procent av alla ärenden ska handläggas korrekt hamnar exempelvis förmåner som är föremål för kvalitetssäkring före beslut och förmåner inom handikappområdet. Under hamnar exempelvis dagersättningsärendena och arbetsskadelivränta. Lägst ligger sjukpenning. En jämförelse av resultaten av kvalitetskontrollen och resultaten i tillsynen visar att tillsynen redovisar en högre andel ärenden med fel beslut eller brister i beslutsunderlagen. Delvis beror detta på att man i tillsynen gör en fördjupad granskning av kvaliteten i ärendet.

Riksförsäkringsverket har tagit fram ett nytt kvalitetsbedömningsinstrument (Qben II) som motsvarar de rekommendationer som lämnats av Riksrevisionsverket. Systemet ger möjlighet att över året göra statistiskt säkerställda urval i varje försäkringskassa, redovisa utförd ärendegranskning och ta ut resultatsammanställningar. I det första skedet omfattar systemet 20 förmåner. Det som mäts är om beslutsunderlaget är tillräckligt, om beslutet är rätt och om verkställigheten är korrekt.

## **Justitieombudsmannens kritik**

Bland de ärenden som Justitieombudsmannen (JO) avgjort och där JO uttalat kritik under åren 2000 och 2001 finns det klagomål som rör de förmåner som nu granskats. Mellan de aktuella åren kan en liten ökning av antalet ärenden om förtidspension/sjukbidrag konstateras. När det gäller alla ärenden inom socialförsäkringsområdet där JO uttalat kritik har dock antalet sjunkit kraftigt från 25 procent år 2000 till 14 procent 2001.

Den vanligaste orsaken till JO:s kritik är även för 2001 att handläggningstiden varit lång. I den mån klagomålet gått att knyta till en viss förmån har det visat sig att arbetsskadelivränta och sjukpenning är vanligast förekommande. När det gäller arbetsskadelivränta kan dock konstateras att antalet ärenden halverats jämfört med året innan medan klagomål om sjukpenning-ärenden ökat något.

JO har genomfört inspektioner hos tre försäkringskassor under 2001. JO:s sammanfattande synpunkter varierar mellan ett mycket positivt intryck av försäkringskassans verksamhet till att uppmärksamma mycket allvarliga brister i försäkringskassans verksamhet avseende bland annat handläggningstider.

## Tillsynsresultat per förmån

### Assistansersättning

Riksförsäkringsverket har granskat 646 beslut och beslutsunderlag från första tertialen 2001 varav 344 beslut avsåg män och 302 kvinnor. Samma kvalitetsbedömningsinstrument användes som vid tillsynsinsatsen 1999.

Riksförsäkringsverket har funnit att försäkringskassans hantering av assistansersättning fortfarande är bristfällig. Andelen ärenden där besluten bedömts vara korrekta har dock ökat sedan 1999; från 76 procent till 80,5 procent. Detta är också en trend som kommit fram från många av försäkringskassornas egna kvalitetssäkringar.

Av de granskade besluten har cirka 4 procent bedömts vara felaktiga jämfört med cirka 2 procent för två år sedan. I cirka 15 procent av besluten har det funnits sådana brister i beslutsunderlagen att det inte kunnat avgöras om beslutet varit riktigt eller inte. I 1999 års granskning var motsvarande siffra cirka 22 procent. Bristerna i handläggningen har främst gällt utredning och bedömning av behovet av personlig assistans i den dagliga livsföringen.

En tydlig förbättring har skett i hanteringen av bestämmelserna inom förvaltningsrätten. Till exempel finns överensstämmelse i beslutsformuleringen mellan SFN-protokoll och underrättelsen om beslut i 96 procent av ärendena jämfört med 76 procent i den föregående granskningen.

Av besluten som gällde män bedömdes 85 procent vara riktiga. Motsvarande siffra för kvinnorna var 75,5 procent. Skillnaden mellan könen märks främst när det gäller bedömningen av om utredningen är tillräcklig eller ej. För männens del bedömdes utredningen tillräcklig i 83 procent av ärendena och för kvinnorna i 72 procent. Resultaten indikerar att män och kvinnor inte behandlas lika men det går inte att av dessa resultat dra någon närmare slutsats om orsaken.

Även vid denna tillsynsinsats finns en tendens till att bedömningen av behovet av personlig assistans varierar mer än vad som kan anses acceptabelt mellan försäkringskassorna. Riksförsäkringsverket konstaterar dock att skillnaden mellan ytterlighetsvärdena minskar. Skillnaden mellan den försäk-

ringskassa som beviljar flest antal assistanstimmar och den försäkringskassa som beviljar minst antal timmar har sjunkit från cirka 45 timmar 1999 till cirka 34 timmar 2001 per ersättningsberättigad och vecka.

Riksförsäkringsverket bedömer att tillämpningen inte kan betraktas som likformig i landet. Resultatet av denna tillsynsinsats innebär att handläggningen inte kan betraktas som rättssäker.

Från den 1 januari 2001 får den som uppbär assistansersättning före 65-årsdagen behålla ersättningen även efter fyllda 65. De som tidigare blivit av med ersättningen vid fyllda 65 år kan efter ansökan få tillbaka ersättningen från 2001. Riksförsäkringsverket tillsyn har visat att tillämpningen av dessa nya regler har fungerat bra.

Tillsynen har visat att det finns oklarheter i lagstiftningen och att man upplever en hel del tillämpningssvårigheter. Riksförsäkringsverket har därför till regeringen lämnat förslag till ändringar i regelverket om assistansersättningen. Ett förslag handlar om att ta bort den obligatoriska omprövningen efter två år och ersätta den med en bedömning av behov av efterkontroll. Riksförsäkringsverket kommer under 2002 att färdigställa en ny vägledning och allmänna råd med syftet att få en tydligare normering i ärendeslaget.

## **Förhöjd tandvårdsersättning**

Riksförsäkringsverket har sammantaget kontrollgranskat 120 beslut vid sex allmänna försäkringskassor. Tillsynen har huvudsakligen bedrivits under våren 2001. De ärenden som granskats har avsett beslut om förhandsprövning avseende förhöjd ersättning enligt 9 och 13 §§ i förordningen om tandvårdstaxa. Tillsynen omfattade även tillämpningen av förvaltningslagen.

Riksförsäkringsverket har funnit att kvaliteten i handläggningen är bristfällig. Ungefär 75 procent av de beslut som granskats bedömdes vara rätt. Cirka 16 procent av besluten bedömdes vara felaktiga. Felen berodde huvudsakligen på att Försäkringskassan inte uppmärksammat att ärendena var efterhandsprövningar som inte får beviljas utan särskild prövning enligt 21 § förordningen om tandvårdstaxa.

I genomsnitt påvisade försäkringskassorna bristfälliga beslutsunderlag i drygt 10 procent av ärendena. I cirka 9 procent av de granskade ärendena var beslutsunderlagen så knapphändiga att det inte var möjligt att avgöra om beslutet var riktigt eller felaktigt.

I ungefär hälften av de granskade ärendena har det inte klart dokumenterats hur Försäkringskassan kommit fram till att den försäkrade har ett långvarigt och väsentligt ökat tandvårdsbehov, vilket är en av förutsättningarna för förhöjd ersättning. Försäkringstandläkarens och försäkringsläkarens yttranden var i de flesta fall knapphändiga. Det framgår till exempel inte hur försäkringstandläkaren respektive försäkringsläkaren kommit fram till sitt ställningstagande i det enskilda fallet. I flera fall fanns inte beskrivet vad som legat till grund för försäkringstandläkarens respektive försäkringsläkarens bedömning vad avser sambandet mellan det långvariga och väsentligt ökade tandvårdsbehovet och en långvarig sjukdom eller funktionshinder.

Med undantag av ett fåtal fall uppvisar försäkringskassorna goda resultat i fråga om motivering av beslut. Riksförsäkringsverket har också funnit att samtliga försäkringskassor har god kvalitet när det gäller skyldigheten att kommunicera med berörda parter.

Riksförsäkringsverket bedömer att de brister som kommit fram i denna tillsyn medför att handläggningen inte kan anses som likformig och rättssäker. Med anledning av den bristfälliga kvaliteten utfördes under hösten uppföljningsbesök hos fyra försäkringskassor. Tre av försäkringskassorna uppvisade bristfälliga resultat medan en försäkringskassa betydligt förbättrat sin kvalitet i ärendehantering.

## **Förtidspension/sjukbidrag**

Riksförsäkringsverkets granskning har omfattat 793 ärenden om förtidspension/sjukbidrag under fjärde kvartalet 2000.

Riksförsäkringsverket har funnit att kvaliteten i handläggningen är bristfällig. Besluten bedömdes vara riktiga i 68 procent av fallen och felaktiga i knappt 2 procent, vilket motsvarar cirka 15 600 respektive cirka 450 förtidspensions-/sjukbidragsärenden under den undersökta perioden. Den vanligaste anledningen till fel beslut var att den försäkrade beviljats förtidspension när underlaget endast styrkte sjukbidrag eller motsatsen. En annan vanlig anledning var att den beslutade nivån bedömdes vara för hög eller för låg.

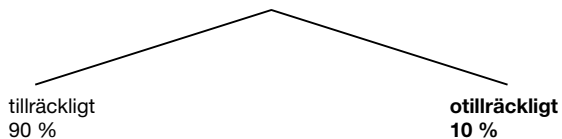
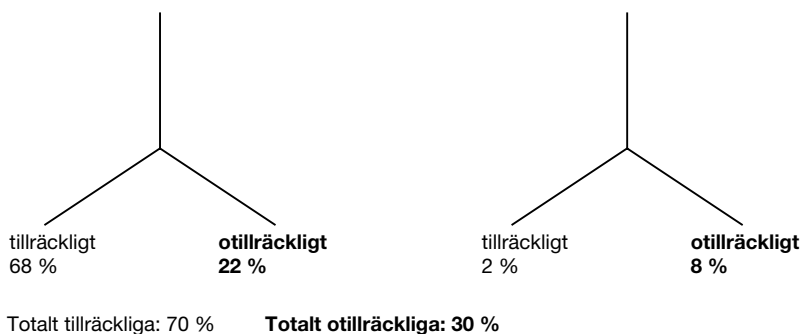
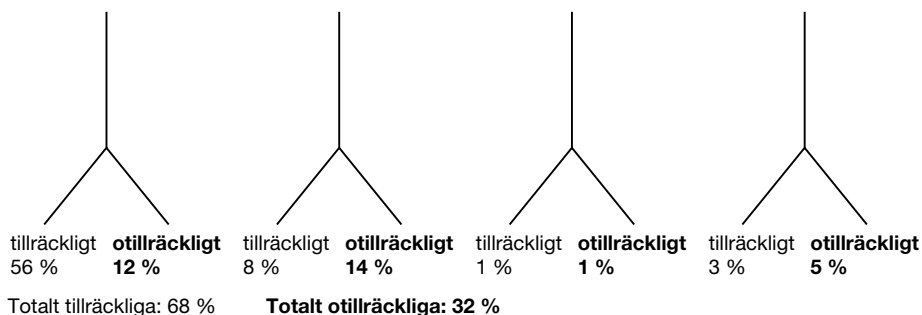
I 30 procent av ärendena kunde riktigheten i besluten inte bedömas på grund av brister i beslutsunderlagen. Bristerna fanns i de medicinska underlagen, i utredningarna om arbetsförhållanden/utbildningsbakgrund m.m. och i redovisningen om rehabilitering. Utredningarna om sociala förhållanden höll dock förhållandevis god kvalitet.

Riksförsäkringsverket har också konstaterat att det finns en tendens till att beslutsunderlagen för kvinnor oftare bedömdes vara tillräckliga jämfört med beslutsunderlagen för män. Skillnaden var dock inte signifikant.

Riksförsäkringsverket bedömde att försäkringskassan i 18 procent av ärendena inte tagit ställning till förutsättningarna för och behovet av rehabilitering trots att detta borde gjorts. I ytterligare 5 procent av ärendena har ställning tagits till rehabiliteringsbehovet för sent i ärendet. Resultatet motsvarar cirka 4 700 respektive 1 700 ärenden.

I 3 procent av ärendena där den försäkrade beviljats/tillerkänts pension har Riksförsäkringsverket dessutom bedömt att ärendet sannolikt skulle kunnat sluta på annat sätt än med förtidspension/sjukbidrag. I 24 procent av förtidspensions-/sjukbidragsärendena fanns dock inte tillräcklig utredning för att göra en sådan bedömning. Enligt Riksförsäkringsverkets bedömning går det inte att utesluta att sammantaget cirka 6000 beslut om förtidspension/sjukbidrag under fjärde kvartalet år 2000 skulle ha kunnat förhindras om kassan tidigare i ärendet vidtagit olika åtgärder.

I 58 procent av totala antalet ärenden hade beslutet om förtidspension/sjukbidrag föregåtts av en sjukskrivningsperiod som varat minst sex månader. I dessa ärenden har Riksförsäkringsverket granskat kvaliteten på beslutsunderlaget vid det första beslutet om att betala ut sjukpenning och beslutsunderlaget för utbetalning av ersättning efter sex månaders sjukskrivning. Resultatet av denna granskning framgår av följande figur.

**Första bedömningen av rätten till sjukpenning****Bedömning på dag 180****SFN-underlagen**

Av ovanstående figur framgår att 56 procent av de ärenden som föregåtts av en sjukperiod som varat mer än 180 dagar bedömdes vara tillräckligt utredda vid alla tre mättidpunkterna medan 5 procent var otillräckliga vid samtliga mättidpunkter vilket motsvarar cirka 7 500 respektive cirka 700 ärenden under fjärde kvartalet år 2000. Vidare framgår att 19 procent bedömdes vara otillräckligt utredda vid såväl 180 dagars sjukskrivning som vid SFN-prövningen vilket motsvarar cirka 2 500 ärenden.

Bristerna i underlagen vid den första utbetalningen av sjukpenning fanns framför allt i de medicinska underlagen och i utredningarna om arbetsförhållanden/utbildningsbakgrund m.m. I de ärenden som bedömdes vara otillräckligt utredda vid sex månaders sjukskrivning fanns, förutom ovan redovisade brister också brister i redovisningarna av de sociala förhållandena.

Vid pensionsprövningen återfanns bristerna i beslutsunderlagen framförallt i de medicinska underlagen, i redovisningen av arbetsförhållanden kompetens och i redovisningen av rehabiliteringsåtgärder. Däremot fanns vid pensionsprövningen förhållandevis få brister i redovisningarna av sociala förhållanden.

Riksförsäkringsverket har i samtliga förtidspensions-/sjukbidragsärenden granskat tillämpningen av vissa av förvaltningslagens regler. I sammanlagt cirka en tredjedel av de granskade ärendena fanns det en eller flera brister i hur kassan utformat beslutet respektive underrättelsen om beslutet till den försäkrade. I cirka 7 procent av ärendena gick det inte på ett entydigt sätt att utläsa från vilken månad den försäkrade tillerkänts pension på grund av att beslutsmeningen i protokollet var felaktigt utformad. I cirka 15 procent av ärendena var den justerade protokollsanteckningen från SFN inte redovisad på ett riktigt sätt i underrättelsen till den försäkrade. Riksförsäkringsverkets granskningsresultat överensstämmer med de iakttagelser som JO redovisat och riktat kritik emot vid ett flertal tillfällen.

Riksförsäkringsverket har också i varje ärende bedömt om utrednings- och handläggningstiden var rimlig. I 37 procent av ärendena var den alltför lång i förhållande till ärendets beskaffenhet. Detta motsvarar drygt cirka 8 500 ärenden. I 40 procent av de granskade ärendena, vilket motsvarar drygt 9 000 ärenden översteg handläggningstiden sex månader. I 17 procent av dessa fall bedömdes dock att handläggningstiden var rimlig i förhållande till ärendets beskaffenhet.

Riksförsäkringsverkets granskning har utförts med den beslutande försäkringskassans utredning i respektive ärende som grund. Verket utesluter inte att det i ett antal ärenden kan ha funnits förhållanden som om de varit kända, utredda och dokumenterade av försäkringskassan hade kunnat påverka bedömningen av den försäkrades rätt till ersättning. Att ärenden inte utreds i tillräcklig omfattning skulle enligt Riksförsäkringsverket kunna vara en av flera möjliga förklaringar till att det föreligger regionala olikheter i antalet/andelen beviljade och tillerkända förtidspensioner/sjukbidrag. Eftersom en så stor andel av ärendena inte är tillräckligt utredda kan Riksförsäkringsverket inte dra några slutsatser om likformigheten i tillämpningen.



Riksförsäkringsverket har på en konferens för samtliga kassor presenterat tillsynsresultaten och bl.a. lyft fram och diskuterat ett antal felaktigheter i handläggningen som Riksförsäkringsverket uppmärksammat vid granskningen.

## Havandeskapspenning

Riksförsäkringsverket har granskat 1109 beslut om havandeskapspenning på grund av fysiskt påfrestande arbete. Urvalet har gjorts utifrån de anmälningar som gjorts under de första tio månaderna under år 2000. Anmälningar på grund av risker i arbetsmiljön ingick inte eftersom de var så få under denna tidsperiod.

Riksförsäkringsverket bedömer att kvaliteten i handläggningen av havandeskapspenning är acceptabel. I handläggningen av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i havandeskapspenningärendena finns det dock brister. Tillsynsresultaten av kvaliteten i handläggning av havandeskapspenning är något sämre än resultaten av Försäkringskassornas kvalitetskontroll.

Granskningen visar att besluten är rätt i 92 procent av de granskade ärendena där det finns ett fullständigt beslutsunderlag. De beslut som bedömts vara felaktiga gäller främst ärenden där kvinnans arbetsuppgifter i sig inte har bedömts vara tillräckligt fysiskt påfrestande och kvinnan inte har angett några särskilda besvär.

Förvaltningslagens regler om kommunikering har följts i 98 procent av ärendena. Kommunikering i SGI-ärenden har gjorts i 97 procent av ärendena där det bedömts vara aktuellt.

I alla ärenden finns utlåtande från arbetsgivare (eller motsvarande) som styrker att arbetsgivaren prövat möjligheten till omplacering men inte kunnat placera om kvinnan till annat lättare arbete.

I 6 procent av ärendena saknas en tydlig beskrivning av den sökandes arbetsuppgifter vilket är en förutsättning för att kunna bedöma arbetsförmågans nedsättning i förhållande till arbetsuppgifternas art. Av underlagen i dessa ärenden framgår att det finns arbetsmoment som uppfyller kriteriet för fysiskt krävande arbete. Det saknas dock uppgifter om i vilken omfattning och med vilken regelbundenhet de fysiskt krävande momenten utförs. Riksförsäkringsverket bedömer att rätt till havandeskapspenning föreligger i de flesta ärendena men eventuellt i mindre omfattning än den beslutade.

I tillsynen har även handläggningen av SGI granskats i de ärenden där ersättning har betalats ut (831 ärenden). Här visar resultaten på brister främst genom att det inte framgår av ärendena vilka ställningstaganden till inkomsten som har gjorts.

Idag ges möjlighet att i fri text, på blanketterna Ansökan och Utlåtande om omplacering, beskriva de specifika arbetsförhållandena som påverkar kvinnans förmåga att fortsätta sitt arbete under slutet av graviditeten. Tillsynen har visat att blanketterna inte alltid fyller den funktion som avses och Riksförsäkringsverket har därför påbörjat ett arbete med revidering av dessa.

I granskningen av ärenden som omfattar fysiskt påfrestande arbetsuppgifter har Riksförsäkringsverket uppmärksammat ärenden där kvinnan har haft ett sådant arbete som eventuellt skulle ha kunnat medföra särskild risk för fostret eller havandeskapet. Det framgår dock inte av ärendena att Försäkringskassan har uppmärksammat detta. Det framgår inte heller att Försäkringskassan informerat om Arbetsmiljöverkets föreskrifter och att det är kvinnans arbetsgivare som ensam är ansvarig för bedömningen av eventuella risker som kvinnan kan bli utsatt för i sitt arbete. Riksförsäkringsverket kommer att ta upp denna fråga i arbetet med vägledning och allmänna råd om havandeskapspenning.

## **Manuella barnbidrag**

Riksförsäkringsverket har inom ramen för sin tillsyn granskat 905 beslut om barnbidrag som är manuellt handlagda. De granskade besluten är fattade under januari och februari 2001. Drygt 80 procent av ärendena rör ut-/inflyttning eller ut-/inresa till nytt land. I 17 procent av samtliga ärenden är förordning 1408/71 tillämplig. Cirka 90 procent av bidragsmottagarna är kvinnor.

Bedömningen i manuella barnbidragsärenden fordrar kunskap om fyra olika regelverk. Dessa är förordningen 1408/71, nordiska konventionen om social trygghet, socialförsäkringslagen och barnbidragslagen.

Riksförsäkringsverket bedömer att kvaliteten i Försäkringskassans handläggning är bristfällig. Granskningen visar att 88 procent av de granskade besluten är riktiga. I 9 procent av ärendena finns sådana brister i beslutsunderlagen att det inte går att bedöma om ärendena är rätt bedömda. I 3 procent av ärendena har fel beslut fattats. Andelen riktiga beslut är något högre för de bidragsmottagare som är kvinnor, 89 procent, jämfört med de som är män, 86 procent.

Granskningen av förvaltningslagens bestämmelser visar att det i 6 procent av beslutsunderlagen finns brister i dokumentationen, kommunikering och underrättelse om beslut.

Övriga brister i beslutsunderlagen är exempelvis uppgift om att bidragsmottagaren är vårdnadshavare för barnet. I så kallade in- och utflyttningsärenden finns brister när det gäller uppgifter om föräldrarnas sysselsättning i Sverige eller utomlands. En ytterligare brist gäller avsaknad av bedömning av vilket land som i första hand ska betala ut barnbidrag i de ärenden där förordning 1408/71 tillämpats. Det kan innebära att bidragsmottagare gått miste om eventuell tilläggsutbetalning.

Större delen av de granskade barnbidragsbesluten utgörs av s.k. in- och utflyttningsärenden. Enligt Riksförsäkringsverkets uppfattning finns bristande kunskaper i dessa ärenden när det gäller tillämpning av socialförsäkringslagen och förordning 1408/71. Riksförsäkringsverket kommer att genomföra en utbildningskonferens i dessa regelverk under hösten 2002.

## **Sammanträffande av förmåner enligt 17 kap. 1 § AFL**

Inom ramen för Riksförsäkringsverkets tillsyn har 2 121 ärenden om sammanträffande av förmåner granskats. Urvalet har gjorts utifrån nybeviljade ärenden om förtidspension under andra kvartalet 2000 där pensionen beviljats retroaktivt.

Riksförsäkringsverket har funnit att kvaliteten får bedömas som acceptabel. Andelen rätt beslutade ärenden uppgår till 95 procent. I de fall ett ärende har bedömts vara felaktigt kan detta bero på att förutsättningar för samordning saknas eller att samordningen har skett för ofullständig eller felaktig tidsperiod. Det kan också förekomma direkta räknefel.

Generellt är det så att om en felaktighet har gjorts så blir det felaktigt utbetalda beloppet stort eftersom ersättningen avser en retroaktiv tidsperiod och pensionsbeloppet per månad uppgår till stora belopp. Spännvidden i det felaktiga utbetalda beloppet är från cirka 100 kr till cirka 35 000 kr.

När det gäller beslutsunderlagen har de bedömts tillräckliga i 94 procent av antalet granskade ärenden. Exempel på brister i beslutsunderlagen kan gälla att kassan inte har tillvaratagit impulser som har funnits på exempelvis ansökningsblanketten om pension. En annan brist gäller att beslutsunderlaget inte omfattar hela den tid som omfattas av det retroaktiva beslutet. I några ärenden finns det också i efterhand gjorda ändringar som ej har dokumenterats.

Riksförsäkringsverket bedömer att tillämpningen av bestämmelserna i förvaltningslagen är acceptabel. De brister som har noterats gäller i första hand kravet på kommunikering. En annan iakttagelse som har gjorts gäller brister i beslutsmotiveringarna. Det är exempelvis inte alltid som hänvisning görs till relevanta paragrafer.

## Samråd i rehabiliteringsärenden

Bakgrunden till den särskilda tillsynsinsatsen är uppgifter i betänkandet Rehabilitering till arbetet (SOU 2000:78) där det står att en av de viktigaste orsakerna till att den nuvarande lagstiftningen inte fungerar är att den misslyckats med att sätta individen i centrum. I utredningen slår man fast att individen både ska ha möjligheter, rättigheter och skyldigheter i en ny lagstiftning. Arenan för detta är ett välfungerande samråd mellan försäkringskassan och den försäkrade.

Resultatet av undersökningen bygger på svaren på enkäter som skickats dels till 2 400 försäkrade och dels till 100 rehabiliteringshandläggare/samordnare på försäkringskassorna. Riksförsäkringsverket har också intervjuat 17 försäkrade och 35 handläggare. De försäkrade är slumpvis utvalda bland de 24 000 som avslutade sin arbetslivsinriktade rehabilitering år 2000. Svarsfrekvensen var 60 procent för de försäkrade och 85 procent för handläggarna.

Resultatet av undersökningen visar att samrådet mellan försäkrade och handläggare för det mesta fungerar bra eller mycket bra. De flesta försäkrade, 76 procent (964 personer) och de flesta handläggarna 95 procent (81 personer) ansåg detta. Riksförsäkringsverkets intervjuer med försäkrade och handläggare bekräftar denna bild.

Undersökningen visar också att de försäkrade har stort inflytande på val av rehabiliteringsåtgärder. De flesta handläggarna liksom de flesta försäkrade ansåg att det var de försäkrade själva som styrde mest i rehabiliteringen.

Den vanligaste formen för kontakt är enskilt möte mellan handläggare på försäkringskassan och den enskilde. Ofta träffas de enskilt första gången och därpå i gruppdiskussion.

När samrådet fungerar dåligt beror det på bristande empati hos handläggaren enligt de flesta försäkrade. De flesta handläggarna anser istället att det beror på att den försäkrade inte är motiverad för rehabilitering och att avgörande för motivationen är om det finns tillgång till arbete eller inte.

Både handläggare och försäkrade anser att samrådet kan förbättras om handläggarna har mer tid för samtal, fler kontakter och uppföljning. Representanter för båda grupperna anser också att kompetensutveckling inom det beteendevetenskapliga området kan förbättra samrådet.

Riksförsäkringsverket anser att samrådet mellan försäkringskassans handläggare och de försäkrade fungerar bra men att det finns förbättringsområden. Handläggarna behöver kompetensutveckling för att de i ännu högre utsträckning ska kunna bemöta de försäkrade på ett lyhört och respektfullt sätt. De behöver också mer tid för fler kontakter och samtal med de försäkrade.