

Effekter av ISF:s verksamhet

Iakttagelser under 2021

Innehåll

1	Effekter av ISF:s verksamhet.....	3
1.1	Allmänt om effekterna av tillsyns- och granskningsverksamheten	3
1.2	Effekter på riksdagens och regeringens styrning.....	5
1.2.1	Underlag i utrednings- och författningsarbete	5
1.2.2	Underlag för regeringens myndighetsstyrning	14
1.3	Effekter på myndigheternas styrning och handläggning	16
1.4	Effekter på rättsutvecklingen	28
1.5	Spridning av ISF:s rapporter i övrigt	31
1.5.1	Annan utredande verksamhet	31
1.5.2	Kommentarer till lagstiftningen med mera.....	32

1 Effekter av ISF:s verksamhet

Denna skrivelse redovisar de effekter av ISF:s verksamhet som myndigheten har kunnat se under 2021. Skrivelsen inleds med en allmän diskussion om effekterna av tillsyns- och granskningsverksamheten (avsnitt 1.1). Därefter redovisas effekter av ISF:s arbete på riksdagens och regeringens styrning (avsnitt 1.2), på myndigheternas styrning och handläggning (avsnitt 1.3) och på rättsutvecklingen inom socialförsäkringsområdet (avsnitt 1.4). Kapitlet avslutas med en beskrivning av vilken spridning ISF:s rapporter har fått i övrigt under året (avsnitt 1.5).

1.1 Allmänt om effekterna av tillsyns- och granskningsverksamheten

Det finns inte någon given metod för att mäta effekterna av en myndighets verksamhet. Vi skulle kunna säga att effekterna är skillnaden mellan den faktiska utvecklingen och hur utvecklingen skulle ha sett ut om myndigheten inte hade funnits. Men eftersom det inte går att göra en sådan jämförelse är det svårt att mäta effekterna.

Det går inte alltid att räkna med att den typ av övervakande och förebyggande verksamhet som ISF bedriver leder till direkta förändringar för medborgarna eller samhället i övrigt. Resultat av verksamheten finns i stället ofta inom den kedja av åtgärder och beslut som krävs för att ett politiskt initiativ så småningom ska leda till en faktisk förändring för enskilda personer, grupper eller för samhället i stort.

För att ett politiskt initiativ ska leda till en sådan förändring kan det till exempel krävas att riksdagen eller regeringen beslutar att tilldela resurser, ger en myndighet ett uppdrag eller startar en process för att ändra ett regelverk eller andra delar av systemet inom ett visst område. Riksdagens och regeringens beslut kan få både direkt och indirekt genomslag i hur myndigheterna handlägger sina ärenden.

För att riksdagens och regeringens beslut ska få genomslag hos myndigheterna behöver dessa ofta förändra sin verksamhet. De kan exempelvis behöva ändra sin interna resursfördelning eller styrning. Det kan handla om att ta fram eller ändra i myndighetsföreskrifter, vägledningar, rekommendationer i handböcker, metoder, rutiner, it-stöd och liknande.

Slutligen får myndigheternas arbete olika effekter för enskilda personer, hushåll, företag och andra aktörer i samhället, på kort och på lång sikt.

ISF:s verksamhet kan få effekter i olika delar av denna kedja. Myndighetens rapporter och andra publikationer kan utgöra ett underlag för såväl riksdagens och regeringens beslut som för myndigheternas interna styrning. Det är ofta svårt att bedöma exakt vilken påverkan ISF har haft i en sådan händelsekedja, särskilt som det ibland kan ta flera år innan ett politiskt initiativ faktiskt leder till effekter i samhället.

ISF:s granskningar kan även få viss inverkan på rättsutvecklingen inom socialförsäkringsområdet, genom att de lyfter fram olösta rättsfrågor. På så sätt kan ISF bidra till förvaltningsdomstolarnas praxisbildning. Hur förvaltningsdomstolarna utformar sin praxis har stor betydelse för hur socialförsäkringen utvecklas, och kan få effekter för både enskilda personer och för samhället i stort. Men även här är det svårt att bedöma i vilken utsträckning det är ISF:s verksamhet som har bidragit till utvecklingen, och i vilken utsträckning utvecklingen beror på andra faktorer.

En särskild svårighet när det gäller att redovisa vilka effekter som tillsyns- och granskningsmyndigheter har är att själva myndighetens existens påverkar beteendet hos de som är föremål för tillsynen och granskningen. På samma sätt som exempelvis polisen förmodligen påverkar brottsligheten bara genom att finnas i ett område, så kan en tillsyns- och granskningsmyndighet som ISF ge effekter inom sitt granskningsområde utan att det direkt går att koppla några åtgärder som de granskade myndigheterna genomför till något som ISF gjort.

Att arbetet faktiskt leder till förändring är för en myndighet som ISF ett av de viktigaste kriterierna på att myndighetens arbete är relevant och väl genomfört. Det betyder att de iakttagelser som ISF gör och de rekommendationer som myndigheten lämnar i sina rapporter och andra publikationer omsätts i praktisk handling. Samtidigt är det svårt att visa exakt vilka effekter ISF:s arbete har haft i alla situationer där det har kommit till användning.

Den här skrivelsen redovisar de effekter av ISF:s verksamhet som vi har kunnat iaktta under 2021. Redovisningen omfattar rapporter som har publicerats under 2021 och även under tidigare år där effekterna har uppstått under 2021. Redovisningen fokuserar på effekter som har lämnat skriftliga avtryck, exempelvis i interna styrdokument för myndigheter, kommittédirektiv och utredningar. Redovisningen gör inte anspråk på att vara fullständig eftersom en effektanalys inte helt enkelt låter sig göras, av de skäl som vi redovisat i detta avsnitt.

1.2 Effekter på riksdagens och regeringens styrning

ISF:s rapporter används ofta som underlag för olika typer av riksdags- och regeringsbeslut. Det kan vara som underlag i olika skeden i lag- stiftningsarbeten eller arbeten med andra författningsändringar, till exempel för att ta fram kommittédirektiv eller för offentliga utredningar eller propositioner. Det förekommer också att regeringen använder ISF:s rapporter som underlag när den beslutar att ge uppdrag till andra myndigheter.

Slutsatserna i ISF:s rapporter ligger också många gånger till grund för regeringens resultatbedömningar, och rapporterna används inte sällan som underlag i arbetet med budgetpropositionen.

I budgetpropositionen för 2022 framgår att rapporter från ISF har varit en av de huvudsakliga källorna för att följa upp de indikatorer som används för att redovisa resultaten inom utgiftsområdet ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning. Redovisningar från ISF har också tillsammans med redovisningar från Försäkringskassan varit huvudsaklig källa för resultatredovisningen av de insatser som har genomförts av aktörerna i sjukskrivningsprocessen som bedöms ha betydelse för sjukfrånvarons utveckling.¹ Det framgår också att resultat från ISF:s rapporter har haft betydelse som bedömningsgrund för resultatutvecklingen inom utgiftsområdet ekonomisk trygghet för familjer och barn.²

Budgetpropositionen refererar vidare till 6 rapporter, 1 skrivelse samt 5 remissyttranden från ISF. ISF har under 2021 också omnämnts i 7 propositioner eller regeringsskrivelser, 5 betänkanden från offentliga utredningar (SOU) och 5 kommittédirektiv.

Även i riksdagen förekommer referenser till ISF i olika sammanhang, som exempelvis motioner, utskottsbetänkanden, interpellationer och skriftliga frågor. Under 2021 har ISF omnämnts i ett 70-tal av riksdagens dokument.

1.2.1 Underlag i utrednings- och författningsarbete

ISF:s rapporter används ofta som underlag och referensmaterial i statliga utredningar och även vid annat författningsarbete. Under 2021 gäller det bland annat i följande sammanhang.

¹ Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*, utgiftsområde 10, s. 17.

² Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 12, s. 19.

Bedömning av äldre försäkrades arbetsförmåga efter dag 180

I budgetpropositionen föreslår regeringen att en försäkrad som har ett förvärvsarbete och som har uppnått den ålder då inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas inte ska få sin arbetsförmåga bedömd mot normalt förekommande arbeten efter dag 180 i sjukperioden. I stället ska den försäkrades arbetsförmåga bedömas mot arbete hos arbetsgivaren och mot annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.³ Regeringen motiverar förslaget bland annat med att personer mellan 60 och 64 år med praktiska yrken nekas sjukpenning i högre utsträckning än andra grupper och att äldre försäkrade som nekas sjukpenning riskerar att lämna arbetslivet i förtid med lägre pension som följd. Som faktaunderlag hänvisar regeringen till ISF-rapporterna *Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning*⁴ och *Striktare sjukförsäkring och tidig ålderspensionering*⁵. Förslaget träder i kraft den 1 februari 2022.

En mer flexibel rehabiliteringskedja

I en extra ändringsbudget för 2021 föreslår regeringen ändringar i socialförsäkringsbalken som syftar till att göra rehabiliteringskedjan i sjukförsäkringen mer flexibel så att det finns större möjligheter för den som är sjukskriven att i första hand återgå i arbete hos den egna arbetsgivaren.⁶ Regeringen föreslår att bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete efter dag 180 i rehabiliteringskedjan ska skjutas upp om övervägande skäl talar för att den försäkrade senast dag 365 kommer att återgå i arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning som tidigare. I propositionen för regeringen bland annat ett resonemang om att sjukfrånvaron och sjukpenningtalet har minskat de senaste åren och att det delvis kan förklaras av att Försäkringskassan har ändrat sin tillämpning av regelverket i syfte att uppnå högre rättssäkerhet. Regeringen anser att den förändrade tillämpningen har inneburit ett ökat antal avslag i pågående sjukfall.

I resonemanget om det ökade antalet avslagsbeslut refererar regeringen till de resultat som ISF presenterar om indragningsbeslut relaterat till olika diagnoser i rapporten *Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning*.⁷

³ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 10, s. 50.

⁴ ISF Rapport 2018:2.

⁵ ISF Rapport 2014:7.

⁶ Prop. 2020/21:78, *Extra ändringsbudget för 2021 – Vissa ändrade regler inom sjukförsäkringen*.

⁷ ISF Rapport 2018:12.

Angiven yrkesgrupp

I propositionen *Angiven yrkesgrupp – åtgärder för en begriplig sjukförsäkring* föreslår regeringen ändringar i socialförsäkringsbalken som syftar till att konkretisera bedömningarna av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete i sjukförsäkringen.⁸ Regeringen föreslår att bedömningen av arbetsförmågan efter dag 180 i rehabiliteringskedjan ska göras mot *förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden*. Ändringarna träder i kraft den 1 september 2022.

Regeringen hänvisar i flera sammanhang till ISF:s synpunkter i remissbehandlingen av utredningens förslag och har anammat ISF:s förslag från remissvaret när det gäller den lagtekniska utformningen av huvudförslaget och utformningen av det kunskapsunderlag som ska ligga till grund för arbetsförmågebedömningen. Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag, men har en annan lagteknisk utformning. Utredningen föreslår att bedömningen ska göras mot *sådant angivet förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden*. I propositionen skriver regeringen att ISF i remissbehandlingen av utredningens förslag föreslår att lagtexten förtydligas för att undvika att skapa förväntningar på att bedömningen av arbetsförmågan ska göras mot ett konkret angivet arbete. ISF föreslår att prövningen enligt bestämmelsen ska göras mot *sådan angiven yrkesgrupp som består av förvärvsarbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden*. Regeringen instämmer i ISF:s bedömning att lagförslaget tydligare bör ange vad prövningen ska avse och skriver i propositionen att lagförslaget därför bör utformas i huvudsak enligt ISF:s förslag.

Utredningen har föreslagit att Arbetsförmedlingen i samarbete med Försäkringskassan och i samråd med arbetsmarknadens parter utvecklar ett kunskapsmaterial som beskriver vilka krav som arbeten inom olika yrkesgrupper ställer på medicinska förmågor. I remissbehandlingen föreslår ISF att stödet för att peka ut yrkesgrupper måste bygga på referensmaterialets konstruktion och därför utgå från de medicinska kraven i arbeten och hur tillåtande arbeten inom olika yrkesgrupper är mot olika former av aktivitetsbegränsningar. Detta tar regeringen fasta på i propositionen och anger att kunskapsmaterialet bör, som ISF anför i sitt remissvar, kunna beskriva yrken utifrån likartade aktivitetskrav eller tolerans för aktivitetsbegränsningar ur medicinskt hänseende.

En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet

I augusti 2021 överlämnade *Utredningen om sjuk- och aktivitetsersättning samt förmåner vid rehabilitering* betänkandet *En*

⁸ Prop. 2020/21:171.

*sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet till regeringen.*⁹ Utredningens uppdrag har haft tre delar: att se över regelverket för rätten till sjukersättning respektive aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga, att underlätta arbete, studier, uppdrag med mera under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning samt att se över regelverket för förebyggande sjukpenning och rehabiliteringsersättning.

Utredningen har använt hela 25 av ISF:s rapporter som underlag i sitt betänkande. Utredningen hänvisar till exempel till ISF:s resultat och bedömningar i rapporten *Variationen inom aktivitetsersättningen*¹⁰ när den utvecklar sitt förslag om en långsiktig inriktning för styrningen av sjukförsäkringen med tålamod och uthållighet. Denna inriktning är tänkt att gälla hela styrningskedjan, från regeringen till den lokala handläggningssorganisationen på Försäkringskassan.

Ett tandvårdssystem för jämlik tandhälsa

En särskild utredare har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur tandvårdssystemet kan utvecklas för att bli mer resurseffektivt och jämlikt. Föreslagna förändringar ska gynna en regelbunden och förebyggande tandvård och syfta till att minska skillnaderna i tandhälsa i befolkningen. I mars 2021 kom utredningens betänkande *När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa* som innehåller en mängd olika förslag.¹¹ Utredningen hänvisar i flera avseenden till ISF:s iakttagelser i rapporterna *Omfördelning inom tandvårdsstödet högstkostnadsskydd*¹² och *Inkomstens betydelse för tandvårdskonsumtion*¹³. Utredningen resonerar bland annat om privatekonomins betydelse för tandvårdskonsumtionen och använder sig då av ISF:s slutsats i rapporten om inkomstens betydelse – att patientens inkomst påverkar både individens tandhälsa och tandvårdskonsumtion och att en ökning av den disponibla inkomsten i genomsnitt medför en ökning av tandvårdskonsumtionen.

Justerad indragningsbestämmelse inom underhållsstödet

Regeringen föreslår i propositionen *Justerad indragningsbestämmelse inom underhållsstödet* att underhållsstöd ska dras in om den bidragsskyldiga föräldern under tolv månader har fullgjort sin betalningsskyldighet.¹⁴ Den tid som den bidragsskyldiga föräldern ska fullgöra sin betalningsskyldighet förlängs därmed med sex månader. Om det finns särskilda skäl ska underhållsstöd ändå lämnas. Ett beslut om underhållsstöd på grund av

⁹ SOU 2021:69.

¹⁰ ISF Rapport 2020:9.

¹¹ SOU 2021:8.

¹² ISF Rapport 2016:11.

¹³ ISF Rapport 2016:12.

¹⁴ Prop. 2020/21:203.

särskilda skäl föreslås gälla under minst sex månader och högst fyra år. Syftet med regleringen är att göra det lättare för föräldrar att komma överens om sådant som har med barnets försörjning att göra. Förändringen ska också stärka tryggheten när man bör undvika att föräldrarna har kontakt.

I propositionen skriver regeringen att vissa problem har uppmärksammats efter att reglerna om att fullt underhållsstöd ska sluta lämnas om den bidragsskyldiga föräldern under viss tid har skött sina betalningar infördes. Rättstillämpningen anses vara förhållandevis snäv i förhållande till det utrymme som förarbetena anger. Regeringen refererar till att ISF har granskat 2016 års reform och i rapporten *Från underhållsstöd till underhållsbidrag?*¹⁵ konstaterat att vissa föräldrar riskerar att åka in och ur systemet. Det rör sig om de föräldrar som har svårigheter att samarbeta, och det kan leda till ekonomisk osäkerhet för både barnet och boföräldern. Även om Försäkringskassan betalar ut underhållsstöd retroaktivt kan ett glapp i underhållet bli ett problem för barn och för boföräldern som kanske redan har en ansträngd ekonomi. Regeringen skriver också att ISF:s rapport visar att det i huvudsak är i ärenden där det förekommer hot och våld som Försäkringskassan har bedömt att det finns särskilda skäl att fortsätta betala ut underhållsstöd, vilket inte var lagstiftarens intention.

Stärkt rätt till personlig assistans

En särskild utredare har haft i uppdrag att se över vissa frågor inom personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I maj 2021 kom betänkandet *Stärkt rätt till personlig assistans*.¹⁶ Betänkandet innehåller förslag för att stärka rätten till personlig assistans för stöd vid egenvårdsinsatser, förslag på hur rätten till personlig assistans för behov av hjälp med tillsyn kan stärkas och förslag på hur föräldraansvaret vid bedömningen av barns rätt till personlig assistans kan smalnats av.

Utredningen använder flera av ISF:s rapporter som underlag och informationskälla. Exempelvis refererar utredningen till ISF:s iakttagelser om hur Försäkringskassan tolkar reglerna om egenvård i rapporten *Sjukvårdande insatser och personlig assistans*¹⁷. I samband med att utredningen konstaterar att handläggare och beslutsfattare tycker att det är svårt att tillämpa principen om föräldraansvar refererar utredningen till ISF:s rapport *Vad är normalt? – Föräldraansvaret i assistansersättningen*¹⁸, som undersöker hur Försäkringskassan tar hänsyn till föräldraansvaret vid bedömning av rätten till assistansersättning för barn. ISF:s rapport

¹⁵ ISF Rapport 2019:7.

¹⁶ SOU 2021:37.

¹⁷ ISF Rapport 2016:16.

¹⁸ ISF Rapport 2014:6.

*Vårdbidrag och framtida inkomster*¹⁹ har bidragit med faktaunderlag till utredningens resonemang om att vara förälder till ett barn med funktionsnedsättning kan påverka föräldrarnas egen hälsa och möjlighet att förvärvsarbeta.

VAB för vårdåtgärder i skolan

Regeringen beslutade i november 2020 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över reglerna för tillfällig föräldrapenning. Syftet med översynen är att modernisera, renodla och förenkla regelverket och göra det mer lättöverskådligt, att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar samt att stärka möjligheterna till kontroll. En del av uppdraget består av att lämna förslag som möjliggör att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning för att instruera personal i förskola, skola, fritidshem och pedagogisk omsorg om egenvård för ett barn med kronisk sjukdom. Utredningen kallar sig för VAB-utredningen och överlämnade delbetänkandet *VAB för vårdåtgärder i skolan*²⁰ i maj 2021.

I betänkandet använder utredningen ISF:s resultat i rapporten *Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning*²¹ som faktaunderlag i resonemang kring felaktiga utbetalningar. Utredningen konstaterar att föräldrar, trots nuvarande begränsningar i regelverket, felaktigt får tillfällig föräldrapenning för att närvara i skolan när personalen ges instruktioner om barnets vård. Utredningen hänvisar till att ISF:s rapport visar att regelverket för att bedöma om vissa anledningar ger rätt till ersättning är komplext. Det medför att föräldrar i vissa fall kan ha svårt att förutse om de kan få ersättning och därför ansöker om ersättning för anledningar som inte täcks av försäkringen.

Företagares trygghetssystem

I betänkandet *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart*²², som är slutbetänkandet från *Utredningen om ett förbättrat trygghetssystem för företagare*, har utredningen analyserat hur sjukpenninggrundande inkomst ska fastställas för företagare med inkomst av näringsverksamhet från enskild firma, handelsbolag eller från en europeisk ekonomisk intressegruppering. Betänkandet innehåller också en helhetsöversyn av regler och processer kring företagets trygghetssystem.

Utredningen har studerat karensreglernas betydelse för företagare och har i det arbetet använt ISF:s resultat i rapporten *Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare*²³. Betänkandet refererar ett flertal gånger till ISF:s studier

¹⁹ ISF Rapport 2013:18.

²⁰ SOU 2021:41.

²¹ ISF Rapport 2015:12.

²² SOU 2021:98.

²³ ISF Rapport 2012:8.

som faktaunderlag och utgångspunkt för sina egna studier och åter-använder också ISF:s figurer och refererar flitigt till ISF:s regressions-analyser från rapporten. Betänkandet refererar också till ISF:s rapporter *Sju dagars karens i sjukförsäkringen för egenföretagare*²⁴ och *Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)*²⁵.

Översyn av arbetsskadeförsäkringen

En särskild utredare ska se över arbetsskadeförsäkringen.²⁶ I kommittédirektivet skriver regeringen att ISF i rapporten *En jämställdhetsanalys av handläggningen av arbetsskadeförsäkringen*²⁷ konstaterar att det efter borttagandet av den tidsbegränsade sjukersättningen 2008 har blivit svårare att avgöra om grundkraven för livränta är uppfyllda. Tidigare gällde varaktighetskravet ett år fram i tiden för både rätt till livränta och sjukersättning. Och att ISF menar att det numera inte finns någon tydlig koppling mellan besluten om sjukersättning och besluten om arbetsskadelivränta. Regeringen anser att det måste säkerställas att arbetsskadelivräntan fyller sin funktion när det gäller att ge ekonomisk trygghet vid inkomstförlust på grund av arbetsskada. Förutsebarheten för den enskilde ska vara god och alltför stora variationer i beviljandet av livränta riskerar att minska förtroendet för arbetsskadeförsäkringen. Utredaren ska därför analysera villkoren för rätten till livränta i syfte att säkerställa att livräntan fyller sin funktion när det gäller att ge ekonomisk trygghet vid inkomstförlust på grund av arbetsskada.

Regeringen ger också utredaren i uppdrag att ta ställning till behovet av ytterligare regeländringar eller andra åtgärder för att säkerställa att kvinnor och män ges ett likvärdigt skydd vid inkomstförlust på grund av arbetsskada. Regeringen hänvisar till att ISF i nämnda rapport har gått igenom utvecklingen över tid och kunnat konstatera att kvinnor har drabbats hårdare än män av de åtstramningar som har gjorts inom arbetsskadeförsäkringen. Samtidigt visar ISF:s rapport att skillnaden mellan kvinnor och män när det gäller beviljande av livränta minskat de senaste åren, men att det är svårt att avgöra om de minskade skillnaderna har att göra med kvalitetsförändringar i Försäkringskassans handläggning eller med förändringar i bedömningarna ur ett jämställdhetsperspektiv. Regeringen anser därför att utredaren i översynen av livränta behöver analysera alla aspekter som har betydelse för utfallet för kvinnor respektive män. En sådan aspekt är i vilken mån kvinnor och män möter olika risker i arbetsmiljön.

²⁴ ISF Rapport 2013:10.

²⁵ ISF Rapport 2016:10.

²⁶ Dir. 2021:116, *En översyn av arbetsskadeförsäkringen*.

²⁷ ISF Rapport 2019:10.

Premiepensionssystemet

I lagrådsremissen *Ett bättre premiepensionssystem* föreslår regeringen mål för premiepensionssystemet samt en valmiljö som är tänkt att vara en pålitlig och säker. Denna valmiljö ska vägleda pensionssparare att utifrån kunskap och intresse göra egna val av fonder. Regeringen föreslår bland annat att det i premiepensionssystemet ska finnas en valarkitektur som utgörs av den presentation av olika val, det stöd och den information som lämnas när en pensionssparare ska ange hur spararens pensionsmedel ska förvaltas. Utgångspunkten i valarkitekturen ska vara att en pensionsparares medel förvaltas enligt förvalet. Regeringen hänvisar i sammanhanget till att ISF i remissbehandlingen av utredningens förslag anser att en förändring av premiepensionssystemet bör utgå från hur pensionspararna faktiskt agerar och att förvalet bör vara utgångspunkten i systemet och framhållas som ett bra val samt att ett problem med det nuvarande fondtorget är att det är svåröverskådligt och att det är svårt för många att göra rationella val. I lagrådsremissens konsekvensutredning om jämställdhet refererar regeringen till ISF:s slutsatser i rapporten *Kvinnors och mäns pensioner*²⁸. Där konstaterar ISF att kapitalavkastningen från fonder förklarar en mycket liten del av skillnaden mellan kvinnors och mäns genomsnittliga premiepensioner och att det i stället är inkomstskillnaderna under arbetslivet som står för nästan hela pensionskillnaden.

Socialförsäkringsskyddet för gravida

En särskild utredare ska se över socialförsäkringsskyddet för gravida, framför allt regelverket om graviditetspenning, i syfte att modernisera detta så att förmånen i högre utsträckning än i dag fungerar ändamålsenligt för gravida arbetstagare och egenföretagare.²⁹ I beskrivningen av varför det behövs en översyn av försäkringsskyddet för gravida lyfter regeringen bland annat fram flera resultat i ISF:s rapport *Graviditetspenning och sjukpenning vid graviditet*³⁰. Regeringen anger att ISF:s rapport visar att Försäkringskassan haft en för restriktiv tillämpning av regelverket om graviditetspenning. Regeringen lyfter också att ISF i rapporten konstaterar att det fanns problem i gränsdragningen mellan ersättningarna sjukpenning och graviditetspenning. Vidare hänvisar regeringen till att ISF i en uppföljande rapport³¹ kommer fram till att tillämpningen blivit mer generös sedan den förra granskningen, men att det fortfarande fanns utrymme för att bevilja fler kvinnor graviditetspenning. Fler kvinnor borde enligt ISF:s bedömning kunna beviljas graviditetspenning om Försäkringskassan, vid bedömningen av arbetsförmågans

²⁸ ISF Rapport 2017:8.

²⁹ Dir. 2021:94, *Översyn av socialförsäkringsskyddet för gravida*.

³⁰ ISF Rapport 2011:16.

³¹ ISF, *Tillämpningen av lagstiftningen om graviditetspenning*. Rapport 2014:25.

nedsättning, gör en sammanvägd bedömning av arbetsuppgifternas art, kvinnans individuella förutsättningar och särskilda besvär.

Översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst

Regeringen har tillsatt en utredare att se över regelverket för sjukpenninggrundande inkomst (SGI), inkomstunderlaget för beräkning av bland annat sjukpenning och föräldrapenning. Syftet med översynen är ökad trygghet och förutsebarhet för den försäkrade samt stärkt kvalitet och effektivitet i handläggningen.³² I kommittédirektivet anger regeringen att utredningen bland annat ska analysera behovet av att utöka SGI-skyddet för familjehemsföräldrar och hänvisar till att ISF i rapporten *Placerade barn och socialförsäkringen*³³ rekommenderar regeringen att utreda möjligheten att skydda familjehemsförälders SGI under den tid då familjehemsföräldern får ersättning för förlorad arbetsinkomst för att ta hand om ett placerat barn.

Statligt huvudmannaskap för personlig assistans

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på hur insatsen personlig assistans enligt LSS för vissa funktionshindrade och assistansersättning enligt SFB ska organiseras i ett statligt huvudmannaskap. Syftet är en ändamålsenlig reglering som skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för en insats som är av god kvalitet och som präglas av hög rättssäkerhet och möjligheter till uppföljning och kontroll.³⁴

I kommittédirektivet beskriver regeringen behovet av en utredning och problematiken kring det nuvarande delade huvudmannaskapet för personlig assistans. Regeringen lyfter bland annat fram att ISF i rapporten *Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning*³⁵ konstaterar att det delade huvudmannaskapet leder till administrativt merarbete för både Försäkringskassan och kommunerna och därmed merkostnader för samhället. Och att ISF, i rapporten *Assistansersättningen*³⁶, påpekar att det delade huvudmannaskapet genererar oklarheter om hur olika myndigheters beslut ska relateras till varandra.

I utredningens uppdrag ingår att utreda ansvaret mellan stat och kommun för att valet av stödinsats ska styras utifrån den funktionsnedsatta personens behov och önskemål och inte utifrån ekonomiska incitament från ansvariga aktörer. I det sammanhanget refererar regeringen till att ISF i nämnda rapport *Assistansersättningen* varnar för att dagens system kan skapa ekonomiska drivkrafter mellan kommunerna och staten som kan

³² Dir. 2021:90, *Översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst för ökad trygghet och förutsebarhet*.

³³ ISF Rapport 2021:6.

³⁴ Dir. 2021:76, *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*.

³⁵ ISF Rapport 2014:19.

³⁶ ISF Rapport 2015:9.

begränsa eller tränga undan sådana insatser som i vissa situationer skulle kunna ge större självständighet och delaktighet än personlig assistans.

1.2.2 Underlag för regeringens myndighetsstyrning

ISF:s rapporter kan på olika sätt ligga till grund för regeringens styrning av myndigheterna. Ibland är det mycket tydligt att en ISF-rapport har medfört att regeringen har gett en myndighet ett uppdrag, eftersom regeringen uppger detta i själva uppdraget. Ibland är inte sambandet tydliggjort, men ISF har lyft fram ett problem eller en iakttagelse som regeringen sedan åtgärdar eller utreder på olika vis genom sin myndighetsstyrning.

Granskning av Försäkringskassans genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen

I början av 2021 presenterade Försäkringskassan en egeninitierad genomlysning av myndighetens förvaltning av sjukförsäkringsförmånerna.³⁷ Regeringen har i maj 2021 gett Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans genomlysning.³⁸ Syftet med granskningen är 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. I beslutet om uppdraget till Statskontoret hänvisar regeringen till ISF:s rapport *Försäkringskassans utredningsskyldighet*³⁹ och att rapporten visar att det finns allvarliga brister i Försäkringskassans utredningar vid bedömning av rätt till sjukpenning och aktivitetsersättning i avslagsärenden. Regeringen skriver att ISF:s rapport bland annat visar 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.

Uppföljning av handläggningen av bostadstillägg och tillgängligheten i kundservice

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera Pensionsmyndighetens inre effektivitet.⁴⁰ Syftet är att ge regeringen ett breddat beslutsunderlag samt att ge myndigheten förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning. Bakgrunden till uppdraget är bland annat Pensionsmyndighetens långa handläggningstider när det gäller bostadstillägg till pensionärer och långa väntetider vid kontakt med kundtjänst.

³⁷ Försäkringskassan, *Utvecklad och förbättrad förvaltning av sjukförsäkringssystemet*. Dnr. FK 2021/000634, 2021.

³⁸ Regeringens beslut den 27 maj 2021, S2021/04616 (delvis).

³⁹ ISF Rapport 2021:3.

⁴⁰ Regeringens beslut den 3 november 2021, S2021/07218 (delvis).

I samband med uppdraget till Statskontoret gav regeringen också Pensionsmyndigheten ett tilläggsuppdrag i regleringsbrevet för 2021 att ta fram en åtgärdsplan för hur myndighetens handläggningstid för bostadstillägg till pensionärer kan kortas så att regeringens uppsatta mål om att handläggningstiden ska vara högst 40 dagar kan uppnås. Åtgärdsplanen ska redovisas till Socialdepartementet senast den 15 januari 2022.⁴¹

I rapporten *Digitala myndigheter och odigitala medborgare* identifierar ISF de problem som regeringen skriver om i uppdraget till Statskontoret.⁴² ISF:s rapport konstaterar att Pensionsmyndighetens kundservice har haft stora problem med svarstider och tillgänglighet i telefon. Enligt Pensionsmyndigheten berodde de långa svarstiderna till stor del på att handläggningstiderna för bostadstillägg blivit mycket långa och att många sökande därför ringde för att fråga om status på sina ärenden. ISF lämnar ett antal rekommendationer till Pensionsmyndigheten och regeringen i rapporten, och de långa väntetider i telefon för de som ringer till kundservice är ett av de problem som ISF i rapporten lyfter fram som mest angeläget att lösa eftersom det är den kanal som Pensionsmyndigheten i första hand hänvisar odigitala pensionstagare till.

Merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag

I rapporten *Införandet av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning* konstaterar ISF att införandet av de nya och utfasningen av de gamla förmånerna har lett till negativa och allvarliga konsekvenser för många enskilda personer och familjer med barn som har en funktionsnedsättning.⁴³ Det beror på att handläggningstiderna hos Försäkringskassan har blivit långa, vilket har medfört att många sökande får vänta för länge på ett beslut om ersättning. I rapporten rekommenderar ISF regeringen att följa upp om reformen uppnår sitt syfte samt konsekvenserna av reformen. Det gäller bland annat de administrativa effekterna och kostnaderna för Försäkringskassan, och effekterna för de försäkrade personer som har haft någon av de gamla förmånerna och ansöker om någon av de nya förmånerna.

Försäkringskassan fick redan i regleringsbrevet för 2021 i uppdrag av regeringen att redovisa en handlingsplan för hur myndigheten ska komma till rätta med de långa handläggningstiderna för omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning.⁴⁴ I en ändring i regleringsbrevet för 2021 inför

⁴¹ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Pensionsmyndigheten, S2020/00928, S2020/07953, S2020/09446, S2020/09448 (delvis); Socialdepartementet, *Åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna för bostadstillägg till pensionärer*. Pressmeddelande, den 3 november 2021.

⁴² ISF Rapport 2020:8.

⁴³ ISF Rapport 2020:5.

⁴⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan, S2020/09448, S2020/09516, S2020/0953 (delvis) s. 8.

regeringen ett nytt återrapporteringskrav för Försäkringskassan för att kunna följa myndighetens arbete med att korta handläggningstiderna för dessa förmåner. Försäkringskassan ska genomföra relevanta åtgärder för att öka produktiviteten och minska handläggningstiderna för omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. Ändringen i regleringsbrevet gör att regeringen löpande kan följa situationen genom att Försäkringskassan regelbundet ska redovisa vissa indikatorer som till exempel produktivitet och handläggningstider till regeringen.⁴⁵

1.3 Effekter på myndigheternas styrning och handläggning

Många av ISF:s granskningar fokuserar på den verksamhet som myndigheter som verkar inom socialförsäkringsområdet bedriver, främst Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. ISF:s rapporter innehåller ofta rekommendationer som riktar sig till dessa myndigheter och som syftar till att de ska kunna utveckla sin verksamhet. I de svar som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har ålagts att lämna på rapporterna redovisar myndigheterna ofta vilka åtgärder de har genomfört eller planerar att genomföra inom de granskade områdena.

Nedan redovisas ett urval av effekter av ISF:s verksamhet på styrning och handläggning inom socialförsäkringsområdet.

Variationen inom aktivitetsersättningen

ISF har, på uppdrag av regeringen, i rapporten *Variationen inom aktivitetsersättningen* analyserat orsakerna bakom det senaste decenniets variation i avslag och beviljande inom aktivitetsersättningen.⁴⁶ I rapporten konstaterar ISF att andelen avslag på ansökningar om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga har varierat under det senaste decenniet och att variationen inte kan förklaras av förändringar i regelverket eller praxis. ISF:s granskning visar att den främsta förklaringen till den starka ökningen i andelen avslag som skedde under 2017 och 2018 är att Försäkringskassan förändrade hur de handlägger ärenden om aktivitetsersättning och tillämpar reglerna för ersättningen. Granskningen visar också att förändringar i regeringens styrning har gjort avtryck i Försäkringskassans interna styrning och att det har påverkat förändringarna i handläggningen, och i förlängningen även ökningen i andelen avslag.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att utforma den interna styrningen på ett sådant sätt att den undviker kraftiga svängningar i handläggningen

⁴⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan, S2021/03683; Socialdepartementet, *Nytt återrapporteringskrav införs i regleringsbrevet till Försäkringskassan*. Pressmeddelande, den 29 april 2021.

⁴⁶ ISF Rapport 2020:9.

och tillämpningen av socialförsäkringen. ISF rekommenderar också att Försäkringskassan säkerställer att beslutsbrev är formulerade på ett sätt som gör dem tydliga och enkla att förstå för unga personer som ansöker om aktivitetsersättning. Försäkringskassan bör även säkerställa att beslutsbrev innehåller korrekt information om vad som krävs för att beviljas aktivitetsersättning.

Försäkringskassan uppger att myndigheten har vidtagit flera åtgärder under 2021 med anledning av ISF:s rekommendationer i rapporten. När det gäller förutsättningarna för stabil styrning har Försäkringskassan bland annat vidareutvecklat utbildningen i utredningsmetodik för aktivitetsersättning i syfte att stärka förutsättningarna för att ärendena ska utredas utifrån dess beskaffenhet. Försäkringskassan följer regelbundet utvecklingen av ansökningar och beslut inom aktivitetsersättning för att följa upp orsaker till eventuella variation i beviljande och avslag. Myndigheten följer även antalet omprövningsärenden och ändringsfrekvensen i samband med omprövning liksom ändringsfrekvensen i domstolarna.

När det gäller rekommendationen i rapporten om att säkerställa tydliga beslutsbrev så har Försäkringskassan under 2021 reviderat handledningen som ger stöd i bemötande och hur beslut ska skrivas för att vara tydliga. Den del av handledningen som utgör skrivhandledningen har ändrats för att ge stöd både för hur bedömningen i ett kommuniseringsbrev och motivering i ett avslagsbeslut ska skrivas. En genomgång av stödmaterialet som handlar om att skriva beslut kommer att ske vid seminarier för enhetschefer och specialister i början av 2022. Detta är den tredje och sista delen i arbetet med att stärka förmågan att på ett bättre sätt skapa förståelse för beslutet om aktivitetsersättning. Den andra delen, som handlar om att genomföra svåra samtal, implementerade Försäkringskassan under första halvåret 2021. Utöver detta har myndigheten förändrat ett antal mallar för beslutsbrev. Bland annat har ett försättsblad lagts till i vissa mallar och motiveringen har flyttats så att den ligger före själva beskrivningen av ärendet. Syftet med försättsbladet är framför allt att mottagaren ska få en bättre överblick över beslutet, men även en personlig hälsning från sin utredare. Att motiveringen ligger före beskrivningen av ärendet beror på att mottagaren först och främst är intresserad av varför hen fått eller inte fått ersättning. Försäkringskassan har under året arbetat med att öka kunskapen inom områden som att utreda rättssäkert och effektivt och att bedöma arbetsförmågans nedsättning. Dessa kunskaper ska enligt Försäkringskassan hjälpa till att säkerställa att beslutsbrev innehåller korrekt information om vad som krävs för att beviljas aktivitetsersättning. Exempel på kunskapshöjande insatser, utöver förändringar i vägledningen, är seminarium utifrån förtydliganden i vägledningen om

utredningsskyldighet och seminarier om subventionerade anställningar, daglig verksamhet och sysselsättning.⁴⁷

Försäkringsskyddet för behovsanställda

På uppdrag av regeringen har ISF analyserat hur Försäkringskassan använder möjligheten att betala ut sjukpenning till behovsanställda utifrån en skälighetsbedömning.⁴⁸ Skälighetsbedömningen, som finns i 27 kap. 11 § SFB, kan användas för behovsanställda personer där det inte går att utreda hur hen skulle ha arbetat under sjukperiodens första 14 dagar. Skälighetsbedömningen innebär att Försäkringskassan har möjlighet att betala ut sjukpenning utifrån personens arbetshistorik, om myndigheten bedömer att det kan antas att hen skulle ha arbetat i motsvarande omfattning under sjukperiodens första 14 dagar.

ISF:s granskning visar att Försäkringskassans försäkringsutredare möter flera svårigheter i utredningen av sjukpenningärenden för personer som är behovsanställda. Svårigheterna består i första hand av regelverkens utformning där det lämnas ett stort utrymme för bedömningar. Regelverkens utformning och en oenhetlig tillämpning gör det svårt för den enskilda personen att förutse hur Försäkringskassan kommer att bedöma hens rätt till sjukpenning och hur eventuell ersättning kommer att beräknas. Utifrån granskningens resultat lämnar ISF en rekommendation till Försäkringskassan att utveckla det interna stödet till försäkringsutredare när det gäller handläggningen av sjukpenningärenden där personen är behovsanställd, för att öka förutsättningarna för en enhetlig och rättssäker tillämpning.

Försäkringskassans rättsavdelning har med anledning av ISF:s rekommendation under 2021 påbörjat ett arbete med att ta fram en rättsutredning om de rättsliga möjligheterna för Försäkringskassan att styra och stödja i bedömningsutrymmen när det gäller lagbestämmelser som ger den enskilde handläggaren ett stort bedömningsutrymme. Tanken är att ta ett helhetsgrepp kring frågan om möjligheterna för myndigheten att styra och stödja när det gäller sådana bestämmelser. Rättsutredningen går ut på att analysera och beskriva vilka konkreta åtgärder som är rättsligt möjliga för Försäkringskassan att vidta när det gäller att ge handläggarna stöd i att tillämpa bestämmelser som ger ett stort bedömningsutrymme. När dokumentet har blivit helt färdigställt ska det användas som utgångspunkt för att vid framtida revideringar av aktuella vägledningar se över möjligheterna för att i enlighet med ISF:s rekommendation

⁴⁷ E-post från Försäkringskassan den 18 januari 2022.

⁴⁸ ISF, *Behovsanställd utan sjuklön*. Skrivelse 2021:4S.

utveckla det interna stödet till försäkringsutredare när det gäller handläggningen av sjukpenningärenden där personen är behovsanställd.⁴⁹

Samordningsförbunden

ISF utvärderar samordningsförbundens organisering och verksamhet. Granskningen, som är ett regeringsuppdrag, redovisas i tre delar och hittills har två rapporter publicerats: *Samordningsförbundens organisering och verksamhet*⁵⁰ och *Gör samordningsförbund någon skillnad?*⁵¹

Försäkringskassan tog 2019 fram en åtgärdsplan kopplad till ISF:s första granskningsrapport (2019:1).⁵²

Försäkringskassan uppger att under 2021 har arbetet med åtgärdsplanen fortsatt och resulterat i flera olika aktiviteter. Det pågår ett arbete med att ta fram stödmaterial till verksamheten för att Försäkringskassan ska kunna ta ett större ansvar och bidra med personal i insatser som pågår. Det arbetet beräknas bli klart under första halvåret 2022. Under året har Försäkringskassan avslutat arbetet med att skapa ett generösare förhållningssätt till tjänstledighet. Det resulterade i att när Försäkringskassan beviljar en medarbetare tjänstledighet för anställning som förbundschef vid ett samordningsförbund så kan Försäkringskassan bevilja en tjänstledighetsperiod på fyra år i taget, som sedan kan förlängas vart fjärde år vid behov. Försäkringskassan har också fortsatt sitt arbete med att förstärka skrivningar om samverkan genom samordningsförbund i styrande och stödjande dokument. Det arbetet kommer att fortgå och ske kontinuerligt vid uppdateringar och när behov uppstår. Vidare har arbetet med att identifiera, prioritera och planera aktiviteter som ska resultera i att fler individer får ta del av insatser via samordningsförbund fortsatt under året. Det har bland annat resulterat i ett stödmaterial riktat till medarbetare för att öka kunskapen om och, på ett lättillgängligt sätt, ge en översiktlig information om samverkan genom samordningsförbund. Försäkringskassan uppger att myndigheten för en kontinuerlig dialog i olika forum med chefer och medarbetare kring åtgärdsplanen för att öka kunskapen om det uppdrag som myndigheten har inom ramen för samordningsförbund. Under 2021 har dialogen fokuserat på samordningsförbundens uppdrag samt att samverkan genom samordningsförbund är en naturlig del av ordinarie arbete i syfte att ge individen stöd på väg mot arbete och studier. Försäkringskassan har också fört dialoger tillsammans med Arbetsförmedlingen på gemensamma Finsamdagars (Finsam är lagen [2003:1210] om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, som reglerar Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans, kommuners och regioners

⁴⁹ E-post från Försäkringskassan den 19 januari 2022.

⁵⁰ ISF Rapport 2019:1.

⁵¹ ISF Rapport 2019:4.

⁵² Försäkringskassan, *Åtgärdsplan avseende ISF-rapport*, dnr 019583-2017, 2019-03-18.

samverkan finansiellt genom att bilda samordningsförbund). Under 2021 Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen beslutat om en ny gemensam viljeförklaring som ett led i att möta upp ISF:s rekommendationer samt bidra till att stärka myndigheternas arbete kopplat till de gemensamma uppdragen i regleringsbrevet.

Under 2021 har också flera aktiviteter, med kopplingar till åtgärdsplanen med anledning av ISF:s utvärdering av samordningsförbunden, genomförts inom ramen för Nationella rådet för finansiell samordning. Nationella rådet bildades 2008 av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen och behandlar frågor om finansiell samordning som är av gemensamt intresse. Nationella rådet har under 2021 tagit fram ett digitalt kunskapsstöd, som har publicerats på Finsam.se. Det är ett partsgemensamt stöd där medarbetarna får ett samlat kvalitetssäkrat stöd och vägledning för arbetet i samverkan genom samordningsförbund. En utbildning för den som har eller ska ha ett uppdrag som styrelseledamot i ett samordningsförbund har också publicerats i juni 2021 på Finsam.se. ISF lämnar en rekommendation till Nationella rådet i rapporten 2019:1 om att knyta till sig en grupp av rådgivande experter på uppföljning och utvärdering som förbunden kan vända sig till när de ska upphandla sådana tjänster. Nationella rådet har under 2021 påbörjat en utredning om vilka möjligheter som finns för samordningsförbunden att få stöd i frågor gällande upphandling av utvärderingstjänster. Frågor som ses över är egen upphandling av förbundet, medverkan i parternas upphandlingar, gemensam upphandling mellan flera Samordningsförbund samt inköp med stöd av inköpscentral.

I del två av ISF:s granskning av samordningsförbunden (rapport 2019:4) rekommenderar ISF regeringen att ge Försäkringskassan i uppdrag att i samråd med samordningsförbunden och samverkansparterna utveckla och anpassa uppföljningssystemet SUS (Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet) så att de uppgifter som samordningsförbunden samlar in och registrerar i SUS är heltäckande och relevanta för framtida uppföljningar och utvärderingar. Försäkringskassan har under 2021 påbörjat ett arbete med att ta fram ett nytt uppföljningssystem. Under kvartal tre 2022 kommer alla förbund och de samverkande parterna att lägga in data i det nya systemet. Från och med 2023 så kommer alla att registrera i det nya systemet. Nuvarande uppföljningssystem SUS kommer att upphöra under 2023.⁵³

⁵³ E-post från Försäkringskassan den 17 januari 2022.

Placerade barn

ISF har, på regeringens uppdrag, i rapporten *Placerade barn och socialförsäkringen* granskat hur olika socialförsäkringsförmåner påverkas för barn som av olika anledningar inte kan bo i sitt föräldrahem utan får sitt boende genom socialtjänsten eller som verkställer sluten ungdomsvård och vilka konsekvenser det får för den här gruppen barn och deras familjer.⁵⁴ ISF:s resultat visar att det finns osäkerhet kring och brister i hur uppgifter om att barn blir placerade rapporteras, såväl mellan som inom de berörda aktörerna (Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommuner). Det kan få som konsekvens att föräldrar riskerar att bli återbetalningsskyldiga för förmåner som de inte längre har rätt till. Osäkerheten och bristerna är också en signal om att aktörerna behöver stöd för att förstå hur socialförsäkringsförmånerna påverkas i situationer när barn placeras. Granskningen visar också att regelverken som styr vad som ska hända med olika socialförsäkringsförmåner när barn blir placerade är svåra att överblicka och inte alltid så enkla för aktörerna att tillämpa. En uppgift om att ett barn är placerat kan påverka flera förmåner. När en sådan uppgift når tjänstepersoner som arbetar med en förmån inom Försäkringskassan kan den uppgiften behöva vidarebefordras till tjänstepersoner som arbetar med andra förmåner, eftersom den inte finns åtkomlig digitalt för samtliga förmåner. ISF:s granskning visar att när det gäller uppgifter om placering av ett barn är informationsflödet mellan handläggningen av olika förmåner helt manuellt och förutsätter att den enskilda handläggaren känner till att en annan förmån kan påverkas.

I rapporten rekommenderar ISF Försäkringskassan att se över hur myndigheten hanterar uppgifter om att barn är placerade så att informationen kommer fram till handläggningen av rätt förmån i rätt tid för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Försäkringskassan delar uppfattningen att myndigheten kan behöva förbättra informationsflödet mellan förmåner inom myndigheten.⁵⁵ Försäkringskassan uppger att ett första steg är att utreda varför den manuella impulshanteringen inte fungerar tillfredsställande. Parallellt med det kommer myndigheten att utreda om det finns tekniska och juridiska möjligheter att göra så att information om barns placering kan lämnas till myndigheten på digital väg för att på så sätt i stället skapa en maskinell åtgärdsimpuls som kan gå direkt till samtliga berörda förmåner.⁵⁶

⁵⁴ ISF Rapport 2021:6.

⁵⁵ Försäkringskassan, *Svar på ISF Rapport*, FK 2021/010549.

⁵⁶ E-post från Försäkringskassan den 12 januari 2022.

Förebyggande sjukpenning

ISF konstaterar i rapporten *Förebyggande sjukpenning* att reglerna för den förebyggande sjukpenningen behöver moderniseras så att de är ändamålsenliga, träffsäkra och funktionella för Försäkringskassans, hälso- och sjukvårdens och arbetsgivares arbete med att förebygga att människor blir sjuka eller får nedsatt arbetsförmåga, och förhindra onödig sjukfrånvaro. ISF:s granskning visar också att Försäkringskassan och hälso- och sjukvården har olika syn på hur reglerna ska tolkas när det gäller begreppet medicinsk behandling och medicinsk rehabilitering.⁵⁷

ISF lämnar flera rekommendationer till Försäkringskassan i rapporten som rör förbättrad samverkan och ökat kunskapsutbyte med hälso- och sjukvården. Försäkringskassan rekommenderas också att förbättra kommunikationen mellan myndigheten och de enskilda personer som ansöker om förebyggande sjukpenning eller de som skulle kunna göra det.

Försäkringskassan anser att ISF:s rapport är ett viktigt underlag för analysarbetet med fortsatt utveckling av tolkning och tillämpning av reglerna för sjukpenning i förebyggande syfte och myndigheten kommer att använda resultatet i sina pågående utvecklingsarbeten.⁵⁸ Hittills har detta yttrat sig genom att Försäkringskassan, med utgångspunkt från bland annat ISF:s rapport, har resonerat om sin egen användning av begreppen "vetenskap och beprövad erfarenhet" respektive "evidensbaserad medicinsk behandling och rehabilitering" och har därefter bearbetat myndighetens vägledning.

Försäkringskassans åtgärder med anledning av ISF:s rekommendation att stärka samverkan och öka kunskapsutbytet med hälso- och sjukvården har under 2021 vidareutvecklats till att se över det förebyggande uppdraget som helhet, det vill säga uppdraget att verka för att sjukskrivningar kan förebyggas. Försäkringskassan reviderar till exempel det informationsmaterial om sjukpenning i förebyggande syfte som myndighetens samverkansansvariga kan använda i sin dialog med hälso- och sjukvården.

När det gäller att tydliggöra hur handläggarna ska hantera olika beslutsituationer och säkerställa att den sökande personen får den information som hen har rätt till så har Försäkringskassan skrivit ett förtydligande om avvsningsbeslut i vägledningen under 2021. Myndigheten har också ändrat metodstödet så att det hänvisar till en vägledning om serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen. Den reviderade vägledningen om sjukpenning planeras att publiceras i februari 2022.⁵⁹

⁵⁷ ISF Rapport 2020:6.

⁵⁸ Försäkringskassan, *Svar på ISF Rapport, 2020/001234*.

⁵⁹ E-post från Försäkringskassan den 14 januari 2022.

Vård utomlands

ISF har i rapporten *Vård utomlands*, på regeringens uppdrag, kartlagt och analyserat Försäkringskassans hantering av kostnader för vårdförmåner inom EU/EES och Schweiz.⁶⁰ ISF:s granskning visar att myndighetens hantering av vårdförmåner i många delar är bra. Men i granskningen framkommer även ett antal risker som kan påverka förutsättningarna att fatta korrekta beslut och säkerställa att de olika aktörerna får den ersättning som de har rätt till. Dessutom har Försäkringskassan inte kunnat visa hela bilden över kostnaderna på området. ISF lämnar flera rekommendationer till Försäkringskassan i rapporten.

En rekommendation från ISF är att Försäkringskassan ska arbeta för att utveckla uppföljningen när det gäller kostnader för vård utomlands. Försäkringskassan har från och med 2020 statistik om ansökningar om förhandstillstånd, förhandsbesked, ersättning i efterhand och intyg. Under 2021 har myndigheten också en årsvis bild av fordran och krav där även kostnader för EU-kort som personer försäkrade i Sverige har använt utomlands ingår.

En annan rekommendation i rapporten gäller att Försäkringskassan, i samråd med regionerna, ska se över hur samarbetet kan förbättras när det gäller ärenden om internationell vård. Försäkringskassan har bland annat genomfört en förstudie för att se vilka möjligheter som finns till en digitaliserad hantering, där regionerna elektroniskt ska kunna ansöka om ersättning och Försäkringskassan elektroniskt ska kunna betala ut ersättning till regionerna. I början av 2021 påbörjade myndigheten ett genomförandeprojekt med utgångspunkt i förstudien. Första driftsättningen är planerad till årsskiftet 2021/2022 och kommer successivt att byggas på med fler vårdintyg som underlag och fler automatiseringar. Flera av regionerna kommer även fortsättningsvis att behöva ansöka som vanligt, per post eftersom dessa ansökningar och fakturor inte är standardiserade och ser olika ut, vilket innebär att de inte går att läsa av/automatisera. Däremot kvarstår möjligheten att digitalisera de bilagor regionerna skickar in. Hela förmånens flöde kommer alltså inte att kunna automatisera men it-utvecklingen kommer ändå att vara tidsbesparande för handläggningen och innebära möjligheter att bygga in kontroller. Dessa kontroller kommer exempelvis innebära att systemet automatiskt kontrollerar om personen finns i Försäkringskassans system, om hen är folkbokförd/har försäkrings-tillhörighet, är försäkrad i Sverige och har utfärdat intyg sedan tidigare. Dessa kontroller som i dag görs manuellt, med risk för att de inte görs, ger handläggaren information om var personen är försäkrad och var vårdkostnaden ska hamna. I de fall det är påkallat kommer systemet också att generera en impuls till intyg om att tidigare intyg kan behöva utredas på nytt. Även om effekthemtagningen av detta it-arbete inte blir fullt lika stor

⁶⁰ ISF Rapport 2019:3.

som tänkt menar Försäkringskassan att rättssäkerheten kommer att stärkas och tidigare felaktigheter på grund av manuell hantering delvis att elimineras. Även servicen till regionerna kommer enligt Försäkringskassan att förbättras eftersom de kommer få ersättning tidigare än vad som är fallet i dag.

En ytterligare rekommendation i rapporten är att Försäkringskassan ska se över kontrollstrukturerna och processerna och säkerställa att de innehåller korrekt och tydlig information och att de är konsekventa. Försäkringskassan instämmer i ISF:s rekommendation om att det finns brister i Försäkringskassans processer och kontrollstrukturer som behöver rättas till. Detsamma gäller avsaknad av hänvisningar i processen till vägledningen. Under 2021 har Försäkringskassan gjort flera saker på det här området. Myndigheten har reviderat flera av de styrande och stödjande dokumenten. I början av 2021 reviderade Försäkringskassan vårdprocessen i syfte att förenkla, förbättra och modernisera stödet till utredarna. Myndigheten reviderade också faktura- och fordransprocessen i början av 2021 i syfte att anpassa processen till förändringar som skedde med anledning av bland annat EESSI-samarbetet. Intygsprocessen reviderade Försäkringskassan i mars 2021 i syfte att erbjuda ett förbättrat stöd till handläggarna. Arbetet med att utveckla intygsprocessen pågår alltjämt och förväntas vara klart 2022. I maj 2021 beslutade Försäkringskassan den nya vägledningen, som har skrivits om från grunden för att få ett flöde och en struktur som följer förmånens arbetssätt. Den nya strukturen är enligt Försäkringskassan tänkt att underlätta för användarna genom att samla behövd information. Myndigheten har också under 2021 påbörjat en revidering av arbetsbeskrivningen och en uppdaterad användarhandledning.⁶¹

Försäkringskassans utredningsskyldighet

ISF har i rapporten *Försäkringskassans utredningsskyldighet*, på uppdrag av regeringen, granskat hur Försäkringskassan tillämpar utredningsskyldigheten vid handläggning av sjukpenning och aktivitetsersättning där myndigheten har avslagit ansökan.⁶²

ISF:s granskning visar att det finns tydliga utredningsbrister i 11 procent av de granskade avslagsärenden. I dessa ärenden bedömer ISF att Försäkringskassan inte har uppfyllt sin utredningsskyldighet. Tydliga brister i utredningen gäller åtgärder som Försäkringskassan borde ha genomfört, eller borde ha genomfört på annat sätt, och som sannolikt skulle ha kunnat påverka myndighetens beslut. I resterande 89 procent bedömer ISF att Försäkringskassan har uppfyllt sin utredningsskyldighet. Men i flera av ärendena finns det brister i kvalitet eller i enskilda moment i utredningen.

⁶¹ E-post från Försäkringskassan den 17 och 18 januari 2022.

⁶² ISF Rapport 2021:3.

ISF riktar en rad rekommendationer till Försäkringskassan i rapporten. Försäkringskassan bör utveckla det befintliga stöd som finns hos myndigheten när det gäller utredningsskyldigheten. Det handlar om såväl interna styr- och stöddokument som ytterligare stöd till försäkringsutredare i att värdera information och klarlägga faktiska förhållanden i ärendena. Myndigheten bör ta en mer aktiv roll för att utreda förhållanden när det finns indikationer på att en person kan omfattas av undantag från en huvudregel. Försäkringskassan rekommenderas också att säkerställa att kommuniseringsbrev innehåller en tydlig motivering till varför myndigheten överväger att fatta ett beslut om avslag och att se till att informera den berörda personen om hur underlag som har kommit in under kommuniseringstiden har värderats. Till sist rekommenderar ISF också Försäkringskassan att säkerställa en enhetlig hantering av ärenden om aktivitetsersättning där läkarutlåtande saknas. Det handlar om att beskriva förutsättningarna för avvisning och prövning i sak på samma sätt och om att klargöra att utredningsskyldigheten har samma omfattning oavsett om ett läkarutlåtande finns eller inte när myndigheten prövar ärendet i sak.

Försäkringskassans rättsavdelning har med anledning av ISF:s rapport under 2021 påbörjat arbetet med att gå igenom samtliga myndighetens vägledningar för att se vilka som behöver uppdateras när det gäller utredningsskyldighet och beviskrav. Det är ett arbete som rättsavdelningen gör tillsammans med försäkringsavdelningarna. Rättsavdelningen har även ansvarat för att revidera Försäkringskassans riktlinje om att skriva kommuniseringsbrev och beslutsbrev. Syftet med att ändra riktlinjen var bland annat att förtydliga vad kommuniseringsbrev ska innehålla. Utbildningen "Förvaltningsrätt i praktiken" har också uppdaterats med ett avsnitt om utredningsskyldighet.⁶³

Även Försäkringskassans avdelning för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga har genomfört en rad aktiviteter under 2021. När det gäller ISF:s rekommendation att utveckla det befintliga stödet har Försäkringskassan bland annat förtydligat vägledningen om aktivitetsersättning när det gäller tillämpningen av utredningsskyldighet. Myndigheten har också genomfört nationella seminarieomgångar för chefer, specialister, beslutsfattare och försäkringsutredare i syfte att skapa en gemensam bild av förtydligandena om utredningsskyldighet. Utbildning i utredningsmetodik har utvecklats och förbättrats och erbjuds kontinuerligt till både nyanställda och till redan anställda. När det gäller rekommendationen att säkerställa en tydlig motivering vid övervägande om avslag har Försäkringskassan bland annat, i syfte att ytterligare stärka förmågan att skapa förståelse för besluten om aktivitetsersättning, ändrat skrivhandledningen så att den ger stöd både för att skriva bedömningen i ett kommuniseringsbrev och motiveringen i ett avslagsbeslut. När det gäller rekommendationen att säkerställa en enhetlig hantering av ärenden om

⁶³ E-post från Försäkringskassan den 21 januari 2022.

aktivitetsersättning där läkarutlåtanden saknas har Försäkringskassan förtydligat vägledningen med vad som krävs för att uppfylla utrednings-skyldigheten och förtydligandena har förts ut genom seminarier och i utbildningen i utredningsmetodik.⁶⁴

Slutligen har även Försäkringskassans avdelning för sjukförsäkring genomfört flera aktiviteter. Bland annat har myndigheten reviderat utbildningar om sjukpenning, både för nyanställda och erfarna handläggare, med ökat fokus på utredningsskyldigheten. Det pågår ett arbete med att revidera Försäkringskassans utbildning i utredningsmetodik. Syftet med utbildningen är bland annat att bättre kunna analysera och värdera den information som kommer in i ett ärende. Ett utvecklat stöd till handläggarna när det gäller läkarintyg och hur man värderar medicinsk information ska tas fram under 2022. Även kommunikationsinsatser inom hälso- och sjukvården angående intyget kommer att vara aktuella i samband med detta. Myndigheten lanserad under 2021 en ny webbutbildningen som vänder sig till handläggare som skriver komplexa beslutsmotiveringar. Utbildningen fokuserar på att skriva begripliga beslutsmotiveringar i bland annat ärenden om sjukpenning. Hur handläggaren förhåller sig till språket i medicinska underlag, hur texten har en tydlig röd tråd och hur handläggaren tydligast kan förklara Försäkringskassans bedömning att personen kan arbeta. Det pågår också arbete med att revidera skrivhandledningen för sjukpenningbeslut och att omarbete brevmallarna för kommunikering och beslut. Dessa planerar Försäkringskassan att publicera under februari 2022. Syftet är att ge förbättrat stöd till handläggarna att skriva brev samt bedömning och motivering av beslut som innehåller tydlig och individanpassad information utifrån de krav som finns i lagstiftningen.⁶⁵

Reformen om förstärkt rehabilitering

I rapporten *Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete* har ISF på uppdrag av regeringen följt upp och utvärderat reformen om förstärkt rehabilitering för återgång i arbete.⁶⁶ Reformen trädde i kraft den 1 juli 2018 och syftet med den är att sjukskrivna arbetstagare snabbare ska kunna återgå i arbete.

ISF:s granskning utvärderar bland annat arbetsgivares arbete med planer och hur reformen har påverkat hur Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket har agerat. ISF granskar också reformen som sådan, både hur regeringen valde att utforma den, och de antaganden som regeringen gjorde och som låg till grund för reformen. Rapporten visar att reformen inte har blivit genomförd som det var tänkt. Det finns brister i arbetsgivares och Försäkringskassans arbete. Granskningen pekar också på att

⁶⁴ E-post från Försäkringskassan den 26 januari 2022.

⁶⁵ E-post från Försäkringskassan den 28 januari 2022.

⁶⁶ ISF Rapport 2021:9.

utformningen av reformen och vissa antaganden som regeringen har gjort är förklaringar till att arbetsgivare och Försäkringskassan inte har kunnat genomföra reformen fullt ut. ISF rekommenderar Försäkringskassan att utveckla arbetet med att följa upp och bedöma kvaliteten i de planer för återgång i arbete som myndigheten har tillgång till.

Försäkringskassan instämmer med de slutsatser som framkommer i ISF:s rapport och uppger i sitt svar till regeringen att arbetet med att utveckla arbetet med arbetsgivarnas planer är omhändertaget i myndighetens pågående utvecklingsarbete med att flytta fram positionerna inom samordningsuppdraget. Försäkringskassan har bjudit in de centrala aktörerna i sjukskrivningsprocessen till rundabordssamtal om samordningsuppdraget.⁶⁷ Eftersom ISF publicerade rapporten i slutet av november 2021 och Försäkringskassan lämnade sitt svar i slutet av december 2021 får ISF följa upp frågan i effektanalysen för 2022.

Personlig assistans och föräldraskap

Försäkringskassan presenterade i februari 2021 en forskarrapport som är resultatet av en studie om personlig assistans och föräldraskap i situationen då föräldrar med minderåriga barn har funktionsnedsättningar.⁶⁸ Rapporten är ett resultat av ett forskningsprojekt som bedrivits mellan 2016 och 2019 och har tilldelats forskningsmedel från Försäkringskassan. Syftet med studien är att undersöka vilket stöd som föräldrar som har personlig assistans behöver för att kunna utöva föräldraskap på lika villkor som andra.

Forskarrapporten innehåller ett avsnitt som behandlar anmälan vid misstanke om att barn far illa. Rapporten konstaterar att Försäkringskassans handläggare i utredningar gällande assistansersättning till en förälder får kännedom om barns uppväxtförhållanden i familjen som kan vara okända för andra verksamheter som föräldrar och barn har kontakt med. I de granskade utredningarna gällande assistans har det i forskarrapportens studie framkommit några fall där det av handlingarna i akten framgår att det rådde missförhållanden i den grundläggande omsorgen om minderåriga barn. Det handlade om förhållanden där yngre barn riskerade att inte få tillsyn och mat. Av dokumentationen i akterna framgick inte om handläggare eller överordnade hade gjort någon orosanmälan till socialtjänsten. Forskarrapporten hänvisar i detta sammanhang till att ISF i rapporten *Social problematik och sjukskrivning, handläggning*⁶⁹ föreslår att regeringen ska utreda frågan om att ge Försäkringskassan en lagstadgad skyldighet att anmäla misstanke om att barn far illa till socialtjänsten.

⁶⁷ Försäkringskassan, *Svar på ISF-rapport, Rapport – 2021:9 Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete*. Dnr. 2020/001058.

⁶⁸ Försäkringskassan, *Personlig assistans och föräldraskap*. Forskarrapport 2021:1.

⁶⁹ ISF Rapport 2018:8.

Forskarrapporten konstaterar att den stödjer ISF:s förslag eftersom ansökan om assistans i föräldraskap direkt involverar barns uppväxtförhållanden och det i utredningen kan framkomma uppgifter som leder till oro för barnens situation.

Digitalt utanförskap

I rapporten *Digitala myndigheter och odigitala medborgare* har ISF granskat hur väl kontakten med Pensionsmyndigheten fungerar för de som inte använder myndighetens digitala tjänster.⁷⁰ ISF konstaterar bland annat i rapporten att odigitala medborgare bör kunna ansöka om förmåner, sköta sina ärenden och få tillgång till den information de behöver för att kunna använda socialförsäkringen i lika hög grad som digitala medborgare. Det är viktigt för både rättssäkerheten och effektiviteten i socialförsäkringen.

Pensionsmyndigheten uppger att myndigheten under 2021 vid ett flertal tillfällen har hänvisat till ISF:s rapport och anser att den är ett bra stöd för myndigheten när det gäller att upprätthålla sitt fokus på kunder och användare som står utanför det digitala samhället. Pensionsmyndigheten har tagit fram en ny strategisk plan för 2021 och framåt och där benämns "Digitalt först" som ett önskat tillstånd. I arbetet "Digitalt först" hänvisar Pensionsmyndigheten till ISF:s rapport och beaktar särskilt det digitala utanförskapet. I definitionen för det önskade tillståndet "Digital först" finns även ett förtydligande att det ska finnas alternativ för de som behöver.⁷¹

1.4 Effekter på rättsutvecklingen

I de av ISF:s granskningar som fokuserar på rättssäkerhet förekommer det att myndigheten identifierar områden där det finns olösta rättsfrågor. Rapporterna kan därför användas som underlag för myndigheter eller enskilda att driva vissa frågor i domstol. De kan även användas av kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen när de bedömer vilka mål som ska släppas upp för prövning. Rapporterna kan också användas som argument av parter i en domstolsprocess, och på så sätt påverka resultatet av processen.

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen har en viktig roll att fylla när det gäller att utveckla praxis genom att driva principiellt viktiga frågor vidare till prövning i domstol. För att kunna hitta lämpliga ärenden att driva brukar det allmänna ombudet skicka ut interna meddelanden inom Försäkringskassan och en frågelista inom Pensionsmyndigheten där ombudet frågar efter ärenden som innehåller vissa rättsfrågor. På så sätt kan ombudet få information om ärenden där det finns olösta rättsfrågor

⁷⁰ ISF Rapport 2020:8.

⁷¹ E-post från Pensionsmyndigheten den 17 januari 2022.

eller där en bestämmelse kan tolkas på olika sätt och därmed leda till olika resultat. Allmänna ombudet kan därefter ta ställning till om ärendena är lämpliga att driva vidare till domstol.

ISF:s rapporter är en av de informationskällor som det allmänna ombudet använder sig av för att identifiera frågor att driva i domstol och de utgör även underlag när ombudet frågar efter ärenden i verksamheterna. Allmänna ombudet menar också att ombudet har nytta av ISF:s rapporter specifikt i sina överklaganden till Högsta förvaltningsdomstolen, för att ge dessa tyngd när det gäller att få prövningstillstånd. Rättsfrågan blir ofta med hjälp bland annat av ISF:s iakttagelser allsidigt belyst på ett bra sätt, enligt allmänna ombudet. Det kan handla om exempelvis statistikuppgifter, men också om mer specifika uppgifter från till exempel intervjuer med handläggare i ISF:s rapporter.⁷²

Under 2021 har det allmänna ombudet hänvisat till flera av ISF:s rapporter i sina överklaganden.

Arbetsresor

Den 8 april 2021 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) dom i ett mål om ersättning för arbetsresor.⁷³ Målet initierades av allmänna ombudet år 2018 tillsammans med flera andra mål om arbetsresor. Frågan som prövades i HFD:s mål uppmärksammandes genom ISF:s rapport *Arbetsresor i stället för sjukpenning*.⁷⁴ I sin dom konstaterar HFD att det, för att den försäkrade ska kunna beviljas ersättning för merutgifter för resor till och från arbetet, inte krävs att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till arbetsuppgifterna som sådana. Även förmågan att ta sig till och från arbetsplatsen ska beaktas vid bedömningen av arbetsförmågan enligt HFD.

Bostadstillägg

Under 2021 har allmänna ombudet överklagat tre förvaltningsrättsdomar om bostadstillägg till kammarrätten. Frågan i målen är om de försäkrade har rätt till bostadstillägg när de har sin försörjning genom ålderspension och har tagit ut all ålderspension utom ett försumbart belopp i premiepension. Allmänna ombudet har hänvisat till ISF:s rapport *Premiepensionen: skillnader i utfall mellan kvinnor och män*⁷⁵ i sina överklaganden. Hänvisningen till rapporten är tänkt att ge en mer

⁷² Beskrivningen i detta avsnitt baseras på information från Allmänna ombudet för socialförsäkringen.

⁷³ HFD 2021 ref. 19.

⁷⁴ ISF Rapport 2017:17.

⁷⁵ ISF Rapport 2017:14.

fullständig bild av vilka som har låg premiepension och på grund av vilka omständigheter. Hitintills har prövningstillstånd meddelats i ett av målen.

Omvårdnadsbidrag

Allmänna ombudet har under 2021 överklagat flera förvaltningsrättsdomar till kammarrätten som gäller frågan om det är möjligt att regelmässigt bevilja en viss nivå på omvårdnadsbidraget utifrån den diagnos som barnet har eller om en individuell bedömning utifrån omvårdnads- och tillsynsbehovet ska göras. En annan fråga är vilken arbetsinsats som krävs för rätt till en fjärdedels respektive ett halvt omvårdnadsbidrag, det vill säga vad som utgör mer än måttliga behov av omvårdnad och tillsyn i förhållande till stora behov av omvårdnad och tillsyn.

Allmänna ombudet har i sina överklaganden hänvisat till ISF:s regeringsuppdrag om att utvärdera övergången från vårdbidrag och handikappersättning till omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning.⁷⁶ I uppdraget nämndes särskilt att det ska ske en initial analys av ärenden där bedömningen av omvårdnadsbehovet skiljer sig mellan vårdbidrag och omvårdnadsbidrag. Detta med anledning av att det har kommit uppgifter om att föräldrar, som tidigare har varit beviljade vårdbidrag, vid ansökan om omvårdnadsbidrag har fått en lägre nivå på ersättning än de tidigare har haft. Allmänna ombudet framförde att det är möjligt att tillämpningen står i strid med lagstiftarens avsikt. Allmänna ombudet hänvisade till ISF:s skrivelse *Utvärdering av reformerade stöd för personer med funktionsnedsättning (delredovisning)*.⁷⁷

Dessutom har allmänna ombudet överklagat flera mål till både förvaltningsrätt och kammarrätt som gäller prövning av omvårdnadsbidrag när flera barn i familjen är i behov av omvårdnad och stöd. Allmänna ombudet hänvisade även här till ISF:s nämnda skrivelse som stöd för iakttagelsen att bedömningen av omvårdnadsbehovet skiljer sig åt mellan vårdbidrag och omvårdnadsbidrag.

Tillfällig föräldrapenning

Under 2021 har allmänna ombudet överklagat en kammarrättsdom om tillfällig föräldrapenning till HFD. Frågan i målet är vad som menas med begreppet behandling i 13 kap. 20 § 5 SFB och om en behandling förutsätter att den genomförs under överinseende av en ansvarig huvudman. I sitt överklagande hänvisade allmänna ombudet till ISF:s rapport *Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning*⁷⁸. I sin granskning kom ISF fram till att liknande situationer inte utreddes på

⁷⁶ Regeringens beslut den 12 november 2020, S2020/08254.

⁷⁷ ISF Skrivelse 2021:1S.

⁷⁸ ISF Rapport 2015:12.

samma sätt och därmed gjordes inte likformiga bedömningar av vilka läkarbesök, behandlingar och kurser som ger rätt till ersättning.

Föräldrapenning

Allmänna ombudet har under 2021 överklagat en kammarrättsdom om återkrav av föräldrapenning. Målet gällde bland annat frågan om den försäkrade insåg eller skäligen borde ha insett att Försäkringskassan felaktigt hade betalat ut föräldrapenning till hen. En andra fråga i målet är om Försäkringskassan ska återställa felaktigt utbetalda föräldrapenning-dagar till den försäkrade oavsett bedömning av återbetalningsskyldigheten. I sin begäran om prövningstillstånd hänvisade allmänna ombudet till ISF:s rapport *Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten*⁷⁹ och lyfte fram att ISF vid sin granskning hade uppmärksammat att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten synes ha olika utgångspunkter för bedömningen av den försäkrades insikt vid återkrav. HFD har i mars 2022 meddelat prövningstillstånd i målet med uppsläppandemeningen *Om det när föräldrapenning har lämnats felaktigt kan ske ett s.k. återställande av de ersättningsdagar som en förälder kan ta ut, så att de felaktigt ersatta dagarna inte räknas av från förälderns totala antal ersättningsdagar.*

1.5 Spridning av ISF:s rapporter i övrigt

Utöver att utgöra underlag för riksdagens och regeringens styrning och för att utveckla verksamheten vid myndigheterna inom socialförsäkrings-administrationen används ISF:s rapporter också i andra sammanhang, till exempel i andra myndigheters utredande verksamhet.

1.5.1 Annan utredande verksamhet

Det förekommer att ISF:s rapporter används som underlag i andra myndigheters utredande eller granskande arbete, exempelvis Riksdagens ombudsmän (JO), Statskontoret, Socialstyrelsen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Riksrevisionen.

⁷⁹ ISF Rapport 2014:3.

Riksrevisionen har under 2021 refererat till 2 av ISF:s rapporter i 2 granskningsrapporter.⁸⁰

IFAU refererade under 2021 i 2 rapporter⁸¹ till 2 ISF-rapporter.

1.5.2 Kommentarer till lagstiftningen med mera

ISF:s rapporter har använts i Norstedts kommentar till socialförsäkringsbalken.⁸² I kommentaren nämns ett stort antal av ISF:s rapporter.

⁸⁰ *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala* (RiR 2021:8) och *Försäkringskassans arbete med att förebygga sjukskrivning – ett otydligt uppdrag* (RiR 2021:19).

⁸¹ *Kvinnors hälsa, sjukfrånvaro och inkomster efter barnafödande* (IFAU 2021:17) och *Effekter av högre behörighetskrav till gymnasieskolans yrkesprogram* (IFAU 2021:21).

⁸² Hessmark, L-G m.fl., *Socialförsäkringsbalken: en kommentar*. Norstedts, Stockholm 2015.