

Svar på ISF-rapport

Rapport – 2018:16 Förändrad styrning av och i Försäkringskassan, En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning

Sammanfattning av ISF:s rapport

I sin rapport beskriver Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) skiftet i regeringens styrning av Försäkringskassan från fokus på förtroende till rättssäkerhet och ett sjukpenningtal på 9,0 dagar. ISF för fram att regeringens styrning fått genomslag i Försäkringskassans interna styrning men också bidragit till oförutsägbara konsekvenser i hur handläggarna använder det bedömningsutrymme som lagen medger. Enligt ISF har det lett till att tillämpningen varierat över tid utan att några större regeländringar har genomförts. Förändringarna medför därför även att förutsägbarheten i försäkringen minskar för enskilda och externa aktörer. I förlängningen riskerar det äventyra rättssäkerheten, tilltron för socialförsäkringen och förtroendet för Försäkringskassan.

ISF ger inga rekommendationer men slutsatsen i rapporten är att det behövs en uthållig styrning av Försäkringskassan för att uppnå en långsiktigt låg och stabil sjukfrånvaro. Rättssäkerheten och förtroendet skulle då kunna stabiliseras över tid.

ISF konstaterar att regeringens ändrade styrning resulterar i nya uppdrag och återrapporteringskrav och skapar en återrapporteringskultur som riskerar att leda till ett minskat fokus på långsiktighet. Återrapporteringskulturen minskar utrymmet att bygga upp en stark profession som är väl förankrad i sjukförsäkringens helhet. ISF ser även en risk att historien upprepar sig och att pendeln riskerar att slå tillbaka i och med att regeringen enligt dem, nyligen ändrat fokus i sin styrning av myndigheten.

Försäkringskassans kommentarer

Försäkringskassan vill inledningsvis understryka att rapporten tar upp och analyserar en mycket angelägen fråga. Vi instämmer i rapportens viktigaste iakttagelse, nämligen att det förekommit en ryckighet i den interna och externa styrningen av Försäkringskassan. Styrningen påverkar tillämpningen av sjukförsäkringen och skadar förtroendet för såväl försäkringen som Försäkringskassan.

ISF skriver i inledningen av rapporten att de inte undersökt om rättssäkerheten har förändrats över tid. Trots det har flera medier och debattörer tolkat rapporten som att

rättssäkerheten skulle ha försämrats i och med att målet om 9,0 infördes. Att tolka hur rättssäkerheten inom sjukförsäkringen har förändrats över tid är komplicerat och förutsätter en djupare analys än den som görs i ISF:s rapport. Försäkringskassan kan ändå se indikationer på att kvaliteten i utredningar, bedömningar och beslut förbättrats under de senaste åren¹ som ett resultat av att Försäkringskassan ökat ansträngningarna att i varje ärende säkerställa att gällande lagstiftning följs. Vikten av att förstärka detta arbete är något som ISF själva lyft fram i flera tidigare rapporter.²

Variation i tillämpningen kan äventyra rättssäkerhet och förtroende över tid

Även om ISF inte uttalar sig om rättssäkerheten har förändrats, lyfts det fram i rapporten att variationen i tillämpningen *kan* äventyra rättssäkerheten över tid. Den bedömningen delar Försäkringskassan. Att sjukfrånvaron varierat kraftigt kan inte endast förklaras av förändringar i regelverket eller variationer i folkhälsan. Variationer av detta slag är inte bra för någon, medan en låg och stabil sjukfrånvaro är bra för alla – för samhället, för arbetsgivare och för den enskilde. Samtidigt är en låg och stabil sjukfrånvaro ingenting som endast Försäkringskassan kan ta ansvar för. Såväl arbetsgivare, hälso- och sjukvården och Försäkringskassan har ett ansvar för att sjukfrånvaron hålls på en låg och stabil nivå. Försäkringskassans bidrag är i första hand att se till att tillämpningen av sjukförsäkringen är rättssäker och transparent.

I rapporten lyfter ISF upp att det finns ett bedömningsutrymme kopplat till lagstiftningen inom sjukförsäkringen. Det finns en historisk bild av att bedömningsutrymmet är relativt stort och den som läser rapporten översiktligt kan lätt få intrycket att variationerna i tillämpningen ligger inom ramen för detta bedömningsutrymme. Försäkringskassan instämmer dock inte i en sådan slutsats. Försäkringskassans uppfattning är att en analys av regelverket om sjukförsäkring leder fram till att bedömningsutrymmet för den enskilde handläggaren oftast är starkt begränsat till följd av den praxis som vuxit fram samt kravet på att lika fall ska behandlas lika. Därför anser vi att variationerna som förekommit inte kan förklaras eller legitimeras av användning av det bedömningsutrymme som lagstiftningen anger. I och med att Försäkringskassan ökat fokus på rättssäkerhet och bland annat förstärkt vår utredningsmetodik är det mer rimligt att dra slutsatsen att Försäkringskassans nu aktuella beslut blivit mer korrekta.

Rättssäkerhet är grunden till hela Försäkringskassans uppdrag

Både tillämpning och samordning är lagkrav och en rättssäkerhetsfråga. Med rättssäkerhet i sjukförsäkringen menar vi därför såväl utredning och bedömning av rätt till ersättning som utredning och bedömning av behov av stöd för att sjukskrivna

¹ Antalet överklaganden har ökat av Försäkringskassans beslut vilket inneburit att vi och de försäkrade genom domstolsprövning fått utvärderat om de åtgärder vi vidtagit lett till att besluten blivit mer korrekta. Statistiken från domstolarna indikerar att så är fallet. Andelen avslagsbeslut som ändras av domstol har under en 10-årsperiod sjunkit från ca 25 procent till ca 14 procent. Vi kan också se att den regionala variationen kring riksnittet i sjukpenningtalet hälften så stor idag som under början av 2000 talet.

² En central slutsats i ISF kommenterar 2015:1 är exempelvis vikten av att Försäkringskassan visar trohet mot regelverket vad gäller rätten till sjukpenning och i synnerhet säkerställer prövningar enligt rehabiliteringskedjans tidsgränser. Resonemangen återfinns även i flera av ISF:s tidigare rapporter; 2011:4, 2011:5, 2011:17, 2014:1, 2014:21, 2014:22, 2014:24, 2015:5, 2017:9.



ska kunna återgå i arbete – det vill säga det så kallade samordningsuppdraget. Det är dock viktigt att bedöma rättssäkerheten i vårt beslutsfattande respektive stödet för sig. Det innebär att vi alltid måste säkerställa att våra beslut är korrekta och att oförmåga att lyckas med samordningen aldrig får leda till att vi fattar gynnande beslut trots att villkoren i försäkringen inte är uppfyllda. Grunden i Försäkringskassans uppdrag från regeringen har inte ändrats men helheten i uppdraget har förtydligats. Långsiktig legitimitet och förtroende måste byggas på att medborgarna litar på att myndighetsutövningen sker på ett rättssäkert sätt – det vill säga i enlighet med gällande lagstiftning.

En stabil och uthållig styrning kan bidra till en stabil sjukfrånvaro

Styrningen av sjukförsäkringen bör vara långsiktig, och i den styrningen är dialogen mellan Försäkringskassan och regeringen central för att prioriteringar ska kunna göras i rätt tid och korrigeringar kunna ske av oförutsedda konsekvenser. Försäkringskassan gör i detta sammanhang liksom ISF bedömningen att det finns en fara i om det skapas en återrapporteringskultur som fokuserar på aktiviteter och som riskerar minska utrymmet att bibehålla en stabil handläggning som är väl förankrad i sjukförsäkringslagstiftning. Försäkringskassan har tillit till den professionalitet och kompetens som finns inom myndigheten och kommer fortsätta stärka den. Vi tror att en långsiktig styrning där Försäkringskassan bidrar med kunskap om *hur* vägen till målet kan nås, kan bidra till att skapa en långsiktigt låg och stabil sjukfrånvaro.

Beslut i detta ärende har fattats av överdirektör Maria Rydbeck i närvaro av avdelningschef Ulrika Havossar, rättschef Mikael Westberg, avdelningschef Gabriella Bremberg, avdelningschef Sture Hjalmarsson och områdeschef Maria Ekengren, den senare som föredragande.

Maria Rydbeck

Maria Ekengren