

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2017:6 Försäkringskassans produktivitet och effektivitet 2016

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) bevakar kontinuerligt hur den administrativa effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen utvecklas. Fokus i denna rapport har varit kvaliteten och produktiviteten i handläggningen med särskilt fokus på sjukförsäkringen. I rapporten analyseras utvecklingen på Försäkringskassan de senaste åren med fokus på 2016.

Utifrån granskningen har ISF dragit följande huvudsakliga slutsatser:

- Minskad produktivitet (mätt i styckkostnad) 2016, men hög nivå i ett längre perspektiv.
- Svårt att göra en samlad bedömning av kvalitet.
- Förändring i styrningen av Försäkringskassan påverkar handläggning och resultat.
- Striktare bedömningar inom sjukförsäkringen ökar möjligheterna att nå regeringens mål för sjukpenningtalet.
- Snabba svängningar i bedömningsnivåer kan vara en risk för rättssäkerheten.
- De långa sjukfallen ökar.
- Längre handläggningstider för utredningskrävande förmåner och omprövningsärenden.
- Fortsatt positiv utveckling för förtroendet för Försäkringskassan.

Några rekommendationer till Försäkringskassan har inte lämnats i rapporten.

ISF:s rapport bygger i stor utsträckning på underlag från Försäkringskassans årsredovisningar de senaste åren, men i rapporten grupperas förmåner på ett annat sätt. Som Försäkringskassan framfört vid svar på liknande rapporter tidigare år är det därför naturligt att Försäkringskassan i stort delar de beskrivningar av produktivitets- och kvalitetsutvecklingen som ISF framför i rapporten och flera av de slutsatser och problemformuleringar som lyfts fram är relevanta att beakta i myndighetens fortsatta arbete. Mot bakgrund av detta kommenterar Försäkringskassan främst de slutsatser och kommentarer där myndigheten är av en annan uppfattning än ISF eller önskar att nyansera bilden som ges i rapporten.

Produktivitet

ISF konstaterar i rapporten att Försäkringskassans produktivitet, mätt som styckkostnad, minskade något under 2016, men att produktiviteten sett ur ett längre perspektiv är relativt hög. Den ökade styckkostnaden under 2016 är en följd av resursförstärkning inom sjukpenninghandläggningen dels för att klara det ökade inflödet av sjukfall, dels för att stärka kvaliteten. De ökade styckkostnaderna ger en negativ produktivetsutveckling, då antalet avslutade sjukfall inte ökat i motsvarande omfattning. Sjukpenningens storlek gör att dess produktivetsutveckling har en mycket stor påverkan på myndighetens produktivitet totalt sett.

I detta sammanhang skriver ISF att valet av prestationsmått, antalet avslutade sjukfall, 2016 kanske kan ifrågasättas då den bortre tidsgränsen inom sjukpenning togs bort under året och Försäkringskassan genom regeländringen ”gick miste om ett antal enkla avslut”. Försäkringskassan vill framhålla att de ärenden som avslutades i samband med att de försäkrade nådde maxtiden för sjukpenning ofta var svårbedömda och handläggningskrävande. Dessutom fick ofta dessa personer sjukpenning på nytt efter en period. Försäkringskassan ställer sig därför tveksam till att kalla dessa ärenden för ”enkla avslut”.

ISF diskuterar även val av prestationsmått i samband med redogörelse för produktiviteten inom barn- och familjeförmåner samt inom assistansersättning och menar att antal personer som uppbär förmånen skulle kunna användas. Inom Försäkringskassan pågår ett arbete med att se över prestationsmått som används där ISF:s synpunkter kommer att beaktas. Försäkringskassan noterar dock att det prestationsmått som normalt sett ska redovisas utgörs av volymer varor eller tjänster som kommit ut av verksamheten. Att använda antalet ersättningsberättigade som prestationsmått ställer sig därför Försäkringskassan tveksam till. Däremot kan antalet förmånsmottagare vara intressant att följa som kompletterande mått när utvecklingen av produktiviteten inom en förmån analyseras.

När det gäller produktivetsutvecklingen inom barn- och familjeförmånerna konstaterar ISF att huvudförklaringen till den positiva utvecklingen är automatisering och digitalisering av förmånerna inom området. Försäkringskassan delar denna uppfattning, men vill framhålla att den tydliga mål- och resultatstyrning på alla enheter även bidragit till den positiva utvecklingen.

Det mått som används för att följa produktivetsutvecklingen fångar inte kvalitetsförbättringar eller förändringar i handläggningen. Om exempelvis rättssäkerheten ökar till följd av en resurshöjning kan det tolkas som en negativ produktivetsutveckling. Därför ska måttet tolkas med försiktighet.

Förändrad styrning, striktare bedömningar och förändrade bedömningsnivåer

I rapporten konstaterar ISF att styrningen av Försäkringskassan förändrats mycket under de senaste två åren. Fokus har flyttats från att kundernas förtroende för Försäkringskassan ska öka, till att myndighetens verksamhet ska vara rättssäker, effektiv och präglad av god service. Styrningen har även fokuserat på ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro med mål om bland annat minskat sjuktal.

ISF menar att den förändrade styrningen inneburit stora förändringar inom framförallt sjukförsäkringsområdet. Styrningen har lett till en *striktare tillämpning*

av försäkringen för att minska sjuktalet vilket kan ses genom att exempelvis andelen avslag inom sjukpenning fördubblats mellan 2014 och 2016.

Försäkringskassan delar inte ISF:s uppfattning om att det handlat om en striktare rättstillämpning. Myndigheten har under de senaste åren fokuserat på att stärka den rättsliga kvaliteten i handläggningen. Genom rättsliga uppföljningar av sjukpenning och rehabiliteringsersättning har myndigheten identifierat att det förelegat brister i rättstillämpningen och att ersättning beviljats på otillräckliga beslutsunderlag. Den första rättsliga uppföljningen som visade detta kom sommaren 2014. Myndigheten har sedan dess bedrivit ett arbete för att förbättra den rättsliga kvaliteten och i mitten av 2015 kunde en viss förbättring av kvaliteten ses, bl.a. genom att fler bedömningar enligt rehabiliteringskedjan gjordes i tid. Försäkringskassan har också under våren 2016 utarbetat en samlad plan för att stärka sjukförsäkringshandläggningen. Myndigheten menar att den ökade andelen avslag beror på en *mer korrekt tillämpning* av lagstiftningen, snarare än på en striktare tillämpning. Att en högre andel avslag sker är sannolikt ett resultat av en kombination av myndighetens fokus på att förbättra kvaliteten (korrekt tillämpning) i handläggningen.

ISF framhåller vidare i rapporten att snabba förändringar i bedömningsnivåer inom sjukförsäkringen kan innebära en risk för rättssäkerheten i form av att tillämpningen över tid och mellan olika delar av Försäkringskassans verksamhet inte blir enhetlig och förutsägbar. ISF menar att en jämnare styrning från regeringens sida samt internt på Försäkringskassan sannolikt skulle öka möjligheten till likformig tillämpning. Försäkringskassan är positiv till långsiktiga mål och fokuserar på en jämn och långsiktig intern styrning. Myndigheten instämmer i att förutsägbarhet och enhetlighet är av stor vikt för rättssäkerheten och arbetar därför aktivt med att minska variationer i beslut.

Långa sjukfall

ISF menar i rapporten att det finns indikationer på att Försäkringskassans fokus på bedömningar vid nya ansökningar om sjukpenning samt vid tidsgränserna i rehabiliteringskedjan kan ha lett till att antalet sjukfall över två år ökar efter att den borte tidsgränsen för sjukpenning togs bort den 1 februari 2016.

Försäkringskassan menar att det finns flera förklaringar till att de långa sjukfallen ökat. Främst är detta en följd av det inflöde av ärenden som skedde för mer än två och ett halvt år sedan, under perioden 2013-2014. Dessa år var inflödet till sjukförsäkringen relativt högt, men har mattats av sedan hösten 2015.

En stor del av de långa sjukfallen är även så kallade ”återvändare” där det aktuella sjukfallet föregåtts av en eller flera perioder med sjukpenning, det vill säga antalet långa sjukfall (enligt sjukfallsstatistiken) hölls ner på grund av att de avslutades när tidsgränsen inom sjukpenning uppnåddes. Detta medförde att personer med långa sjukfall försvann ur sjukförsäkringen under tre månader och sedan återvände till sjukskrivning och startade ett nytt sjukfall.¹

¹ Se Försäkringskassans utgiftsprognos från februari 2016, där gör en korrigering av beståndet av långa sjukfall gjorts för att öka jämförbarheten över tid.

En annan förklaring till ökningen av långa sjukfall finns i flödet mellan sjukersättning och sjukpenning där övergången till sjukersättning har minskat markant sedan några år tillbaka.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Ann-Marie Begler i närvaro av avdelningschef Sture Hjalmarsson och chefscontroller Caroline Viper, den senare som föredragande.

Ann-Marie Begler

Caroline Viper