

# Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2022-2024

## Inledning

Försäkringskassan har under en längre tid fått kritik för hanteringen av sjukförsäkringen. Externa granskningar från bland annat Inspektionen för socialförsäkring (ISF) har visat att det finns problem med Försäkringskassans handläggning, och det står klart att det behövs kraftfulla åtgärder för att komma tillrätta med utmaningarna. Myndigheten har som långsiktigt utvecklingsmål att utveckla en hög förmåga att internt styra verksamheten för att nå högre grad av enhetlighet och mer förutsägbarhet. Som ett steg i detta beslutade generaldirektören om en genomlysning av sjukförsäkringen i januari 2021. Försäkringskassan har i sitt budgetunderlag för åren 2022-2024 (Dnr FK 2020/006213) beskrivit att denna genomlysning kan komma att resultera i förslag som leder till ökat resursbehov. Denna komplettering innehåller beskrivningar av de förslag som hittills utarbetats under genomlysningen. Försäkringskassans bedömning är att dessa förslag är relevanta för hela myndighetens administration av socialförsäkringen och inte endast sjukförsäkringen.

## Försäkringskassans rättsliga styrning och stöd behöver en kraftig förstärkning

Försäkringskassans tillämpning av regelverken i socialförsäkringen har kritiserats i ett flertal externa granskningar (se till exempel SOU 2020:6, ISF 2020:9 och ISF 2021:3). Även Försäkringskassan har sedan tidigare konstaterat att det förekommer brister i tillämpningen. Också regeringen har konstaterat allvarliga brister i bland annat Försäkringskassans handläggning av sjukpenningärenden (se S2020/06863/SF) och därför gett Försäkringskassan ett mycket omfattande uppdrag för att komma till rätta med bristerna.

Orsakerna till bristerna är flera men inom ramen för myndighetens arbete med att genomlysna och ta fram förslag på förbättringar av myndighetens förvaltning av sjukförsäkringen har vi kunnat konstatera att det finns brister i myndighetens arbete med rättslig styrning och rättsligt stöd. De resurser som hittills lagts på arbetet med rättslig styrning och rättsligt stöd har inte varit tillräckliga. Handläggarna har inte kunnat få det stöd som krävts och styrningen har inte omfattat alla delar där det funnits behov, exempelvis i frågor om utredningsskyldighet och beviskrav. Brister i det rättsliga stödet till handläggarna har också identifierats i en nyligen publicerad rapport från Inspektionen av socialförsäkringen om myndighetens tillämpning av utrednings-, kommunikerings- och motiveringsskyldigheten i ärenden om sjukpenning och aktivitetssättning där ansökan har avslagits (ISF 2021:3). Vi har också i genomlysning sett ett behov av att utveckla och förändra arbetet med rättslig styrning och rättsligt stöd för att därigenom uppnå högre effektivitet och ändamålsenlighet.

De brister som har identifierats är allvarliga och behöver åtgärdas skyndsamt. Regeringen har uttryckt en farhåga om att bristerna vad gäller utredningsskyldigheten äventyrar den pågående reformeringen av sjukförsäkringen. Regeringen har underrättat

Försäkringskassan

myndigheten om att den förväntar sig omedelbara åtgärder, bland annat i form av utvecklat stöd till handläggarna, för att komma tillrätta med problemen som i förlängningen hotar legitimiteten för socialförsäkringen.

Försäkringskassan har mot denna bakgrund tagit fram förslag som innebär en kraftig förstärkning och renodling av den rättsliga styrningen i Försäkringskassan. Det innebär att rättslig styrning och rättsligt stöd skiljs åt.

En bred satsning ska göras på utveckling av det rättsliga stödet på försäkringsavdelningarna. På så sätt kommer stödet integreras med avdelningarnas övriga arbete med förvaltning och utveckling av försäkringen. Det rättsliga stödet kommer i och med detta finnas ute i verksamheten, nära handläggningen och de försäkrade som kan och ska förvänta sig att Försäkringskassan i alla situationer tillämpar gällande lagar och regler på ett korrekt sätt. Försäkringsavdelningarna kommer förstärkas med särskilda organisatoriska rättsfunktioner. Dessa funktioner ska öka den rättsliga kompetensen inom respektive avdelnings särskilda rättsområde. De ska också öka kunskapen om och förståelsen för vad det innebär att verka som statstjänsteman på ett lagreglerat område.

Genom förändringen möjliggörs att rättsavdelningens kärnuppdrag, den rättsliga styrningen, kan bli avsevärt mer strategisk, långsiktig och proaktiv.

Förslagen innebär att mer resurser används till att utveckla och säkerställa en hög kvalitet i försäkringstillämpningen och den rättsliga styrningen. Förslagen innebär också att kompetensen i det rättsliga stödet höjs väsentligt. Den befintliga kompetensen inom myndigheten kommer tas tillvara för att kunna genomföra förändringarna. Men såväl försäkringsavdelningarna som rättsavdelningen kommer också att behöva rekrytera nya medarbetare till de nya och förändrade funktionerna. Försäkringskassan avser att göra omprioriteringar i den befintliga verksamheten för att delvis kunna finansiera de kostnader som detta medför. Trots detta bedömer Försäkringskassan att ytterligare medel behöver tillföras myndigheten för att möjliggöra de förändringar som är nödvändiga för att komma till rätta med de allvarliga bristerna.

Förslaget gör att nivån höjs på det rättsliga arbetet inom myndigheten som helhet och även förmågan att agera snabbt i svåra och komplexa frågor ökar. Det lägger grunden för en korrekt, robust och över tid stabil rättstillämpning.

## **Behov av förstärkt och utvecklad uppföljning och kontroll**

Ytterligare en brist som är identifierad i genomlysningen och som även framkommit i externa granskningar är att myndighetens uppföljning och kontroll inte har fungerat effektivt och att vidtagna åtgärder till följd av uppföljningar inte lett till avsedd effekt. Denna brist har bland annat visat sig genom att genomförda uppföljningar har blivit styrande utan att det formellt fattat beslut om åtgärder. Till exempel uppfattade delar av organisationen resultatet från en rättslig kvalitetsuppföljning från 2016 som en signal om att handläggningen behövde förändras, redan innan myndigheten hade beslutat om ändringar i styrande dokument (ISF 2020:9).

Andra granskningar och analyser har visat att uppföljning av kvaliteten i handläggningen inte har lyckats nå det syfte som var tänkt. Trots en omfattande uppföljningsmetod har både ISF och IR konstaterat att det inte går att dra några statistiskt säkra slutsatser kring kvaliteten i handläggningen. Andra har visat att uppföljning inte har skapat förutsättningar för det tänkta lärandet lokalt i organisationen.

Försäkringskassan

För att komma tillrätta med detta avser Försäkringskassan att inrätta en intern tillsynsfunktion som till delar kommer att ersätta dagens kvalitetsuppföljningsmodell. Till skillnad från annan extern tillsyn ska denna interna tillsyn ha ett helhetsperspektiv när den bedömer om den beslutade styrningen får genomslag. Den ska också skapa goda förutsättningar för lärande och verksamhetsutveckling i organisationen och även täcka in aspekter som arbetsmiljö och kompetensförsörjning. Funktionen kommer att vara placerad centralt på myndigheten och ha en fast grundbemanning som kompletteras med kompetens från andra delar av verksamheter vid genomförandet av de olika tillsynerna. Till skillnad mot dagens uppföljningsmodell är avsikten att tillsyn ska ske av samtliga delar av verksamheten med ett visst tidsintervall. Initialt behöver detta tidsintervall vara 18–24 månader för den del av organisationen som hanterar sjukförsäkringen. När konstaterade brister är avhjälpna bör tidsintervallet för tillsyn i hela organisation vara 36 månader.

### **Behov av förstärkt kompetens inom vissa diagnosområden**

Andelen sjukskrivna med psykiatriska diagnoser har ökat de senaste decennierna. Försäkringskassan behöver förstärka sin kompetens både försäkringsmedicinskt men också inom ärendehandläggningen. Omfattningen på denna kompetensförstärkning kommer att analyseras vidare men myndigheten ser redan ett behov av att påbörja en sådan förstärkning.

### **Behov att finansiering**

Försäkringskassan behöver stärka sina förmågor inom rättslig styrning och stöd. Även förmågan att följa upp om beslutad styrning får avsedd effekt behöver stärkas. Förändringarna som krävs påbörjas omgående och beräknas vara genomförda fullt ut i början av 2023. Denna satsning innebär en tydlig ambitionshöjning och innefattar ny kompetens som myndigheten inte besitter idag. Satsningen innebär ett behov av tillkommande medel för 2022 på 100 miljoner kronor och en nivåhöjning från 2023 på 200 miljoner kronor.

Försäkringskassans genomlysning av sjukförsäkringen fortsätter och myndigheten har för avsikt att återkomma i kommande budgetunderlag kring ytterligare utvecklingsbehov som leder till behov av ytterligare finansiering.