

Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen

Slutrapport

MISSIV

DATUM
2023-03-01
ERT DATUM
2021-05-27

DIARIENR
2021/121-5
ER BETECKNING
S2021/04616
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att granska Försäkringskassans genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen

Regeringen gav den 27 maj 2021 Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen.

Statskontoret lämnade en delrapport den 15 mars 2022. Nu slutredovisar vi uppdraget genom att överlämna rapporten *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen. Slutrapport (2023:6)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund, Jan Boström, föredragande, Magnus Medelberg och Jonas Thelander var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Jan Boström

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Vår analys av Försäkringskassans förändringsarbete	13
1.1	Sjukförsäkringen och problemen i handläggningen	13
1.2	Regeringens uppdrag och förväntningar	18
1.3	Det förändringsarbete som vi analyserar i denna rapport	18
1.4	Så har vi genomfört analysen	19
2	Slutsatser och förslag	25
2.1	Statskontorets förslag inför det fortsatta förändringsarbetet	25
2.2	Flera förutsättningar finns för genomslag, men analyserna har inte varit fullständiga	26
2.3	En stabil rättstillämpning kräver uthållighet	29
2.4	Ökat fokus på samordning, men hittills få konkreta förbättringar	30
2.5	Åtgärderna kan förbättra handläggningen, men flera risker behöver hanteras	31
2.6	God bild av problemen i uppföljningen och styrningen av handläggningen	36
3	Styrningen av förändringsarbetet	39
3.1	Sammanfattande iakttagelser	39
3.2	Förvaltningen av sjukförsäkringen ska utvecklas	40
3.3	Förnyelseprogrammet samordnar förändringsarbetet	45
3.4	Förhållandet till myndighetens övergripande styrning	49
4	Den rättsliga styrkedjan	53
4.1	Sammanfattande iakttagelser	53
4.2	Ett förstärkt rättsligt arbete	54
4.3	Rättsavdelningens uppdrag har renodlats	57
4.4	Ett nytt rättsligt stöd på avdelningarna	60
4.5	SF nationaliserar det rättsliga stödet	63
4.6	Ökad kunskap om utredningsskyldigheten	68

5	Ny indelning för handläggningen av sjukpenningärenden	71
5.1	Sammanfattande iakttagelser	71
5.2	Handläggningen ska organiseras i tre nationellt styrda verksamhetsområden	72
5.3	Inrättandet av den nya organisationen har påbörjats, men mycket arbete återstår	77
5.4	Hur den nya indelningen uppfattas i verksamheten	80
6	Samordningsuppdraget och ökad kunskap om psykisk ohälsa	89
6.1	Sammanfattande iakttagelser	89
6.2	Otydligt uppdrag, otydlig styrning och brist på kunskap	90
6.3	Arbete pågår för att utveckla arbetet med samordningsuppdraget	91
6.4	Arbetet med att förbättra kunskapen kring psykisk ohälsa har inletts	95
7	Indikatorer för att följa upp och styra tillämpning och samordning	99
7.1	Sammanfattande iakttagelser	99
7.2	Försäkringskassan ser över uppföljning och styrning	100
7.3	Modellen för att utveckla kvaliteten i ärendehandläggningen ses över	101
7.4	Förslag om ny metod för att redovisa rättslig kvalitet i årsredovisningen	103
7.5	Väksten blir åter ett lärandeinstrument	105
7.6	En ny modell för fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningar	105
7.7	De kvalitativa aspekterna är utmaningen i SF:s styrning av rätten till ersättning	107
7.8	En stabil och enhetlig tillämpning kräver en systematisk analys av variationer	110
7.9	Den externa redovisningen av samordningen är en utmaning	110
7.10	SF:s styrning av samordningsuppdraget ska bli mer kvalitativ	112
7.11	Den interna tillsynsfunktionen behöver samordnas med övrig uppföljning	113
	Referenser	117

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	123
2.	Metodbilaga	127

Sammanfattning

Försäkringskassan startade i början av 2021 ett förändringsarbete för att förbättra sin förvaltning av sjukförsäkringen. Ett övergripande syfte är att göra tillämpningen av sjukförsäkringen enhetlig och stabil över tid. Förändringsarbetet pågår och kommer att fortsätta under flera år. Statskontoret har i uppdrag att granska Försäkringskassans åtgärder. Vi delredovisade uppdraget i mars 2022 och slutredovisar det i denna rapport.

Tar sikte på viktiga utmaningar i handläggningen

Förändringsarbetet tar sikte på handläggningens stora problem. Försäkringskassan är mer öppen än tidigare med att rättstillämpningen har varierat över tid och att de saknar kunskap om i vilken utsträckning deras arbete bidrar till att personer får rehabiliterande insatser som är effektiva. Detta ger bättre förutsättningar för att på allvar ta itu med problemen.

Förändringsarbetet samspelar även med myndighetens övergripande styrning och det finns tydliga länkar till linjeorganisationen. Detta ger förutsättningar för att förändringsarbetet ska kunna få genomslag.

Analyserna har inte varit fullständiga

Försäkringskassan fattade redan i början av förändringsarbetet några viktiga beslut om åtgärder innan de hade tillgång till ett fullständigt beslutsunderlag. Vi kan inte se att myndigheten gjorde någon tydlig sammanvägd bedömning av vilka åtgärder som de skulle prioritera. Myndigheten borde till exempel grundligare ha analyserat om de i stället hade kunnat ge mer resurser till handläggningen.

Behöver vara uthålliga om stabilitet ska nås

Vi bedömer att det kan bli en utmaning för myndigheten att få till en stabil rättstillämpning med tanke på de stora svängningar som har varit under lång tid. Det är därför avgörande att myndigheten är uthållig.

En målbild och verksamhetsidé ska utgöra grunden för en mer stabil rättstillämpning framöver. Vi bedömer att åtminstone tre delar behöver finnas på plats för att Försäkringskassan ska kunna öka stabiliteten. För det första bör det vara tydligt vad som ska styra respektive inte styra tillämpningen. För det andra behöver verksamheten präglas av en god förvaltningskultur. För det tredje behöver Försäkringskassan ha ett uppföljningssystem som gör att myndigheten snabbt upptäcker och kan reagera på oönskade förändringar i rättstillämpningen.

Flera av åtgärderna kan förbättra handläggningen

Förändringsarbetet har inte hunnit påverka handläggningen i någon högre grad. Men vi bedömer att flera av åtgärderna kan leda till att handläggarna får bättre förutsättningar att handlägga ärenden rättssäkert och effektivt.

Försäkringskassan har förstärkt det rättsliga arbetet, bland annat genom att införa ett rättsligt stöd på alla försäkringsavdelningar. Chefer och specialister inom handläggningen bedömer att denna rättsliga förstärkning kan leda till en mer stabil rättstillämpning.

Avdelningen för sjukförsäkring omorganiserar så att deras verksamhet ska delas in efter karaktären på ärendena. Vi bedömer att det ger bättre förutsättningar att följa och styra kvaliteten i handläggningen. Det kommer också öka möjligheterna att freda resurser för arbetet med att samordna rehabiliteringsinsatser för enskilda personer. Det kan även bidra till att göra besluten om hur samordningen ska prioriteras mer strategiska eftersom besluten nu ska lyftas till en högre nivå inom myndigheten.

Försäkringskassan bedriver även andra arbeten för att komma till rätta med sedan länge kända problem inom sitt uppdrag med att samordna olika aktörers rehabiliteringsinsatser.

Försäkringskassan behöver hantera flera risker

Vi anser att Försäkringskassan behöver komma till rätta med den höga personalomsättning som finns inom Avdelningen för sjukförsäkring. Annars blir det svårt att få tillräckligt genomslag för åtgärderna.

I rapporten redovisar vi även risker som Försäkringskassan behöver vara uppmärksam på framöver. Till exempel anser långt ifrån alla chefer att de har tillräckliga kunskaper om den rättsliga förstärkningen för att kunna svara på frågor om den från medarbetare. Samarbetet mellan olika delar inom myndigheten kommer också behöva fungera väl om förstärkningen i slutändan ska bli ett bra stöd för handläggningen. Det kommer troligen krävas en hel del arbete för att få till ett sådant samarbete.

Det kan vidare bli fel, uppstå förseningar eller leda till dubbelarbete när ärenden inom Avdelningen för sjukförsäkring överlämnas mellan handläggare som arbetar med olika delar av handläggningen.

God bild av problem i uppföljning och styrning

Myndigheten har en god bild av problemen med uppföljningen och styrningen av handläggningen. Det vore till exempel bra att skilja bedömningen av rättslig kvalitet från internt lärande. Det är en tanke som redan finns inom Försäkringskassan. Effekterna av samordningsuppdraget kan precis som myndigheten är inne på inte enbart beskrivas med indikatorer. Det kommer att krävas utvärderingar med vetenskapliga metoder för att verkligen kunna säga något om effekterna.

Försäkringskassan saknar överblick över alla insatser som pågår inom myndigheten för att utveckla uppföljningen. Vi bedömer att myndigheten bör ta ställning till hur mycket resurser som ska läggas på uppföljning, vilka insatser som ska inrymmas och hur de ska komplettera varandra. Den tillsynsfunktion som har inrättats inom myndigheten bör ingå i det ställningstagandet.

1 Vår analys av Försäkringskassans förändringsarbete

Försäkringskassan startade i början av 2021 ett förändringsarbete med syfte att förbättra sin förvaltning av sjukförsäkringen. Statskontoret har i uppdrag av regeringen att granska Försäkringskassans åtgärder. Vi delredovisade uppdraget i mars 2022 och slutredovisar det i denna rapport.

1.1 Sjukförsäkringen och problemen i handläggningen

Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, men även ge stöd för att få tillbaka arbetsförmågan. Försäkringskassan har fått kritik för brister i sin handläggning och för att ha tillämpat sjukförsäkringens regler på olika sätt över tid och på olika sätt över landet.

1.1.1 De fyra förmånerna inom sjukförsäkringen

Sjukförsäkringen omfattar framför allt förmånerna sjukpenning, rehabiliteringsersättning, sjukersättning och aktivitetsersättning.

- Sjukpenning och rehabiliteringsersättning är ett ekonomiskt stöd till personer som tillfälligt har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom.
- Sjukersättning och aktivitetsersättning är ett ekonomiskt stöd till personer som har en stadigvarande eller långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning.

Statens utgifter för utbetalda ersättningar inom de fyra förmånerna uppgick 2022 till cirka 81 miljarder kronor. Utgifterna är störst för sjukpenning följt av sjukersättning. Under 2022 fick cirka 618 000 personer sjukpenning, 230 000 sjukersättning och 37 000 aktivitetsersättning.¹

1.1.2 Två avdelningar handlägger sjukförsäkringen

Förmånerna inom sjukförsäkringen kostade totalt cirka 4,8 miljarder kronor 2022 att handlägga och administrera. Försäkringskassan har högst kostnader för sjukpenning, inklusive rehabiliteringsersättning. De uppgick 2022 till 3,9 miljarder kronor.²

Försäkringskassan har organiserat sin förvaltning av sjukförsäkringen utifrån förmånernas indelning i tillfälligt respektive långvarigt nedsatt arbetsförmåga:

- Avdelningen för sjukförsäkring (SF) är Försäkringskassans största avdelning och handlägger ärenden om sjukpenning och rehabiliteringsersättning. I rapporten behandlar vi handläggningen av rehabiliteringsersättning som en del av handläggningen av sjukpenningen. Myndigheten handlägger ärendena på totalt 58 kontor.³
- Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV) handlägger ärenden om sjukersättning och aktivitetsersättning. Myndigheten handlägger ärendena på totalt 37 kontor.

Det är flera yrkesroller som på olika sätt är inblandade i handläggningen.

¹ Försäkringskassans årsredovisning 2022.

² Ibid.

³ Försäkringskassan. (2023). *Avdelningen för sjukförsäkring*. Powerpoint-presentation.

Några yrkesroller som har betydelse för handläggningen inom sjukförsäkringen

Försäkringsutredare: Handlägger sjukförsäkringsärenden. Inom avdelning SF är det försäkringsutredaren som fattar beslut om rätten till ersättning. Inom avdelning FV fattas däremot beslut om rätten till ersättning av en särskild yrkesroll som kallas beslutsfattare. I rapporten använder vi begreppet handläggare.

Specialist: Stöttar och handleder försäkringsutredare i svårare tillämpnings- och samordningsfrågor.

Avdelningsjurist: En nyinrättad roll som bland annat arbetar med rättsligt stöd till den handläggande verksamheten inom det nyinrättade verksamhetsområdet rättsligt stöd på respektive försäkringsavdelning.

Verksamhetsutvecklare: Arbetar med utveckling och stöd inom olika områden, bland annat med att ta fram verksamhetsplaner, identifiera utvecklingsbehov samt planera och genomföra organisationsförändringar.

1.1.3 Problem i förvaltningen av sjukförsäkringen

Försäkringskassan har fått kritik för brister i sin handläggning.⁴ Myndigheten har också själva identifierat problem i handläggningen och förvaltningen.⁵ Problemen gäller framför allt sjukpenning, men i viss mån även sjuk- och aktivitetsersättning.

⁴ Inspektionen för socialförsäkringen. (2021:3). *Försäkringskassans utredningsskyldighet*. SOU 2020:26. *En sjukförsäkring anpassad efter individen*.

⁵ Försäkringskassan. (2022). *Hur åstadkomma en över tid korrekt effektiv och enhetlig förvaltning av sjukförsäkringen?*

Kritiken och problemen har i huvudsak handlat om att Försäkringskassan

- har tillämpat reglerna i sjukförsäkringen på olika sätt över tid och på olika sätt över landet
- har brister i sina utredningar när det gäller att bedöma individers rätt till ersättning
- inte ger individer tillräckligt stöd under sjukskrivningen och rehabiliteringen för att komma tillbaka i arbete.

Handläggarna (försäkringsutredarna) inom sjukförsäkringen har haft bristande förutsättningar att handlägga ärenden. Det framkommer av flera interna rapporter som Försäkringskassan har tagit fram.⁶ Exempelvis upplever handläggare en tydlig produktionsstyrning med fokus på kvantitativa mått i handläggningen. Det har försämrat arbetsituationen och gjort det svårt att prioritera det som inte är mätbart.

1.1.4 Försäkringskassans tillämpning har varierat över tid

Andelen avslag inom sjukpenningen har varierat kraftigt även under perioder med oförändrade regler. En av orsakerna som har diskuterats är regeringens styr signaler och hur Försäkringskassan har tolkat dessa.⁷ Försäkringskassans tolkning har även påverkats av regeringens tillsättning av generaldirektörer och vilka uppdrag dessa har haft med sig.⁸ Under perioden 2010–2014 betonade regeringen att förtroendet för myndigheten skulle öka. Under samma period minskade andelen avslag och sjukpenningtalet ökade.⁹ För att vända utvecklingen införde regeringen

⁶ Försäkringskassan. (2020). *Samordningsuppdragets praktik*. Socialförsäkringsrapport 2020:2. Försäkringskassan. (2021). *Ge oss förutsättningar*. (PMi 2021:3).

⁷ Se exempelvis Inspektionen för socialförsäkringen. (2018:16). *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan*.

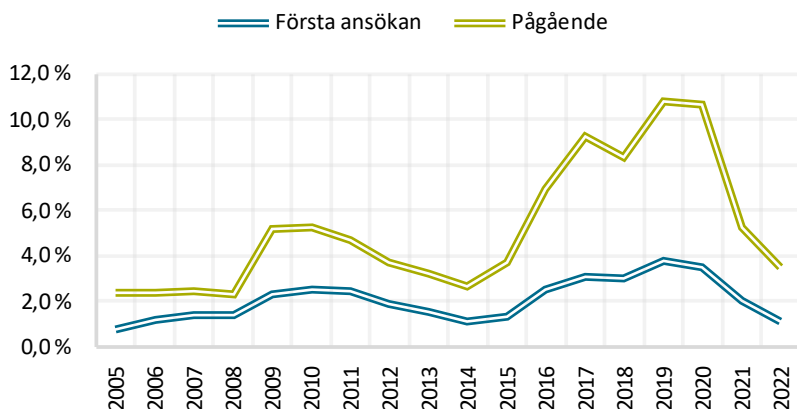
⁸ Försäkringskassan. (2022). *Hur åstadkomma en över tid korrekt effektiv och enhetlig förvaltning av sjukförsäkringen?*

⁹ Försäkringskassan. (2020). *Medborgarnas bristande och över tid varierande förtroende för Försäkringskassan*. (PM 2020i:4).

2015 ett mål om att sjukpenningtalet skulle vara högst 9,0.¹⁰ Försäkringskassans tillämpning blev mer restriktiv. En ökad andel individer fick avslag på sin ansökan om sjukpenning (se figur 1).

Regeringen tog bort målet i maj 2019.¹¹ De senaste två åren har avlagen på ansökningar om sjukpenning minskat. Utvecklingen förklaras främst av möjligheterna att skjuta upp bedömningen mot normalt förekommande arbete från och med dag 181 i rehabiliteringskedjan.¹² Men det är inte bara lagändringarna som påverkat utvecklingen. Exempelvis tog Försäkringskassan våren 2021 fram ett rättsligt ställningstagande som sannolikt också påverkat tillämpningen.¹³

Figur 1. Andelen avslag i sjukpenningen vid första ansökan respektive i pågående sjukfall 2005–2022.



Källa: Försäkringskassan. Statskontorets bearbetningar. Avslag vid första ansökan visar andelen ärenden där det blir avslag för en person vid ansökan om sjukpenning i ett nytt sjukfall. Avslag i pågående sjukfall visar andelen ärenden av alla avslutade sjukfall som beror på att en person inte har beviljats ersättning för ytterligare dagar i sjukfallet.

¹⁰ Socialdepartementet. (2015). *Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess*. S2015/07316/SF.

¹¹ Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Försäkringskassan. Ändringsbeslut 2019-05-02.

¹² Prop. 2020/21:78. *Extra ändringsbudget för 2021 – Vissa ändrade regler inom sjukförsäkringen*, bet 2020/21:FiU41, rskr.2020/21:213.

¹³ Försäkringskassan. (2021). *Beviskrav vid bedömningen av rätten till sjukpenning*. Rättsligt ställningstagande. (Dnr 2021/001473).

1.2 Regeringens uppdrag och förväntningar

Statskontorets uppdrag har varit att granska de åtgärder som Försäkringskassan har genomfört till följd av sin egeninitierade genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen (se bilaga 1).¹⁴ Vi har bedömt om åtgärderna tar hand om de brister i förvaltningen som myndigheten och externa granskare har identifierat. Vi har också bedömt om Försäkringskassans åtgärder ger handläggarna bättre förutsättningar att handlägga alla delar av sjukförsäkringen med hög kvalitet.

Därutöver har vi bedömt hur Försäkringskassan utvecklar sin samverkan med andra aktörer inom ramen för sitt samordningsuppdrag, och hur organisationen för samordningsuppdraget och stödet till handläggarna är utformade.

Uppdraget har också omfattat att analysera om Försäkringskassans kvantitativa och kvalitativa indikatorer och mått är ändamålsenliga för att följa upp om personerna får sin rätt till ersättning utredd och prövad. Det har också ingått att analysera om indikatorerna är ändamålsenliga för att följa upp om personerna får de insatser eller det stöd de har rätt till för att kunna komma tillbaka i arbete.

1.3 Det förändringsarbete som vi analyserar i denna rapport

Försäkringskassans huvudsakliga syfte med förändringsarbetet är att få en stabil förvaltning (handläggning) av sjukförsäkringen. Tillämpningen ska vara förankrad i gällande rätt, det vill säga socialförsäkringsbalken, domar och myndighetens rättsliga ställningstaganden.

Försäkringskassan beslutade i februari 2021 att myndigheten skulle genomlysna all verksamhet som berör förvaltningen av sjukförsäkringen. I samband med genomlysningen beslutade generaldirektören i juni 2021 om tre åtgärder som myndigheten har börjat genomföra:

¹⁴ Regeringsbeslut 2021-05-27. Dnr S2021/04616 (delvis).

- utveckla och förstärka myndighetens rättsliga arbete
- inrätta en intern tillsynsfunktion inom myndigheten
- stärka kunskapen om psykisk ohälsa.

De tre åtgärderna är bara ett första steg i myndighetens förändringsarbete. Hösten 2021 var genomlysningen till stora delar genomförd. Avdelningen för sjukförsäkring (SF) inledde en omorganisation under 2021 som bland annat innebär att avdelningens verksamhet delas in efter karaktären på ärendena (konceptindelning). I december 2021 beslutade generaldirektören att Försäkringskassans fortsatta förändringsarbete ska ske inom ramen för ett flerårigt förnyelseprogram. Se figur 2 i kapitel 3 för en tidslinje över beslut som Försäkringskassan har fattat inom ramen för förändringsarbetet.

I dialog med Regeringskansliet har vi bedömt att vår analys även ska omfatta fler initiativ och åtgärder än de inom den ursprungliga genomlysningen. Det gäller framför allt initiativ inom Försäkringskassans förnyelseprogram och organisationsförändringarna inom SF. Dessa är också relevanta för de frågor som vi ska besvara enligt vårt uppdrag.

1.4 Så har vi genomfört analysen

Som underlag för vår analys har vi gjort intervjuer, studerat interna rapporter och andra skriftliga underlag och beslut. Vi har också genomfört en enkätundersökning inom Försäkringskassan samt ställt skriftliga frågor till några av de externa aktörer som myndigheten samverkar med inom samordningsuppdraget.

1.4.1 Frågor som vi har utgått från i analysen

I analysen har Statskontoret utgått från fem övergripande frågor.

- Har Försäkringskassan ett lämpligt sätt att organisera, styra och följa upp förändringsarbetet inom sjukförsäkringen i förhållande till syftet med arbetet?
- Hur fortgår arbetet med de åtgärder som Försäkringskassan har beslutat om och börjat införa? Finns det några väsentliga hinder eller oklarheter i arbetet?

- Använder Försäkringskassan ändamålsenliga indikatorer och mått för att följa upp och styra tillämpningen av sjukförsäkringen och samordningsinsatserna?
- Hur arbetar Försäkringskassan med att utveckla samordningsuppdraget?
- Är det troligt att Försäkringskassans åtgärder kommer att leda till att handläggarna får bättre förutsättningar att handlägga ärenden inom sjukförsäkringen rättssäkert och effektivt?

Vår definition av effektiv är att ju mindre resurser som krävs för att uppnå en viss kvalitet, desto effektivare är handläggningen.¹⁵

1.4.2 Våra utgångspunkter för effektivt förändringsarbete

Flera stora myndigheter bedriver omfattande förändringsarbete som rör hela eller stora delar av myndigheten. Utmaningarna blir större när ett förändringsarbete ska nå många medarbetare genom flera chefsled. Statskontorets tidigare analyser visar att förändringsarbeten i stora myndigheter ofta tar längre tid att genomföra och kostar mer än planerat.

Vi har sett att följande faktorer är centrala för att ett förändringsarbete ska kunna genomföras effektivt inom stora myndigheter som Försäkringskassan:

- Förändringsarbetet behöver samspela med myndighetens övergripande styrning. Åtgärderna inom ramen för förändringsarbetet behöver haka i den övergripande styrningen.
- Förändringsarbetet behöver löpande följas upp och myndigheten bör vara beredd på att modifiera arbetet.
- Förändringsarbetet behöver utgå från en realistisk tidplan och innehålla tydliga milstolpar.
- Förändringen behöver bygga på en välgrundad analys av vad som fungerar respektive inte fungerar i den befintliga organisationen.

¹⁵ Se vidare Statskontoret. (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten*.

- Cheferna är nyckelaktörer i förändringsarbetet och ska förmedla ledningens intentioner. Cheferna är även viktiga för att motivera och göra medarbetarna delaktiga i förändringsarbetet.
- Förändringsåtgärderna bör inte vara för många om de chefer och medarbetare som ska genomföra förändringarna ska ha en rimlig chans att hinna med.
- Ledningen behöver ta hänsyn till den sammantagna belastningen på verksamheten när nya åtgärder planeras. Takten och omfattningen på förändringsarbetet behöver till exempel anpassas till hur pass belastade chefer och medarbetare är av löpande arbete eller om det samtidigt kommer lagändringar vars genomförande kräver insatser av verksamheten.¹⁶

1.4.3 Utmaningar och avgränsningar i genomförandet

Vi har följt Försäkringskassans långsiktiga förändringsarbete under drygt ett och ett halvt år. Vi har inte kommit längre i vår analys av Försäkringskassans åtgärder och införandet av dem än var myndigheten befann sig i arbetet runt årsskiftet 2022/23. Det betyder att det än så länge inte går att se några konkreta resultat eller effekter för myndighetens handläggning. Därför kan vi inte heller säkert bedöma om åtgärderna är tillräckliga och om de på sikt kommer att bidra till en bättre förvaltning.

Ytterligare en utmaning har varit att det finns förhållandevis få skriftliga underlag som beskriver delar av förändringsarbetet. Det har försvårat för oss att tydligt beskriva förändringsarbetet, vad det är tänkt att leda till och hur de tänkta mekanismerna bakom förändringen ser ut. Vår analys bygger delvis på muntliga uppgifter, Powerpoint-presentationer och underlag med ibland oklar status.

Vi har koncentrerat oss på SF och handläggningen av sjukpenning. Det är också där som Försäkringskassan och förnyelseprogrammet inledningsvis koncentrerar sina insatser.

¹⁶ Se vidare Statskontorets webbplats Fokusområde Styrning av stora myndigheter, fliken ”förändringsarbete inom stora myndigheter”.

Vi har inte haft i uppdrag att granska lagstiftningen och hur den påverkar Försäkringskassans verksamhet. I uppdraget har det heller inte ingått att granska hur regeringen styr myndigheten.

1.4.4 Dokument, intervjuer och enkäter har utgjort underlag för analysen

Inför slutrapporten har vi studerat olika typer av dokument, främst Försäkringskassans egna som bland annat analysrapporter, promemorior, beslut, protokoll, indikatorer och mått, presentationsmaterial och risk- och konsekvensanalyser.

Under försommaren (april–juni) och hösten (augusti–november) 2022 har vi intervjuat personer med olika funktioner inom Försäkringskassan. Vi har intervjuat ledamöter i styrelsen, generaldirektören och överdirektören, chefer och medarbetare på olika nivåer och avdelningar i myndigheten. Vi har även genomfört ett fåtal kompletterande intervjuer i början av 2023. Vi har sammanlagt intervjuat drygt 90 personer. I bilaga 2 finns en mer utförlig beskrivning av våra intervjuer.

Syftet med intervjuerna har varit att få information om förnyelseprogrammet och det pågående förändringsarbetet inom SF. Genom intervjuerna har vi kunnat följa förändringsarbetet, hur långt det har kommit samt eventuella utmaningar i införandet av åtgärder och organisationsförändringar. Intervjuerna syftade också till att få veta vad personal i den operativa verksamheten känner till om och har för förväntningar på förändringsarbetet samt deras eventuella erfarenheter av införda förändringar. I det senare fallet har vi genomfört gruppintervjuer.

Under första halvan av oktober genomförde vi en enkät bland samtliga enhetschefer och specialister som arbetar med någon av sjukförsäkringens fyra förmåner på de två berörda försäkringsavdelningarna. Specialisterna stöttar handläggare i svårare tillämpnings- och samordningsfrågor. Syftet med enkäten var att fånga in vad medarbetare nära den operativa verksamheten har för förväntningar på och kunskaper om förändringsarbetet. Enkäten var ett sätt för oss att närma oss frågan om förändringsarbetets genomslag eftersom det är för tidigt att fånga effekterna av åtgärderna. I bilaga 2 finns en mer utförlig beskrivning av enkäten.

Under september fick ett antal representanter för centrala aktörer i rehabiliteringsprocessen möjlighet att svara skriftligt på några frågor från oss. Vi vände oss till representanter som har deltagit i en eller flera av de fyra arbetsgrupper som Försäkringskassan bildade efter sina rundabords-samtal med aktörerna. Syftet var att få aktörernas syn på hur utvecklingsarbetet i arbetsgrupperna har fungerat och på hur samverkan och samordning med Försäkringskassan fungerar generellt. I bilaga 2 finns mer information om frågorna och vilka organisationer som är representerade i arbetsgrupperna.

1.4.5 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Slutrapporten har skrivits av utredarna Jan Boström (projektledare), Jana Fromm, Magnus Medelberg, Annika Gustafsson (till och med november 2022), Emeli Mårtensson (till och med november 2022) samt Jonas Thelander (från och med oktober 2022). Praktikanten Carl-Fredrik Olsson har deltagit i arbetet under höstterminen 2022.

Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Försäkringskassan har faktagranskat ett utkast av rapporten.

1.4.6 Rapportens disposition

I kapitel 1 redogör vi för vårt uppdrag och hur vi har tolkat det.

I kapitel 2 redovisar vi vår samlade analys och våra bedömningar om Försäkringskassans förändringsarbete.

I kapitel 3 beskriver vi vad genomlysningen och förnyelseprogrammet innehåller. Vi analyserar hur myndigheten styr och organiserar förändringsarbetet samt hur det förhåller sig till myndighetens övergripande styrning.

I kapitel 4 presenterar vi vår analys av beslutet att stärka det rättsliga arbetet på myndigheten. Vi fokuserar på renodlingen av rättsavdelningens uppgifter samt införandet av rättsligt stöd på SF.

I kapitel 5 presenterar vi vår analys av den pågående organisationsförändringen av den handläggande verksamheten på SF.

I kapitel 6 beskriver vi Försäkringskassans utvecklingsarbete av myndighetens samordningsuppdrag. Vi beskriver också myndighetens arbete med att stärka kunskapen om psykisk ohälsa.

I kapitel 7 beskriver vi Försäkringskassans arbete med uppföljning och styrning och presenterar vår analys av om indikatorerna är ändamålsenliga. Vi har även analyserat beslutet om tillsynsfunktionen.

I bilaga 1 finns regeringsuppdraget.

I bilaga 2 beskriver vi vår metod mer ingående. Vi beskriver vårt arbete med intervjuer, enkäten till enhetschefer och specialister och slutligen våra frågor till representanter i de fyra arbetsgrupperna.

2 Slutsatser och förslag

I detta kapitel redogör vi för Statskontorets samlade slutsatser om Försäkringskassans förändringsarbete för att förbättra förvaltningen av sjukförsäkringen. Försäkringskassans förändringsarbete kan delas in i olika faser. Under 2021 pågick en genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen och Avdelningen för sjukförsäkring (SF) inledde en omorganisation av sin verksamhet. Det fortsatta förändringsarbetet sker sedan slutet av 2021 inom ramen för ett flerårigt förnyelseprogram.

Statskontoret lämnar även förslag till Försäkringskassan inför myndighetens fortsatta förändringsarbete.

2.1 Statskontorets förslag inför det fortsatta förändringsarbetet

Statskontoret bedömer sammantaget att följande faktorer är de viktigaste för att Försäkringskassans förändringsarbete och utveckling av uppföljning och styrning i slutändan ska kunna leda till en bättre förvaltning av sjukförsäkringen:

1. Försäkringskassan behöver vara uthållig i sitt arbete med att få till en stabil rättstillämpning. Det ska vara tydligt inom myndigheten vad som ska styra respektive inte styra rättstillämpningen. Verksamheten behöver präglas av god förvaltningskultur och myndigheten behöver ha ett system som följer upp att stabiliteten bibehålls.
2. Försäkringskassan behöver hålla i och fortsätta det arbete som nu påbörjats för att ta reda på hur samordningsarbetet bäst kan stödja individer i att återgå i arbete. Det är också viktigt att Försäkringskassan lyckas freda resurser för samordningen. För att freda samordningen måste Försäkringskassan ha en plan för hur myndigheten ska agera om inflödet av ansökningar av sjukpenning skulle komma att öka kraftigt.

3. Försäkringskassan behöver åtgärda den höga personalomsättningen inom SF.
4. Försäkringskassan behöver ta ställning till hur mycket resurser som ska läggas på uppföljning av verksamheten, vilka uppföljningar som ska prioriteras och hur dessa ska komplettera varandra. Tillsynen bör ingå i ställningstagandet. Tillsynen bör samordnas mer med övrig uppföljning än i dag.

Så stora förändringsarbeten som Försäkringskassan bedriver behöver löpande följas upp och modifieras. I våra slutsatser redovisar vi risker som myndigheten bör vara uppmärksam på i det fortsatta förändringsarbetet.

2.2 Flera förutsättningar finns för genomslag, men analyserna har inte varit fullständiga

Vi konstaterar att förändringsarbetet tar sikte på de stora problemen inom förvaltningen och har bättre förutsättningar att få genomslag än tidigare försök. Men myndighetens analyser inför beslut har inte varit fullständiga och cheferna har ännu inte tillräckliga förutsättningar att leda förändringarna. Vi har utgått från vilka faktorer som är viktiga för att ett förändringsarbete ska kunna genomföras effektivt (se avsnitt 1.4.2).

2.2.1 Tar sikte på de stora problemen

Vi är positiva till att Försäkringskassan arbetar för att få till en långsiktigt stabil förvaltning av sjukförsäkringen. Försäkringskassan har tillämpat sjukförsäkringens regler olika över tid, därför behöver myndigheten säkerställa att rättstillämpningen blir stabil. Försäkringskassans arbete med och prioritering av sitt uppdrag att samordna insatserna för de sjukskrivna under deras rehabiliteringsprocess har också varierat över tid.

Vi ser också att förändringsarbetet tar sikte på de stora problemen inom handläggningen av sjukpenning. Den problembild som Försäkringskassan tog fram hösten 2022 överensstämmer med vad som har kommit fram i olika rapporter inom området. De som arbetar med sjukförsäkringen delar också i stort denna bild.

2.2.2 Bättre förutsättningar för genomslag än tidigare

Försäkringskassan har försökt komma till rätta med problem inom förvaltningen av sjukförsäkringen tidigare. Vi bedömer att det finns bättre förutsättningar att lyckas denna gång, även om det är för tidigt att avgöra om arbetet kommer leda till bestående förbättringar. Myndigheten är mer öppen med sina brister nu, vilket ger bättre förutsättningar att på allvar ta itu med problemen. Myndigheten är bland annat öppen när det gäller svängningarna i hur sjukförsäkringens regelverk har tillämpats och bristerna i kunskap om vilka effekter som myndighetens samordning ger.

Det finns också goda möjligheter att de åtgärder som myndigheten framöver beslutar om inom förändringsarbetet kan föras in i verksamheten och linjeorganisationen. Det finns tydliga länkar mellan förändringsarbetet och linjeorganisationen. Vi har även sett att förändringsarbetet samspelar med myndighetens övergripande styrning. Målen för verksamheten inom sjukförsäkringen stämmer överens med utgångspunkterna för programmet.

Myndighetens upplägg av förändringsarbetet ger möjlighet till att modifiera arbetet vartefter, vilket är nödvändigt vid så här stora förändringsarbeten. Vi bedömer att problemet snarare är att analyserna inte har varit fullständiga när myndigheten har beslutat om åtgärder.

2.2.3 Analyserna inför beslut har inte varit fullständiga

Flera delar av Försäkringskassans förändringsarbete bygger på relativt knapphändiga skriftliga underlag. Myndigheten motiverar inte heller alltid på vilket sätt en åtgärd ska lösa ett visst problem. Det är till exempel inte tydligt beskrivet hur den nya indelningen av verksamheten inom SF ska bidra till att lösa problem som gäller förvaltningen av sjukförsäkringen.

Myndigheten har vid flera tillfällen fattat beslut eller tagit olika typer av steg innan ett fullständigt underlag har varit på plats. Det gäller till exempel de tre åtgärder som myndigheten beslutade om i början av förändringsarbetet i samband med sin genomlysning. Vi kan inte se att myndigheten inför besluten gjorde någon systematisk och sammanvägd bedömning av vilka åtgärder som behövdes inom förvaltningen av sjukförsäkringen och vilka av åtgärderna som sedan skulle prioriteras.

Försäkringskassan har i budgetunderlag bedömt hur mycket extra den rättsliga förstärkningen kostar. I övrigt har myndigheten inte redovisat några närmare bedömningar av kostnader för förändringsarbetet.

Vi anser att myndigheten tydligare borde ha analyserat alternativa åtgärder, exempelvis om de i stället skulle ha kunnat ge mer resurser till handläggningen. Inför inriktningsbeslutet att förstärka det rättsliga arbetet gjorde ledningen ett vägval. I underlaget inför beslutet fanns visserligen mer resurser till den dagliga ärendehanteringens som ett alternativ, men det utvecklades inte närmare.

Förnyelseprogrammet är systematiskt uppbyggt vilket har medfört att det nu är välanalyserat vilka problem som finns inom förvaltningen av sjukförsäkringen. Vi anser att den genomlysning som Försäkringskassan först gjorde inte blev så heltäckande och systematisk som det var tänkt. Det är därför angeläget att Försäkringskassan nu följer de utgångspunkter som myndigheten har beslutat för programmet.

Förnyelseprogrammet har ännu inte fattat beslut om några åtgärder. Personalen kommer sannolikt att möta många förändringar i sin vardag när det blir dags att genomföra de förslag som kommer fram inom programmet. SF har omorganiserat så att deras verksamhet ska delas in efter karaktären på ärenden. Den nya organisationen ska vara på plats 2024. Myndigheten behöver ta hänsyn till att det då kommer att återstå mycket arbete inom avdelningen med att utveckla metoder och ta fram processer för arbetet inom de olika verksamhetsområdena.

2.2.4 Chefer har inte tillräckliga förutsättningar att leda förändringarna

Chefer är nyckelaktörer i förändringsarbeten. Vår analys visar att cheferna ännu inte har tillräckliga förutsättningar för att kunna förmedla ledningens intentioner och motivera medarbetarna i förändringsarbetet. Till exempel har långt ifrån alla enhetschefer tillräcklig kunskap om förändringsarbetet för att kunna svara på frågor från medarbetare. Det gäller framför allt frågor om arbetet med att förstärka det rättsliga arbetet. Vi har sett att det kan finnas en oro hos medarbetarna om vad förändringarna innebär för dem. När cheferna sedan inte kan besvara frågorna från sina medarbetare kan det bidra till att öka oron. Chefer på olika nivåer anser också att personalen borde bli mer delaktig i förändringsarbetet.

Försäkringskassan arbetar för att skapa bättre förutsättningar för cheferna att förmedla och leda förändringsarbetet (se vidare avsnitt 2.5.1).

2.3 En stabil rättstillämpning kräver uthållighet

Det övergripande syftet med Försäkringskassans förändringsarbete är att tillämpningen av sjukförsäkringen ska bli enhetlig och stabil över tid. Vi bedömer att de konkreta åtgärder som Försäkringskassan hittills har vidtagit främst är riktade mot att öka enhetligheten i handläggningen. Åtgärder för att stärka stabiliteten över tid framträder ännu inte lika tydligt.

Tanken är att en målbild och verksamhetsidé för sjukförsäkringen ska utgöra grunden för en mer stabil tillämpning framöver. Vi bedömer att åtminstone tre delar behöver finnas på plats för att Försäkringskassan ska kunna öka stabiliteten i bedömningar och beslut. Det finns tankar inom myndigheten kring dessa delar, men de behöver konkretiseras och fördjupas.

1. Tydligt vad som ska styra respektive inte styra tillämpningen

Ledningen behöver vara tydlig med vilka styrsignaler som ska påverka rättstillämpningen. Det handlar till exempel om att slå fast vilka styrdokument som ska gälla i tillämpningsfrågor. Det ska vara lika tydligt vilka signaler som *inte* ska påverka tillämpningen. Det gäller till exempel hur myndigheten ska förhålla sig till mål som regeringen sätter upp.

2. En verksamhet som präglas av en god förvaltningskultur

Försäkringskassan behöver stärkas i sin roll som en rättstillämpande myndighet där medarbetarnas beteenden och förhållningssätt vilar på den statliga värdegrunden. Den statliga värdegrunden sammanfattar vilket förhållningssätt chefer och medarbetare bör ha i sitt arbete. Det ger förutsättningar för en effektiv, rättssäker och fungerande förvaltning.

Ett förstärkt arbete med en god förvaltningskultur är ett viktigt steg för att säkerställa en stabil förvaltning där alla utgår från den statliga värdegrunden i sitt arbete. Vi redogör närmare för det i avsnitt 2.5.3.

3. Ett system för att följa upp stabiliteten

Försäkringskassan behöver ha ett uppföljningssystem som gör att myndigheten snabbt upptäcker och kan reagera på oönskade förändringar i rättstillämpningen. Analysavdelningen föreslår i en underlagspromemoria till förändringsarbetet hur ett sådant system skulle kunna se ut. Vi anser att myndigheten kan utgå från tankarna i den promemorian.

Vi bedömer att det kan bli en utmaning för myndigheten att få till en stabil rättstillämpning med tanke på de stora svängningar som har varit under lång tid. Det är därför avgörande att myndigheten är uthållig i sitt arbete och att inriktningen ligger fast. Rättstillämpningen ska till exempel inte ändras bara för att myndigheten får en ny ledning.

2.4 Ökat fokus på samordning, men hittills få konkreta förbättringar

Försäkringskassan ska inom ramen för sitt samordningsarbete bland annat se till att de sjukskrivnas rehabiliteringsbehov klarläggs och samordna olika aktörers rehabiliteringsinsatser. Försäkringskassan har genom åren prioriterat detta arbete olika mycket. Hur handläggare praktiskt arbetar med samordning och prioriterar samordningen varierar också. Försäkringskassan konstaterar att de inte vet i vilken utsträckning deras arbete bidrar till att en person får rehabiliterande insatser och om insatserna är effektiva.

Vi konstaterar att Försäkringskassan har påbörjat arbeten för att komma till rätta med problemen inom samordningen, men arbetet har hittills lett till få konkreta förbättringar.

2.4.1 Flera väl motiverade arbeten har påbörjats

Samordningsuppdraget är visserligen komplext och inte tydligt definierat i lagen, men det är ändå anmärkningsvärt att myndigheten inte bättre vet hur de ska kunna bedriva sitt arbete på ett effektivt sätt. Vi konstaterar att Försäkringskassan nu är mer öppen än tidigare med kunskapsluckorna inom området och den brist på samsyn om uppdraget som finns inom myndigheten.

Flera arbeten har påbörjats inom myndigheten som vi bedömer är väl motiverade, även om det är för tidigt att kunna se några resultat. Det handlar bland annat om studier för att öka kunskaperna om insatser såväl generellt i rehabiliteringsprocessen som för personer med psykisk ohälsa. Myndigheten försöker även utveckla sin samverkan med övriga aktörer i rehabiliteringsprocessen. SF har också börjat arbeta för att nå en samsyn kring samordningsuppdraget inom avdelningen.

2.4.2 Ny indelning av ärenden ger bättre förutsättningar

Vi bedömer att den nya indelningen av ärendehandläggningen inom SF kommer göra det tydligare vilka resurser som myndigheten lägger på samordning. Besluten om prioriteringar kommer också kunna bli mer strategiska eftersom dessa beslut nu kan lyftas till en högre nivå inom myndigheten. En majoritet av avdelningens enhetschefer och specialister tror att den nya indelningen kommer att bidra till att avdelningens medarbetare kan ägna mer tid åt att stödja personer att återgå i arbete.

Men Försäkringskassan har i dagsläget inte någon färdig plan för hur myndigheten ska lösa en situation där antalet ansökningar om sjukpenning ökar kraftigt. På lång sikt kan en ökad automatisering av handläggningen vara en lösning. Men i dagsläget bedömer Statskontoret att det finns en risk att samordningsarbetet skulle prioriteras ned i ett sådant läge.

Statskontoret vill betona att Försäkringskassan behöver hålla i och fortsätta det arbete som nu påbörjats för att komma till rätta med problemen inom samordningen. Men det räcker inte att enbart Försäkringskassan vidtar åtgärder. Övriga aktörer inom rehabiliteringsprocessen, som arbetsgivare och hälso- och sjukvård, har också en viktig roll att spela om personer ska kunna få ta del av effektiva insatser som leder till att de kan återgå i arbete.

2.5 Åtgärderna kan förbättra handläggningen, men flera risker behöver hanteras

Förändringsarbetet har ännu inte hunnit få någon större inverkan på handläggningen. Men vi konstaterar att flera av åtgärderna kan komma att påverka förutsättningarna för handläggarna på längre sikt.

Vi bedömer att flera av åtgärderna kan leda till att handläggarna får bättre förutsättningar att handlägga ärenden inom sjukförsäkringen rättssäkert och effektivt, även om det finns flera risker som Försäkringskassan behöver vara uppmärksam på framöver. Försäkringskassan behöver komma till rätta med den höga personalomsättningen inom SF om förändringarna ska kunna få det genomslag som är tänkt.

2.5.1 De närmaste cheferna ska få mer tid till att leda

Försäkringskassan har genomfört förändringar som ska ge enhetscheferna mer tid att leda verksamheten och kunna vara ledare i förändringsarbetet. Det handlar bland annat om att chefer inom SF har fått ett närmare rättsligt stöd genom nya jurister inom avdelningen. Cheferna ska slippa en stor del av det administrativa arbetet vid rekryteringar som de tidigare har utfört.

Enhetscheferna kan därmed på sikt få mer tid för verksamheten och sina medarbetare. Det skulle kunna förbättra handläggarnas förutsättningar att handlägga ärenden rättssäkert och effektivt. Statskontoret har tidigare sett att handläggare i stora myndigheter lätt kan uppleva att cheferna inte är tillräckligt närvarande och att de inte hjälper till att prioritera bland ett stort antal arbetsuppgifter.¹⁷

2.5.2 Tro på att rättslig förstärkning förbättrar kvaliteten

Försäkringskassans arbete med att stärka den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet är en del i arbetet med att öka stabiliteten i handläggning och rättstillämpning. Vi konstaterar att chefer och specialister också tror att denna förstärkning kommer att leda till en mer stabil rättstillämpning.

Vi ser att rättsavdelningen verkar ha fått bättre möjligheter att prioritera sitt arbete med rättsliga ställningstaganden till följd av att avdelningens uppdrag har renodlats. Det har förbättrat förutsättningarna för en tydlig rättslig styrning. I förlängningen kan det komma att förbättra kvaliteten i handläggningen, men det är ännu för tidigt att bedöma det.

¹⁷ Se till exempel Statskontoret. (2018:5). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning*.

Varje försäkringsavdelning har inrättat ett rättsligt stöd med särskilda avdelningsjurister. Det rättsliga stödet är numera organisatoriskt placerat nära den handläggande verksamheten. Statskontoret har sett att en sådan nära placering har varit en framgångsfaktor inom andra handläggande myndigheter.¹⁸ Myndigheten förväntar sig att stödet ska öka kunskapen om vad det innebär att vara en rättstillämpande verksamhet. Det är för tidigt att bedöma hur det kommer bli, men många medarbetare har höga förväntningar.

Statskontoret bedömer att det finns risker som Försäkringskassan bör vara uppmärksam på framöver. De kan i förlängningen annars komma att försämra handläggarnas förutsättningar.

- Samarbetet mellan rättsavdelningen, det rättsliga stödet och den handläggande verksamheten behöver fungera för att det stärkta rättsliga arbetet ska få önskad effekt. Statskontorets tidigare analyser visar att det kan vara svårt att få samarbetet mellan central och operativ nivå att fungera effektivt inom stora myndigheter. Det krävs en hel del arbete för att få till ett fungerande samarbete.¹⁹
- Den handläggande verksamheten efterfrågar ett nära och pedagogiskt rättsligt stöd. Men det är inte klart hur verksamhetsnära stödet blir i praktiken. Stödet behöver möta verksamhetens behov.
- Handläggarnas närmaste chefer anser inte alltid att de har tillräcklig kunskap om förändringarna för att kunna svara på frågor.
- Det är ännu oklart för personalen hur förstärkningen av det rättsliga arbetet ska leda till en mer stabil rättstillämpning.
- Gränserna är oklara inom SF mellan olika yrkesgrupper som på olika sätt ska stödja handläggningen.

¹⁸ Statskontoret. (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten*.

¹⁹ Statskontorets webbplats Fokusområde Styrning stora myndigheter.

2.5.3 Stärkt kompetens och arbete med intern kultur

En förstärkt rättslig kompetens inom rättsavdelningen och avdelningarnas stödfunktioner är endast en del av lösningen. Det stora bedömningsutrymme som lagen ger ställer krav på att handläggarna analyserar information och drar slutsatser. De behöver bland annat ha goda kunskaper om skyldigheten att utreda ärendena tillräckligt (såsom deras beskaffenhet kräver).

Myndigheten har genomfört utbildningsinsatser som personalen anser har förbättrat kunskapen och kvaliteten i handläggningen. Kvalitetsanalyser som har genomförts inom SF bekräftar den bilden.

Försäkringskassan behöver också stärka sitt arbete med en god förvaltningskultur för att kunna ta steg mot en stabil förvaltning av sjukförsäkringen. En kultur där alla utgår från den statliga värdegrunden ger bra förutsättningar för en sådan förvaltning. Nyanställda behöver en introduktionsutbildning, men man behöver också uppdatera och komplettera sin kunskap. En viktig åtgärd blir att nå samsyn om myndighetens uppdrag. Vår delrapport visar att myndigheten själv har sett att kulturen behöver utvecklas för att kunna uppnå en varaktigt stabil rättstillämpning.

2.5.4 Den nya indelningen kan stärka handläggningen

Den nya indelningen av ärenden kan ge bättre förutsättningar för myndighetens arbete med samordning (se även avsnitt 2.4.2). Till exempel kan en mer specialiserad handläggjarroll ge handläggarna bättre möjlighet att bygga upp sin kompetens och erfarenhet inom området. De specialiserade inriktningarna av handläggjarrollen kan förhoppningsvis också ge bättre möjligheter till karriärutveckling och ge nyrekryterade handläggare en mer korrekt förväntan på arbetet. Styrningen och uppföljningen inom SF ska framöver i högre grad än tidigare anpassas till hur verksamhetslogiken ser ut i olika delar av handläggningen. Vi bedömer att det ger bättre förutsättningar att följa och styra kvaliteten i handläggningen.

Statskontoret bedömer att Försäkringskassan framöver bör vara uppmärksam på risker som den nya indelningen kan medföra. Dessa risker kan annars leda till att de tänkta förbättringarna inte uppnås.

- Det kan bli fel, uppstå förseningar eller leda till dubbelarbete när ett ärende lämnas över mellan handläggare inom olika verksamhetsområden.²⁰
- Det finns en oro bland personalen att förståelsen för Försäkringskassans uppdrag som en helhet minskar och att det på sikt skulle försämra kvaliteten i handläggningen. Till exempel kan kunskapen om samordningsuppdraget gå förlorad hos handläggare som arbetar inom andra delar av handläggningen.
- Rättstillämpningen kan komma att variera mellan avdelningens olika verksamhetsområden om handläggarna inom respektive koncept styrs alltför separat från varandra.
- Myndighetens möjligheter att hantera arbetstoppar inom någon del av handläggningen minskar om handläggjarrollen specialiseras och det blir skarpa gränser mellan verksamhetsområden.

2.5.5 Genomslaget försvåras av hög personalomsättning

SF har hög personalomsättning. Det gäller speciellt bland medarbetare som har arbetat en kortare tid. Förnyelseprogrammet har identifierat att avdelningen har svårt att rekrytera och behålla medarbetare. Vi bedömer att Försäkringskassan behöver hitta orsakerna till den höga personalomsättningen och få ned den. Den höga personalomsättningen försvåras för förändringarna att få genomslag. En hög personalomsättning gör att det är svårt att hålla kontinuitet i arbetet och det tar tid att lära upp nya kollegor. Det försvåras att på ett ändamålsenligt sätt genomföra så genomgripande förändringar av verksamhet och organisation som myndighetens åtgärder innebär.

Vi har inte närmare analyserat orsakerna till den höga personalomsättningen. Men det är flera som framfört att arbetsvillkoren för handläggare och möjligheterna till kompetens- och karriärsutveckling behöver bli bättre. Vi konstaterar att frågan om kompetensförsörjning hittills inte haft någon framträdande roll i förändringsarbetet. Vi anser att det är avgörande att Försäkringskassans kommer till rätta med den höga personalomsättningen för att förändringsarbetet i slutändan ska bli lyckat.

²⁰ Jämför med Statskontoret. (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten*. Statskontoret. (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning*.

2.6 God bild av problemen i uppföljningen och styrningen av handläggningen

Försäkringskassan vill ändra uppföljningen och styrningen av handläggningen av sjukpenning och samordningsinsatserna. Det pågår insatser på olika håll inom myndigheten för att åstadkomma en uppföljning som i högre grad:

- skiljer på det som myndigheten ska redovisa externt och den uppföljning som ska användas för myndighetens interna styrning.
- skiljer på vilka indikatorer och mått som ska användas för analys och vilka som ska användas för att styra handläggningen.
- tar hänsyn till att det finns stora skillnader i verksamhetslogik i olika delar av verksamheten.

Vi bedömer att Försäkringskassan har en god bild av problemen i uppföljningen och styrningen av handläggningen. Det finns många förslag och utvecklingsinsatser som vi bedömer är lovande. Men myndigheten har hittills fattat få beslut om hur den framtida uppföljningen och styrningen ska utformas.

2.6.1 En utmaning att få ihop alla goda intentioner

Det pågår många olika insatser samtidigt för att utveckla uppföljning och styrning av handläggningen. Försäkringskassan har inte någon tydlig överblick över arbetet. Vi bedömer att det kommer att bli en utmaning att få ihop alla dessa goda intentioner till en fungerande helhet.

Vi bedömer att Försäkringskassan behöver ta ställning till hur mycket resurser myndigheten ska lägga på uppföljning av verksamheten och vilka uppföljningsinsatser som ryms inom denna budget. Även tillsynsfunktionen bör ingå i det ställningstagandet. Den kan vara ett bra komplement till övrig uppföljning, men funktionen behöver samordnas mer med övrig uppföljning än i dag för att den ska fungera optimalt.

2.6.2 Bra att särskilja mätning av kvalitet från lärande

Försäkringskassan överväger att redovisa den rättsliga kvaliteten i årsredovisningen med utgångspunkt i en central aktgranskning. Försäkringskassan bedömer att en central granskning kommer att ge ett

mer tillförlitligt underlag än de lokala aktgranskningar som använts tidigare. Dessutom ger det möjlighet att fokusera på lärande och lokalt utvecklingsarbete inom de lokala aktgranskningarna, så som det ursprungligen var tänkt.

Vi anser att det är bra att dela upp resultatmätning och lärande i separata system. Det har aldrig fungerat bra att kombinera dessa båda syften. Samtidigt förstår vi den tvekan Försäkringskassan uttrycker kring hur mycket resurser myndigheten ska lägga på att få en rättvisande mätning av den rättsliga kvaliteten för årsredovisningen. Även en mycket avancerad och resurskrävande ansats skulle kunna ifrågasättas eftersom det är myndigheten själv som gjort bedömningarna.

Vi konstaterar därför att externa funktioner som Förvaltningsrätten och Inspektionen för socialförsäkringen kommer att vara fortsatt viktiga för att säkerställa en korrekt rättstillämpning, oavsett vilken väg som Försäkringskassan väljer.

2.6.3 Indikatorer räcker inte för att belysa effekterna av samordningsarbetet

I dag använder Försäkringskassan indikatorer när myndigheten redovisar samordningsarbetet i årsredovisningen, till exempel antalet genomförda möten. Försäkringskassan är medveten om att sådana indikatorer säger mycket lite om effekterna av insatserna. Vi håller med om detta. Vi håller också med om att det inte finns någon enkel lösning i form av nya indikatorer som ingen hittills tänkt på.

Försäkringskassan arbetar för att ta fram mått och indikatorer som sammantaget bättre kan spegla effekterna av myndighetens arbete inom samordningsuppdraget. Men för att verkligen kunna säga något om effekterna krävs studier med en vetenskaplig ansats som ofta kräver mycket resurser.

Statskontoret anser att det behöver göras gedigna utvärderingar med en vetenskaplig ansats, både avseende Försäkringskassans arbete och insatser från övriga aktörer som är en del av rehabiliteringsprocessen. Effekterna av arbetslivsinriktad rehabilitering har diskuterats sedan årtionden tillbaka och stora samhällsresurser satsas på området.

Men det är inte i första hand Försäkringskassan som ska genomföra den typen av studier. Tvärtom kan det av objektivitetsskäl vara en fördel om en extern part genomför dem. Försäkringskassan stärker för närvarande sin FoU-verksamhet genom samarbeten med andra forskningsaktörer. Detta kan vara ett sätt att få fram sådana studier.

2.6.4 Viktigt att styra med rätt mått

Försäkringskassan betonar nu vikten av att skilja på mått som ska användas för analys av verksamheten och mått som ska användas för att styra verksamheten. Myndigheten har tidigare inte alltid gjort denna åtskillnad, vilket har varit ett problem.

Det tydligaste exemplet på ett olämpligt styrmått är kanske att ”antalet avstämningsmöten” har använts för att styra samordningsarbetet. Vid ett avstämningsmöte deltar den sjukskrivne, handläggare från Försäkringskassan och andra aktörer som kan påverka den sjukskrivnes situation. Måttet har använts både i regeringens styrning av Försäkringskassan och i myndighetens interna styrning. Försäkringskassan bedömer att detta kan ha lett till att möten har genomförts även i ärenden där mötena inte har gjort någon nytta, och att kvaliteten i samordningsarbetet totalt sett därmed blivit lidande.

Försäkringskassan strävar nu mot en styrning av samordningen där myndigheten i högre grad litar på att medarbetarna själva kan göra professionella bedömningar av vilka insatser som behövs i ärendena.

Vi är positiva till denna inriktning för samordningen. Däremot behöver kvantitativ styrning fortfarande vara en del i styrningen av rätten till ersättning. Försäkringskassan måste handlägga de ansökningar som kommer in till myndigheten inom en viss tid. Annars blir utbetalningarna försenade och de drabbade kan få svårt att klara sin försörjning.

3 Styrningen av förändringsarbetet

I det här kapitlet presenterar vi vår analys av hur Försäkringskassan styr, organiserar och följer upp sitt förändringsarbete inom förvaltningen av sjukförsäkringen. Vi inleder med att generellt beskriva förändringsarbetet. Därefter redogör vi för det arbete som myndigheten bedriver inom ramen för programmet för förnyelse av sjukförsäkringen, det så kallade förnyelseprogrammet. Vi beskriver också hur det arbetet förhåller sig till de förändringar som Avdelningen för sjukförsäkringen (SF) gör i sin organisation. Vi presenterar slutligen vår analys av hur förändringsarbetet förhåller sig till myndighetens övergripande styrning.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra viktigaste iakttagelser i kapitlet är:

- Förändringsarbetet har inte i någon större utsträckning hunnit påverka handläggningen.
- En del i personalen känner sig exkluderade från förändringsarbetet. Det finns också förhållandevis få skriftliga underlag om förändringsarbetet, vilket vi bedömer kan göra det svårt att förankra arbetet.
- Vi bedömer att förnyelseprogrammet är systematiskt uppbyggt och tar sikte på flera av de problem som finns inom handläggningen. Men det är oklart hur förändringsarbetet inom ramen för programmet ska inriktas för att komma till rätta med problemen. Det finns ännu inga beslutade åtgärder.
- Förnyelseprogrammet liknar i stora delar ursprungstankarna i myndighetens tidigare genomlysning som inte blev så omfattande som den inledningsvis var tänkt att bli. Försäkringskassan genomförde analyser som egentligen skulle ha gjorts inom genomlysningen först nu.
- Förändringsarbetet samspelar med myndighetens övergripande styrning. Det finns tydliga länkar mellan förändringsarbetet och linjeorganisationen.

3.2 Förvaltningen av sjukförsäkringen ska utvecklas

Förändringsarbetet inom sjukförsäkringen är brett och långsiktigt. Takten kan påverkas av vilka medel som myndigheten får. Men arbetet har ännu inte fått några större konsekvenser för handläggningen. Vissa av dem som vi har intervjuat framför att den verksamhetsnära personalen inte har några egentliga möjligheter att påverka arbetet. Vi konstaterar att det finns förhållandevis få skriftliga underlag som beskriver förändringsarbetet.

3.2.1 Beslut och åtgärder inom förändringsarbetet

Försäkringskassan inledde i början av 2021 ett arbete med att genomlysna all verksamhet som berör förvaltningen av sjukförsäkringen.²¹ Genomlysningen blev i praktiken kortvarig och analysen inte så djup och heltäckande som det var tänkt. Myndigheten fattade relativt snabbt beslut om tre åtgärder.²² Det fortsatta arbetet med de tre åtgärderna sker inom linjeorganisationen. Vi redogör närmare för dessa arbeten i kapitel 4 (stärkt rättsligt arbete), kapitel 6 (stärkt kunskap om psykisk ohälsa) och kapitel 7 (ny tillsynsfunktion).

Generaldirektören beslutade i december 2021 att ett program för förnyelse av sjukförsäkringens förvaltning ska leda, samordna och driva Försäkringskassans fortsatta förändringsarbete av förvaltningen av sjukförsäkringen. Syftet är att säkerställa att myndigheten har förutsättningar att ta hand om alla sina uppgifter på lång sikt.²³

Generaldirektörens beslut om programmet hänvisade bland annat till de organisatoriska förändringar som redan pågick inom SF. Avdelningen aviserade i december 2020 att de skulle bedriva ett omfattande förändringsarbete.²⁴ I november 2021 fattade avdelningschefen ett inriktningsbeslut om att centralisera vissa stödresurser och att organisera

²¹ Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/000634).

²² Se vidare vår delredovisning Statskontoret. (2022). *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen*. Delrapport.

²³ Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/019264).

²⁴ Försäkringskassan. (2020). *Verksamhetsplan 2021–2023 för SF*.

verksamheten efter olika typer av ärenden.²⁵ Vi redogör närmare för arbetet inom SF i kapitel 4 (centraliseringen av stödfunktionerna) och kapitel 5 (nya indelningen av verksamheten).

²⁵ Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll* (Dnr 2021/019536).

Figur 2. Tidslinje över beslut och åtgärder inom förändringsarbetet 2021–2023.



3.2.2 Takten kan påverkas av vilka medel myndigheten får

Försäkringskassan redovisade i samband med sin genomlysning för regeringen att förändringsarbetet kunde komma att leda till förslag som innebar att myndigheten skulle behöva 100 miljoner kronor ytterligare för 2022.²⁶ Även för kommande år har Försäkringskassan räknat med att myndigheten behöver ytterligare medel för att finansiera förstärkningen på det rättsliga området. I budgetunderlaget för 2023–2025 uppskattar myndigheten att förstärkningen kommer att kosta drygt 170 miljoner kronor under 2023 och drygt 190 miljoner kronor för 2024 respektive 2025.²⁷ Vid ingången av 2023 har Försäkringskassan inte fått höjt anslag för detta ändamål.²⁸

Enligt våra intervjuer kommer innehållet i förändringsarbetet inte att påverkas av vilka medel myndigheten i slutändan får. Förändringarna kommer fortfarande att genomföras, men i sådana fall i en långsammare takt.

3.2.3 Ännu inga större effekter på handläggningen

Förändringsarbetet har ännu inte hunnit få några större effekter på handläggningen. Den generella bilden av hur enhetschefer och specialister bedömer hur förutsättningarna för handläggningen har förändrats sedan Försäkringskassan inledde sitt förändringsarbete är att de inte har sett några större förbättringar ännu. Det framgår av en enkät som vi skickade ut i oktober 2022, men samma bild framkommer även vid våra senare intervjuer inom myndigheten.

²⁶ Försäkringskassan. (2021). *Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2022–2024*. (Dnr 2020/006213).

²⁷ Försäkringskassan. (2022). *Försäkringskassans budgetunderlag 2023–2025*. (Dnr 2021/017845).

²⁸ Försäkringskassans årsredovisning 2022. Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023. Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning*.

Drygt 40 procent av de som svarade på enkäten anser att tidsutrymmet för handläggarna att handlägga sjukpenningärenden har försämrats sedan våren 2021. Flera av de som vi har intervjuat gör samma bedömning. En förklaring kan vara att det under perioden har kommit flera lagändringar som ställer delvis andra krav på handläggningen än tidigare.

Försäkringskassans interna tillsyn visar bland annat att organisationsförändringen på SF har förbättrat arbetsmiljön samt gett mer tid för arbete med utredning och samordning. Men tillsynen visar också att många problem återstår (se kapitel 5).²⁹

3.2.4 En del i personalen känner sig exkluderade

Enligt flera fritextsvar i vår enkät har personalen som arbetar inom handläggningen små möjligheter att påverka förändringsarbetet. Det är framför allt enhetscheferna som anser det. Även i våra intervjuer lyfter chefer på olika nivåer fram att myndigheten och SF borde arbeta mer med att göra personalen delaktig. Cheferna anser att många har en känsla av att de inte vet så mycket om vad som pågår, eller hur det är tänkt att bli.

Försäkringskassan arbetar för att skapa bättre förutsättningar för cheferna att leda förändringsarbetet. Bland annat ska HR-avdelningen ta över ansvar för mycket av det administrativa arbetet vid rekryteringar, för att frigöra tid för cheferna. Försäkringskassan ser även över det administrativa stödet till enhetscheferna.

3.2.5 Få underlag försvårar förankring och rapportering

Det finns förhållandevis få skriftliga underlag som beskriver förändringsarbetet. Det gäller framför allt organisationsförändringarna inom SF och arbetet inom genomlysningen.

Enhetschefer och specialister skriver i fritextsvaren till vår enkät att bristen på skriftliga underlag är ett problem. Vi bedömer också att det kan bli svårt att kvalitetssäkra och förankra förändringsarbetet inom

²⁹ Försäkringskassan. (2022). *Avrapportering tillsyn 2 SF Koncentrering*. Powerpoint-presentation.

myndigheten till följd av bristen. Även möjligheterna att informera regeringen om förändringsarbetet kan försämrats. Det visar våra erfarenheter från andra myndigheter.³⁰

3.3 Förnyelseprogrammet samordnar förändringsarbetet

Vi bedömer att det fleråriga förnyelseprogrammet för förvaltningen av sjukförsäkringen är systematiskt uppbyggt. Det finns till exempel tydliga länkar mellan programmet och linjeorganisationen. Personalen delar också den problembild som tagits fram och den har bäring på vad som har kommit fram i tidigare rapporter inom området. Men programmet genomför de analyser som skulle ha gjorts inom den tidigare genomlysningen först nu. Det är också oklart hur programmet påverkar de pågående organisationsförändringarna inom SF.

3.3.1 Myndigheten anser att förvaltningen behöver förnyas

Bakgrunden till programmet är de stora svängningarna i hur sjukförsäkringen har tillämpats. Målet är en stabil, förutsägbar och trovärdig förvaltning som håller över tid.³¹ Myndigheten anser därför att förvaltningen av sjukförsäkringen behöver förnyas. Det rör bland annat frågor som intern styrning och uppföljning, it-stöd i verksamheten, förutsättningarna för personalen att genomföra sina arbetsuppgifter med god kvalitet och hur prioriteringar i verksamheten genomförs. Även samhällets digitalisering och förändringar i omvärlden ställer nya krav på förvaltningen. Försäkringskassan bedömer också att myndigheten behöver spela en starkare roll i samordningsuppdraget och utveckla förvaltningen för att motverka missbruk av förmånerna.³²

Programmet ska ta fram förslag på hur förvaltningen av sjukförsäkringen ska styras och organiseras så att den överensstämmer med de verksamhetslogiker som finns inom sjukförsäkringen. Programmet ska

³⁰ Se till exempel Statskontoret. (2022:12) *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*.

³¹ Anförande av chefen för förnyelseprogrammet vid ett seminarium arrangerat av Afa Försäkring 2022-11-29.

³² Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/019264).

redovisa konsekvensanalyser som inkluderar ekonomiska effekter och risker i relation till nytta för varje förslag. De ska beskriva förväntade effekter för såväl förvaltningen av sjukförsäkringen som för myndighetens verksamhet i övrigt.

Programmet är flerårigt och har inte någon bestämd sluttidpunkt.

3.3.2 Tydliga länkar mellan programmet och linjen

En programchef tillträdde i slutet av maj 2022 och ett kansli med ytterligare två personer var på plats i början av juni. Kansliet har tre konsulter på heltid samt två konsulter på deltid till sin hjälp. Programmet är placerat på Avdelningen för ledningsstöd.

Vi bedömer att det finns tydliga länkar mellan programmet och linjeorganisationen. Generaldirektören är beslutsfattare för det som kommer ut från programmet. Programchefen stämmer varannan vecka av arbetet med generaldirektören och överdirektören. Programchefen träffar även ledningsgruppen regelbundet för att få stöd i frågor av strategisk karaktär. Från början övervägde myndigheten att inrätta ett särskilt programråd, men det visade sig bli ungefär samma personer som ändå satt i ledningsgruppen.

Programmet har referenspersoner från bland annat SF, Avdelningen för funktionshinder och varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV), IT-avdelningen, Analysavdelningen samt Avdelningen för ledningsstöd knutna till sig. Samverkan med de fackliga organisationerna äger rum en gång i månaden.

Det finns inga särskilda budgeterade medel för programmet.

3.3.3 Programmets problembild delas av personalen

Programmet redovisade i september 2022 ett underlag som beskriver fem betydande problemområden inom myndighetens förvaltning av sjukpenning. Sjuk- och aktivitetsersättningen berörs inte eftersom programmet har valt att inledningsvis fokusera på sjukpenningen. Programmet konstaterar att problemområdena är väl kända, men att det behövs ett internt utvecklingsarbete under många år för att komma till rätta med dem.³³

³³ Försäkringskassan. (2022). *Identifierade problemområden inom förvaltningen av sjukförsäkringen*. (Dnr 2022/015106).

Problemområdena är:

1. Försäkringskassan bedömer den enskildes arbetsförmåga på ett sätt som inte är transparent, konsekvent och förutsägbart. Det finns en överhängande risk att beslutet om ersättning inte skulle bli detsamma om någon annan handläggare handlade ärendet.
2. Personer får inte tillräckligt stöd för att komma tillbaka i arbete. Det är otydligt vad Försäkringskassans samordningsuppdrag innebär, hur det ska utföras och vad olika insatser har för effekt för de enskilda personerna.
3. Försäkringskassan utför delar av arbetet inom sjukpenningen på ett sätt som är ineffektivt för den enskilde, för myndigheten och för andra involverade aktörer. Myndigheten lägger resurser på uppgifter som sannolikt inte tillför ett värde som är i proportion till arbetsinsatsen och de administrativa kostnaderna.
4. SF har svårt att attrahera, rekrytera och behålla medarbetare med rätt kompetens. Det försämrar förutsättningarna för att verksamheten ska vara stabil och kunna utvecklas.
5. Allmänheten och samhällsaktörer i stort har ett lågt förtroende för hur Försäkringskassan förvaltar sjukförsäkringen. Det låga förtroendet gör det svårare för myndigheten att utföra sitt uppdrag.

Programmets problembild delas i stort av de som vi intervjuat inom SF. Intervjupersoner på alla nivåer lyfter bland annat fram följande:

- Handläggningen behöver bli enhetlig och stabil över tid. Handläggare anser bland annat att rutinerna för när ärenden överlämnas behöver förbättras.
- Det går inte att närmare säga vilka effekter som samordningsarbetet leder till. Chefer och stabspersonal framför att det inte heller finns någon samlad bild över vilka arbetsmetoder som används. Därmed går det inte att se om myndigheten arbetar effektivt och lägger resurser på insatser som ger ett bra resultat. Handläggare och specialister framhåller också att det inte går att utläsa hur mycket tid som läggs på samordningsuppdraget eftersom Försäkringskassan inte har definierat vad som ingår i uppdraget internt.

- Den höga personalomsättningen gör det svårt att hålla kontinuitet i arbetet och medför att avdelningen måste lägga mycket tid på att lära upp nya kollegor. I slutändan kan det komma att försämra kvaliteten i handläggningen.

Även vår översiktliga genomgång av externa och interna rapporter visar att problemen som programmet har identifierat är kända sedan tidigare.

Våra intervjupersoner har i stort inga invändningar mot att programmet har valt att avvakta med sjuk- och aktivitetsersättningen. Våra intervjuer inom den avdelning som handlägger dessa ersättningar visar att de i stor utsträckning delar problembilden som programmet lyfter fram.

Försäkringskassan planerar att generaldirektören ska fatta ett beslut om en målbild och verksamhetsidé för förvaltningen av sjukförsäkringen i slutet av februari 2023. Vi har tyvärr inte haft möjlighet att ta del av dessa inom ramen för arbetet med vårt uppdrag.

3.3.4 Analyser som skulle gjorts tidigare görs nu

Beslutet om genomlysningen aviserade flera analyser som sedan inte har genomförts fullt ut. Det handlade bland annat om att ge en heltäckande bild av problemen inom området och orsakerna till dem. Vidare skulle omvärldsfaktorer, lagstiftarens intentioner och regeringens styrning av myndigheten över tid analyseras.

Vi kan konstatera att Försäkringskassan genomför analyserna nu, ett år senare än först planerat. Underlag från förnyelseprogrammet och Analysavdelningen tar hand om de analyser som skulle gjorts tidigare.³⁴ Det är positivt att dessa analyser nu blir gjorda. Men de kommer först efter de beslut om åtgärder som myndigheten redan har fattat i samband med genomlysningen. Det innebär att myndigheten vid de beslutstillfällena inte hade den samlade bilden av problem och förutsättningar inom området.

³⁴ Försäkringskassan. (2022). *Identifierade problemområden inom förvaltningen av sjukförsäkringen*. (Dnr 2022/015106). Försäkringskassan. (2022). *Framtida trender med potentiell påverkan på sjukförsäkringens förvaltning*. (Dnr 2022/015106). Försäkringskassan. (2022). *Hur åstadkomma en över tid korrekt, effektiv och enhetlig förvaltning av sjukförsäkringen?*

3.3.5 Informationen har nått högre chefer och staber

Vid tidpunkten för vår delredovisning var det inte tydligt för alla var myndigheten befann sig i förändringsarbetet. Myndigheten har visserligen kommunicerat förändringsarbetet löpande, men det har visat sig vara inte helt lätt i och med att många detaljer inte har varit beslutade. Liknande utmaningar kan uppstå när det gäller att kommunicera om programmet. Vi anser att arbetet behöver kommuniceras löpande inom myndigheten genom flera chefsnivåer allteftersom det modifieras.

Enligt våra intervjuer har informationen om förnyelseprogrammets arbete hittills nått högre chefer och stabspersonal inom SF och rättsavdelningen. Informationen har ännu inte nått den handläggande verksamheten. Det är få handläggare och specialister som känner till förnyelseprogrammets arbete. De tänker snarare på organisatoriska förändringar inom SF och insatser för att öka kunskaperna om Försäkringskassans utredningsskyldighet när de i våra intervjuer refererar till det förändringsarbete som pågår.

3.3.6 Oklart hur programmet påverkar pågående organisationsförändringar

Organisationsförändringarna inom SF bedrivs för närvarande oberoende av förnyelseprogrammet och förnyelseprogrammet påverkar dem än så länge inte. Programkansliet har hittills inte sett något behov av att justera SF:s organisation. Våra intervjupersoner inom avdelningen ser inte heller några konflikter mellan avdelningens omorganisation och programkansliets arbete.

Men det är oklart hur programmet framöver kan komma att påverka avdelningens förändringar. Programmet kan längre fram komma att justera eller komplettera åtgärderna inom omorganisationen. Det beror bland annat på vilken målbild som tas fram för programmet.

3.4 Förhållandet till myndighetens övergripande styrning

Vi bedömer att förändringsarbetet samspelar med myndighetens övergripande styrning. Försäkringskassans styrelse får löpande information om förändringsarbetet och vi ser inga motstridiga signaler mellan förändringsarbetet och myndighetens styrning av verksamheten.

Det finns också tydliga länkar mellan förändringsarbetet och linjeorganisationen (se även avsnitt 3.3.2). Två exempel är att generaldirektören ska besluta om det som kommer ut ur programmet och att programchefen träffar myndighetens ledningsgrupp regelbundet. Vid förändringsarbeten kan annars just länken mellan linjen och de som inom myndigheten ansvarar för förändringarna vara ett problem.

3.4.1 Styrelsen informeras om förändringsarbetet

Försäkringskassan är en styrelsemyndighet sedan 2016. Styrelsen är myndighetens högsta ledning och har det fulla ansvaret för verksamheten. Den ska bland annat avgöra frågor som är principiellt viktiga eller av större betydelse för myndigheten.³⁵ Vi har i andra analyser sett att myndighetsstyrelser inför stora förändringsarbeten har begärt in omfattande riskanalyser från verksamheten eller krävt bättre möjligheter till uppföljning av större åtgärder.³⁶

Vår delredovisning visar att styrelsen har blivit mer involverad i förändringsarbetet efter hand. Styrelsen inrättade den 1 januari 2022 ett revisionsutskott för att kunna följa upp verksamheten bättre.

Generaldirektören och programchefen har vid några tillfällen informerat styrelsen om arbetet med förnyelseprogrammet. Styrelseledamöterna uppger för oss att de anser sig vara väl informerade och ställer sig bakom grunderna för förnyelseprogrammet. Ledamöter har haft följdfrågor, men styrelsen har inte begärt in någon kompletterande skriftlig information.

Chefen för SF har även redogjort för arbetet med organisationsförändringarna inom avdelningen för styrelsen.³⁷

Styrelsen har nyligen börjat med att låta chefer från verksamheterna berätta om pågående förändringsarbete. De behöver inte presentera någon färdig rapport vid besöket, utan tanken är att styrelsen ska kunna få en bild av arbetet under hand.

³⁵ 4 § myndighetsförordningen (2017:515).

³⁶ Se till exempel Statskontoret. (2019:3) *Arbetsförmedlingens interna styrning*.

³⁷ Protokoll för styrelsens sammanträden 2021–2022.

3.4.2 Inga motstridiga styrsignaler

Beskrivningarna av målen i myndighetens verksamhetsplaner stämmer överens med utgångspunkterna för programmet. Det visar vår översiktliga genomgång av planerna.³⁸ Inte heller våra intervjuer inom de två sjukförsäkringsavdelningarna visar på några motstridigheter.

Flera av våra intervjuade varnar för att allt förändringsarbete sammantaget kan bli för omfattande för personalen. De befärar att det blir svårt att hinna med alla förändringar, särskilt som de samtidigt kommer att behöva implementera flera lagändringar i verksamheten.

³⁸ Verksamhetsplaner för 2021–2023 för hela myndigheten, för Avdelningen för sjukförsäkring (SF) och för Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV).

4 Den rättsliga styrkedjan

I detta kapitel redogör vi för vår analys av Försäkringskassans åtgärder för att stärka den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet inom myndigheten. Vi beskriver organisatoriska förändringar inom rättsavdelningen och införandet av ett rättsligt stöd på alla försäkringsavdelningar. Vårt fokus ligger på det rättsliga stödet inom Avdelningen för sjukförsäkringen (SF). Slutligen beskriver vi insatsen för att stärka kunskapen om utredningsskyldigheten.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra viktigaste iakttagelser i kapitlet är:

- Förstärkningen av det rättsliga arbetet bygger på en analys av utmaningar inom verksamheten där ledningen gjorde ett vägval mellan alternativa lösningar för att förstärka den rättsliga förmågan. Men vår enkät visar att det fortfarande är oklart för medarbetare på vilket sätt förstärkningen av det rättsliga arbetet kommer att leda till en mer stabil rättstillämpning.
- Statskontoret anser att det är en brist att Försäkringskassan har genomfört förändringarna innan väsentliga delar av planeringen har varit på plats. Det har gjort arbetet otydligt och skapat oro och frustration i myndigheten.
- Vi bedömer att dessa alltför tidiga förändringar delvis förklarar varför inte alla enhetschefer anser att de har tillräckligt mycket kunskap om förändringarna för att svara på frågor från sina medarbetare. Vi anser att detta är en risk eftersom chefer är viktiga aktörer för att lyckas med förändringsarbetet.

- Det är ännu för tidigt att utvärdera vilken effekt som förändringarna inom det rättsliga området får. Men vi kan konstatera att medarbetare inom SF har höga förväntningar på det förstärkta rättsliga stödet till handläggningen. De efterfrågar tydliga rättsliga ställningstaganden och enligt rättsavdelningen har deras medarbetare nu fått större möjligheter att prioritera det arbetet.
- Den insats Försäkringskassan har gjort för att förstärka kunskapen om utredningsskyldigheten har varit positiv för verksamheten. Utbildningen bygger på en tydlig rättslig styrkedja (med ett rättsligt ställningstagande och en uppdaterad vägledning som grund). Vår enkät visar att medarbetarna anser att utbildningen har bidragit till att öka kunskapen i myndigheten.
- Men Statskontoret bedömer också att vilken effekt som den rättsliga förstärkningen får i stor utsträckning beror på hur förutsättningarna för handläggarna utvecklas. Handläggarna anser att de inte har haft tid och resurser för att handlägga ärenden helt korrekt.

4.2 Ett förstärkt rättsligt arbete

Försäkringskassan fattade i juni 2021 beslut om att stärka den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på hela myndigheten.³⁹ Bakgrunden till förändringen är att både media och regeringen har kritiserat Försäkringskassan för den rättsliga styrningen.⁴⁰

4.2.1 Långa svarstider och otillräcklig prioritering av den rättsliga styrningen

Utmaningen för Försäkringskassan har tidigare handlat om att myndigheten inte har prioriterat arbetet med strategisk rättslig styrning och regelutveckling tillräckligt högt. Exempelvis framkommer det av våra intervjuer att rättsavdelningen tidigare inte har haft möjlighet att prioritera arbetet med att ta fram rättsliga ställningstaganden.

³⁹ Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/010946).

⁴⁰ Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan – ett vägval*. (2021-03-26).

SF har även upplevt att det har varit för långa svarstider på de frågor som specialister ställer till rättsavdelningen.⁴¹ Det har tidigare även funnits tendenser till att försäkringsavdelningarna har tolkat all kommunikation med rättsavdelningen som styrning.⁴²

Försäkringskassan har även som myndighet tolkat de samhällsmål som regeringen har satt upp som mål för den interna styrningen (se avsnitt 1.1.4). Det har i slutändan påverkat hur myndigheten tillämpar lagstiftningen vilket har lett till en instabil rättstillämpning.⁴³ Även de fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningarna fick snabbt effekt i handläggningen utan att Försäkringskassan hade ändrat i några formella styrdokument. Dessa uppföljningar visade generellt att tillämpningen var för generös. När försäkringsavdelningarna vidtog åtgärder utifrån uppföljningarna fick det till följd att andelen avslag ökade.⁴⁴

4.2.2 Ledningen gjorde ett vägval

Inför inriktningsbeslutet att förstärka det rättsliga arbetet gjorde ledningen ett vägval mellan tre möjliga lösningar. Valet stod mellan att kvalitativt och kvantitativt förstärka

- förmågan att hantera rättsliga frågor på försäkringsavdelningarna, det vill säga att ge mer resurser till den dagliga ärendehantering.
- rättsavdelningens förmåga att hantera rättsliga frågor.
- försäkringsavdelningarna så att de i högre grad kan tillgodose egna behov av rättsligt stöd och samtidigt kvalitativt förstärka rättsavdelningens spetskompetens i kvalificerade juridiska frågor.⁴⁵

⁴¹ Försäkringskassan. (2022). *Kartläggning av försäkringsstödet inom avdelningen för sjukförsäkringen*. (2022-05-25).

⁴² Försäkringskassan. (2022). *Identifierade problemområden inom förvaltningen av sjukförsäkringen*. (Dnr 2022/015106).

⁴³ Försäkringskassan. (2022). *Hur åstadkomma en över tid korrekt, effektiv och enhetlig förvaltning av sjukförsäkringen?*

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan – ett vägval*. (2021-03-26).

Myndigheten valde att gå vidare med det sista alternativet, att stärka förmågan både på försäkringsavdelningarna och rättsavdelningen. Underlagspromemorian beskriver inte hur Försäkringskassan skulle kunna utveckla de andra alternativen.

Statskontoret kan konstatera att den nya organisationen till stora delar är på plats. Men det kvarstår en del arbete med gränsdragningar mellan olika ansvarsområden, exempelvis vad som utgör rättslig styrning respektive rättsligt stöd. Vi ser även i vår enkät att det är oklart för medarbetare och chefer hur det är tänkt att åtgärden ska bidra till att göra myndighetens rättstillämpning mer stabil.

4.2.3 En initiativledning har samordnat förändringen inom det rättsliga området

Representanter för försäkringsavdelningarna och ett antal övriga avdelningar på myndigheten har samordnat det rättsliga arbetet inom något som de kallar för en initiativledning. Arbetet har löpande rapporterats till en styrgrupp bestående av cheferna för försäkringsavdelningarna, rättsavdelningen och Avdelningen för ledningsstöd (LS). Parallellt har försäkringsavdelningarna och rättsavdelningen bedrivit egna projekt för att införa det rättsliga stödet.

Initiativledningen har bland annat följt upp risk- och konsekvensanalyser för förändringen inom det rättsliga området. De har även samordnat olika frågor, bland annat rekrytering, introduktionsutbildningar för nyanställda samt principer för hur stödet ska organiseras. Initiativledningen och genomförandeprojekten har regelbundet skickat ut ett internt nyhetsbrev med information om arbetet.

4.2.4 En tilltro till att åtgärden leder till en mer stabil rättstillämpning

Vår enkät till enhetschefer och specialister visar att de flesta cheferna och specialisterna inom SF har höga förväntningar på förändringen inom det rättsliga området. Enkäten visar att de har en tilltro till att förstärkningen av det rättsliga arbetet sammantaget kommer att leda till en mer stabil rättstillämpning. Enhetschefer och specialister på SF tror i större utsträckning att det kommer att leda till positiva effekter än motsvarande roller på Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV).

Tabell 1. Enkät svar om förstärkningen på det rättsliga området.

	Andel som instämmer helt eller instämmer i hög utsträckning			
	Enhetschefer SF	Specialister SF	Enhetschefer FV	Specialister FV
Sammantaget kommer den rättsliga förstärkningen leda till en mer stabil rättstillämpning	70 %	66 %	54 %	34 %
Antal svarande	138	118	26	32

Källa: Statskontorets enkät. Avser andelen svar där respondenten instämmer i hög grad eller instämmer helt. För mer information om enkätundersökningen, se bilaga 2.

4.2.5 Inte alla enhetschefer har tillräcklig kunskap

Chefer är nyckelaktörer i ett förändringsarbete. Det visar Statskontorets erfarenheter från tidigare uppdrag. Cheferna ska både förmedla ledningens intentioner och motivera sina medarbetare.

Men vår enkät visar att inte alla enhetschefer anser sig ha tillräcklig kunskap om förändringsarbetet för att kunna svara på frågor från sina medarbetare. Endast 58 procent av enhetscheferna på SF och 38 procent av enhetscheferna på FV anser sig ha det när det gäller förstärkningen av det rättsliga arbetet.

Statskontoret anser att kunskapsbristen hos cheferna är en risk för förändringsarbetet. Cheferna får svårt att fullgöra sin roll som förändringsledare om de inte har tillräcklig kunskap om förändringsarbetet.

4.3 Rättsavdelningens uppdrag har renodlats

Rättsavdelningen har sedan januari 2022 en ny organisation som en följd av beslutet att stärka den rättsliga styrningen. Avdelningen består numera av tre verksamhetsområden (VO) som i sin tur är indelade i områden.

Rättsavdelningen ska fokusera på rättslig styrning och utveckling samt processföring i prejudikatsmål. Det är de delar av det rättsliga arbetet som har en tydlig strategisk inriktning. I ansvaret ingår att ta fram föreskrifter,

rättsliga ställningstaganden och allmänna råd. Tanken är att denna renodling i slutändan ska leda till en korrekt, stabil och förutsägbar tillämpning av lagstiftningen.

En viktig del av arbetet handlar om att förtydliga vad som är rättslig styrning. Rättsavdelningen ska styra genom tre olika typer av styrande dokument: föreskrifter, allmänna råd och rättsliga ställningstaganden. Ingen annan kommunikation med rättsavdelningen ska ses som styrning.

4.3.1 Svårt att dra gränsen mellan styrning och stöd

En grundtanke med omorganisationen av rättsavdelningen är att skilja den rättsliga styrningen från det rättsliga stödet. Det rättsliga arbete som gäller den praktiska tillämpningen och som inte är strategiskt ska försäkringsavdelningarna hantera. Det handlar om att ge information och kunskap om vad som är gällande rätt. Ansvar för det rättsliga stödet ska ligga på de fem försäkringsavdelningarna. Men rättsavdelningen har ansvar för att ge rättsligt stöd till dess att stödet är fullt utbyggt på avdelningarna.

Försäkringskassan planerar att fatta beslut om uppdelningen mellan styrning och stöd i början av 2023. Men i praktiken kommer myndigheten att behöva arbeta med gränsdragningen kontinuerligt, genom att fördela ut ansvaret för specifika uppgifter.

4.3.2 Bättre möjligheter att fokusera på långsiktiga arbetsuppgifter

Rättsavdelningen har sedan början av 2022 ökat med cirka 25 personer. Enligt plan ska avdelningen få ytterligare resurstillskott kommande år och då rekrytera fler personer. Initialt var målet att förstärka med ungefär 50 personer, så att avdelningen totalt skulle ha cirka 100 årsarbetskrafter.⁴⁶

Representanter från rättsavdelningen anser att förstärkningen och renodlingen av uppgifter redan har börjat ge avtryck i verksamheten. Det märks genom att personalen hinner med sina arbetsuppgifter i större utsträckning och avdelningsledningen bedömer att ledtiderna har blivit

⁴⁶ Försäkringskassan. (2021). *Förstärkning och utveckling av det rättsliga arbetet på Försäkringskassan*. (Dnr 2021/009230).

kortare. Det gäller bland annat arbetet med rättsliga ställningstaganden som kräver mycket tid. Det arbetet blev tidigare ofta avbrutet av mer akuta rättsliga stödfrågor från försäkringsavdelningarna.

4.3.3 Otydligt för medarbetarna hur renodlingen ska leda till en mer stabil tillämpning

Det är otydligt för många medarbetare på båda sjukförsäkringsavdelningarna hur förstärkningen och renodlingen av rättsavdelningen ska göra den rättsliga styrningen inom sjukförsäkringen mer stabil. Vid tidpunkten för enkäten hade den nya organisationen varit på plats i drygt nio månader men det fanns ännu inga beslut om nya arbetssätt eller ansvarsområden.

Tabell 2. Enkät svar om den rättsliga förstärkningen.

	Det är tydligt för mig hur förstärkningen och renodlingen av rättsavdelningen ska bidra till en mer stabil rättslig styrning inom sjukförsäkringen			
	Enhetschefer SF	Specialister SF	Enhetschefer FV	Specialister FV
Instämmer	47 %	30 %	35 %	9 %
Antal svarande	138	118	26	32

Källa: Statskontorets enkät. Avser andelen svar där respondenten instämmer i hög grad eller instämmer helt. För mer information om enkätundersökningen, se bilaga 2.

Enhetschefer upplever i större utsträckning att det är tydligt hur förstärkningen och renodlingen ska bidra till en mer stabil rättstillämpning än vad specialister gör. Specialister och enhetschefer inom FV är mer osäkra än inom SF. Men det resultatet ska tolkas med viss försiktighet eftersom svaren från FV är få.

Försäkringskassan tar i sin risk- och konsekvensanalys inför förändringen upp risken för en bristande förståelse för på vilket sätt den föreslagna organisatoriska strukturen ska ge effekt. Myndigheten ser att det skulle kunna försämra arbetsmotivationen och öka personalomsättningen.

Verksamheten har efterfrågat en starkare nationell styrning i rättsliga frågor. Man vill ha ett nära, tillgängligt och pedagogiskt försäkringsstöd som binder ihop det nationella perspektivet med det lokala områdets utmaningar och behov. Avsaknaden av rättsliga ställningstaganden i olösta rättsfrågor har gjort att det i slutänden blir den enskilde handläggaren som måste ta ställning i osäkra lägen. Det riskerar att leda till en tillämpning som inte är enhetlig.⁴⁷

Vi bedömer att renodlingen har gett rättsavdelningen möjlighet att i större utsträckning prioritera arbetet med rättsliga ställningstaganden. Förutsättningarna för en tydlig rättslig styrning på Försäkringskassan har förbättrats. Däremot är det för tidigt att bedöma om det i förlängningen kommer att öka stabiliteten i rättstillämpningen. En viktig förutsättning är att den juridiska kompetensen på försäkringsavdelningarna ökar och att rättsavdelningen och försäkringsavdelningarna kan samarbeta på ett förtroendefullt och välfungerande sätt.

4.4 Ett nytt rättsligt stöd på avdelningarna

Det nyinrättade rättsliga stödet på försäkringsavdelningarna ska stödja den handläggande verksamheten och identifiera vilka områden som behöver rättslig styrning och rättsligt stöd.⁴⁸ Det rättsliga stödet ska vara ett stöd till handläggningen som helhet, inte till enskilda handläggare. Tanken är även att förändringen ska bidra till att avdelningarna bygger upp en egen juridisk kompetens.

De rättsliga stöden på avdelningarna inom sjukförsäkringen har rekryterat 25 avdelningsjurister (SF) respektive 14 (FV). Som jämförelse finns det 184 specialister på SF och 41 specialister på FV som ska ge stöd till drygt 3 600 (SF) respektive 680 (FV) handläggare. Under hösten 2022 pågick ytterligare rekrytering av en handfull jurister till SF. De siktar på att ha cirka 30 avdelningsjurister på SF.

⁴⁷ Försäkringskassan. (2022). *Kartläggning av försäkringsstödet inom avdelningen för sjukförsäkringen*. (2022-05-25).

⁴⁸ Försäkringskassan. (2022). *Införande av Rättsligt Stöd – Slutrapport från Initiativledningen*. (2022-03-18).

4.4.1 Juridisk kompetens till avdelningsledningen

Det rättsliga stödet ute på avdelningarna ska säkerställa att det juridiska perspektivet finns med på ledningsnivå. VO-cheferna för det rättsliga stödet sitter med i ledningsgruppen för respektive försäkringsavdelning. De rättsliga frågorna kan på så sätt integreras med andra verksamhetsfrågor inom avdelningen.⁴⁹ Chefer framhåller i våra intervjuer att avdelningsledningen nu har fått ett bättre perspektiv på de juridiska frågorna än när det rättsliga stödet fanns på rättsavdelningen.

Sammantaget kan den rättsliga förstärkningen på avdelningarna bidra till att den juridiska kompetensen ökar inom avdelningens stödfunktioner. Myndigheten förväntar sig att det bidrar till att öka förståelsen för och kunskapen om vad det innebär att verka i en rättstillämpande verksamhet.

Statskontoret bedömer att ett välfungerande samarbete mellan rättsavdelningen, det rättsliga stödet och den handläggande verksamheten är avgörande för att förändringen ska få önskad effekt. En utmaning som tidigare har funnits med rättsliga kvalitetsgranskningar har varit att handläggarna har upplevt att åtgärderna inte har tagit hänsyn till förutsättningarna för handläggningen.⁵⁰ Det har lett till bristande förtroende mellan olika delar i myndigheten. Statskontoret har sett i tidigare analyser att bristen på förtroende mellan en kvalitetsgranskande och en operativ avdelning kan skapa en klyfta som är svår att överbygga.⁵¹ Det kan leda till att den kvalitetsgranskande funktionen får problem med legitimiteten.

Det är också viktigt att säkerställa att handläggarna har rätt förutsättningar för att utreda ärenden, exempelvis tid och personalresurser. Annars riskerar de förväntade effekterna av den rättsliga förstärkningen att utebli.

⁴⁹ Försäkringskassan. (2021). *Förstärkning och utveckling av det rättsliga arbetet på Försäkringskassan*. (Dnr 2021/009230).

⁵⁰ Försäkringskassan. (2018). *Rättsliga kvalitetsuppföljningar – en metaanalys*. (PM 2018:6).

⁵¹ Statskontoret. (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*.

4.4.2 En struktur för samarbete finns på plats

Under 2021 och 2022 har Försäkringskassan arbetat med att ta fram en struktur för hur rättsavdelningen ska samarbeta med det rättsliga stödet på avdelningarna. Arbetet med att ta fram en samarbetsstruktur pågick fram till september 2022. Försäkringsavdelningarna och rättsavdelningen började redan under hösten 2022 att samarbeta i den mötesstruktur som projektet har tagit fram. Det rättsliga samarbetet bedrivs inom ramen för två slags forum:⁵²

- Ett **strategiskt rättsligt samverkansforum** har i uppdrag att samordna, planera och prioritera myndighetens rättsliga styrning och regelutveckling. I forumet ingår rättschefen (ordförande), VO-cheferna på rättsavdelningen samt de fem VO-cheferna för försäkringsavdelningarnas rättsliga stöd.
- Fem **operativa samverkansforum** ska säkerställa att försäkringsavdelningarna och rättsavdelningen för en dialog om behovet av rättslig styrning och regelutveckling. Det ska finnas ett sådant forum för varje försäkringsavdelning. På mötet deltar områdeschef från rättsavdelningen och representanter från försäkringsavdelningen. VO-chefen för rättsligt stöd på respektive avdelning deltar själv eller utser representanter från sin avdelning.

Försäkringskassan anser att denna mötesstruktur är ett sätt att försäkra sig om att rättsavdelningen går i takt med försäkringsavdelningarna och att rättsavdelningen ger den styrning som avdelningarna behöver. En viktig del i strukturen är en gemensam arbetslogg. Arbetsloggen dokumenterar impulser om behovet av rättslig styrning eller regelutveckling, exempelvis rättsfrågor där det är ett oklart rättsläge.⁵³

⁵² Försäkringskassan. (2022). *Uppdragsbeskrivning. Samarbete och återkoppling mellan försäkringsavdelningarna och rättsavdelningen – Bron*. (Dnr 2022/005907). Försäkringskassan. (2022). *Delrapport uppdrag Bron – struktur för det rättsliga samarbetet*. (Dnr 2022/005907).

⁵³ Försäkringskassan. (2022). *Delrapport uppdrag Bron – struktur för det rättsliga samarbetet*. (Dnr 2022/005907).

Försäkringskassan uppmuntrar till personliga kontakter och kollegiala erfarenhetsutbyten, men myndigheten är noga med att poängtera att dessa kontakter inte är den formella vägen för rättslig styrning. Då fungerar rättsavdelningen endast som bollplank. En formaliserad väg in och en väg ut från rättsavdelningen, via den etablerade mötesstrukturen och funktionsbrevlådor på respektive försäkringsavdelning, ska säkerställa en strategisk rättslig styrning och motverka tidigare tendenser att tolka all kommunikation från rättsavdelningen som styrning. Det ger också rättsavdelningen möjlighet att involvera rätt kompetens i arbetet.

4.4.3 Avdelningarna inom sjukförsäkringen har valt olika organisatoriska lösningar för det rättsliga stödet

Samtliga försäkringsavdelningar inom Försäkringskassan ska organisera det rättsliga stödet som ett nytt verksamhetsområde. SF och FV har valt olika lösningar. FV har organiserat det rättsliga stödet som ett eget verksamhetsområde men behåller i övrigt den befintliga organisationen. Det innebär att specialister och verksamhetsutvecklare är placerade inom de handläggande verksamhetsområdena som hör till de olika förmånerna.

SF har valt att nationalisera stödet så att det är organiserat i ett centralt styrt verksamhetsområde. I samband med att SF omorganiserar den handläggande verksamheten utifrån den konceptuella indelningen (som vi beskriver i kapitel 5) så nationaliserar de även vissa stödjande funktioner.⁵⁴ Det gäller exempelvis specialister som ingår i det rättsliga stödet. Även samverkansansvariga och försäkringsmedicinska rådgivare är nationaliserade men de tillhör ett annat verksamhetsområde (VO Process och samverkan).

4.5 SF nationaliserar det rättsliga stödet

Sedan den 1 juni 2022 har SF ett verksamhetsområde för det rättsliga stödet.⁵⁵ Avdelningsjurister och specialister tillhör samma verksamhetsområde, men är uppdelade på två områden (tillämpning respektive specialiststöd). Specialisterna ska stötta den handläggande verksamheten.

⁵⁴ Försäkringskassan. (2022). *Beslut*. (Dnr 2022/003175).

⁵⁵ Försäkringskassan. (2022). *Beslut nationalisering specialiststöd*. (Dnr 2022/004496).

Avdelningsjuristerna ska bland annat stödja lokala och regionala ledningsgrupper (se avsnitt 4.5.4). Hur avdelningsjurister och specialister ska samarbeta är ännu inte beslutat.

Syftet med förändringen är att säkerställa att det finns en stabil och obruten rättslig kedja.⁵⁶ Tanken är att handläggarna ska få ett mer enhetligt stöd som motverkar geografiska variationer i tillämpningen. Men målet är även att minska variationen i tillämpning över tid.⁵⁷

4.5.1 En förväntan om ökad enhetlighet i bedömningar och arbetssätt

Vår enkät visar att enhetschefer och specialister är osäkra på hur nationaliseringen av stödfunktionerna inom SF kommer att påverka arbetssätten i praktiken. En minoritet av enhetschefer och specialister anser att det är tydligt hur specialister och avdelningsjurister i praktiken ska stödja den handläggande verksamheten. De anser inte heller att det är tydligt hur det rättsliga stödet ska bidra till mer stabilitet i rättstillämpningen. Det framkommer av de öppna svaren att det inte finns någon konkret information kring formerna för det nya rättsliga stödet. Men trots det anser 72 procent av enhetscheferna i vår enkät att de har tillräcklig kunskap för att besvara medarbetarnas frågor om den nationella organiseringen av stödfunktioner på SF. Enkäten genomfördes hösten 2022, efter omorganisationen men innan avdelningen hade fattat beslut om hur de ska arbeta i framtiden.

Enkät svar och intervjuer visar att specialister och enhetschefer på avdelningen i grunden ser positivt på förstärkningen av det rättsliga arbetet. Många tror att förändringen kommer att leda till att specialisterna får ett bättre och snabbare stöd. Enhetschefer och specialister inom avdelningen tror även att nationaliseringen kommer att öka det kollegiala utbytet mellan specialister. De tror att det kan bidra till att specialisterna arbetar mer lika över landet. De förväntar sig att det på sikt kommer att leda till en mer likartad bedömning av ärenden i hela landet.

⁵⁶ Försäkringskassan. (2021). *Förändringar inom avdelningen för sjukförsäkring. Organisationsroadmap 2022–2024 och därefter*. (2021-09-22).

⁵⁷ Försäkringskassan. (2022). *Beslutsunderlag för nya arbetssätt inom område Specialiststöd*. (2022-10-25).

Samtidigt finns det farhågor om att förändringen innebär att specialisterna inte ska kunna ge de lokala teamen det stöd som de behöver. Tidigare var den handläggande verksamheten regionalt organiserad och stöd-funktionerna stöttade verksamheten lokalt. Det innebär att specialister hade en nära lokal förankring och lärde känna ”sina” handläggare. Det gjorde det enklare att få en överblick av behovet av kompetensutveckling och anpassa stödsatser utefter de enskilda handläggarnas behov.

Tabell 3. Enkät svar om förändringarna på SF.

Andel som instämmer helt eller instämmer i hög utsträckning		
	Enhetschefer SF	Specialister SF
Det är tydligt vad den nationella organiseringen av avdelningens stödfunktioner ska leda till	59 %	36 %
Det är tydligt hur det rättsliga stödet ska bidra till en mer stabil rättstillämpning	37 %	27 %
Det är tydligt hur specialister och jurister ska stödja den handläggande verksamheten	26 %	13 %
Förstärkningen kommer leda till att specialisterna får snabbare och bättre stöd*	62 %	64 %
Att organisera specialisterna på nationell nivå kommer att bidra till:		
...att specialisternas sätt att arbeta blir mer lika över landet	88 %	78 %
... att de lokala teamens behov av stöd i handläggningen tillgodoses*	33 %	31 %
... ett ökat kollegialt utbyte mellan specialisterna	80 %	78 %
... en mer likartad bedömning av ärenden i hela landet	80 %	72 %
Antal svarande	138	118

Källa: Statskontorets enkät. Avser andelen svar där respondenten instämmer i hög grad eller instämmer helt. * På dessa frågor har mellan 11 och 20 procent svarat ”ingen uppfattning” (för övriga frågor ligger andelen med ingen uppfattning under 10 procent). För mer information om enkätundersökningen, se bilaga 2.

Det rättsliga stödet på försäkringsavdelningarna har vid tidpunkten för vår enkät inte i så stor utsträckning hunnit nå ut till specialisterna. Knappt en fjärdedel (24 procent) av specialisterna inom SF hade fått stöd av en avdelningsjurist.

4.5.2 Enheter ska få kontinuerligt stöd av en kontaktspecialist

Under hösten 2022 har myndigheten arbetat med att ta fram förslag på arbetssätt för det rättsliga stödet. Alla delar är ännu inte klara. Men ett nytt arbetssätt för specialisterna ska gälla över hela SF från den 30 januari 2023. De handläggande enheterna får stöd av en egen specialist (en så kallad kontaktspecialist) som även stöttar enhetschefen, exempelvis för att genomföra individinriktade insatser på enheten. Många kontaktspecialister kommer att stötta enhetschefer som har en annan geografisk placering än dem själva.⁵⁸ Kontaktspecialister inom samma lokala område ska skapa ett forum för att koordinera stödet. Det ger en möjlighet att identifiera avvikelser och lyfta dem vidare inom VO Rättsligt stöd.

Genom det beslutade arbetssättet svarar myndigheten upp mot farhågorna om att specialisterna ska tappa fördelarna med en lokal förankring. Tanken är att skapa kontinuitet i dialogen och trygghet för handläggaren.

4.5.3 Kvalitetssäkringen ska vara nationell

Det gemensamma arbetssätt som gäller efter januari 2023 är tänkt att förstärka den rättsliga styrkedjan.⁵⁹ Arbetssättet inkluderar även en gemensam struktur för att lära på arbetsplatsen. Det beskriver vilka steg en handläggare ska ta när det uppstår frågor i handläggningen. Exempelvis kommer det finnas möjlighet till kontakt med specialister via så kallade öppna forum för handläggare inom ett och samma område.

⁵⁸ Försäkringskassan. (2022). *Beslutsunderlag för nya arbetssätt inom område Specialiststöd*. (2022-10-25).

⁵⁹ *Ibid.*

Specialisterna kommer även att ha kontakt med handläggare över hela landet inom ramen för kvalitetssäkringen. Enligt det nya arbetssättet ska alla kvalitetssäkringar av specialister göras nationellt. Det betyder att specialisterna ska kvalitetssäkra ärenden från handläggare över hela landet, inte enbart från de enheter som de är kontaktspecialister åt.

4.5.4 Avdelningsjuristerna ska stödja lokala och regionala ledningsgrupper

De lokala och regionala ledningsgrupperna ska få ett mer proaktivt och tydligt stöd i rättsliga frågor. Avdelningsjuristerna ska förstärka det övriga ledningsstödet och ge stöd i rättsliga frågor.⁶⁰

Avdelningsjuristerna ska kunna ge stöd i förmånsspecifika regler men ska inte ge ledningen rättsligt stöd i enskilda ärenden. De frågorna ska specialisterna hantera genom samarbetet som ska byggas upp mellan specialister och avdelningsjurister. Det är ännu inte fastslaget hur nära eller i vilken form avdelningsjurister och specialister ska jobba med varandra. Men det pågår ett arbete med att ta fram samarbetsformer och gränsdragningar mellan yrkesroller.

Inom SF fanns sedan tidigare verksamhetsutvecklare som arbetade med rättsligt stöd. Exempelvis arbetade de med texter i vägledningen (ett skriftligt stöd i ärendehandläggningen) vilket krävde ett nära samarbete med rättsavdelningen. Sedan mitten på november 2022 sitter avdelningsjurister och verksamhetsutvecklare i blandade team och ska arbeta tvärfunktionellt.⁶¹ Men gränsdragningen mellan vad jurister och verksamhetsutvecklare ska göra är inte klar. Det framkommer av fritextsvaren i vår enkät att osäkerheten kring hur rollen som verksamhetsutvecklare ska se ut framöver har gjort dem oroliga.

Våra intervjuer med avdelningsjurister i oktober 2022 visar att uppdraget är bredare än enbart socialförsäkringsfrågor, exempelvis att stötta vid rättsliga frågor i ett IT-system. Men avdelningsjuristerna har även besvarat direkta frågor från försäkringsavdelningarna. Vid vår intervju var ramarna inte satta för hur avdelningsjuristerna ska stödja den handläggande verksamheten.

⁶⁰ Försäkringskassan. (2022). *SFRT:s stöd till ledningsgrupper*. (2022-11-18).

⁶¹ Ibid.

4.5.5 Oklar gräns mellan yrkesroller påverkar vardagen

Flera fritextsvar i vår enkät visar att otydliga yrkesroller och arbetssätt skapar oro, vilket påverkar vardagen. Vår enkät visar att specialister inte alltid vet vilken chef som de ska rapportera till. Det är otydligt hur man ”får” jobba och vilka kontaktvägar man ska använda. Fritextsvaren visar att vissa anser att specialisternas arbetsmiljö har försämrats.

Både vår enkät och våra intervjuer bekräftar att det finns en viss oro och frustration i organisationen. Vissa upplever att det rättsliga stödet på SF har skapats utan tydliga förutsättningar och mål. Målbilden som beskriver visionen finns på plats sedan januari 2023. Tanken är att nå målbilden inom tre år.

4.6 Ökad kunskap om utredningsskyldigheten

Försäkringskassan gjorde under 2022 en insats för att öka kunskapen om utredningsskyldigheten hos handläggare, chefer och personer inom vissa stödfunktioner. Det är inte en åtgärd inom ramen för genomlysningen, men den har spontant kommit upp i många av våra intervjuer med den operativa verksamheten. Utbildningsinsatsen har setts som en del av Försäkringskassans förändringsarbete. Insatsen ska ses mot bakgrund av den kritik Försäkringskassan har fått för brister i utredningsskyldigheten.

4.6.1 En tydlig rättslig styrkedja

Utbildningen tar avstamp i ett rättsligt ställningstagande och en uppdaterad vägledning.⁶² Utbildningen i utredningsmetodik och utbildningen i förvaltningsrätt har uppdaterats och tar upp utredningsmetodik, beviskrav och bevisbörda.⁶³

Vår enkät visar att en stor andel av enhetschefer och specialister inom sjukförsäkringsavdelningarna anser att utbildningen har ökat kunskapen om utredningsskyldigheten (tabell 4). Många anser även att det har blivit

⁶² Försäkringskassan. (2021). *Beviskrav vid bedömningen av rätten till sjukpenning*. Rättsligt ställningstagande. (Dnr 2021/001473).

⁶³ Försäkringskassan. (2022). *Samlad uppföljning 2022 av verksamhetsplanen 2021–2023*.

lättare att avgöra när ett ärende är tillräckligt utrett och att besluten blivit mer begripliga. Kvalitetsanalysen av sjukpenningen från 2022 bekräftar detta.⁶⁴

Tabell 4. Enkät svar om insatser om utredningsskyldigheten.

	Andel som instämmer helt eller instämmer i hög utsträckning			
	Enhetschefer SF	Specialister SF	Enhetschefer FV	Specialister FV
Insatserna har bidragit till bättre kunskap i om utredningsskyldigheten	70 %	68 %	73 %	78 %
Insatsen har bidragit till att det är lättare att avgöra när ett ärende är tillräckligt utrett	56 %	48 %	58 %	53 %
Insatsen har bidragit till beslut som är mer begripliga för mottagaren	58 %	62 %	77 %	63 %
Antal svarande	138	118	26	32

Källa: Statskontorets enkät. Tabellen visar andelen svarande som har uppgett något av svarsalternativen "instämmer i hög grad" eller "instämmer helt". För mer information om enkätundersökningen, se bilaga 2.

⁶⁴ Försäkringskassan. (2022). *Kvalitetsanalys*. (Dnr 2022/022082).

5 Ny indelning för handläggningen av sjukpenningärenden

Som en del av arbetet med att förnya förvaltningen av sjukförsäkringen har Avdelningen för sjukförsäkring (SF) sedan 2021 påbörjat flera åtgärder för att utveckla och effektivisera ärendehandläggningen. I detta kapitel presenterar vi vår analys av den nya organiseringen av ärendehantering i tre separata, nationellt styrda verksamhetsområden (VO).

5.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra viktigaste iakttagelser i kapitlet är:

- Beslut har fattats om den nya organisationen, och det första av de tre nya verksamhetsområdena har inrättats: VO Första anspråk (VO 1). Övriga två verksamhetsområden ska vara organisatoriskt inrättade 2024. Vi konstaterar att mycket arbete kommer att återstå även när den nya organisationen är på plats. Det gäller exempelvis att fastställa gränssnitt mellan verksamhetsområdena, utveckla metoder och ta fram nya processer och arbetssätt. Dessa delar har ännu ingen tidsplan.
- Försäkringskassan har omorganiserat handläggningen av sjukpenningen förut. En skillnad är att styrning och uppföljning nu tydligare ska variera mellan handläggningen av olika ärendetyper. Handläggarna ska organiseras i separata nationellt styrda verksamhetsområden. Därmed ska de få olika chefer, även om de arbetar på samma geografiska enhet.
- Det är ännu för tidigt att avgöra i vilken mån denna omorganisering kommer att leda till de önskade resultaten. Många eventuella effekter ligger långt framåt i tiden.

- Vissa upplever att den nya organisatoriska indelningen kan föra med sig positiva effekter. En majoritet av de tillfrågade enhetscheferna och specialisterna i vår enkät tror till exempel att den kan bidra till att öka effektiviteten och enhetligheten i handläggningen och förbättra förutsättningarna för arbetet med samordningsuppdraget.
- Den nya indelningen medför också risker. Specialiseringen av handläggarrollen kan till exempel göra att resursfördelningen mellan olika delar av handläggningen blir mindre flexibel. Den riskerar också att minska helhetsförståelsen av Försäkringskassans uppdrag hos handläggarna och leda till merarbete vid överlämningar.

5.2 Handläggningen ska organiseras i tre nationellt styrda verksamhetsområden

Den nya organisationen inom SF är tänkt som en del i lösningen av flera problem i Försäkringskassans handläggning av sjukförsäkringsärenden. Den nya organisationsstrukturen är beslutad. Den utgår från att verksamhetslogiken i olika delar av handläggningen har så stora skillnader att dessa verksamheter bör organiseras separat samt att styrning och uppföljning bör anpassas till de olika logikerna.

5.2.1 Omorganisationen är tänkt som en lösning på problem inom förvaltningen av sjukförsäkringen

Ett antal problem med Försäkringskassans förvaltning av sjukförsäkringen har varit kända under en längre tid. Vi redogör i kapitel 3 för de största problemen som förnyelseprogrammet har identifierat. Men SF beslutade om en omorganisation innan förnyelseprogrammet påbörjade sitt arbete. Sammantaget är förtroendet för myndighetens förvaltning av sjukförsäkringen lågt.⁶⁵ Mål- och resultatstyrningen och uppföljningen som bedrivs inom SF är inte heller ändamålsenliga (se kapitel 7).⁶⁶

⁶⁵ Försäkringskassan. (2022). *Identifierade problemområden inom förvaltningen av sjukförsäkringen*. (Dnr 2022/015106).

⁶⁶ Försäkringskassan. (2021). *Förändringar inom avdelningen för sjukförsäkring. Organisatorisk roadmap 2022–2024 och därefter*. (2021-09-22).

Bland annat för att komma till rätta med dessa problem har SF beslutat om att organisera om ärendehandläggningen. Avdelningen var tidigare indelad i fem regionala verksamhetsområden som i princip hade samma uppdrag och där mycket av verksamheten styrdes lokalt och regionalt.

Ärendehandläggningen ska differentieras och framöver bedrivs i tre separata, nationellt styrda verksamhetsområden. Indelningen ska utgå från skillnader i verksamhetslogik i sjukfallens karaktär, alltså de olika ärendenas karaktär. Den nya verksamhetsindelningen kallas *konceptuell*. Styrning, uppföljning, arbetssätt, metoder, handläggarrull, kompetens och utbildning ska vara bättre anpassade till de skilda förutsättningarna för att hantera olika ärendetyper.

Generellt finns det få skriftliga underlag som beskriver den nya indelningen av ärendehandläggningen. Det dokument som har legat till grund för indelningen är huvudsakligen avdelningens verksamhetsplan för 2021–2023. Vår beskrivning och analys av konceptindelningen bygger till stor del på muntliga uppgifter och Powerpoint-presentationer.

Bristen på skriftliga underlag gör det svårt att tydligt redogöra för omorganiseringen och vad den är tänkt att leda till. Det finns inte heller alltid tydligt beskrivet i underlagen på vilket sätt den nya indelningen av verksamheten ska bidra till att lösa problemen. Men vi tolkar att indelningen är tänkt att åtgärda problemen på bland annat följande sätt:

- Enhetligheten i bedömningar och beslut ska öka genom att den geografiskt baserade organisationen, där lokala kulturer har kunnat växa fram, ersätts med en nationellt styrd organisation.
- Enhetligare bedömningar och beslutsfattande ska i sin tur öka förtroendet för handläggningen och myndigheten.
- Den breda handläggarrullen ses av avdelningen som en viktig orsak till den höga personalomsättningen. Den ger nyanställda handläggare felaktiga förväntningar på arbetet och begränsar karriärmöjligheterna inom Försäkringskassan. Fler och mer specialiserade inriktningar av handläggarrullen ska förbättra detta.

- Avdelningen ska förbättra förutsättningarna för att utnyttja resurserna mer effektivt genom att handläggningen av enklare ärenden ska automatiseras i högre grad än i dag. Detta förväntas också förbättra den ansträngda arbetssituationen för handläggarna. Den ökade specialiseringen kan även leda till en effektivare handläggning.
- Styrning och uppföljning ska bli mer ändamålsenliga genom att avdelningen anpassar dem till de olika verksamhetslogikerna inom respektive koncept (se kapitel 7).
- Stödet till återgång i arbete ska förbättras genom att den nya organisationen ska göra det lättare att freda resurser för arbetet med samordningsuppdraget (se avsnitt 5.4.2). Avdelningen ska höja kompetensen kring hur arbetet med samordningsuppdraget ska bedrivas, både på organisatorisk nivå och hos de enskilda handläggarna (se kapitel 6).⁶⁷

5.2.2 Besluten om den nya organisationen är fattade

I november 2021 fattade avdelningschefen på SF ett inriktningsbeslut om en ny konceptuell indelning av verksamheten på avdelningen. Beslutet innebär att den konceptuella indelningen ska utgöra grund för avdelningens förbättringsarbete och att ärendehanteringens ska delas in i tre nationella verksamhetsområden.⁶⁸

Avdelningschefen beslutade i februari 2022 om den övergripande organisationsstrukturen för avdelningen.⁶⁹ Ett särskilt verksamhetsområde för rättsligt stöd har också inrättats (se vidare kapitel 4).⁷⁰ Avdelningen har även beslutat att olika stödjande yrkesroller som samverkansansvariga, specialister och försäkringsmedicinska rådgivare ska organiseras i separata, nationellt styrda verksamhetsområden, i stället för som tidigare

⁶⁷ Statskontorets tolkning utifrån bland annat Försäkringskassan. (2021). *Förändringar inom avdelningen för sjukförsäkring. Organisatorisk roadmap 2022–2024 och därefter*. (2021-09-22).

⁶⁸ Försäkringskassan. (2021). *Inriktningsbeslutsprotokoll*. (Dnr 2021/019536).

⁶⁹ Försäkringskassan. (2022). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2022/003175).

⁷⁰ Försäkringskassan. (2022). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/019674).

i de respektive geografiska verksamhetsområdena med regional styrning.⁷¹ De ska som regel även fortsättningsvis finnas på kontor ute i landet och inte centralt på huvudkontoret.

Avdelningschefen beslutade under 2021 att koncentrera handläggningen av vissa mindre förmåner, telefoni och stora delar av handläggningen av sjukpenninggrundande inkomst (SGI).⁷² I början av 2023 fattades beslut om att flytta SGI-handläggning, telefoni och handläggningen av ett antal mindre förmåner från SF till andra avdelningar.⁷³

5.2.3 Tre verksamhetslogiker, tre koncept, tre verksamhetsområden

SF bedömer att skillnaderna i handläggningen av sjukpenningärenden med olika karaktär är så stora att det inte är effektivt eller ändamålsenligt att hantera dessa inom samma organisatoriska enhet. De bedömer att allt från handläggarnas kompetens och arbetsmetoder till styrning och uppföljning behöver vara annorlunda inom respektive koncept för att passa verksamheten (figur 3). Ärendehandläggningen delas därför upp i tre olika verksamhetsområden. Hur uppdelningen kommer att ske och vad respektive verksamhetsområde kommer att innehålla är ännu inte bestämt i detalj. Nedan följer vår tolkning av hur indelningen i stora drag kommer att se ut, utifrån det material vi har tagit del av.

VO *Första anspråk* (VO 1) handlägger enkla ärenden som inte behöver utredning eller samordning. Fokus ligger på produktion: en första bedömning av rätten till sjukpenning, beslut och eventuell utbetalning. Tanken är att denna handläggning ska bli mer effektiv och ändamålsenlig genom en processtyrd verksamhet med stora inslag av automatisk handläggning och en hög grad av uppföljning på enkelt mätbara kvantitativa mål. Ärenden som inte avslutas efter det första beslutet är tänkta att lämnas över till handläggare i något av de andra verksamhetsområdena.

⁷¹ Försäkringskassan. (2021). *Inriktningsbeslutsprotokoll*. (Dnr 2021/019536).
Försäkringskassan. (2022). *Beslut nationalisering specialiststöd*. (Dnr 2022/004496).
Försäkringskassan. (2022). *Beslut om förändringar organisering av Samverkan inom SF*. (Dnr 2022/010305).

⁷² Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/006579).

⁷³ Försäkringskassan. (2023). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2023/000861).

I den motsatta änden ska VO *Stöd för återgång* (VO 3) finnas. Området ska fokusera på arbete med rehabilitering och stöd för återgång i arbete genom samordning av insatser från andra aktörer. Avdelningen bedömer att arbetet i detta verksamhetsområde i stället behöver ha betydligt större inslag av egna beslut efter en professionell bedömning, metodfokus, utåtriktade kontakter och uppföljning på kvalitativa, övergripande mål. Styrning och uppföljning ska till stor del vara kvalitativa, och inslaget av processtyrning litet.

Mellan de två ytterligheterna ligger VO *Trygghet vid sjukdom* (VO 2). Enligt våra intervjuer ska området bland annat fokusera på att utreda om personen har behov av stödjande insatser för att återgå i arbete. Ärendena är inte lika komplexa som i VO 3, men mer komplexa än i VO 1. Styrning och uppföljning behöver vara både kvantitativ och kvalitativ.⁷⁴

Figur 3. Illustration av hur indelningen av handläggningen av sjukpenningärenden på SF är tänkt.

VO 1 Första anspråk	VO 2 Trygghet vid sjukdom	VO 3 Stöd för återgång
<p>Förstagångsanspråk</p> <p>Fokus: Tidig ekonomisk ersättning, bedöma rätten till ersättning</p> <p>Principer: Hög grad av kvantitativ målstyrning Strikt processtyrning Låg kompetensvariation Mindre metodfokus Ingen differentiering</p>	<p>Kortare sjukfall, viss grad av samordning och rehabilitering. Mindre komplexa kund- eller aktörsbehov.</p> <p>Fokus: Utredning, ärendehantering, bedöma rätten till ersättning</p> <p>Principer: Kvantitativ och kvalitativ styrning Processtyrning Viss kompetensvariation Visst metodfokus Viss differentiering</p>	<p>Långa och/eller komplexa sjukfall, specialistkompetens, omfattande rehabilitering och samordning. Förebyggande arbete.</p> <p>Fokus: Åtgång i arbete, rehabilitering, stöd och information</p> <p>Principer: Kvalitativ målstyrning Låg grad av processtyrning Hög kompetensvariation Stort metodfokus Hög grad av differentiering</p>

Källa: Statskontorets bearbetning av figur i Försäkringskassan. (2021). *Förändringar inom avdelningen för sjukförsäkring. Organisatorisk roadmap 2022–2024 och därefter.* (2021-09-22).

Statskontoret har inte tagit del av underlag där Försäkringskassan redogör för andra alternativa uppdelningar av verksamheten. Vi har exempelvis inte tagit del av analyser av varför det är just tre koncept som är den mest lämpliga indelningen.

⁷⁴ Försäkringskassan. (2021). *Förändringar inom avdelningen för sjukförsäkring. Organisatorisk roadmap 2022–2024 och därefter.* (2021-09-22).

5.2.4 Inte första gången den handläggande verksamheten differentieras

Idén om att dela upp verksamheten utifrån ärendenas olika karaktär är inte ny. Som ett exempel införde Försäkringskassan en differentierad handläggning av sjukpenningärenden under 2013 som en del av projektet *En enklare sjukförsäkringsprocess*. Ärendena delades då in i tre kundflöden utifrån deras komplexitet.⁷⁵

Den konceptuella indelningen skiljer sig på ett par sätt mot den tidigare kundflödesindelningen. För det första ska avdelningen nu styra de olika delarna av handläggningen nationellt i separata verksamhetsområden. För det andra är tanken att styrning, uppföljning, arbetssätt och handläggarroll på ett tydligare sätt ska vara anpassade till de respektive verksamhetslogikerna.

5.3 Inrättandet av den nya organisationen har påbörjats, men mycket arbete återstår

Det första av verksamhetsområdena, *Första anspråk*, har inrättats men befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Arbete pågår med att utveckla de två övriga verksamhetsområdena: *Trygghet vid sjukdom* och *Stöd för återgång*. Under 2024 ska den nya verksamhetsindelningen vara organisatoriskt inrättad. Men efter detta kommer ändå mycket arbete att återstå.

5.3.1 Det första av verksamhetsområdena har inrättats

SF inrättade VO 1 den 1 september 2022. Handläggningen av förstagångsanspråk är därmed överflyttad från de tidigare fem geografiska verksamhetsområdena och koncentrerad till det nationellt styrda VO 1. Övrig ärendehantering, som senare ska organiseras om till VO 2 och VO 3, är under 2023 organiserad inom tre geografiska verksamhetsområden.

⁷⁵ Försäkringskassan. (2018). *En differentierad handläggning av sjukpenningen*. Försäkringskassan. (2016). *Slutrapport: Översyn av kundflödena*.

Nyinkomna sjukpenningärenden kallas för förstagångsanspråk. I dagsläget handläggs de inom VO 1 fram till att ett första beslut är fattat.⁷⁶ Ärenden som inte avslutas efter det första beslutet, utan där så kallade fortsättningsanspråk inkommer och det krävs samordning med andra aktörer, lämnas över till handläggare i något av de tre geografiskt indelade verksamhetsområdena.

5.3.2 Inrättandet av VO 1 har tagit mycket resurser i anspråk och haft uppstartsproblem

Enligt våra intervjuer har arbetsbelastningen varit hög inom VO 1 under den första tiden efter att det inrättades. Inflödet av nya ärenden har varit högre än prognoserna. Området har rekryterat många nya handläggare och håller fortfarande på med det. Myndigheten behöver utbilda och lära upp de nya handläggarna, vilket tar tid från mer erfarna handläggare.

Försäkringskassans interna tillsynsfunktion har utfört en tillsyn av koncentrationen av handläggningen av så kallade förstagångsanspråk till VO 1 (se avsnitt 7.11.1). Tillsynsinsatsen genomfördes i två etapper under våren och hösten 2022. Tillsynen drog bland annat slutsatsen att organisationsförändringen mellan de två tillsynstillfällena har bidragit till en förbättrad arbetsmiljö, gjort att medarbetarna upplever att effektiviteten har ökat samt att de har fått mer tid för arbete med utredning och samordning. Men tillsynen konstaterade också att många problem kvarstår.⁷⁷

Mycket arbete återstår med att bygga upp VO 1. Det återstår exempelvis arbete med att utveckla processer och arbetssätt för handläggningen.

5.3.3 En ambition att öka graden av automatisering

SF vill öka graden av automatisering i handläggningen. Avdelningens verksamhetsplan lyfter fram att automatisering är ett viktigt verktyg för att nå målet om en effektivare verksamhet. Ökade inslag av automatisering

⁷⁶ Inklusivt ärenden gällande förebyggande sjukpenning, deltidssjukskrivna studerande och sjuklönegarantin.

⁷⁷ Försäkringskassan. (2022). *Avrapportering tillsyn 2 SF Koncentration*. Powerpointpresentation.

och digitalisering ska successivt effektivisera ärendehandläggningen inom främst VO 1, men även i andra verksamhetsområden. Det kan frigöra resurser till andra delar av handläggningen, som samordningsuppdraget.⁷⁸

En mindre andel ärenden handläggs maskinellt redan i dag inom VO 1, men de flesta handläggs fortfarande manuellt. Det sker löpande små effektiviseringar i handläggningen. Men avdelningen bedömer att det inte är möjligt att öka effektiviteten i någon större utsträckning genom automatiseringar under de närmaste åren, utan att det ligger några år framåt.⁷⁹ Det finns flera frågor som först behöver redas ut, inte minst de juridiska aspekterna.⁸⁰

5.3.4 Arbetet med att organisera VO 2 och VO 3 pågår

Sedan VO 1 inrättades fokuserar avdelningen på att utforma och utveckla de andra två tänkta verksamhetsområdena: VO 2 och VO 3. Avdelningens plan är att VO 2 och VO 3 ska vara organisatoriskt inrättade under det första halvåret 2024. Då ska samtliga medarbetare ha fått en organisatorisk placering i den nya strukturen.

Det är ännu inte beslutat vilka delar av ärendehandläggningen som ska ske i VO 2 respektive VO 3. En arbetsgrupp arbetade vid tiden för våra intervjuer med att konkretisera de två verksamhetsområdena och vad de ska innehålla. Våra intervjuer visar att det på en övergripande nivå finns en relativt tydlig bild kring vilka ärenden som ska handläggas i respektive verksamhetsområde (se avsnitt 5.2.3). Men Statskontoret bedömer att gränsdragningar mellan verksamhetsområdena ändå kommer kräva mycket arbete och ta tid. Det kommer alltid att finnas ärenden där det är svårt att bedöma om de ska höras till VO 2 eller VO 3. Det kan till exempel handla om ärenden där behovet av eventuella stödjande insatser är oklart, eller där vissa stödjande insatser kan behövas, men det är oklart hur mycket.

⁷⁸ Se t.ex. Försäkringskassan. (2021). *Verksamhetsplan*. (Dnr 2020/00636). Försäkringskassan. (2022). *Hur åstadkomma en över tid korrekt, effektiv och enhetlig förvaltning av sjukförsäkringen?* Försäkringskassan. (2021). *Förändringar inom avdelningen för sjukförsäkring. Organisatorisk roadmap 2022–2024 och därefter*. (2021-09-22).

⁷⁹ Försäkringskassan. (2021). *Verksamhetsplan*. (Dnr 2020/00636).

⁸⁰ Försäkringskassan. (2022). *Hur åstadkomma en över tid korrekt, effektiv och enhetlig förvaltning av sjukförsäkringen?*

5.3.5 Den nya organisationen kan vara på plats 2024, men mycket arbete kommer att återstå

Enligt våra intervjuer ligger fokus för tillfället främst på hur avdelningen rent praktiskt ska organisera och inrätta den nya organisationen. De som vi har intervjuat delar synen att den organisatoriska indelningen kommer att vara klar enligt plan, under första halvan av 2024.

Men andra delar av arbetet med den konceptuella indelningen kommer inte att vara klara till 2024, vilket inte heller är planen. Vi bedömer att arbetet med att definiera och konkretisera innehållet i, och gränssnittet mellan, de respektive verksamhetsområdena samt att utveckla och prova nya metoder, arbetssätt, indikatorer med mera förmodligen kommer att behöva pågå under lång tid efter 2024.

5.4 Hur den nya indelningen uppfattas i verksamheten

Många av de svarande i vår enkät ser positivt på den nya indelningen. Det gäller särskilt enhetscheferna. Men många specialister anser att den nya verksamhetsindelningen fortfarande är otydlig. De svarande tror att den nya organisationen kan ge positiva resultat, som exempelvis bättre förutsättningar för arbetet med samordningsuppdraget. Statskontoret bedömer att den ökade specialiseringen av handläggrollen kan leda till en mer effektiv handläggning. Men det förutsätter att myndigheten hanterar de risker som den nya organisationen medför. Den riskerar exempelvis att orsaka dubbelarbete och att försämra flexibiliteten i resursfördelningen.

5.4.1 Särskilt enhetschefer tror att konceptindelningen kommer att få positiva effekter

Omorganisationen är tänkt att bidra till att göra handläggningen mer effektiv och enhetlig. Att Försäkringskassan nu organiserar handläggningen i nationellt styrda verksamhetsområden, till skillnad från tidigare då mycket av verksamheten styrdes regionalt och lokalt, bör öka förutsättningarna för en mer enhetlig handläggning. Den ökade specialiseringen kan i sin tur leda till effektivare handläggning. Men det

förutsätter bland annat att handläggarnas kompetens matchas till arbetets innehåll.⁸¹ Det finns samtidigt även risker med en ökad specialisering (se avsnitt 5.4.3).

Cirka två tredjedelar av enhetscheferna och knappt hälften av specialisterna tror att konceptindelningen kommer att bidra till ökad enhetlighet och effektivitet (tabell 5). Runt en fjärdedel av cheferna och en tredjedel av specialisterna tror däremot inte att konceptindelningen kommer att göra det.

Tabell 5. Enkät svar om den konceptuella indelningen av handläggningen.

Den konceptuella indelningen av handläggningen kommer att bidra till...	... att likartade ärenden bedöms mer lika i hela landet.		... att ärendeflödet blir effektivare.	
	Enhetschefer SF	Specialister SF	Enhetschefer SF	Specialister SF
Instämmer inte	26 %	37 %	27 %	33 %
Instämmer	66 %	49 %	64 %	45 %
Ingen uppfattning	8 %	14 %	9 %	22 %
Antal svarande	138	118	138	118

Källa: Statskontorets enkät. Avser andelen svar där respondenten instämmer i hög grad eller instämmer helt (instämmer), respektive inte instämmer alls eller instämmer i låg grad (instämmer inte). För mer information om enkätundersökningen, se bilaga 2.

5.4.2 Konceptindelningen kan förbättra förutsättningarna för arbetet med samordningsuppdraget

Ett annat syfte med den konceptuella indelningen är att kunna frigöra resurser och tid för arbetet med samordningsuppdraget. Försäkringskassan har tidigare ibland prioriterat ned samordningen av rehabiliteringsinsatser till förmån för arbetet med att bedöma rätten till ersättning, när inflödet av nya sjukpenningärenden har varit högt. Tanken är att den nya organiseringen ska bidra till en bättre balans över tid mellan de båda uppdragen.⁸²

⁸¹ Statskontoret. (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten*.

⁸² Se t.ex. Försäkringskassan. (2022). *Hur åstadkomma en över tid korrekt, effektiv och enhetlig förvaltning av sjukförsäkringen?*

I den nya organisationen ska handläggrollen ha fler och mer specialiserade inriktningar. Försäkringskassan har tidigare fört fram att en ökad specialisering och professionalisering av handläggrollen skulle kunna förbättra myndighetens arbete inom samordningsuppdraget. Det kan till exempel ske genom att handläggarna får större möjlighet att bygga upp sin kompetens och erfarenhet inom området.⁸³

En majoritet av enhetscheferna och specialisterna tror att konceptindelningen kommer att bidra till att avdelningen kan ägna mer tid åt att ge stöd till individer att återgå i arbete och till att de försäkrade i rätt tid får stöd anpassat utifrån deras individuella behov (tabell 6).

Tabell 6. Enkät svar om den konceptuella indelningen av handläggningen.

	Den konceptuella indelningen av handläggningen kommer att bidra till ...			
	... att avdelningen kan ägna mer tid åt att ge stöd till individer att återgå i arbete.		... att de försäkrade i rätt tid får stöd som är anpassat utifrån deras individuella behov.	
	Enhetschefer	Specialister	Enhetschefer	Specialister
	SF	SF	SF	SF
Instämmer inte	14 %	24 %	17 %	35 %
Instämmer	75 %	63 %	70 %	53 %
Ingen uppfattning	11 %	14 %	13 %	12 %
Antal svarande	138	118	138	118

Källa: Statskontorets enkät. Avser andelen svar där respondenten instämmer i hög grad eller instämmer helt (instämmer), respektive inte instämmer alls eller instämmer i låg grad (instämmer inte). För mer information om enkätundersökningen, se bilaga 2.

Resursprioriteringar lyfts från den lokala nivån

I den nya organisationen kommer de lokala kontorscheferna inte längre ansvara för att prioritera resurser mellan att arbeta med samordning och att bedöma rätten till sjukpenning. Det ansvaret flyttas till avdelningsnivå eller ännu högre upp. Några av de som vi har intervjuat anser att det innebär att eventuella resursbehov då inte nödvändigtvis behöver lösas genom att ta resurser från arbetet med samordningsuppdraget.

⁸³ Försäkringskassan. (2020). *Samordningsuppdragets praktik*. Socialförsäkringsrapport 2020:2.

De som vi har intervjuat svarar olika på frågan hur Försäkringskassan i stället skulle kunna lösa en situation där resurserna för handläggningen av nya ansökningar inte är tillräckliga. Några säger att beslut skulle kunna tas på VO-nivå om att göra avsteg från, eller minska kraven på, vissa delar i handlägningsprocessen. Det har enligt dem tidigare inte varit möjligt att göra på ett enhetligt sätt, eftersom verksamheten har varit organiserad geografiskt. VO-cheferna har inte haft mandat över sådana frågor. En av de som vi har intervjuat säger att resurser i stället skulle kunna flyttas över från andra avdelningar inom myndigheten.

Vi konstaterar att förutsättningarna för en mer enhetlig handläggning och bättre underbyggda beslut om resurserna inom myndigheten som helhet borde öka om ansvaret för att prioritera resurser lyfts bort från den lokala nivån. Men oavsett organisation kommer det alltid finnas en risk att samordningsarbetet prioriteras ned om Försäkringskassan hamnar i en ansträngd situation. I dagsläget verkar Försäkringskassan sakna färdig planering för hur myndigheten ska lösa en situation där antalet nya ansökningar om sjukpenning ökar så kraftigt att handläggarna inom VO 1 inte hinner handlägga ärendena inom en rimlig tid.

5.4.3 Oro över att konceptindelningen även ska få negativa konsekvenser

Av vår enkät framkommer att det finns en oro att konceptindelningen och den ökade specialiseringen av handläggrollen riskerar att minska helhetsförståelsen för Försäkringskassans uppdrag hos medarbetarna. Till exempel skulle koncentrereringen av arbetet med samordningsuppdraget till VO 2 och VO 3 kunna leda till kunskapsbrist kring det uppdraget bland handläggarna inom VO 1.

Vår enkät visar att de tidiga utredningar som handläggare i VO 1 gör i dagsläget inte alltid håller tillräckligt hög kvalitet. Exempelvis kan viktiga impulser i ärenden missas eller hoppas över, innan de skickas vidare till handläggare i övriga verksamhetsområden. Dessa utredningsbrister behöver då rättas till senare i ärendet, vilket motverkar den tänkta effektiviseringen som indelningen i koncept är tänkt att leda till. Det kan även fördröja samordningsinsatser. Statskontoret har i andra rapporter noterat att det finns risker med specialisering i ärendehantering utifrån

både effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv. Fel, fördröjningar och dubbelarbete kan till exempel uppstå när ärenden lämnas över mellan olika handläggare.⁸⁴

Flera av de som svarat på vår enkät anser också att det finns risker med att handläggarna inom respektive koncept ska arbeta relativt avgränsat och styras separat från varandra. De bedömer att detta kan få till följd att rättstillämpningen kommer att variera mellan olika verksamhetsområden.

Vi konstaterar även att det blir svårare att flytta handläggare mellan olika delar av ärendehandläggningen, om de inte har utbildning eller erfarenhet att handlägga andra ärenden än de som ingår i det egna verksamhetsområdet.⁸⁵ Specialiseringen av handläggarrollen kan därmed göra resursfördelningen inom avdelningen mindre flexibel. Det kan i sin tur göra det svårare att anpassa resurserna till variationer i inflödet av ärenden.

5.4.4 Delade uppfattningar om hur personalsituationen påverkas

Många hoppas att de mer specialiserade inriktningarna av handläggarrollen ska ge nyrekryterade handläggare en mer korrekt förväntan på sitt arbete, vilket framkommer i fritextsvaren i vår enkät och i skriftliga underlag.⁸⁶ Det finns också förhoppningar om att specialiseringen ska ge bättre möjligheter till karriärutveckling. Sammantaget skulle det i sin tur kunna göra medarbetarna mer nöjda och därmed minska personalomsättningen.

SF har under flera år haft hög personalomsättning. Den har legat högre än på Försäkringskassan som helhet och även högre än på andra jämförbara myndigheter. Det gäller särskilt bland medarbetare som har arbetat kortare tid än ett år. Sedan 2016 har personalomsättningen i den gruppen legat mellan 30 och 65 procent.⁸⁷

⁸⁴ Se Statskontoret. (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten*. Statskontoret. (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning*.

⁸⁵ Jämför med lärdomar från tidigare omorganisation i Försäkringskassan. (2016). *Slutrapport: Översyn av kundflödena*.

⁸⁶ Försäkringskassan. (2021). *Förändringar inom avdelningen för sjukförsäkring. Organisatorisk roadmap 2022–2024 och därefter*. (2021-09-22).

⁸⁷ Försäkringskassan. (2022). *Identifierade problemområden inom förvaltningen av sjukförsäkringen*. (Dnr 2022/015106).

Men det finns också risker för negativa effekter på personalsituationen. Avdelningen betonar till exempel i de risk- och konsekvensanalyser som gjordes inför införandet av konceptindelningen risken att inte kunna rekrytera kompetent personal i tid till de nya verksamhetsområdena. De för också fram att medarbetarna kan bli oroliga och frustrerade över att det inte är tydligt vad som kommer hända med det egna arbetet, vilket kan öka personalomsättningen på kort sikt. Fritextsvaren i vår enkät uttrycker även en farhåga om att handläggrollens utformning i VO 1 kan göra att handläggarna där får sämre möjligheter till kompetens- och karriärutveckling. Det kan göra det svårare både att rekrytera ny personal och att behålla redan rekryterade handläggare.

På en öppen fråga om behov av åtgärder i vår enkät svarar många enhetschefer och specialister att kompetensen bland handläggarna behöver höjas. Vidare anser många att både arbetsvillkoren för handläggarna och möjligheten till kompetens- och karriärutveckling inom myndigheten behöver bli bättre.

Vår enkät visar att enhetschefer och specialister har olika uppfattningar om hur konceptindelningen kommer påverka kompetensförsörjningen. Runt 70 procent av enhetscheferna och 50 procent av specialisterna tror att konceptindelningen kommer göra det lättare att rekrytera personal med rätt profil till handläggningen (tabell 7). Men bara knappt 50 respektive drygt 25 procent tror att konceptindelningen kommer att göra att avdelningen får lättare att behålla personal. En stor andel av de svarande saknar uppfattning i frågan.

Tabell 7. Enkät svar om den konceptuella indelningen av handläggningen.

	Den konceptuella indelningen av handläggningen kommer att bidra till...			
	... att avdelningen får lättare att rekrytera personal med rätt profil.		... att avdelningen får lättare att behålla personal.	
	Enhetschefer SF	Specialister SF	Enhetschefer SF	Specialister SF
Instämmer inte	21 %	28 %	33 %	42 %
Instämmer	67 %	51 %	49 %	27 %
Ingen uppfattning	12 %	21 %	18 %	31 %
Antal svarande	138	118	138	118

Källa: Statskontorets enkät. Avser andelen svar där respondenten instämmer i hög grad eller instämmer helt (instämmer), respektive inte instämmer alls eller instämmer i låg grad (instämmer inte). För mer information om enkätundersökningen, se bilaga 2.

5.4.5 Konceptindelningen är relativt tydlig för enhetscheferna, men otydligare för specialisterna

Våra enkät svar visar att specialisterna fortfarande är relativt osäkra på vad den konceptuella indelningen egentligen kommer att innebära. Enhetscheferna är mindre osäkra på detta.

Tabell 8. Enkät svar om den konceptuella indelningen av ärendehantering.

	Det är tydligt för mig vad den konceptuella indelningen av ärendehantering ska leda till på sikt.		Det är tydligt för mig vad som ska handläggas inom det nya VO Första anspråk, och när ärendet ska överlämnas till de regionala VO.	
	Enhetschefer SF	Specialister SF	Enhetschefer SF	Specialister SF
Instämmer inte	27 %	52 %	27 %	37 %
Instämmer	72 %	43 %	71 %	59 %
Ingen uppfattning	1 %	5 %	2 %	4 %
Antal svarande	138	118	138	118

Källa: Statskontorets enkät. Avser andelen svar där respondenten instämmer i hög grad eller instämmer helt (instämmer), respektive inte instämmer alls eller instämmer i låg grad (instämmer inte). För mer information om enkätundersökningen, se bilaga 2.

Över hälften av specialisterna tycker det är otydligt vad den konceptuella indelningen ska leda till på sikt medan knappt hälften upplever att det är tydligt (tabell 8). Bland enhetscheferna är det annorlunda. Där upplever runt två tredjedelar att det är tydligt vad indelningen ska leda till, och en tredjedel att det är otydligt.

Det är även otydligt för många hur konceptindelningen skiljer sig från den tidigare kundflödesindelningen. Det framkommer i fritextsvaren från specialister och enhetschefer och i flera av våra intervjuer.

Runt 70 procent av enhetscheferna och 60 procent av specialisterna upplever att det är tydligt vilka ärenden som ska handläggas inom det redan inrättade VO 1, och när ett ärende ska överlämnas till de regionala verksamhetsområdena (tabell 8). Knappt 30 respektive 40 procent tycker att det är otydligt.

En majoritet av enhetscheferna (69 procent) instämmer helt eller i hög grad i påståendet att de har tillräcklig kunskap om beslutet att dela in ärendehantering utifrån tre koncept för att kunna svara på frågor från sina medarbetare.

6 Samordningsuppdraget och ökad kunskap om psykisk ohälsa

I detta kapitel presenterar vi vår analys av två ytterligare större utvecklingsarbeten för att förbättra förvaltningen av sjukförsäkringen. Båda syftar till att kunna förbättra stödet för sjukskrivna i rehabiliteringsprocessen och återgång i arbete. Utvecklingsarbetena rör:

- *Försäkringskassans samordningsuppdrag*. Arbetet leds av Avdelningen för sjukförsäkring (SF). Vid Analysavdelningen pågår ett arbete med att öka kunskapen kring processen för återgång i arbete och vilka faktorer som påverkar återgång i arbete.
- *Stärkt kunskap om psykisk ohälsa*. Arbetet pågår både internt inom myndigheten och i samarbete med övriga parter inom sjukskrivningsprocessen för att öka kunskapen inom området. Arbetet bedrivs inom Analysavdelningen och SF.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra viktigaste iakttagelser i kapitlet är:

- Det pågår ett arbete med att nå en intern samsyn kring vad samordningsuppdraget innebär och vad det ska innehålla, och även ett arbete med att förbättra samverkan med externa aktörer i rehabiliteringsprocessen. Försäkringskassan har även påbörjat ett arbete med att stärka kunskapen kring psykisk ohälsa.
- Arbetena har hittills lett till få konkreta åtgärder för att förbättra samverkan mellan aktörerna och för att förbättra stödet till sjukskrivna för att de ska kunna återgå i arbete. Statskontoret upplever att Försäkringskassan förhåller sig öppen till att det finns stora kunskapsluckor på området, och att myndigheten har en stark vilja att stärka kunskapen och förbättra stödet till de sjukskrivna. Men det är ännu för tidigt att uttala sig om i vilken grad det påbörjade arbetet kommer att leda till konkreta förbättringar.

6.2 Otydligt uppdrag, otydlig styrning och brist på kunskap

Försäkringskassan ska samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringen av sjukskrivna. Myndigheten ska också, i samråd med den försäkrade, se till de försäkrades behov av rehabilitering klarläggs och att övriga aktörer i rehabiliteringsprocessen vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering.⁸⁸ Försäkringskassan genomför inte själv rehabiliteringsinsatser. Myndigheten är beroende av god samverkan med övriga aktörer på området för att kunna ge ett effektivt stöd.

Som vi konstaterade i vår delrapport finns det inte någon tydlig definition av eller samsyn kring vad samordningsuppdraget innebär eller hur det ska utföras, varken internt inom Försäkringskassan eller gemensamt med andra relevanta aktörer. Det finns inte heller någon samlad kunskap om vilka effekter som samordningsarbetet har på den enskilde personens förutsättningar att återgå i arbete. Förnyelseprogrammet lyfter i en underlagsrapport fram bristen på kunskap om vilka insatser som främjar de sjukskrivnas återgång i arbete som ett problemområde. Det saknas även kunskap om vilka eventuella effekter myndighetens samordningsinsatser har. Att det inte finns någon tydlig bild eller styrning av hur arbetet med samordningsuppdraget konkret ska utföras i handläggningen är också en del av problemområdet.⁸⁹

En utredning har visat att samordningsuppdraget och Försäkringskassans roll i uppdraget är otydliga. De berörda aktörerna gör olika tolkningar av vem som har ansvar för vad och har olika förväntningar på varandra. Det saknas också såväl en gemensam definition av sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen som en samsyn kring vad processen syftar till.⁹⁰

⁸⁸ 30 kap. 8–9 §§ socialförsäkringsbalken.

⁸⁹ Försäkringskassan. (2022). *Identifierade problemområden inom förvaltningen av sjukförsäkringen*. (Dnr 2022/015106).

⁹⁰ SOU 2020:24. *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*.

6.2.1 Det har varierat hur uppdraget har prioriterats

Försäkringskassan har fokuserat olika mycket på samordningsuppdraget över tid. Samordningsuppdraget har under flera perioder prioriterats ned till förmån för arbetet med att bedöma rätten till sjukpenning. Försäkringskassan har fått kritik för bristande arbete inom samordningsuppdraget och med att stödja de sjukskrivnas återgång i arbete.⁹¹ Sedan 2018 har både regeringen och Försäkringskassan lagt mer vikt vid samordningsuppdraget.⁹² Regeringen har gett myndigheten i uppdrag att förstärka arbetet med samordningsuppdraget.⁹³

SF:s verksamhetsplan för åren 2021–2023 beskriver ett tydligt mål om att förbättra arbetet inom samordningsuppdraget och myndighetens utredningar. Planen tar även upp behovet av kompetensutveckling. Det gäller både att utreda arbetsförmåga och att samordna insatser för att personer ska kunna återgå i arbete. Avdelningen vill bli bättre på att identifiera vilka som behöver stöd för att kunna återgå i arbete och på att säkerställa att de får stöd i rätt tid.⁹⁴

6.3 Arbete pågår för att utveckla arbetet med samordningsuppdraget

Under 2022 har Försäkringskassan arbetat tillsammans med andra aktörer i rehabiliteringsprocessen för att förbättra samverkan. Arbetet har hittills lett till få konkreta åtgärder. Internt har myndigheten nationaliserat stödet från de samverkansansvariga genom att organisera dem i ett centralt styrt område, påbörjat arbetet med att nå en samsyn kring samordningsuppdraget och att öka kunskapen om återgång i arbete.

⁹¹ Se t.ex. SOU 2020:6. *En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering*. Försäkringskassan. (2022). *Samordning av rehabiliteringsinsatser*. (PM 2022:2).

⁹² Försäkringskassan. (2020). *Samordningsuppdragets praktik*. Socialförsäkringsrapport 2020:2.

⁹³ Se t.ex. Försäkringskassan. (2022). *Samordning av rehabiliteringsinsatser*. (PM 2022:2).

⁹⁴ Försäkringskassan. (2020). *Verksamhetsplan*. (Dnr 2020/00636).

6.3.1 Arbetsgrupper med externa aktörer för att utveckla samverkan

Försäkringskassan beslutade 2019 om en inriktning för samverkan inom sjukförsäkringen.⁹⁵ Myndighetens verksamhetsplan för 2021–2023 lyfter fram att ”samverkan med andra aktörer inom socialförsäkringen kan utvecklas mer”.⁹⁶ Även verksamhetsplanen för SF för samma år pekar ut samordningsuppdraget som ett utvecklingsområde. Ett mål i planen är att aktörerna i sjukskrivningsprocessen inom tre år ska ha en gemensam bild av samordningsuppdraget och hur det behöver utvecklas.⁹⁷ Målet är att skapa en gemensam bild av de utmaningar aktörerna ser i uppdraget och hos varandra, men även vilka förändringar som de gemensamt behöver göra. Förnyelseprogrammet lyfter också fram samordningsuppdraget som ett utvecklingsområde.⁹⁸

I linje med den utpekade inriktningen bjöd Försäkringskassan under hösten 2020 in externa aktörer till så kallade rådslag, exempelvis arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer, hälso- och sjukvården samt myndigheter. Under 2021 följdes rådslagen upp med rundabords-samtal mellan Försäkringskassan och aktörerna. Under 2022 har utvecklingsarbetet fortsatt, inom ramen för fyra arbetsgrupper. Ett syfte har varit att ta reda på vilka behov och förväntningar övriga aktörer har på Försäkringskassan i samordningsuppdraget, för att se hur myndigheten bättre ska kunna leva upp till dessa.

Fokus i respektive arbetsgrupp har varit

1. behovet av gemensam kunskapsuppbyggnad gällande psykisk ohälsa och anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder
2. informationskanaler och kontaktvägar mellan Försäkringskassan och mindre arbetsgivare

⁹⁵ SOU 2020:24. *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.*

⁹⁶ Försäkringskassan. (2020). *Försäkringskassans verksamhetsplan 2021–2023.* (Dnr 2020/000294).

⁹⁷ Försäkringskassan. (2020). *Verksamhetsplan.* (Dnr 2020/00636).

⁹⁸ Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll.* (Dnr 2021/019264).

3. utveckling av samarbetet mellan rehabiliteringskoordinatorerna i hälso- och sjukvården och arbetsgivare
4. de fackliga organisationernas roll i rehabiliteringsprocessen.

Utvecklingsbehov har identifierats, men ingen samsyn

Arbetsgrupperna har identifierat utvecklingsbehov, men har tagit fram få konkreta förslag om hur aktörerna ska förbättra arbetet med samordning. Deltagarna har inte heller nått någon samsyn kring Försäkringskassans samordningsansvar. Tanken är att Försäkringskassan och de övriga aktörerna ska arbeta vidare i andra forum med det som kommit fram inom arbetsgrupperna.

Aktörerna anser att samverkan med Försäkringskassan fungerar bra på en strukturell nivå, som olika typer av forum för informations- och kunskapsutbyte. Men i det praktiska arbetet har hälso- och sjukvården och arbetsgivare ofta svårt att få kontakt med handläggare i ärenden som kräver samordning. Flera aktörer önskar också att Försäkringskassan ska ta ett större ansvar som central samordnare och gå in tidigare för att samordna information mellan hälso- och sjukvården och arbetsgivare.

Försäkringskassans roll behöver bli tydligare

Ett långsiktigt mål för Försäkringskassan är att myndigheten ska bli mer aktiv i sin samordnande roll och ställa tydligare krav på de övriga aktörerna i rehabiliteringsprocessen.⁹⁹ Men Försäkringskassan är samtidigt tydlig med att samtliga aktörer i rehabiliteringsprocessen behöver bli mer aktiva.

Enligt våra intervjuer inom Försäkringskassan är det inte alltid tydligt för arbetsgivare och sjukvården, vilken roll Försäkringskassan har i rehabiliteringsprocessen. Deltagare i arbetsgrupperna har också framfört att det behöver bli tydligare vad Försäkringskassan gör och vad övriga aktörer kan förvänta sig av myndigheten.

⁹⁹ Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/019264).

6.3.2 Arbete med att nå en intern samsyn har påbörjats

En utmaning när det gäller att nå en samsyn om samordning med övriga aktörer är att det inte ens internt inom Försäkringskassan råder samsyn kring vad samordningsuppdraget innebär eller innehåller.

Som vi konstaterade i vår delrapport har Försäkringskassans tolkning av uppdraget varierat över tid. Uppdraget kan också betyda olika saker för olika personer inom myndigheten.¹⁰⁰ Handläggarnas arbete med att klargöra de försäkrades behov och att se till att de får den rehabilitering de behöver varierar också.¹⁰¹

SF har påbörjat ett arbete för att nå en intern samsyn kring samordningsuppdraget. Arbetet utgår från den rättsliga grunden för samordningsuppdraget. Syftet är att nå en samsyn kring vilka delar som ingår i uppdraget, och vad det ska innehålla.

Ett första led i arbetet med att nå en intern samsyn har varit att utifrån ett informationsmaterial få chefer och handläggare att diskutera uppdragets olika delar och innehåll. I början av 2023 reviderades processen för hur handläggarna ska arbeta med samordning.

En arbetsgrupp inom avdelningen har tagit fram ett underlag kring vilka metoder som framöver behövs inom arbetet med samordning. Någon närmare plan eller tidsplan för detta arbete har ännu inte beslutats. Men arbetet kommer enligt uppgift vara nära knutet till den metodutveckling som ska äga rum inom de blivande verksamhetsområdena VO 2 och VO 3.

6.3.3 Stödet för samordningsarbetet har nationaliserats

De samverkansansvariga inom SF har sedan juni 2022 nationaliserats i området Samverkan under verksamhetsområdet Process och samverkan.¹⁰² Det är en del i att göra arbetet med samordning mer enhetligt. Tidigare har de samverkansansvariga organisatoriskt legat direkt under regionala eller lokala chefer i de olika geografiska verksamhetsområdena.

¹⁰⁰ Försäkringskassan. (2021). *Sjukförsäkringens styrkedja*. Internrevisionsrapport 2020:7.

¹⁰¹ Försäkringskassan. (2022). *Samordning av rehabiliteringsinsatser*. (PM 2022:2).

¹⁰² Försäkringskassan. (2022). *Beslut om förändringar organisering av Samverkan inom SF*. (Dnr 2022/010305).

Ett steg i arbetet för att öka enhetligheten är att inventera hur samordningen med övriga aktörer, främst arbetsgivare och vårdgivare, sker lokalt och vilka skillnader som finns. Det varierar enligt uppgift mellan lokala kontor hur man har arbetat med samordning. Tanken är att ta fram nationella prioriteringar. På sikt ska arbetet leda till en gemensam syn på arbetet med samordning. De samverkansansvariga ska också lättare kunna signalera uppåt i organisationen om eventuella lokala avvikelser när de organisatoriskt är underställda en nationell chef.

6.3.4 Studie för att öka kunskapen om återgång i arbete

Analysavdelningen har inlett en studie för att bland annat analysera vilken rehabilitering personer som varit sjukskrivna länge får och vilka faktorer som påverkar deras återgång i arbete. Studien ska även undersöka eventuella samband mellan Försäkringskassans handläggning, den rehabilitering som långtidssjukskrivna får och deras återgång i arbete. Resultaten kommer tidigast att publiceras under senare delen av 2023.¹⁰³

6.4 Arbetet med att förbättra kunskapen kring psykisk ohälsa har inletts

Den ökande andelen sjukfall med diagnoser inom gruppen psykiska sjukdomar är en utmaning för Försäkringskassan. Det är särskilt svårt att veta vilka insatser som är effektiva för dessa personer. Just att förbättra kunskapen kring psykisk ohälsa är en av de tre åtgärder som generaldirektören särskilt pekade ut när Försäkringskassan under 2021 inledde sitt arbete med att genomlysna förvaltningen av sjukförsäkringen. Med bättre kunskap ska myndigheten bättre kunna avgöra vilka rehabiliteringsinsatser som är effektiva vid olika psykiatriska diagnoser.

Försäkringskassan har beslutat att förstärka sitt arbete med forskning och utveckling, med psykisk ohälsa som det första fokusområdet. Utvecklingsarbete har också bedrivits tillsammans med andra aktörer i rehabiliteringsprocessen, men det har hittills lett till få konkreta åtgärder.

¹⁰³ Försäkringskassan. (2022.) *Stöd tillbaka i arbete – Analys av faktorer som påverkar rehabilitering och återgång i arbete vid längre sjukskrivningar*. Arbetsplan.

Statskontoret upplever att Försäkringskassan vill förbättra kunskapen om psykisk ohälsa och hur myndigheten kan stödja personer med psykisk ohälsa i deras rehabilitering. Men ännu verkar arbetet på området vara oklart för den handläggande verksamheten. I vår enkät svarar drygt hälften av enhetscheferna på SF och knappt hälften på Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV) att de inte har tillräcklig kunskap om beslutet att förstärka kunskapen om psykisk ohälsa för att kunna svara på frågor från sina medarbetare.

6.4.1 Arbetet med forskning och utveckling ska förstärkas, med första fokus på psykisk ohälsa

I början av 2022 publicerade Analysavdelningen en rapport med förslag på hur forskningsverksamheten på Försäkringskassan kan förstärkas. En utgångspunkt är att det behövs forskningsbaserad kunskap för att kunna förbättra Försäkringskassans arbete och ge långsiktig stabilitet i verksamheten.¹⁰⁴ I mars 2022 fattade generaldirektören beslut om ett uppdrag att förstärka Försäkringskassans FoU-verksamhet inom olika områden.¹⁰⁵ Psykisk ohälsa pekas ut som det första området, tillsammans med socialförsäkringens rätt.

Beslutet innebär bland annat att Försäkringskassan successivt ska fasa ut sin nuvarande modell för utlysning av forskningsmedel. I stället ska de medel som myndigheten får använda för att stödja forskning inom socialförsäkringens område användas till en kombination av samarbeten med andra forskningsaktörer och direkta forskningsuppdrag. Detta gäller 8,9 miljoner under 2023.¹⁰⁶

Försäkringskassan ska fördjupa sitt samarbete med Forte, som är en myndighet som främjar forskning bland annat genom finansiering. Syftet är att få till stånd gemensamma forskningsinsatser om psykisk ohälsa.¹⁰⁷ En första gemensam utlysning av forskningsmedel är planerad under 2023 inom ett antal utpekade områden som rör psykisk ohälsa.

¹⁰⁴ Försäkringskassan. (2022). *Förstärkt FoU vid Försäkringskassan*. (PMi 2022:1).

¹⁰⁵ Försäkringskassan. (2022). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/010071).

¹⁰⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försäkringskassan.

¹⁰⁷ Försäkringskassan. (2022). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/010071).

6.4.2 Berörda aktörer ser ett behov av en kunskapsbas

En av myndighetens arbetsgrupper för att förbättra samarbetet mellan Försäkringskassan och övriga aktörer i rehabiliteringsprocessen fokuserade på att öka kunskapen om psykisk ohälsa (se avsnitt 6.3.1). Deltagarna såg att det behövs en gemensam kunskapsbas om effektiva rehabiliteringsinsatser vid psykisk ohälsa och att kunskapsspridningen behöver samordnas bland de berörda. Men behovet av kunskap ser olika ut för olika aktörer. Ett gemensamt kunskapsforum har inrättats.¹⁰⁸

Försäkringskassan har också planer på att ansöka om medel från Europeiska socialfonden (ESF) för att sätta samman en nationell arbetsgrupp för psykisk ohälsa. Denna arbetsgrupp ska driva arbetet med att bygga en kunskapsbas och samordna kunskapsspridningen vidare.

¹⁰⁸ Försäkringskassans årsredovisning 2022.

7 Indikatorer för att följa upp och styra tillämpning och samordning

I detta kapitel presenterar vi vår analys av om Försäkringskassan använder ändamålsenliga indikatorer och mått för att följa upp och styra handläggningen av sjukpenning och samordningsinsatserna. Vi har också analyserat den nyligen inrättade tillsynsfunktionen som myndigheten beslutade om i samband med genomlysningen.

7.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra viktigaste iakttagelser i kapitlet är:

- Försäkringskassan har en god bild av problemen i den uppföljning och styrning som har bedrivits, både när det gäller rätten till ersättning och samordningsuppdraget.
- Det pågår många utvecklingsaktiviteter i olika delar av Försäkringskassan för att åtgärda de identifierade problemen. Men i de flesta fall finns ännu inga beslut om förändringar. Detta gör det svårt att bedöma om utvecklingsarbetet kommer att lösa problemen.
- Försäkringskassan har ingen överblick över alla pågående utvecklingsaktiviteter. Det blir en utmaning för myndigheten att få ihop alla goda intentioner.
- Försäkringskassan planerar att förändra redovisningen av rättslig kvalitet i årsredovisningen. Oavsett vilken metod som väljs kommer redovisningen att bygga på bedömningar gjorda av myndigheten själv. Därför är det viktigt att även de granskande funktionerna utanför Försäkringskassan fungerar väl.
- Försäkringskassan behöver ha ett uppföljningssystem som snabbt reagerar på förändringar i bland annat andelen avslag för att säkerställa att myndigheten tillämpar sjukförsäkringen enhetligt och stabilt över tid.

- Avdelningen för sjukförsäkring (SF) betonar vikten av att skilja på mått som ska användas i styrningen och mått som i första hand används för analys. Detta problem har varit tydligast i samordningen där både Försäkringskassan och regeringen har använt ett typiskt analysmått som ”antalet avstämningsmöten” för att styra verksamheten.
- Effekterna av samordningsuppdraget kan inte beskrivas enbart med indikatorer. Det krävs utvärderingar med mer vetenskapliga metoder för att verkligen kunna säga något om effekterna.
- Vi bedömer att tillsynsfunktionens nytta för verksamheten ökar om den samordnas med övrig uppföljning. Detta är något som Försäkringskassan planerar att göra, men formerna för detta är ännu oklara.

7.2 Försäkringskassan ser över uppföljning och styrning

Det pågår många aktiviteter på Försäkringskassan för att se över uppföljning och styrning av verksamheten. Vissa gäller hela myndigheten och drivs av Analysavdelningen, ibland i samarbete med rättsavdelningen. Den nya tillsynsfunktionen riktar sig också till hela myndigheten. Den är placerad på Avdelningen för ledningsstöd.

I andra fall är det Avdelningen för sjukförsäkring (SF) som bedriver utvecklingsarbete som primärt är inriktat mot handläggningen av sjukpenning. Hit hör till exempel arbetet med att anpassa uppföljning och styrning till den nya organisationen där handläggningen är indelad i tre koncept.

SF anser att uppföljningen och styrningen har skapat osunda beteenden. Vissa indikatorer har fått handläggarna att prioritera annat än det som gör mest nytta för verksamheten. Vidare har handläggarna uppfattat att uppföljningen har fokuserat på kontroll och brister. Avdelningen anser att det kan ha bidragit till den höga personalomsättningen.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Försäkringskassan. (2022). *Försäkringskassans första samlade uppföljning 2022*. (Dnr 2022/009758).

Det verkar finnas en enighet på Försäkringskassan om att de nu vill åstadkomma en uppföljning som

- skiljer på vad som ska redovisas externt i exempelvis en årsredovisning och den uppföljning som ska användas för myndighetens interna styrning
- skiljer på vilka indikatorer och mått som i första hand ska användas för analys och vilka som ska användas för att styra handläggningen
- anpassas till att det finns stora skillnader i verksamhetslogik i olika delar av verksamheten.

Sammantaget bedömer vi att Försäkringskassan har en god bild av problemen i uppföljningen och styrningen av sjukpenninghandläggningen. Men det finns i skrivande stund få beslut om hur den framtida uppföljningen och styrningen ska utformas. Däremot finns det olika förslag och utvecklingsinsatser som verkar lovande. Det är svårt för oss att i dag bedöma om insatserna kommer att leda till att de identifierade problemen åtgärdas.

Det kan vara ett problem att så många olika utvecklingsinsatser pågår samtidigt på olika håll på myndigheten. Vi bedömer att myndigheten inte har någon riktig överblick över arbetet. I några intervjuer har det visat sig att de som arbetar med en utvecklingsinsats inte känner till att en närliggande insats pågår någon annanstans i organisationen.

7.3 Modellen för att utveckla kvaliteten i ärendehandläggningen ses över

I början av 2020 gav generaldirektören ett uppdrag till Analysavdelningen att se över hur myndigheten styr och följer upp kvaliteten i handläggningen.¹¹⁰ Syftet var att ta fram en långsiktig inriktning för kvalitetsarbetet. I uppdraget ingick att skapa en god och bred förankring för kvalitetsarbetet inom hela myndigheten. Analysavdelningen fick uppdraget eftersom de förvaltar, utvecklar och följer upp modellen för systematisk kvalitetsutveckling (SKU). Modellen används både för att bedöma kvaliteten och för att utveckla den.

¹¹⁰ Försäkringskassan. (2022). *Styrning och uppföljning av kvalitet i förmånerna*. Analysavdelningen.

Mycket kortfattat består modellen av tre delar:

- Uppföljningar på lokal nivå av redan handlagda ärenden som innebär att en specialist eller någon med motsvarande kompetens går igenom ärenden med den berörda handläggaren eller ibland ett team. Uppföljningarna hade ursprungligen främst ett lärandesyfte, men kom alltmer att användas för mätning. Dessa uppföljningar kallas Væksten.
- Fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningar som granskar ett begränsat område. Uppföljningarna görs på central nivå och består ofta av granskning av redan handlagda ärenden i någon aktuell rättslig fråga inom en viss förmån.
- Kvalitetsindikatorer som följs löpande. Exempel på indikatorer som gäller rättslig kvalitet inom sjukpenninghandläggningen är statistik om avslagsfrekvenser, omprövningar, överklaganden till förvaltningsrätt och i vilken utsträckning handläggarna har gjort bedömningar i sjukpenningärendena i anslutning till tidpunkterna i rehabiliteringskedjan.

I början av hösten 2022 bedömde Försäkringskassan att det fortfarande återstod mycket arbete i SKU-uppdraget.¹¹¹ I våra intervjuer framkommer att uppdraget har tagit ett alltför stort grepp om en komplex fråga. Försäkringskassan har därför brutit ut delar av det ursprungliga uppdraget för att göra det mer hanterbart.

1. Analysavdelningen har fått i uppdrag att ta fram förslag på hur Försäkringskassan ska redovisa rättslig kvalitet externt. Uppdraget redovisades i januari 2023.
2. Rättsavdelningen och Analysavdelningen har fått i uppdrag att samordna arbetet med att utveckla de fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningarna.

¹¹¹ Försäkringskassan. (2022). *Uppdragsbeskrivning. Ta fram förslag för att kunna uttala sig om kvalitet i förmånerna på nationell nivå.* (Dnr 2022/005846).

7.4 Förslag om ny metod för att redovisa rättslig kvalitet i årsredovisningen

Analysavdelningen presenterade i januari 2023 sitt förslag på hur Försäkringskassan kan redovisa den rättsliga kvaliteten externt, exempelvis i årsredovisningen. Huvudförslaget är att införa en central aktgranskning av om de väsentliga nyckelkontrollerna i handläggningen har genomförts eller inte.¹¹²

7.4.1 Central granskning ska ge en mer rättvisande bedömning

I den externa redovisningen har den rättsliga kvaliteten tidigare vilat på bedömningar utifrån lokala kvalitetsuppföljningar (Væksten). Analysavdelningen föreslår i stället att man ska använda en central aktgranskning utförd av sakkunniga granskare som underlag. Liksom förut ska även andra underlag kunna utgöra en del av analysen, som exempelvis de fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningarna och kvalitetsindikatorerna.

En central aktgranskning kommer att ge ett mer tillförlitligt underlag, enligt Analysavdelningen. Dessutom kommer de lokala kvalitetsuppföljningarna med stöd av Væksten åter att i första hand kunna användas för det primära syftet att öka lärandet på lokal nivå.

Statskontoret delar uppfattningen att en central aktgranskning blir mer tillförlitlig. Med de lokala Vækstenuppföljningarna som underlag är riskerna större för bristande objektivitet och för att de som gör bedömningarna har för dålig kännedom om vad som är en tillräcklig kvalitet.

När Væksten alltmer började användas för mätning uppstod delvis en kultur av att bedöma kvaliteten alltför positivt. Den lokala granskningen tenderade ibland till att blunda för kvalitetsbrister i den egna verksamheten för att den inte skulle framstå i dålig dager.¹¹³ Vidare

¹¹² Försäkringskassan. (2023). *Extern redovisning av rättslig kvalitet i förmånerna*. (PMi 2023:1).

¹¹³ Försäkringskassan. (2022). *Styrning och uppföljning av kvalitet i förmånerna*. Analysavdelningen. Se även Inspektionen för socialförsäkringen. (2018:1). *Svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning*.

riskerar lokala granskare att uppfatta kvaliteten i den egna verksamheten som bättre än vad den verkliga är. Det gäller särskilt i en decentraliserad organisation där det sällan är någon utomstående som kan upptäcka och påpeka kvalitetsbristerna.¹¹⁴

Analysavdelningens förslag är därför ett steg i rätt riktning. Det säkerställer att granskaren är så objektiv som möjligt i förhållande till den handläggande verksamheten. Det säkerställer även att det är myndighetens syn på vad som är god kvalitet som slår igenom i granskningen.

7.4.2 Ingen bedömning av om rätt beslut har fattats

Den centrala aktgranskningen ska enligt förslaget baseras på bedömningar av samma nyckelkontroller som i Væksten. Det är alltså de kontroller i handläggningen som har en avgörande betydelse för att säkerställa att myndigheten fattar rätt beslut. Bedömningarna ska enbart gälla om nyckelkontrollerna är genomförda och inte om beslutsunderlaget är tillräckligt eller om rätt beslut har fattats. Enligt förslaget skulle det bli alltför metodmässigt komplicerat och kostsamt att bedöma detta på ett tillförlitligt sätt.

Det skulle krävas fler kvalitativa bedömningar i granskningen för att bedöma om rätt beslut har fattats. För att kunna jämföra olika år skulle det krävas ett omfattande kalibreringsarbete för att se till att granskarna håller samma nivå i sina bedömningar. Helst borde ärendena från de år som ska jämföras granskas vid ett och samma tillfälle. Analysavdelningen anser att resursinsatsen måste vägas mot övrigt kvalitetsarbete på myndigheten. När Försäkringskassan har använt liknande modeller tidigare har det uppstått frågetecken kring om granskningen har genomförts på ett sätt som är jämförbart med tidigare år.¹¹⁵

Statskontoret håller med om resonemangen i Analysavdelningens förslag kring hur långt det är rimligt att gå när det gäller att försöka mäta den rättsliga kvaliteten. Det är ofrånkomligt att rättslig kvalitet inte kan mätas med objektiva mått på samma sätt som exempelvis handläggningstider.

¹¹⁴ Inspektionen för socialförsäkringen. (2018:1). *Svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning*.

¹¹⁵ Ibid.

Utifrån principen att myndigheter inte bör utvärdera sig själva vill vi betona vikten av de externa granskande funktionerna. Det gäller exempelvis förvaltningsrätten (som i första hand prövar avslagsärenden) och ISF (som enligt sin instruktion ska granska rättssäkerheten i socialförsäkringen).

7.5 Væksten blir åter ett lärandeinstrument

Under hösten 2022 har SF åter börjat genomföra uppföljningar genom Vækstendialoger. Avdelningen pausade uppföljningarna i början av 2020. En anledning var att handläggarna uppfattade att Væksten snarare handlade om kontroll än lärande när instrumentet alltmer började användas för mätning.¹¹⁶ När avdelningen nu återupptar dialogerna betonar de att Væksten framför allt ska bidra till lärande. Syftet är att ge handläggarna möjlighet till reflektion och att öka deras kunskap om egna ärenden.

Det blir åter handläggaren som väljer vilka ärenden som ska granskas utifrån vissa kriterier. Handläggaren får också välja vad dialogen ska fokusera på. När Væksten anpassades till att även vara ett mätinstrument styrdes urvalet av ärenden mer centralt för att granskningen skulle ge en rättvisande beskrivning av förmånen totalt sett.

Enhetschefen ska säkerställa att dialogerna inte uppfattas som uppföljning av resultat eller prestation. Huvudregeln är att enhetschefen inte ska delta vid dialogerna.¹¹⁷

7.6 En ny modell för fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningar

Rättsavdelningen och Analysavdelningen har fått i uppdrag att samordna arbetet med att återstarta de fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningarna som varit pausade sedan 2019. Det är ett av uppdragen som brutits ur det ursprungliga SKU-uppdraget. Enligt uppdraget kommer uppföljningarna

¹¹⁶ Försäkringskassan. (2022). *Styrning och uppföljning av kvalitet i förmånerna*. Se även Inspektionen för socialförsäkringen. (2018:1). *Svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning*.

¹¹⁷ Försäkringskassan. (2022). *Gemensamt arbetsätt för Vækstendialoger*. (2022-10-11).

att kunna vara en del av bedömningen av den rättsliga kvaliteten på nationell nivå i exempelvis årsredovisningen. Men de ska även bidra till att öka kvaliteten i handläggningen inom de områden som analyseras.

Myndigheten planerar att under våren 2023 göra en återstart med några pilotutredningar. De kommer att gälla andra förmåner än sjukpenning.¹¹⁸

7.6.1 En bristande förståelse för handläggningen

Tidigare hade de rättsliga kvalitetsuppföljningarna flera problem. Uppföljningarna byggde på ärendegranskningar som gjordes av rättsavdelningen. Uppföljningarna kom oftast fram till att reglerna borde tillämpas mer strikt. De felaktigheter som hittades i handläggningen var oftast att en förmån beviljats utan att det fanns tillräcklig grund för detta. Detta var särskilt tydligt när det gällde sjukpenningärenden, vilket bidrog till trenden med en ökande andel avslag under perioden 2015–2019.¹¹⁹

Den mest samstämmiga kritiken mot de dåvarande rättsliga kvalitetsuppföljningarna gällde de åtgärder de ledde fram till. Den handläggande verksamheten uppfattade det som att rättsavdelningen befann sig för långt ifrån handläggarna och därmed inte förstod förutsättningarna för handläggningen. Handläggarna ansåg att åtgärdsförslagen i de rättsliga kvalitetsuppföljningarna ofta grundades på en ofullständig analys. En viktig fråga som kom bort var om det fanns tid och resurser att handlägga på ett korrekt sätt. Uppföljningarna föreslog ofta mer utbildning när det enligt handläggarna snarare kunde handla om att de inte hade tid att handlägga på det sätt de egentligen både kunde och ville. Det bidrog till att minska förtroendet mellan rättsavdelningen och den handläggande organisationen.¹²⁰

¹¹⁸ Försäkringskassan. (2022). *Genomförande av rättslig kvalitetsuppföljning med start hösten 2022*. (Dnr 2022/018064).

¹¹⁹ Försäkringskassan. (2022). *Hur åstadkomma en över tid korrekt, effektiv och enhetlig förvaltning av sjukförsäkringen?*

¹²⁰ Försäkringskassan. (2018). *Rättsliga kvalitetsuppföljningar – en metaanalys*. (PM 2018:6). Inspektionen för socialförsäkringen (2018:1). *Svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning*.

7.7 De kvalitativa aspekterna är utmaningen i SF:s styrning av rätten till ersättning

SF håller på att utveckla formerna för den interna uppföljningen och styrningen i den nya organisationen. Avdelningen ska bli noggrannare med vilka indikatorer de använder i vilka sammanhang och med vilket syfte. En del av utvecklingsarbetet handlar om att anpassa uppföljning och styrning till hur verksamhetslogiken ser ut i olika delar av handläggningen. Inte minst handlar det om skillnader mellan uppdragen att bedöma rätten till ersättning och att samordna rehabiliteringsinsatser för sjukskrivna som behöver stöd för att kunna återgå i arbete.

7.7.1 Kvantitativ styrning är en nödvändig del i styrningen av rätten till ersättning

Bedömningen av rätten till ersättning kommer att vara ett centralt inslag i VO 1, men även en viktig del i VO 2 (se kapitel 5 för beskrivning av verksamhetsområdena). Någon mer detaljerad beskrivning av hur uppföljning och styrning ska gå till i de olika verksamhetsområdena finns inte ännu. Men det är nödvändigt att kvantitativa mått är en del av styrningen när det gäller att bedöma rätten till ersättning.¹²¹ Försäkringskassan är en ärendehandläggande myndighet och måste handlägga de ansökningar om sjukpenning som kommer in till myndigheten inom en viss tid. Annars blir utbetalningarna försenade och de drabbade kan få svårt att klara sin försörjning.

Exempel på några mått som är nödvändiga att följa och styra på i denna del av verksamheten är produktivitet, handläggningstider och att handläggarna gör bedömningar av arbetsförmågan vid de tider som rehabiliteringskedjan anger.

¹²¹ Försäkringskassan. (2022). *Längre presentation SFs organisation framöver*. Powerpoint-presentation. (2022-10-18).

7.7.2 Det är problematiskt att följa de kvalitativa aspekterna

Det som har varit mest problematiskt i styrningen av rätten till ersättning är hur den rättsliga kvaliteten ska följas upp. Hur säkerställer man att tillämpningen är korrekt, enhetlig och inte varierar över tid på ett osakligt sätt? Det är främst på denna punkt som de som vi har intervjuat anser att styrningen inte har varit ändamålsenlig. Styrningen har fokuserat för mycket på kvantitativa mått på aktiviteter i handläggningen. Även om syftet med måtten har varit att fånga upp kvalitativa aspekter har det lett till en stress hos handläggarna. En konsekvens har blivit att handläggare har fokuserat på utfallet i styrmåtten snarare än på att agera för att uppnå högre kvalitet.

Ett exempel från våra intervjuer är uppföljning av antalet SMS som handläggaren har skickat. Få skickade SMS har ibland tolkats som att handläggaren inte har tagit till sig de nya hjälpmedlen. Men det kan lika gärna betyda att medarbetaren anstränger sig för att nå den försäkrade direkt på telefon, vilket är huvudalternativet.

7.7.3 Væksten kan utgöra en del av uppföljningen

Det är fortfarande en öppen fråga hur den rättsliga kvaliteten ska följas upp och styras internt. Vækstendialogerna kommer sannolikt att utgöra en del. Huvudsyftet med dialogerna ska vara lärande för den enskilde handläggaren men SF framhåller att det även finns ett uppföljningsperspektiv.

Enligt SF ska den kunskap om styrkor, utmaningar och orsaker till dem som dialogerna ger sammanställas. Den kunskapen ska sedan kunna användas i utvecklingsarbetet på alltifrån teamnivå ända upp till nationell nivå på avdelningen.¹²²

Statskontoret bedömer att det finns en risk att aggregeringen successivt glider över till en mätning av kvaliteten på samma sätt som redan skett tidigare med Væksten. Den risken minskar sannolikt om Försäkringskassan inför ett separat system som mäter den rättsliga kvaliteten. Dessutom

¹²² Försäkringskassan. (2022). *Gemensamt arbetsätt för Vækstendialoger*. (2022-10-11).

betonar SF att det är kunskapen som de vill åt och att urvalet av ärenden i Væksten inte blir tillräckligt representativt för att följa resultaten över tid, vilket också talar mot att använda systemet för att mäta kvaliteten som tidigare.

7.7.4 Ett nytt uppföljningssystem med ökat fokus på beviljanden diskuteras

Vid sidan om arbetet med att återstarta Væksten har VO Rättsligt Stöd inom SF i november 2022 påbörjat ett arbete med att ta fram en metod för att följa upp den rättsliga kvaliteten. Syftet är både att cheferna på avdelningen ska kunna veta hur verksamheten ligger till kvalitetsmässigt och att bidra till lärandet.

Enligt det underlag som finns ska uppföljningen bygga på statistiskt säkerställda metoder.¹²³ Angreppssättet ska vara brett och bifallsärenden ska vara lika viktiga som avslag. I några intervjuer framkommer en oro för att den särskilda kvalitetssäkring som SF gör i dag enbart är inriktad på avslagsärenden.¹²⁴ Kvaliteten i beviljandeärendena kan därmed bli lidande.

Arbetet har precis påbörjats. Det är osäkert om det kommer att resultera i ytterligare ett mätinstrument eller om syftet kan fångas upp genom att samordna med annan uppföljning. Analysavdelningen hänvisar till att det kan gå att samordna SF:s projekt med förslaget om ett nytt sätt att redovisa kvalitet i årsredovisningen (se avsnitt 7.4).

Statskontoret konstaterar att uppföljning och kvalitetssäkring av den rättsliga kvaliteten är en komplex fråga. Det gäller bland annat att hitta rätt balans mellan att kontrollera avslagsärenden och bifallsärenden. En felaktig balans kan leda till att det uppstår just sådana svängningar i tillämpningen som Försäkringskassan försöker att undvika.¹²⁵

¹²³ Försäkringskassan. (2022). *Uppdrag rättslig kvalitetsuppföljning inom SF*. Powerpoint-presentation.

¹²⁴ Se även Försäkringskassan. (2022) *Kvalitetsanalys*. (Dnr 2022/022082).

¹²⁵ Se exempelvis Inspektionen för socialförsäkringen. (2016:14). *Förenklat läkarintyg – Försäkringskassans hantering av införandet*.

7.8 En stabil och enhetlig tillämpning kräver en systematisk analys av variationer

Ett syfte med Försäkringskassans förändringsarbete är att åstadkomma en tillämpning som är stabil över tid och enhetlig. Att tillämpningen har kunnat variera kraftigt över tid trots att lagstiftningen inte har ändrats brukar förklaras med att bedömningsutrymmet är stort. Därför anser Statskontoret att det är viktigt att Försäkringskassan följer upp variationerna i tillämpningen på ett systematiskt sätt. Det räcker inte att bedöma om tillämpningen ligger inom ramarna för den gällande lagstiftningen.

Försäkringskassan följer avslagsfrekvenser och andra indikatorer på nivån på tillämpningen redan i dag. En underlagsrapport till förnyelseprogrammet föreslår ett system som ska göra detta på ett mer systematiskt sätt.¹²⁶ Systemet ska reagera snabbt på om exempelvis avslagsfrekvenserna börjar förändras. När sådana förändringar inträffar ska det göras en analys av om det finns någon godtagbar förklaring eller om tillämpningen börjat sticka i väg åt något håll som inte är önskvärt. Godtagbara förklaringar kan då exempelvis vara nya rättsliga direktiv eller att sammansättningen av ärenden ändrats.

Statskontoret anser att ett sådant system bör vara en del i en uppföljning som ska säkra stabilitet och enhetlighet i tillämpningen.

7.9 Den externa redovisningen av samordningen är en utmaning

Försäkringskassan ska enligt regleringsbrevet redovisa måluppfyllelse, bland annat vad gäller om socialförsäkringen bidrar till återgång i arbete.¹²⁷ SF:s verksamhetsplan för 2021–2023 konstaterar att avdelningen behöver följa upp resultat som har att göra med Försäkringskassans samordningsuppdrag på nationell nivå, exempelvis återgång i arbete.

¹²⁶ Försäkringskassan. (2022). *Hur åstadkomma en över tid korrekt, effektiv och enhetlig förvaltning av sjukförsäkringen?*

¹²⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försäkringskassan.

Det pågår ett arbete med att utveckla redovisningen av samordningsuppdraget både på Analysavdelningen och på SF. Syftet är att redovisningen ska kunna säga mer om effekterna av Försäkringskassans insatser än nuvarande redovisning i exempelvis årsredovisningen.

Analysavdelningen har startat ett projekt som bland annat ska besvara hur Försäkringskassan ska följa resultat och mål inom uppdraget att stödja sjukskrivna så att de kan återgå i arbete. Projektet ska avrapporteras i flera delstudier med början hösten 2023.¹²⁸

Arbetsplanen beskriver att Försäkringskassan i dag inte vet i vilken grad som samordningen bidrar till att uppnå regeringens mål om ett effektivt stöd för att personer ska återfå arbetsförmågan och återgå i arbete. Enligt planen har myndigheten begränsad kunskap om vilket stöd som de försäkrade får av myndigheten. Det finns statistik om antalet möten av olika slag och antalet telefonutredningar. Men handläggarnas stöd till de försäkrade består av många fler arbetsmoment än så.

7.9.1 Det finns ingen enkel lösning

I våra intervjuer framkommer att Försäkringskassan har svårt att redovisa i vilken utsträckning som myndighetens samordningsinsatser bidrar till att personer återgår i arbete. De indikatorer som myndigheten i dag använder i exempelvis årsredovisningen om antalet möten av olika slag räcker inte för att redovisa effekterna. Men de som vi har intervjuat är också eniga om att det inte finns någon enkel lösning i form av nya indikatorer. De idéer som kommer fram i intervjuerna handlar snarare om vad som kan göras för att redovisningen åtminstone ska säga något mer om effekterna än vad som är fallet i dag.

En idé är att i högre grad än i dag anpassa Försäkringskassans årliga kundundersökning till samordningsuppdraget. Det handlar både om att förändra vilka frågor som ställs och vilka som ska besvara undersökningen. Redan 2023 kommer en riktad enkät till långtidssjukskrivna att genomföras.

¹²⁸ Försäkringskassan. (2022). *Stöd tillbaka i arbetet – Analys av faktorer som påverkar rehabilitering och återgång i arbete vid längre sjukskrivningar*. Arbetsplan.

En annan idé är självskattningsmetoder där man på ett systematiskt sätt frågar de personer som får insatser om hälsotillståndet både före och efter att insatserna har genomförts. Ett sådant mått kan utgöra en del av ett pussel av olika uppföljningar som tillsammans gör att Försäkringskassan säkrare kan uttala sig om samordningens effekter.

Några som vi har intervjuat anser att Försäkringskassan måste våga redovisa det som de uppfattar som positiva effekter av samordningen utan att det behöver vara kausalt bevisat att myndighetens insatser verkligen bidragit till effekten. Det gäller exempelvis om antalet individer som återgår i arbete ökar efter att Försäkringskassan har ändrat sitt arbetssätt.

Statskontoret förstår Försäkringskassans dilemma i detta avseende. Det krävs omfattande studier för att kausalt belägga vilka insatser som har bidragit till specifika effekter i ett så komplext område som rehabilitering av sjuka, med så många olika inblandade aktörer. Samtidigt gäller det att vara försiktig med att dra slutsatser utifrån otillräckliga underlag.

För att verkligen kunna mäta effekterna kan det krävas studier med en vetenskaplig ansats. Det kan handla om experimentella upplägg där man slumpar fram vilka personer som får en insats. Dessa jämförs sedan med en grupp individer som inte har fått samma insats. Den typen av utvärderingar behöver göras ibland även om de kräver mycket resurser. Effekterna av rehabilitering har diskuterats sedan årtionden tillbaka och stora samhällsresurser satsas inom området om vi räknar med alla olika aktörers insatser. Men det är inte givet att Försäkringskassan ska genomföra den typen av studier. Tvärtom kan det av objektivitetsskäl vara en fördel om det är en extern part som genomför sådana utvärderingar.

7.10 SF:s styrning av samordningsuppdraget ska bli mer kvalitativ

SF:s interna uppföljning och styrning av samordningsuppdraget ska få en mer kvalitativ inriktning.¹²⁹ Huvuddelen av arbetet med samordning kommer att ligga under VO 3.

¹²⁹ Försäkringskassan. (2022). *Längre presentation SFs organisation framöver*. Powerpoint-presentation. (2022-10-18).

Myndigheten har ibland använt ett mått som antalet avstämningsmöten i sin interna styrning av samordningsuppdraget. Även regeringen har använt avstämningsmötena i styrningen genom att i regleringsbrev ange att Försäkringskassan ska öka antalet avstämningsmöten.¹³⁰ Vid ett avstämningsmöte deltar den sjukskrivne, handläggare från Försäkringskassan och andra aktörer som kan påverka den sjukskrivnes situation.

Enligt flera intervjuer med Försäkringskassan har skrivningarna i regleringsbrev bidragit till att de ibland har styrt på antalet avstämningsmöten utan någon större hänsyn till kvaliteten i stödet. Den typen av styrning riskerar att begränsa handläggarnas möjligheter att professionellt bedöma när ett avstämningsmöte är en effektiv åtgärd. Det är en åsikt som återkommer ofta i intervjuerna och även i en del rapporter.¹³¹

Däremot kan antalet avstämningsmöten vara intressant som analysmått för att följa om arbetet med samordning förändras över tid, eller om det finns skillnader mellan kontor. Resultaten kan då vara en del för att djupare analysera vilka arbetssätt som bidrar mest till att personer återgår i arbete.

Hur SF tänker följa upp och styra samordningen i den nya verksamhetsstrukturen är i skrivande stund oklart. Våra intervjuer visar att det finns tankegångar om att styrningen ska bli mer inriktad på att se till att medarbetarna är tillräckligt kompetenta. SF ska i högre grad lita på att medarbetarna kan göra professionella bedömningar av vilka insatser som behövs i ärendena. Arbetet ska alltså bli mindre detaljstyrt.

7.11 Den interna tillsynsfunktionen behöver samordnas med övrig uppföljning

Försäkringskassan inrättade en intern tillsynsfunktion i oktober 2021, som en av åtgärderna i genomlysningen. Funktionen ska komplettera myndighetens löpande uppföljning och bidra till att myndigheten snabbt

¹³⁰ Försäkringskassan. (2020). *Samordningsuppdragets praktik*. Socialförsäkringsrapport 2020:2.

¹³¹ Ibid.

identifierar och tar itu med utmaningar i verksamheten. De ansvariga cheferna ska snabbt få återkoppling efter en tillsynsinsats.¹³²

Tillsynsfunktionen är ännu inte fullt utbyggd. Funktionen kommer att byggas upp successivt och arbetssättet kan komma att justeras utifrån vad erfarenheterna visar.

7.11.1 Tillsynen har granskat koncentreringen till VO 1

Tillsynsfunktionens första insats inleddes under våren 2022. Insatsen gällde koncentreringen av verksamheter till VO 1 inom SF. Försäkringskassan beskriver den första tillsynsinsatsen som ”en pilot i skarpt läge”.

Tillsynsinsatsen genomfördes i två etapper. Representanter för tillsynen besökte ett urval av verksamhetsställen under våren och hösten 2022. Arbetsmetoden går i korthet ut på att skicka ut ett formulär med ett stort antal frågor till personalen på de berörda verksamhetsställena (självskattning). Med något undantag ställdes samma frågor vid båda tillfällena.

Tillsynsfunktionens sammanställning och analys av svaren låg sedan till grund för dialoger med både chefer och medarbetare. Dialogerna genomfördes både efter den första etappen och efter den andra. Därmed blev det möjligt att bedöma om den första frågeomgången och de diskussioner som följde av den hade lett till några förändringar.

Funktionen återkopplade iakttagelser och bedömningar dels till arbetsstället, dels till avdelningsledningen. Även generaldirektören har fått information om iakttagelserna. Men slutrapporten är inte klar ännu.

7.11.2 Tillsynen ska bidra till lärandet

Tillsynsfunktionen har särskilt tagit fasta på generaldirektörens förväntan om att tillsynen ska bidra med snabb återkoppling på hur verksamheten bedrivs och att den ska bidra till lärande. I den första insatsen har funktionen varit mån om att lägga tid på dialogen med de arbetsställen som har varit föremål för tillsyn. De betonar också att de inte är ute för att

¹³² Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/008852). Försäkringskassan. (2021). *Inrättande av en intern tillsynsfunktion på Försäkringskassan*. Promemoria. (2021-04-16).

kontrollera, utan för att tillsammans med arbetsställena identifiera utmaningar. I dialogen har de haft fokus på verksamheten framöver, och på de framgångsnycklar som verksamheten själv ser för att nå målen. De granskade arbetsställena har fått en snabb återkoppling efter tillsynsbesöken.

Enligt intervjuerna ligger det stora värdet med tillsynsfunktionen i dialogerna med verksamheten. Slutrapporten har inte lika stor betydelse som i mer traditionella analyser.

7.11.3 Viktigt att samordna tillsynen med övrig uppföljning

Enligt Analysavdelningen är det i dag oklart hur gränssnittet mellan tillsyn och annan uppföljning i myndigheten ska se ut. De anser att en helhetsbild och gemensamma principer kan medföra att arbetet blir mer ändamålsenligt och effektivt och att inget dubbelarbete sker.¹³³ Enligt intervjuer med tillsynsfunktionen är det viktigt att de kan samordna sig med övrig uppföljning. Men de har ännu inte tagit detta steg.

Vi delar uppfattningen att det är viktigt att Försäkringskassan samordnar tillsynsfunktionen med den övriga uppföljningen och analysen. Övrig uppföljning kan upptäcka avvikelser i resultaten som tillsynsfunktionen kan analysera djupare. Tillsynsfunktionen kan upptäcka sådant som behöver följas upp mer kontinuerligt eller som kräver en djupare kvantitativ analys. Det finns förmodligen synergieffekter med att inordna tillsynsfunktionen i den samlade uppföljningen på ett bra sätt.

Vi kan inte i dag bedöma tillsynsfunktionens värde för Försäkringskassan. I de intervjuer som vi har gjort är de flesta försiktigt positiva till funktionen. Men funktionen verkar relativt okänd. I vår enkät svarar en majoritet av enhetscheferna att de endast i låg grad (47 procent) eller inte alls (9 procent) har tillräcklig kunskap för att kunna svara på medarbetarnas frågor om funktionen.

¹³³ Försäkringskassan. (2022). *Uppdragsbeskrivning*. (Dnr 2022/005846).

I intervjuerna är några tveksamma kring om funktionen tillför tillräckligt mycket värde utöver all annan redan existerande uppföljning och analys. Denna aspekt är viktig att ha med om Försäkringskassan genomför den översyn av tillsynsfunktionen som vi förslog i vår delrapport. Där föreslog vi att Försäkringskassan bör följa upp hur funktionen fungerar efter några inledande insatser.

Referenser

Försäkringskassan. (2016). *Slutrapport: Översyn av kundflödena*.

Försäkringskassan. (2018). *En differentierad handläggning av sjukpenningen – Har uppdelningen i kundflöden påverkat kvaliteten i Försäkringskassans prövning av rätten till ersättning?*

Försäkringskassan. (2018). *Rättsliga kvalitetsuppföljningar – en metaanalys*. (PM 2018:6).

Försäkringskassan. (2020). *Medborgarnas bristande och över tid varierande förtroende för Försäkringskassan* (PM 2020i:4).

Försäkringskassan. (2020). *Samordningsuppdragets praktik*. Socialförsäkringsrapport 2020:2.

Försäkringskassan. (2020). *Verksamhetsplan 2021–2023 för SF*.

Försäkringskassan. (2020). *Verksamhetsplan*. (Dnr 2020/00636).

Försäkringskassan. (2020). *Försäkringskassans verksamhetsplan 2021–2023*. (Dnr 2020/00294).

Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/000634).

Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/006579).

Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/008852).

Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/010946).

Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/019264).

Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/019536).

Försäkringskassan. (2021). *Beviskrav vid bedömningen av rätten till sjukpenning*. Rättsligt ställningstagande. (Dnr 2021/001473).

Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan – ett vägval.* (2021-03-26).

Försäkringskassan. (2021). *Förstärkning och utveckling av det rättsliga arbetet på Försäkringskassan.* (Dnr 2021/009230).

Försäkringskassan. (2021). *Förändringar inom avdelningen för sjukförsäkring. Organisatorisk roadmap 2022–2024 och därefter.* (2021-09-22).

Försäkringskassan. (2021). *Ge oss förutsättningar. Ett medarbetarperspektiv på handläggningens förutsättningar, inom ramen för genomlysningen av sjukförsäkringen.* (PMi 2021:3).

Försäkringskassan. (2021). *Inriktningsbeslutsprotokoll.* (Dnr 2021/019536).

Försäkringskassan. (2021). *Inrättande av en intern tillsynsfunktion på Försäkringskassan.* Promemoria. (2021-04-16).

Försäkringskassan. (2021). *Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2022–2024.* (Dnr 2020/006213).

Försäkringskassan. (2021). *Sjukförsäkringens styrkedja.* Internrevisionsrapport 2020:7.

Försäkringskassan. (2021). *Verksamhetsplan.* (Dnr 2020/00636).

Försäkringskassan. (2022). *Avrapportering tillsyn 2 SF Koncentrering.* Powerpoint-presentation.

Försäkringskassan. (2022). *Beslut nationalisering specialiststöd.* (Dnr 2022/004496).

Försäkringskassan. (2022). *Beslut om förändringar organisering av Samverkan inom SF.* (Dnr 2022/010305).

Försäkringskassan. (2022). *Beslutsprotokoll.* (Dnr 2021/010071).

Försäkringskassan. (2022). *Beslutsprotokoll.* (Dnr 2021/019674).

Försäkringskassan. (2022). *Beslutsprotokoll.* (Dnr 2022/003175).

Försäkringskassan. (2022). *Beslutsunderlag för nya arbetssätt inom område Specialiststöd*. (2022-10-25).

Försäkringskassan. (2022). *Delrapport uppdrag Bron – struktur för det rättsliga samarbetet*. Dnr 2022/005907.

Försäkringskassan. (2022). *Framtida trender med potentiell påverkan på sjukförsäkringens förvaltning*. (Dnr 2022/015106).

Försäkringskassan. (2022). *Förstärkt FoU vid Försäkringskassan*. (PMi 2022:1).

Försäkringskassan. (2022). *Försäkringskassans budgetunderlag 2023–2025*. (Dnr 2021/017845).

Försäkringskassan. (2022). *Försäkringskassans första samlade uppföljning 2022*. (Dnr 2022/009758).

Försäkringskassan. (2022). *Gemensamt arbetssätt för Väkstendialoger*. (2022-10-11).

Försäkringskassan. (2022). *Genomförande av rättslig kvalitetsuppföljning med start hösten 2022*. (Dnr 2022/018064).

Försäkringskassan. (2022). *Hur åstadkomma en över tid korrekt effektiv och enhetlig förvaltning av sjukförsäkringen? Ett kunskapsunderlag till förnyelsen av sjukförsäkringens förvaltning*.

Försäkringskassan. (2022). *Identifierade problemområden inom förvaltningen av sjukförsäkringen*. (Dnr 2022/015106).

Försäkringskassan. (2022). *Införande av Rättsligt Stöd – Slutrapport från Initiativledningen*. (2022-03-18).

Försäkringskassan. (2022). *Kartläggning av försäkringsstödet inom avdelningen för sjukförsäkringen*. (2022-05-25).

Försäkringskassan. (2022). *Kvalitetsanalys*. (Dnr 2022/022082).

Försäkringskassan. (2022). *Längre presentation SFs organisation framöver*. Powerpoint-presentation. (2022-10-18).

Försäkringskassan. (2022). *Samlad uppföljning 2022 av verksamhetsplanen 2021–2023*. Avdelningen för sjukförsäkring.

Försäkringskassan. (2022). *Samordning av rehabiliteringsinsatser. Hinder, goda exempel och sätt att stärka Försäkringskassans arbete*. (PM 2022:2).

Försäkringskassan. (2022). *SFRT:s stöd till ledningsgrupper*. (2022-11-18).

Försäkringskassan. (2022). *Styrning och uppföljning av kvalitet i förmånerna*. Analysavdelningen.

Försäkringskassan. (2022). *Stöd tillbaka i arbete – Analys av faktorer som påverkar rehabilitering och återgång i arbete vid längre sjukskrivningar*. Arbetsplan.

Försäkringskassan. (2022). *Uppdrag rättslig kvalitetsuppföljning inom SF*. Powerpoint-presentation.

Försäkringskassan. (2022). *Uppdragsbeskrivning. Samarbete och återkoppling mellan försäkringsavdelningarna och rättsavdelningen – Bron*. (Dnr 2022/005907).

Försäkringskassan. (2022). *Uppdragsbeskrivning. Ta fram förslag för att kunna uttala sig om kvalitet i förmånerna på nationell nivå*. (Dnr 2022/005846).

Försäkringskassans årsredovisning 2022.

Försäkringskassan. (2023). *Avdelningen för sjukförsäkring*. Powerpoint-presentation.

Försäkringskassan. (2023). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2023/000861).

Försäkringskassan. (2023). *Extern redovisning av rättslig kvalitet i förmånerna*. (PMi 2023:1).

Inspektionen för socialförsäkringen. (2016:14). *Förenklat läkarintyg – Försäkringskassans hantering av införandet*.

Inspektionen för socialförsäkringen. (2018:1). *Svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning.*

Inspektionen för socialförsäkringen. (2018:16). *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan.*

Inspektionen för socialförsäkringen. (2021:3). *Försäkringskassans utredningsskyldighet.*

Proposition 2020/21:78. *Extra ändringsbudget för 2021 – Vissa ändrade regler inom sjukförsäkringen*, bet 2020/21:FiU41, rskr.2020/21:213.

Proposition 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023. Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och Funktionsnedsättning.*

Regeringsbeslut 2021-05-27. Dnr S2021/04616 (delvis).

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Försäkringskassan. Ändringsbeslut 2019-05-02.

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försäkringskassan.

Socialdepartementet. (2015). *Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess.* S2015/07316/SF.

SOU 2020:6. *En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering.*

SOU 2020:24. *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.*

SOU 2020:26. *En sjukförsäkring anpassad efter individen.*

Statskontoret. (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation.*

Statskontoret. (2018:5). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Statskontoret. (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Statskontoret. (2022). *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen. Delrapport.*

Statskontoret. (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten.*

Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten. En studie av hur statliga myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II:7

2021-05-27
S2021/04616 (delvis)

Socialdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att granska Försäkringskassans genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att granska de åtgärder som Försäkringskassan vidtar i sin egeninitierade genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen (FK 2021/000634).

Statskontoret ska vid behov lämna förslag på hur de vidtagna åtgärderna kan justeras och/eller kompletteras för att identifierade brister inom förvaltningen av sjukförsäkringen ska kunna åtgärdas. Statskontoret ska för sådana förslag göra konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar.

Statskontoret ska därtill analysera om Försäkringskassans nuvarande kvantitativa och kvalitativa indikatorer och mått är ändamålsenliga för att följa upp att människor får sin rätt till ersättning utredd och prövad och ges de förebyggande insatser eller det stöd för återgång i arbete som de har rätt till. Vid behov ska Statskontoret lämna förslag på andra och/eller utvecklade indikatorer och mått.

Försäkringskassan ska bistå Statskontoret med underlag och upplysningar.

Statskontoret ska delredovisa uppdraget senast den 15 mars 2022 till Regeringskansliet (Socialdepartementet). Av delredovisningen ska framgå Statskontorets iakttagelser av Försäkringskassans utvecklingsarbete och vidtagna åtgärder fram till och med redovisningstillfället. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 mars 2023.

Redovisningarna ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

Under de senaste åren har flera regeringsinitiativ tagits för att komma tillrätta med identifierade brister i Försäkringskassans handläggning av sjukförsäkringen. Regeringen har bland annat gett Försäkringskassan i uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess och att stärka arbetet med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen. Regeringen tillsatte 2018 utredningen En trygg sjukförsäkring med människan i centrum med syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig och rättssäker sjukförsäkring. Utredaren lämnade sitt slutbetänkande i april 2020. Utredarens förslag om sänkta beviskrav vid dag 180 i rehabiliteringskedjan är genomfört. I april beslutade regeringen om ytterligare ett förslag till lagändring i sjukförsäkringen vilket innebär en ökad tydlighet när arbetsförmåga ska bedömas i sjukförsäkringen. Utredningens övriga förslag bereds i Regeringskansliet. I utredningens betänkanden framkommer brister i Försäkringskassans sjukförsäkringshandläggning, vilket föranledde regeringen att i september 2020 ge myndigheten ett uppdrag som syftar till att komma till rätta med dessa brister.

I mars 2021 presenterade Inspektionen för socialförsäkringen en rapport (ISF 2021:3) om Försäkringskassans utredningsskyldighet. Rapporten visar att det finns allvarliga brister i Försäkringskassans utredningar vid bedömning av rätt till sjukpenning och aktivitetsersättning i avslagsärenden. Det framgår bland annat att det är vanligt att Försäkringskassan brister i att utreda omständigheter som skulle kunna innebära att det finns undantag från att bedöma arbetsförmågans nedsättning i förhållande till ett normalt förekommande arbete.

Mot bakgrund av de problem som synliggjorts gällande förvaltningen av sjukförsäkringen har Försäkringskassan sett ett behov av att göra en intern genomlysning. Initiativet till en genomlysning togs i början av 2021. Skälen är enligt Försäkringskassan att myndigheten ser att variationerna i sjukpenningtalet inte kan förklaras av förändringar i regelverket och inte heller av förändringar i omvärlden såsom folkhälsa eller arbetsmarknadens krav. Myndigheten ska i sin genomlysning analysera den interna förmågan till en stabil intern styrning, uppföljning och kontroll av sjukförsäkringen och på vilket sätt den förankras i gällande rätt. All den verksamhet inom Försäkringskassan som berör förvaltningen av sjukförsäkringen ska genomlysas. Parallellt ska de åtgärder eller andra aktiviteter som redan

påbörjats på myndigheten kartläggas och dokumenteras. En bedömning ska göras om dessa åtgärder är relevanta och i vilken utsträckning ytterligare åtgärder behövs. Inom de områden där behov av förändringar finns ska förslag till åtgärder och insatser utarbetas.

Regeringen ser behov av att granska Försäkringskassans genomlysning för att säkerställa att de åtgärder som Försäkringskassan vidtar tar omhand de brister som identifierats i förvaltningen av sjukförsäkringen.

Närmare om uppdraget

Statskontoret ska granska de åtgärder som Försäkringskassan vidtar inom de områden som myndigheten genomlyser.

Dessa områden är

- Ledning och styrning, inklusive finansiell styrning och den rättsliga styrningen
- Organisation inklusive lokaliseringsfrågor
- Verksamhetsutveckling avseende IT, arbetssätt och regelverk m.m.
- Stödet till handläggarna i försäkringstillämpningen
- Kompetensförsörjning och kompetensutveckling
- Uppföljning, kontroll, utvärdering och analys

För regeringen är det särskilt angeläget att bristerna i Försäkringskassans utredningar åtgärdas. Statskontoret ska därför granska att de åtgärder som Försäkringskassan vidtar mot bakgrund av genomlysningen leder till att handläggarna får det stöd som krävs i frågor om utredningsskyldighet och kvalitet i utredningarna. Försäkringskassans samordningsuppdrag är centralt för att människor ska få stöd att återgå i arbete. Det är därför viktigt att organisationen kring samordningsuppdraget, inklusive stödet till handläggarna, utformas på ett sådant sätt att individen ges nödvändigt stöd. Statskontoret ska granska hur samordningsuppdraget, som inbegriper samverkan med arbetsgivare, hälso- och sjukvård och andra myndigheter, utvecklas.

Syftet med uppdraget är sammantaget att säkerställa att de åtgärder som Försäkringskassan vidtar med anledning av genomlysningen leder till att människor vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom får sin rätt till ersättning utredd och prövad, och så tidigt som möjligt ges de förebyggande insatser eller det stöd för återgång i arbete de har rätt till. Statskontoret ska i

sin granskning bedöma om de åtgärder som vidtas skapar reella förutsättningar för Försäkringskassans handläggare att kunna handlägga samtliga delar av sjukförsäkringen med hög kvalitet.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Sofie Östling

Kopia till

Försäkringskassan
Socialförsäkringsutskottet
Inspektionen för socialförsäkringen

Bilaga 2

Metodbilaga

I denna bilaga redogör vi för våra intervjuer, enkäten till enhetschefer och specialister samt den undersökning vi gjorde bland aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen.

Intervjuer

Vi har i arbetet med slutrapporten genomfört ett 40-tal intervjuer med personer på olika funktioner inom Försäkringskassan. Sammanlagt har vi intervjuat drygt 90 personer. Intervjuerna har, med några undantag, genomförts digitalt. Vi har genomfört såväl enskilda intervjuer som gruppintervjuer. De flesta intervjuerna skedde under sen vår och höst 2022. Ett fåtal kompletterande intervjuer genomfördes i början av 2023. Vi har intervjuat flest personer på Avdelningen för sjukförsäkringen, Rättsavdelningen samt Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Vi har även intervjuat ett mindre antal personer på Analysavdelningen, Avdelningen för ledningsstöd samt HR-avdelningen.

Vi har intervjuat personer med följande roller på Försäkringskassan:

- Myndighetsledning och personer med centrala roller i Försäkringskassans förändringsarbete (generaldirektör, överdirektör, ordförande och vice ordförande för styrelsen, programchefen och verksamhetsutvecklare på förnyelseprogrammets kansli).
- Chefer på olika nivåer med ansvar för genomförandet av Försäkringskassans förändringsarbete inom sjukförsäkringen (avdelningschefer, verksamhetsområdeschefer och områdeschefer).
- Personer med stödfunktioner inom ramen för Försäkringskassans förändringsarbete (avdelningsjurister, tillsynsledare, stabsjurister, projektledare och verksamhetsutvecklare).

- Chefer och personer med centrala funktioner inom ramen för myndighetens arbete med uppföljning av sjukförsäkringen och samordningsinsatserna (avdelningschefer, verksamhetsområdeschefer och områdeschefer inom Avdelningen för sjukförsäkring och Analysavdelningen samt controllrar och andra funktioner inom Avdelningen för ledningsstöd och Avdelningen för sjukförsäkring).
- Anställda inom den operativa verksamheten inom sjukförsäkringen (handläggare, specialister, lokala försäkringssamordnare och enhetschefer).

Syftet med intervjuerna har varit att få kunskap om de olika verksamhetsområdena och hur långt förändringsarbetet har kommit inom de olika delarna av verksamheten. Vi har även velat få information om vilka resultat Försäkringskassans ledning förväntar sig, vilka resurser som myndigheten avsätter samt vilka risker ledningen ser i arbetet. Vi har även ställt frågor om samordningsuppdraget och de indikatorer Försäkringskassan använder för styrning och uppföljning när det har varit relevant. Intervjuerna syftade också till att ta reda på vad personal i den operativa verksamheten känner till om och har för förväntningar på förändringsarbetet samt deras eventuella erfarenheter av införda förändringar.

Enkät till enhetschefer och specialister

Statskontoret genomförde en enkätundersökning till samtliga enhetschefer och specialister som arbetar med någon av sjukförsäkringens fyra förmåner (sjukpenning, rehabiliteringsersättning, sjukersättning och aktivitetsersättning) på avdelningarna SF och FV. Syftet var att få svar på hur enhetscheferna och specialisterna upplever förutsättningarna att handlägga sjukförsäkringsärenden, hur de upplever Försäkringskassans rättsliga förändringsarbete samt hur enhetscheferna och specialisterna på SF upplever organisationsförändringarna inom denna avdelning.

Enkäten skickades ut under oktober 2022 av företaget Research Automators AB på uppdrag av Statskontoret. Statskontoret formulerade frågorna. Inbjudan skickades via e-post och enkäten besvarades via webbformulär. Totalt skickades två påminnelser.

Enkäten är en totalundersökning och gick ut till totalt 486 enhetschefer och specialister. Svarsfrekvensen uppgick till 70 procent (N=340). Vi har i efterhand exkluderat svar från svarande som uppgav att de arbetade med annat än någon av de fyra sjukförsäkringsförmånerna. Detta då enkäten var fokuserad på förvaltningen av sjukförsäkringen. Efter att vi sorterat bort dessa svar ur både antal inbjudna och antal svarande uppgick svarsfrekvensen till cirka 68 procent (N=314).

Svarsfrekvensen var högre för specialisterna än för enhetscheferna inom båda avdelningarna. Vidare var svarsfrekvensen högre för avdelning FV än för avdelning SF. Vi har inte kunnat genomföra någon bortfallsanalys då vi saknar information om de som valde att inte svara. Vår bedömning är dock att de svar vi fått in är representativa för de yrkesroller och försäkringsavdelningar som är kopplade till sjukförsäkringen och som ingick i populationen för undersökningen.

De flesta frågor hade fem eller sex förutbestämda svarsalternativ (två positiva alternativ, två negativa alternativ, vissa ett neutralt alternativ samt alternativet ”ingen uppfattning”. I rapporten redovisas andelen positiva respektive antalet negativa svar sammanslaget. Enkäten innehöll ett fåtal frågor som inte redovisas i rapporten.

Enkäten innehöll även fyra öppna frågor med fritextsvar:

- ”Har du några övriga synpunkter på Försäkringskassans beslut att stärka den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet?”
- ”Har du några övriga synpunkter på de organisatoriska förändringarna inom avdelningen för sjukförsäkring?” (endast till avdelning SF)
- ”Ser du behov av några andra åtgärder än de som Försäkringskassan redan har beslutat om för att förbättra myndighetens handläggning av sjukförsäkringen?”
- ”Har du några övriga synpunkter på Försäkringskassans förändringsarbete, eller hur det bedrivs?”

Vi analyserade fritextsvaren genom att kategorisera svaren enligt ett antal vanligt förekommande nyckelord (till exempel ”oro för långa avstånd mellan rättsligt stöd och den handläggande verksamheten” eller ”små möjligheter till inflytande i förändringsarbetet”). Antalet svarande på de fyra frågorna med öppna svar varierade mellan 14 och 20 procent (N=314).

Frågor till centrala aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen

Statskontoret skickade under september 2022 ut frågor via e-post till ett antal centrala aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen. Syftet var att få aktörernas upplevelser av det utvecklingsarbete som de bedrivit tillsammans med Försäkringskassan i de fyra arbetsgrupper som myndigheten startade under våren 2022. Utöver frågor om utvecklingsarbetet i de fyra arbetsgrupperna ställde vi även frågor om aktörernas upplevelser av hur samverkan med Försäkringskassan fungerar och har utvecklats i allmänhet.

Vi skickade ut frågorna till samtliga 23 representanter för de organisationer som deltagit i en eller flera av Försäkringskassans fyra arbetsgrupper under våren 2022. Vi skickade ut en påminnelse till de representanter som inte svarat på frågorna inom den ursprungliga tidsramen. Tre representanter avstod från att svara på våra frågor. Vi skickade frågorna till representanter för följande organisationer:

- Arbetsförmedlingen
- Arbetsgivarverket
- Företagarna
- Göteborgs universitet
- Karolinska institutet
- Kommunal
- Myndigheten för arbetsmiljökunskap
- LO
- Region Uppsala

- Saco
- Svenskt näringsliv
- Sveriges företagshälsor
- Sveriges kommuner och regioner
- Småföretagarnas riksförbund
- TCO.

Ett antal organisationer hade flera representanter i en eller fler av arbetsgrupperna. Ett par organisationer med fler än en representant i samma arbetsgrupp valde att skicka ett samlat svar, antingen på vissa eller på samtliga frågor.