

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Svar på ISF:s rapport Produktivitet och kvalitet i socialförsäkringens administration 2005-2014

Inspektionen för socialförsäkring (ISF) tar i denna rapport ett bredare grepp om socialförsäkringsadministrationens förvaltningskostnader, produktivitet och kvalitet än vad som tidigare har gjorts. Förutom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ingår även administrationen av AP-fonderna och premiepensionsfonderna liksom Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens verksamhet med att beräkna den pensionsgrundande inkomsten (PGI) och att driva in avgifter.

### Frågor och syfte

Syftet med rapporten är att utvidga perspektivet jämfört med tidigare granskningar och att lägga till ytterligare år i analysen. Granskningen omfattar därför även delar av administrationen som ligger utanför Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det innebär att fokus inte är lika inriktat på Försäkringskassan som det varit i tidigare rapporter. För försäkringskassans del innehåller rapporten främst sådant som presenterats tidigare i rapporter och skrivelser från ISF. Tidsperspektivet är dock längre denna gång.

*Granskningens fokus är följande frågor:*

- Hur har produktivitet och kvalitet utvecklats i socialförsäkringens administration som helhet?*
- Hur har produktivitet och kvalitet utvecklats i de olika verksamheterna som tillsammans utgör socialförsäkringens administration?*

I föreliggande svar på ISF:s rapport begränsas kommentarerna till den del som behandlar Försäkringskassans förmåner.

### Övergripande synpunkter

I de avslutande kommentarerna i rapporten konstaterar ISF att det är lätt att få ett intryck av att det finns svårigheter för regeringen att styra myndigheternas förvaltningskostnader för att åstadkomma besparingar i stadsbudgeten. En iakttagelse i sammanhanget som ISF framför är att de förhoppningar om kostnadsminskningar och indirekt även produktivitetsökningar som fanns när

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bildades inte helt har infriats. I Försäkringskassans fall konstaterar ISF att storleken på förvaltningsanslaget har varit ett återkommande bekymmer i dialogen mellan myndigheten och regeringen.

Försäkringskassan instämmer i att förhoppningar om kostnadsminskningar inte helt har infriats. Det är emellertid viktigt att påpeka att de tillskott till förvaltningsanslaget som regeringen beviljat har gällt särskilda satsningar inom sjukförsäkringen, extra medel till reformer och regeländringar. Tillskotten har också varit en följd av volymökningar för förmåner i socialförsäkringen.

Det pågående arbetet i Försäkringskassan med de ”strategiska initiativen” och annat utvecklingsarbete syftar till att i framtiden förbättra myndighetens effektivitet. Följande initiativ kan särskilt framhållas:

**Minska väntetiderna i kundcenter:** Initiativet samordnar Försäkringskassans insatser för att öka tillgängligheten och korta väntetiderna i kundcenter.

**Förstärkt helhetsgrepp över utveckling för ökad effekthemtagning:** Initiativet samordnar Försäkringskassans insatser för ökad effekthemtagning, främst gällande besparingseffekter, i vår utvecklingsverksamhet.

**Utveckla och införa Försäkringskassans produktionssystem:** Initiativet samordnar Försäkringskassans insatser för att med effektiv styrning säkerställa effektiva flöden, hög kvalitet och god resursanvändning.

ISF framför också att frånvaron av tillförlitliga mått på om de beslut som myndigheten fattar i försäkringsärenden är korrekta är en stor brist i analysen.

Rapporten framhåller att produktivitetens utvecklingen är olika inom olika delar av socialförsäkringsadministrationen. De resurser som sparats på ökad produktivitet har dock enligt ISF i första hand använts för andra ändamål inom samma myndighet och inte till att minska totalkostnaden. Detta borde kunna visa sig som kvalitetsförbättringar framhålls vidare, men det är ofta svårt att påvisa sådana.

Försäkringskassan delar ISF:s syn att det finns många svårigheter förknippade med att ta fram tillförlitliga mått på om de beslut som myndigheten fattar i försäkringsärenden är korrekta. Ett grundläggande skäl är att det i slutändan är en domstol som avgör om ett visst beslut är korrekt enligt lagstiftningen. Ett annat är att av naturliga skäl kommer inte positiva beslut att granskas i samma omfattning som negativa beslut. Positiva beslut överklagas sällan. Dock har det allmänna ombudet på fått en förstärkt roll som framöver kommer att innebära fler överklaganden av positiva beslut och därmed ett ökat underlag i bedömningen av besluts kvaliteten.

En ny modell för systematisk kvalitetsutveckling inom Försäkringskassan, som syftar till att identifiera kvalitetsbrister och ge grund för åtgärder och utveckling har implementerats. En central komponent i modellen är den s.k. Väksten som bygger på att handlagda ärenden granskas utifrån ett antal områden, bland annat rörande om Förvaltningslagens krav uppfylls men även materiellt utifrån förmånslagstiftningen. Försäkringskassan anser att modellen på sikt kommer att förbättra besluts kvaliteten.

## Produktiviteten

Försäkringskassan vill angående det mått för produktiviteten som ISF använder och som också används av Försäkringskassans i årsredovisningarna framhålla att måttet inte tar hänsyn till eventuella kvalitetsförändringar i ärendehandläggningen. Det försvårar givetvis bedömningen av produktivitetsförändringar över åren. Kvaliteten består emellertid av ett stort antal komponenter som tillsammans kan beskriva kvalitetsnivån, vilket gör det svårt att väga in kvaliteten i ett produktivetsmått.

I rapporten konstateras att produktiviteten för hela socialförsäkringsadministrationen under perioden minskat med 7 procent som en följd av att produktionsvolymen minskat samtidigt som kostnaderna är i stort sett oförändrade.

Sett över hela mätperioden anges i rapporten att Försäkringskassans produktivitet har minskat med 4 procent. Minskningen beror på att produktionsvolymen minskat mer än kostnaderna. Från 2006 till 2011 minskade både produktionsvolym och kostnader kraftigt genom en minskad sjukfrånvaro i samhället. Även flytten av handläggningen av pensionsförmånerna från Försäkringskassan till den nybildade Pensionsmyndigheten minskade produktionsvolymen.

Som förklaringar till utvecklingen lyfter rapporten fram att produktiviteten har ökat för förmåner där handläggningen automatiserats men minskat i andra delar. Det noteras dock att Försäkringskassans produktivitet ökat de två senaste åren. Kostnaderna har varit i stort sett oförändrade men produktionsvolymen har däremot ökat.

ISF:s rapport bygger i stor utsträckning på underlag från Försäkringskassans årsredovisningar för de aktuella åren. Det är därför naturligt att Försäkringskassan delar den beskrivning av produktivitetsutvecklingen som framför i rapporten.

Försäkringskassan vill dock framhålla att produktivitetsutvecklingen alltid måste betraktas i sitt sammanhang. Förändringar av produktiviteten kan ha sin grund i ändrade regelverk eller i utveckling av processerna som syftar till att höja kvaliteten i handläggningen. Minskad eller ökad produktivitet behöver alltså inte bero på förändringar i organisationens effektivitet.

Försäkringskassan delar i stort de beskrivningar av verksamheten som görs och konstaterar att många av de slutsatser och problemformuleringar som ISF pekar på har hög relevans i myndighetens fortsatta arbete.

Försäkringskassan delar ISF:s slutsats om att ökade insatser i sjukförsäkringen leder till att sjukfallen blir färre och att detta på kort sikt kan leda till en lägre produktivitet men att detta på längre sikt ger lägre försäkringskostnader och att detta i längden även bidrar till lägre förvaltningskostnader.

Rapporten framhåller automatiseringen av handläggningen inom tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning som huvudorsaker till produktivitetsförbättringen på senare år och inom dessa förmåner.

Försäkringskassan instämmer och kan lägga till att produktivitetsförbättringen innebär att en minskning med cirka 300 handläggare inom föräldraförmånerna har kunnat genomföras. Ett stort antal beslut har kunnat göras genom automatberedning. När det gäller myndighetens kostnader måste ändå påpekas att en inte oväsentlig del av de minskade kostnaderna i handläggningen har använts till de IT satsningar som möjliggjort automatiseringen. Det har därmed inte frigjorts så stora resurser i realiteten som ISF förefaller tro.

Produktivitetsminskningen inom assistansersättningen som redovisas i rapporten stämmer inte överens med Försäkringskassans redovisning. Det bör påpekas att som produktionsvolym används i rapporten antalet assistansmottagare istället för antalet beslut/utbetalningar som används i Försäkringskassans årsredovisning. För assistansersättningen är särskilda svårigheter förknippade med hur produktionsvolymen ska mätas. Försäkringskassan har i de senaste årsredovisningarna använt både antalet beslut och antalet utbetalningar men båda måtten har svagheter. Det gäller också måttet antalet assistansmottagare men det skapar möjligen en mer jämförbar tidsserie över åren. ISF förklarar utvecklingen med *”att det lagts resurser på att förhindra fusk och bedrägerier inom förmånen. Den största styckkostnadsökningen inträffade 2012, vilket i Försäkringskassans årsredovisning bland annat förklaras med en ökad kontroll av tidsredovisningar och räkningar i handläggningen. En annan förklaring är troligen att Högsta förvaltningsdomstolen 2009 kom med ett avgörande som innebar krav på en tydligare bedömning och beskrivning av vart och ett av de grundläggande och av de övriga behoven. Detta har i sin tur bidragit till grundligare och därmed mer resurskrävande utredningar”*.

Försäkringskassan delar ISF:s syn att ökade resurser lagts på att förhindra fusk och bedrägeri inom assistansersättningen samt för att göra tydligare behovsbedömningar. De senaste åren har dock förvaltningskostnaderna sjunkit något både i absoluta tal och i relation till de under samma år ökande försäkringsutgifterna för assistansersättning. Mot den bakgrunden anser Försäkringskassan att det kan vara önskvärt att istället satsa mer resurser på handläggningen av förmånen. En ökad produktivitet i handläggningen är, med hänsyn till försäkringsutgifternas utveckling, inte det som ska prioriteras högst när det gäller assistansersättningen.

### **Kvalitet**

Den andra faktorn som rapporten belyser är hur kvaliteten utvecklats i socialförsäkringens administration.

Det konstateras i rapporten att det är svårt att bedöma hur kvaliteten har utvecklats under mätperioden.

ISF framhåller områden där kvaliteten har förbättrats i Försäkringskassans verksamhet. Handläggningstiderna för många av Försäkringskassans förmåner har blivit kortare. En självklar kvalitetsförbättring under den tidsperiod som

undersökts är förenklade kontaktvägar, som är en följd av teknikutvecklingen inom IT-området. Hit hör ökade möjligheter för de försäkrade att till exempel göra ansökningar och kontrollera ett ärendes status via dator eller mobiltelefon. Vidare framhåller ISF att digitaliseringen på olika sätt gjort det enklare för de försäkrade att kontakta myndigheterna och kan vara en bidragande orsak till att både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har fått bättre betyg av de försäkrade i både sina egna och externa attitydundersökningar under senare år.

Men ISF menar att det är osäkert om kundnöjdheten är högre än vid mätperiodens början. En kvarstående brist i analysen av kvalitet är att det saknas tillförlitliga mått på hur besluts kvaliteten utvecklats. Inte heller i denna studie kan ISF svara på frågan om andelen korrekta beslut som myndigheterna fattar ökat eller minskat.

ISF skriver i rapporten om sjukförsäkringen ”att antalet negativa beslut i Försäkringskassans handläggning har minskat utan att antalet grundbeslut minskat i motsvarande omfattning innebär också att andelen negativa beslut har minskat. Vad minskningen i andelen negativa beslut beror på är också en komplexfråga. Som nämnts tidigare kan resursbrist vara en delförklaring. För en handläggare som har för mycket att göra är det enklare att bifalla en ansökan i tveksamma fall än att gå vidare och utreda om ansökan bör avslås. Men även Försäkringskassans fokus på kundnöjdhet kan ha spelat en roll. Det faktum att kundnöjdheten blir högre ju större andel positiva beslut som fattas kan också ha fått handläggarna att undvika avslag på ansökningarna i tveksamma fall”.

I Försäkringskassans arbete med att följa upp den rättsliga kvaliteten framkommer det att det finns en förbättringspotential, både när det gäller bedömningen av rätten till ersättning och när det gäller hur Försäkringskassan utreder den försäkrades rehabiliteringsbehov och samordnad rehabilitering. Försäkringskassan arbetar för att säkerställa kvalitet i de beslut som fattas. Som stöd för kvalitetsarbetet har, som nämnts inledningsvis, en ny modell för systematisk kvalitetsutveckling implementerats. Modellen syftar till att identifiera kvalitetsbrister och ge grund för åtgärder och utveckling.

Beslut i detta ärende/om detta yttrande har fattats av generaldirektör Ann-Marie Begler i närvaro av chefscontroller Caroline Viper och controller Jan Hedlin. Den senare som föredragande.

Ann-Marie Begler

Jan Hedlin