

Datum
2013-05-31

Magnus Medelberg
Enheten för pensioner och övergripande studier
08-58 00 15 22
magnus.medelberg@inspsf.se

Försäkringskassans förändringsarbete - slutrapportering

1 Sammanfattning

Detta är ISF:s slutrapportering i regeringsuppdraget att utvärdera Försäkringskassans effektiviseringsarbete. Försäkringskassan fick i november 2010 i uppdrag av regeringen att ta fram en tvåårig handlingsplan för myndighetens effektiviseringsarbete. Denna handlingsplan skulle innehålla åtgärder för att åstadkomma en effektiv administration som bedrivs inom de minskade ekonomiska ramar som skulle börja gälla från 2013.

Höjda anslag har gjort handlingsplanen irrelevant

Egentligen är det för tidigt att göra en slutbedömning. Med en strikt tolkning går det inte att göra en korrekt bedömning förrän det finns uppgifter för hela 2013, och helst efter ytterligare några år. Redan nu kan dock ISF slå fast att Försäkringskassans förvaltningskostnader för åren 2013 och åtminstone några år därefter kommer att vara betydligt högre än de ekonomiska ramar som var tänkta att gälla när myndigheten fick effektiviseringsuppdraget.

Som ISF beskrivit i tidigare avrapporteringar var den handlingsplan Försäkringskassan tog fram inaktuell redan efter några månader. Handlingsplanen togs fram i februari 2011. Redan i den budgetproposition som kom i september 2011 föreslog regeringen en anslagsnivå för 2013 och åren därefter som var betydligt högre än den som Försäkringskassans handlingsplan utgick ifrån.

Det fanns flera orsaker till att regeringen höjde anslagsnivån. En av dem var att riksdagen inte accepterade det viktigaste sparförslaget i handlingsplanen. Enligt handlingsplanen skulle ungefär två tredjedelar av de 302 miljoner kronor Försäkringskassan avsåg att spara komma från en nedläggning av servicekontoren.

Förslaget väckte snabbt negativa reaktioner. Efter ett riksdagsinitiativ gav regeringen i maj 2011 Försäkringskassan i uppdrag att avvakta med att verkställa åtgärden. I budgetpropositionen tillfördes myndigheten medel för att kunna behålla servicekontoren. Något krav på en alternativ handlingsplan med andra åtgärder i stället för nedläggningen av servicekontoren kom aldrig från regeringen.

Regeringen fann även andra skäl att öka Försäkringskassans anslag. Myndigheten har till exempel fått medel för metod och kompetensutveckling om sjukförsäkringsärenden, för att stärka förtroendet för sjukförsäkringen och för utvidgade uppgifter att begränsa fusk och felaktigheter i assistansersättningen.

Detta sammantaget gör att ISF:s intryck är att regeringens fokus ändrats - från att i första hand hålla ned Försäkringskassans anslag till att försöka säkerställa kvaliteten i verksamheten och att förbättra myndighetens förtroende hos medborgarna.

Detta gör att det budgetmål som fanns i handlingsplansuppdraget i dag inte framstår som någon relevant bedömningsgrund. Den intressanta frågan är snarare om Försäkringskassan givet de vidare ekonomiska ramarna åstadkommit en mer effektiv administration de senaste åren.

Lägre produktivitet, men höjd kvalitet

ISF följer löpande hur Försäkringskassans produktivitet och kvalitet utvecklas. Produktiviteten har de senaste åren minskat något, vilket är detsamma som att kostnaden per handlagt ärende har ökat.

Att produktiviteten minskat är delvis en naturlig följd av att myndigheten har fått vidare ekonomiska ramar. Försäkringskassan har helt enkelt haft utrymme att göra vissa kvalitetssatsningar som snarast leder till att kostnaderna per handlagt ärende ökar, men samtidigt att kvaliteten i verksamheten förhoppningsvis förbättras.

Det finns vissa indikationer på förbättrad kvalitet. Kvalitetsförbättringarna kan ha bidragit till att förtroendet för myndigheten ökat de senaste åren, även om det har skett från en historiskt sett låg nivå. Att öka förtroendet för myndigheten och för socialförsäkringen är ett högt prioriterat mål för både Försäkringskassan och regeringen.

En av de kvalitetsförbättringar som kan ha bidragit till det ökade förtroendet är en ökad tillgänglighet med förenklade kontaktvägar till myndigheten. Det handlar till exempel om mobilapplikationer för att sköta ärenden som gäller tillfällig föräldrapenning och ökade möjligheter att på Försäkringskassans webbplats själv beräkna ersättningarnas storlek. Vidare var svarstiderna i telefonkundtjänsten kortare under 2011 och 2012 än under 2010. Svarstiderna har dock försämrats under de inledande månaderna 2013.

I ett något längre perspektiv framstår också handläggningstiderna som relativt stabila jämfört med tidigare, även om det inte har skett några stora förbättringar under de allra senaste åren.

Sammantaget är det svårt att avgöra om Försäkringskassan blivit effektivare under de senaste åren. Förtroendet bland medborgarna har höjts, men till priset av en högre kostnad per handlagt ärende. Om detta sammantaget kan tolkas som en högre effektivitet är en bedömningsfråga.

Handlingsplanens åtgärder har inte följt planerna

ISF:s uppdrag är att utvärdera Försäkringskassans effektiviseringsarbete. Utifrån de tre konkreta åtgärderna i Försäkringskassans handlingsplan är det svårt att bedöma detta arbete som särskilt lyckat ur ett kostnadsminskningsperspektiv. Återigen påverkas utvecklingen i flera fall av fokusförändringen - från besparingar till ökat förtroende hos medborgarna.

En av åtgärderna hade en tydlig effektiviseringsprägel i den meningen att det handlade om att minska kostnaderna utan några negativa effekter för verksamheten. Det gäller automatisering av ärendehandläggningen som skulle ge en besparing på 35 miljoner kronor under 2013. Automatiseringen avsåg i första hand föräldrapenningen. Denna automatisering fick dock först skjutas upp på grund av regeländringar i föräldraförsäkringen, vilket tog i anspråk tillgängliga utvecklingsresurser. I stället för minskade kostnader 2013 fick Försäkringskassan höjda anslag för 2012 och 2013 för att kunna genomföra regeländringarna.

Efter detta har arbetet försenats ytterligare. Tanken var att delar av föräldrapenningen skulle börja handläggas automatiskt från april 2013. Releasen sköts dock upp till september 2013 och i skrivandes stund har Försäkringskassan aviserat ytterligare förseningar. Orsaken är att riskerna för störningar inom IT-systemen bedömts vara för stora. Några kostnadsminskningar under år 2013 till följd av automatiserad handläggning av föräldrapenning kan därför inte förväntas

Ett annat automatiseringsprojekt följer dock planen. Det gäller tillfällig föräldrapenning där andelen ärenden som handläggs automatiskt har ökat. För flera av de övriga automatiseringsprojekten har planerna ändrats så att målet nu snarare är att förbättra kvaliteten på tjänsterna än att hålla tillbaka myndighetens förvaltningskostnader.

Nedläggningen av servicekontoren var handlingsplanens huvudsakliga förslag, och ett mindre antal kontor har lagts ned trots de särskilt destinerade medel som regeringen har skjutit till. Försäkringskassan menar dock att det handlar om kontor med få besökare och med ett rimligt avstånd till närmaste kontor. Trots detta finns det otvivelaktigt medborgare som nu har fått längre till ett servicekontor och som kan uppleva att tillgängligheten till Försäkringskassan har försämrats.

I svaret på ett regeringsuppdrag bedömde Försäkringskassan att behovet av servicekontor kommer att minska successivt. Bedömningen var att de kan komma att ersättas av andra lösningar någon gång under perioden 2016-2020. Tanken var att bland annat de alltmer utvecklade digitala tjänsterna skulle minska efterfrågan på servicekontoren. Utvecklingen de senaste åren har dock pekats i motsatt riktning. Försäkringskassan har infört flera nya digitala tjänster som syftar till att underlätta kontakterna och äldre tjänster har förbättrats, men trots det har besöken på servicekontoren ökat kraftigt under de senaste åren.

Företrädare för Försäkringskassan betonar att servicekontoren blir kvar så länge inte efterfrågan minskar. Dessutom har myndigheten fått en nivåhöjning av anslaget för att ge "förutsättningar för en lokal närvaro". I dag är därför en minskning av förvaltningskostnaderna genom att ersätta servicekontoren med andra kanaler inte särskilt aktuell.

Den tredje åtgärden i Försäkringskassans handlingsplan var att dimensionera organisationen efter volymförändringar. När handlingsplanen upprättades såg Försäkringskassan sjunkande volymer framför sig i bland annat sjukpenning som är den förmån som kostar mest att administrera. I stället har antalet sjukfall börjat öka, vilket påverkar förvaltningskostnaderna uppåt.

Inga minskade kostnader och fortfarande svårkontrollerad ekonomi

Sammantaget verkar den nivåminskning av Försäkringskassans förvaltningskostnader som var handlingsplanens mål knappast bli av inom de närmaste åren. Å andra sidan tycks både regeringens och Försäkringskassans fokus ha flyttats till att förbättra medborgarnas förtroende för myndigheten och där synes utvecklingen vara på väg åt rätt håll.

Men inte heller handlingsplansuppdragets skrivningar om en mer kontrollerad ekonomi har uppnåtts. Med en mer kontrollerad ekonomi menades bland annat att man ville undvika de tilläggsanslag under pågående budgetår som Försäkringskassan fått vid flera tillfällen. Trots de vidare budgetramarna begärde Försäkringskassan i det senaste budgetunderlaget, presenterat i februari 2013, tilläggsanslag under pågående budgetår. Därefter har ekonomin försämrats ytterligare och myndigheten begär nu också en utökad anslagskredit. ISF pekade i avrapporteringen i maj 2012 på att processen kring hur Försäkringskassans anslag beräknas behöver förbättras. Denna bedömning kvarstår.

2 Inledning

2.1 Syfte och metod

Detta är slutrapporteringen i Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) regeringsuppdrag att utvärdera Försäkringskassans effektiviseringsarbete (S2010/8272/SF). Tidigare delredovisningar lämnades i maj 2011 och i maj 2012. Förutsättningarna för handlingsplanen har förändrats sedan uppdraget gavs och därför har ISF haft en dialog med Regeringskansliet om uppdragets inriktning och innehåll under utredningstiden.

Förutom att bedöma om handlingsplanens syfte uppnåtts gör ISF en analys av hur Försäkringskassans administrativa effektivitet utvecklats de senaste åren. En effektivare administration behöver inte innebära kostnadsminskningar. En ökad effektivitet kan också uppnås genom att man med förändrade kostnader ökar kvaliteten i verksamheten.

Uppdraget har genomförts med hjälp av dokumentstudier, intervjuer med Försäkringskassan och beräkningar av produktivitetens utvecklingen utifrån data från Försäkringskassan.

2.2 Bakgrund

I november 2010 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att ta fram en tvåårig handlingsplan för myndighetens effektiviseringsarbete (S2010/8271/SF). Samtidigt fick ISF uppdraget att utvärdera effektiviseringsarbetet.

Enligt regeringens uppdrag till Försäkringskassan skulle handlingsplanen innehålla myndighetens åtgärder för att "åstadkomma en effektiv administration som bedrivs inom de ekonomiska ramar som anges i budgetpropositionen för 2011 och som räknats för 2013 och därefter kommande år".

Handlingsplanen skulle ange var och hur myndigheten planerade att göra sina effektiviseringar och besparingar. Planerade åtgärder skulle redovisas och tidssättas, och den beräknade effektiviseringen av vardera åtgärd skulle redovisas. Dessutom skulle myndigheten månatligen skriftligt rapportera till Regeringskansliet vilka åtgärder som vidtagits, hur dessa påverkade kostnaderna och verksamhetens kvalitet, myndighetens budget i förhållande till de ekonomiska ramar regeringen angivit i budgetpropositionen samt ett antal resultatindikatorer som bedömdes relevanta.

Bakgrunden till uppdraget var att Försäkringskassan under några år varit i ekonomisk obalans med svårigheter att få anslagsmedlen att räcka till och att prognostisera resursbehovet för kommande år. Försäkringskassan tvingades flera gånger begära ytterligare resurser utöver de som hade tilldelats via budgetpropositionen. Vid flera tillfällen fick myndigheten också extra medel på tilläggsbudget.

Regeringens uppdrag om en detaljerad handlingsplan med månatlig uppföljning var tänkt som ett sätt att skapa en mer kontrollerad ekonomisk utveckling. För att ge myndigheten förutsättningar att anpassa sig till en långsiktigt lägre anslagsnivå från 2013 fick myndigheten i budgetpropositionen för 2011 ett utökat anslag med 400 miljoner kronor både 2011 och 2012.

2.3 Tidigare skrivelser

ISF delredovisade uppdraget i maj 2011 och i maj 2012. I 2012 års skrivelse framförde ISF vissa iakttagelser och principiella synpunkter på handlingsplanens förutsättningar att vara ett effektivt styrmedel för att få kontroll på Försäkringskassans ekonomi och anpassa den till de givna ramarna.

Statisk handlingsplan

ISF bedömde att det fanns ett grundläggande fel med handlingsplansuppdraget, nämligen att det var statiskt formulerat. Försäkringskassans verksamhet kännetecknas i hög grad av svårprognostiserade volymförändringar och återkommande regeländringar. Dessa regeländringar kräver ofta anpassningar av IT-systemen som är svårbedömda både kostnads- och verksamhetsmässigt.

Eftersom förutsättningarna för verksamheten förändras över tiden ansåg ISF att det hade varit mer ändamålsenligt med en rullande handlingsplan. Regeringen hade då kunnat kräva in en reviderad handlingsplan när det stod klart att servicekontoren skulle bli kvar och att regeländringar sköt upp arbetet med att automatisera ärendehandläggningen.

Alternativ till handlingsplan

I stället för en särskild handlingsplan föreslog ISF att frågan om resursbehov skulle kunna behandlas inom den ordinarie budgetprocessen. ISF bedömde att det fanns utvecklingsmöjligheter när det gäller Försäkringskassans budgetunderlag. Exempelvis kunde budgetunderlaget i större utsträckning innehålla bedömningar av hur volymförändringar kan påverka resursbehovet.

I skrivelsen framfördes även att oavsett hur bra en myndighet är på att budgetera och anpassa verksamheten till givna ramar, kan det uppstå behov av extra anslagsmedel under pågående budgetår. När Försäkringskassan behövt extra medel har regeringen begärt medel på tilläggsbudget eller, i något fall, utökat anslagskrediten. I skrivelsen lyfte ISF fram att Försäkringskassan i stället kan få ökad möjlighet att disponera anslagssparande. Myndigheten skulle då själv i större utsträckning kunna avsätta medel för tillfälliga fluktuationer i resursbehovet. Ytterligare ett alternativ som presenterades var att låta regeringen disponera medel på Försäkringskassans förvaltningsanslag, medel som regeringen vid behov kan omdirigera till Försäkringskassan.

3 Handlingsplanens efterlevnad

3.1 Budgetmålet

Enligt uppdraget skulle Försäkringskassan anpassa verksamheten till de ekonomiska ramar som angavs i budgetpropositionen för år 2011 och som har räknats för år 2013 och därefter kommande år. Försäkringskassan fick också 400 miljoner kronor under åren 2011 och 2012 för att möjliggöra en anpassning till en lägre anslagsnivå från år 2013.

3.1.1 Höjda anslag

I tabell 1 framgår hur Försäkringskassans förvaltningsanslag har utvecklats sedan handlingsplanen togs fram. Målnivån för anslaget, det vill säga det anslag som regeringen i budgetpropositionen för år 2011 beräknade för år 2013, blev snabbt reviderad.

Tabell 1. Försäkringskassans förvaltningsanslag enligt budgetpropositionerna (BP) för 2011, 2012 och 2013 (löpande priser, miljoner kronor)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BP 2011	7 364	7 444	7 143	7 302		
BP 2012		7 632	7 533	7 492	7 682	
BP 2013			7 446	7 657	7 784	7 945

Försäkringskassan lade fram sin handlingsplan i februari 2011, men redan efter några månader stod det klart att de anslagsnivåer som angivits i budgetpropositionen för år 2011 inte skulle hålla. En orsak var att Försäkringskassans huvudsakliga besparingsförslag – att lägga ned servicekontoren – stoppades efter ett riksdagsinitiativ. I stället för att kräva andra effektiviseringsåtgärder föreslog regeringen i budgetpropositionen för år 2012 att Försäkringskassan skulle tillföras 190 miljoner kronor för år 2013. Tillskottet skulle ge "förutsättningar att kunna behålla befintliga servicekontor och serviceplatser". Av budgetpropositionen för år 2013 framgår att regeringen har för avsikt att höja Försäkringskassans anslag med 200 miljoner kronor från och med år 2014 för att ge myndigheten möjlighet till "lokal närvaro", det vill säga 10 miljoner kronor mer än vad man aviserade året innan.

I budgetpropositionen för år 2012 föreslog regeringen även andra höjningar av anslaget med anledning av regelförändringar som skulle införas, samt som mer allmänna budgetförstärkningar. Dessa förslag innebar ytterligare höjningar av anslaget med 180 miljoner kronor för år 2012, 150 miljoner kronor år 2013 och därefter 120 miljoner kronor.

Förstärkningarna som aviserades i budgetpropositionen för år 2012 ger intrycket av att regeringen inte hade lika starkt fokus på att hålla nere Försäkringskassans förvaltningskostnader. Som framgår av tabell 1 har regeringen höjt anslagsnivån som skulle vara riktmärken för handlings-

planen, det vill säga anslagsnivån år 2013 som aviserades i budgetpropositionen för år 2011.

3.1.2 Anpassning till angivna ramar?

När Försäkringskassan fick uppdraget att upprätta en handlingsplan var regeringen och myndigheten överens om anslagsbehovet de kommande åren. Det framgår av tabell 2, där värdena i budgetpropositionen för år 2011 och i Försäkringskassans budgetunderlag för år 2012–2014 är identiska. Under de följande åren har regeringen och Försäkringskassan dock inte haft samma uppfattning om det kommande anslagsbehovet.

Tabell 2. Anslagsnivåer i budgetpropositionen (BP) och i Försäkringskassans budgetunderlag (BU) (fasta priser, miljoner kronor)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BP 2011 ¹	7 364	7 374	6 978	6 973		
BU 2012–14 ¹		7 374	6 978	6 973		
<i>Skillnad</i>		0	0	0		
BP 2012 ²		7 632	7 389	7 198	7 191	
BU 2013–15 ²			7 589	7 598	7 591	
<i>Skillnad</i>			200	400	400	
BP 2013 ³			7 446	7 489	7 476	7 466
BU 2014–16 ³				7 589	7 576	7 566
<i>Skillnad</i>				100	100	100

¹ Prisnivå 2011

² Prisnivå 2012

³ Prisnivå 2013

I budgetunderlaget för år 2013–2015 begärde Försäkringskassan att få behålla 2012 års anslagsnivå, det vill säga 200 miljoner kronor mer för år 2013 än vad regeringen aviserade i budgetpropositionen för år 2012. Enligt Försäkringskassan behövdes anslaget för att "myndigheten ska kunna vidmakthålla nuvarande verksamhetsresultat och utveckla myndigheten till att kunna möta kundernas krav och förväntningar på en god servicemyndighet som åtnjuter medborgarnas fulla förtroende".

I sitt senaste budgetunderlag ville Försäkringskassan ligga kvar på samma anslagsnivå under år 2014–2016 som för år 2012, det vill säga 100 miljoner kronor mer än det anslag som regeringen hade beräknat för verksamheten. Dessutom framförde Försäkringskassan att den behöver 100 miljoner kronor extra för år 2013. Försäkringskassan bedömde att den begärda anslagsnivån behövdes för att bibehålla verksamhetsresultaten och utveckla verksamheten i önskad riktning samt för att göra viktiga investeringar. Regeringen tillmötesgick dock inte denna begäran om utökad anslag för år 2013 i vårändringsbudgeten¹. Efter det att budgetunderlaget lämnades har det ekonomiska läget förvärrats. Det framgår av Försäkringskassans senaste budgetprognos.²

¹ Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99).

² Försäkringskassans budgetprognos, dnr 839-2013, daterad 2013-05-02.

Tabell 3. Över- och underskridande samt avvikelse från tilldelade medel för åren 2013–2016 (löpande priser, miljoner kronor)

	Ingående överföringsbelopp	Anslag*	Tilldelade medel	Prognos	Avvikelse från budget	Avvikelse från tilldelade medel
2013	+133	7 446	7 579	7 867	-421	-288
2014	-288	7 657	7 370	8 015	-358	-645
2015	-645	7 784	7 139	8 041	-256	-902
2016	-902	7 945	7 043	8 047	-102	-1 004

* Tilldelade och beräknade anslag enligt budgetpropositionen för 2013.

Källa: Försäkringskassans budgetprognos, dnr 839-2013, daterad 2013-05-02

Av tabell 3 framgår att anslaget är lägre än det utfall som Försäkringskassans prognostiserar för den kommande perioden, trots att anslaget har höjts sedan handlingsplanen togs fram. I sin anslagsprognos till regeringen begär myndigheten därför en höjning av anslaget. Förutom de medel som begärdes i budgetunderlaget bedömer Försäkringskassan att det behövs ytterligare 150 miljoner kronor i höjt anslag för åren 2014–2016. Dessutom begär man att regeringen ökar anslagskrediten från 3 procent till 5 procent av anslaget under åren 2013 och 2014, för att klara den ekonomiska situationen. Om anslagskrediten höjs för år 2013 räknar Försäkringskassan med att kunna klara sin ekonomi utan att anslaget behöver höjas under år 2013.

Orsaken till att Försäkringskassan behöver mer resurser uppges främst vara ett ökat inflöde av ärenden inom ohälsområdet samt inom föräldraförmåner och aktivitetsstöd. Andra orsaker är att väntetiderna i telefon-tjänsten har ökat, vilket måste åtgärdas enligt Försäkringskassan, liksom att myndigheten har fått högre kostnader för servicekontoren efter en översyn av kostnadsfördelningen mellan de inblandade myndigheterna. Försäkringskassan uppger även att förseningar i automatiseringen av föräldrapenningen innebär ett ökat anslagsbehov eftersom den tidigare beräknade besparingen under år 2013 uteblir.

3.2 Slutsats

Försäkringskassans anslagstilldelning visar att anslagen har höjts från den nivå som låg till grund för handlingsplanen. Men Försäkringskassan har ändå haft svårt att anpassa sig till anslagsramarna. Försäkringskassan begär ånyo mer anslagsmedel under pågående budgetår för att "kunna bedriva verksamheten på ett för våra kunder betryggande sätt". Försäkringskassans begär också mer anslag för kommande år än vad regeringen har beräknat för verksamheten. Uppdraget om en detaljerad handlingsplan med månatlig uppföljning var tänkt som ett sätt att skapa en mer kontrollerad ekonomisk utveckling. Det syftet har dock inte uppnåtts. Därmed gör ISF samma bedömning av handlingsplanens ändamålsenlighet som i skrivelsen år 2012.

4 Försäkringskassans åtgärder

I handlingsplanen beräknade Försäkringskassan att den skulle behöva minska sina kostnader med 302 miljoner kronor mellan 2012 och 2013 utöver det generella besparingskrav som omfattar alla myndigheter. Nu har ju det ökade budgetutrymmet gjort besparingskravet inaktuellt, men det kan ändå vara intressant att redovisa vad som har hänt med de tre åtgärder som planen bestod av. Det gällde att

- avveckla servicekontoren för att spara 200 miljoner kronor.
- automatisera ärendehandläggning för att spara 35 miljoner kronor
- dimensionera organisationen efter volymförändringar för att spara 67 miljoner kronor.

4.1 Avveckling av servicekontoren

Sett till besparingens storlek var avveckling av servicekontoren det dominerande förslaget i Försäkringskassans handlingsplan.

4.1.1 Viss avveckling har skett

Det saknas bra källor för att exakt beskriva utvecklingen när det gäller antalet kontor eller platser där Försäkringskassan tar emot spontana besök från allmänheten. Klart är dock att de har minskat i antal sedan 2008 då Försäkringskassan införde den nya verksamhetsstrukturen med nationella försäkringscenter (NFC) och lokala försäkringscenter (LFC). Inför den förändringen skrev myndigheten så här: "Kunden ska kunna möta Försäkringskassan i varje kommun i landet. Därför utökas antalet lokalkontor från 320 till 330." (PM 2007-03-29)

Om det någonsin inrättades 330 kontor är oklart. Tanken var heller aldrig att alla dessa kontor skulle vara öppna för spontanbesök fem dagar i veckan. I den nämnda promemorian talades det om att vissa skulle vara "små kontor för bokade besök" och att andra bara skulle ha öppet en till två dagar i veckan. Det fanns också en strävan efter att dela lokaler med andra myndigheter. Även i den gamla organisationen förekom kontor med begränsade öppettider och samlokaliseringar med andra myndigheter.

Under 2011 när Försäkringskassan föreslog nedläggningen av servicekontoren, fanns sammanlagt 248 platser där myndigheten tog emot spontana besök. Av dessa var 114 servicekontor i samarbete med Skattemyndigheten och Pensionsmyndigheten. Det fanns även 10 lokalkontor av äldre modell som enbart drevs av Försäkringskassan.³

Både servicekontoren och lokalkontoren har en hög servicegrad, som innebär att medborgarna kan få svar på frågor, hjälp med att fylla i blanketter samt även fullständig handläggning av vissa enklare ärenden. De resterande 124 platserna var så kallade serviceplatser med begränsad service.

³ Statistiken i detta stycke kommer från Försäkringskassan och avser en viss tidpunkt under 2011. Under året inrättades ett antal kontor och andra lades ned.

Dessa ligger i Arbetsförmedlingens eller kommunens lokaler och bemannas inte med någon personal från Försäkringskassan. Här kan man lämna och hämta blanketter men även få svar på enklare frågor och viss hjälp med att fylla i blanketter av befintlig personal.

Försäkringskassan har tilldelats medel för att behålla servicekontoren. I budgetpropositionen för 2012 står att myndigheten "för 2013 bör tillföras 190 miljoner kronor för att därigenom ges förutsättningar att behålla befintliga servicekontor och serviceplatser". I budgetpropositionen för 2013 återkommer regeringen med en viss nivåhöjning, nu utan slutår och dessutom en mindre precis formulering om innehållet: "För att ge Försäkringskassan förutsättningar för lokal närvaro avser regeringen att öka anslaget Försäkringskassan med 200 miljoner kronor fr.o.m. 2014".

Trots regeringens ganska konkreta formulering avseende 2013 har ett antal servicekontor lagts ned. Vid halvårsskiftet 2013 läggs 13 servicekontor ned och efter dessa nedläggningar finns 102 servicekontor kvar. Den enklare tjänsten serviceplatser har avvecklats successivt och de sista serviceplatserna försvinner under 2013.

Försäkringskassan motiverar nedläggningarna med att det handlar om kontor med få besök och ett rimligt avstånd till närmaste servicekontor. Försäkringskassan pekar också på att de som har ett stort servicebehov har möjlighet att boka personliga möten med myndigheten. Enligt Försäkringskassan anordnas ungefär 3 000 personliga möten under ett år. I denna siffra ingår dock även möten där huvudorsaken är annat än avsaknaden av ett närliggande servicekontor. Många personliga möten sker just på servicekontor, men om inget sådant finns i närheten av den försäkrade ordnas en annan lokal.

Även avvecklingen av serviceplatserna motiveras av att de hade få besök. Ett annat motiv är att servicegraden var för låg. Många som kontaktade serviceplatserna fick inte tillräcklig hjälp utan var tvungna att vända sig till någon annan kundkanal för att få ärendet slutfört.

Trots detta finns det otvivelaktigt medborgare som nu har fått längre till ett servicekontor och därmed upplever en sämre tillgänglighet till Försäkringskassan. Nedläggningarna av servicekontoren har mötts av protester. Ett exempel är att Vimmerby kommun skickade ett brev till regeringen med krav på kompensation för den försämrade service som nedläggningen av kontoret innebär.

4.1.2 Besöken på servicekontor ökar

I svaret på ett regeringsuppdrag våren 2012 (Dnr 035503-2011) bedömde Försäkringskassan att behovet av servicekontor skulle ligga kvar på ungefär nuvarande nivå fram till och med 2015, men att de därefter kan komma att ersättas av andra lösningar.

Tanken var att förbättrad information och mer utvecklade digitala tjänster i kombination med regelförenklningar skulle minska efterfrågan på servicekontoren.

Exempelvis ska efterfrågan minska med hjälp av

- en kraftig utbyggnad av antalet förmåner som kan ansökas via digitala kanaler
- digitala blanketter med stöd för ifyllnaden som gör att den försäkrade gör färre fel och känner sig tryggare i att det blir rätt
- bättre möjligheter att på webbplatsen kunna överblicka och administrera hela familjens föräldraförsäkringsförmåner
- bättre stöd på olika språk på webbplatsen samt i digitala blanketter med ifyllnadsstöd
- ökade möjligheter för de försäkrade att via webbplatsen själva beräkna ersättningarnas storlek
- möjligheter att få svar på frågor via Facebook på svenska, engelska, polska, spanska, finska och arabiska
- applikationer som gör att en del tjänster kan skötas via mobiltelefonen
- personliga kundmöten via video, bland annat sådana som kan genomföras från den försäkrades hemdator.

En del av dessa tjänster har redan lanserats, medan andra är under utveckling. Många besök på servicekontoren handlar om att man inte har förstått information eller vill ha hjälp att fylla i blanketter, och därför bör användarvänliga tjänster liknande dem ovan kunna minska efterfrågan på personliga möten på servicekontor. I regeringsrapporten bedömer Försäkringskassan att antalet personer som under ett år gör minst ett besök vid något av myndighetens besökskontor borde kunna minska från 478 000 till 100 000.

Utvecklingen de senaste åren har dock pekat i motsatt riktning. Antalet besök till Försäkringskassan på servicekontoren har ökat kraftigt trots flera nya digitala tjänster som syftar till att underlätta kontakterna med Försäkringskassan och förbättringar av äldre tjänster. Tyvärr finns ingen riktigt tillförlitlig statistik över hur stor denna ökning är. Försäkringskassans årsredovisning talar om en ökning av det totala antalet besök mellan 2011 och 2012 från 3,1 miljoner till 4,3 miljoner. I dessa siffror ingår dock även de besök som gällde ärenden till Skatteverket eller Pensionsmyndigheten. Mätningar som gjorts tyder dock på att den andel besök som gäller Försäkringskassan ökat något de senaste åren.

Utvecklingstakten i siffrorna ovan är dock delvis en aning överdriven. Uppgifterna avser endast de faktiska servicekontoren, det vill säga de kontor där Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten samverkar. Under 2011 hade både Försäkringskassan och Skatteverket lokalkontor i egen regi som inte ingår i statistiken. Totalt handlar det dock endast om ett drygt 10-tal kontor, varav de flesta stängdes senast i början av början av 2012. Även om dessa besök skulle inkluderas i jämförelsen, skulle knappast bilden av en kraftig besöksökning mellan 2011 och 2012 ändras.

Försäkringskassan har ingen klar bild av varför besöken på servicekontoren ökar men tror att ökad invandring, arbetslöshet och sjukfrånvaro kan ha bidragit. Personer med utländsk bakgrund och ekonomiskt utsatta hör till de grupper som oftare än andra besöker servicekontoren.

En annan möjlig förklaring är enligt Försäkringskassan att servicekontoren blivit mer kända bland medborgarna och att servicenivån är hög. Kontoren får höga betyg i de attitydundersökningar som görs och ett besök uppfattas kanske därför av många som det bästa sättet att lösa de problem man har.

Intervjuade på Försäkringskassan betonar att servicekontoren blir kvar i ungefär nuvarande omfattning tills efterfrågan minskar. Dessutom har ju myndigheten fått en nivåhöjning av anslaget för att ge "förutsättningar för en lokal närvaro". I dagsläget ser det därför ut som att en minskning av förvaltningskostnaderna genom att ersätta servicekontoren med andra kanaler skjutits på framtiden. Under ett antal år framåt är det mer sannolikt att servicekontoren kommer att finnas kvar samtidigt som Försäkringskassan lanserar digitala tjänster som ska underlätta för medborgarna.

Detta innebär sammantaget en ökad tillgänglighet för medborgarna som kan välja bland många olika sätt att kontakta Försäkringskassan. Detta bör i sin tur kunna öka förtroendet för myndigheten. Utan den resursförstärkning som Försäkringskassan fått jämfört med handlingsplanens anslagsnivå hade det varit svårare att både behålla servicekontoren och utveckla digitala kontaktvägar på det sätt som myndigheten har gjort.

4.2 Automatisera ärendehandläggningen

En åtgärd i Försäkringskassans handlingsplan var att automatisera ärendehandläggningen, som skulle ge en besparing på 35 miljoner kronor år 2013. Automatisering beskrivs i handlingsplanen som den viktigaste åtgärden för att minska förvaltningskostnaderna på längre sikt.

4.2.1 Försenad automatisering av föräldrapenning

Den förmån som främst omnämndes i handlingsplanen var föräldrapenning. Redan i oktober år 2011 stod det dock klart att föräldrapenningen inte skulle kunna automatiseras i den takt som handlingsplanen angett. Orsaken var olika regeländringar som skulle genomföras inom familjepolitiken, såsom samtidigt uttag av föräldrapenning och ändrade regler för jämställdhetsbonus.

I den månatliga rapporteringen till Regeringskansliet i oktober år 2011 skriver Försäkringskassan så här:

En viktig del av Försäkringskassans strategiska arbete är en ökad automatisering av ärendehantering. Detta bland annat för att skapa en mer effektiv administration av socialförsäkringen. En förutsättning vad avser den handlingsplan Försäkringskassan lämnade till regeringen den 28 februari är automatisering av föräldraförsäkringen. Den ekonomiska besparingen är i handlingsplanen beräknad till 35 miljoner kronor för 2013. Till följd av de regeländringar som ska genomföras inom familjepolitiken och som utreds inom föräldraförsäkringen (se bland annat Betänkande SOU 2011:51 Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull dnr S2011/5725/FST) kommer genomförandet att försenas, vilket får som konsekvens att de beräknade effekterna inte kommer att kunna realiseras under 2013.

I stället för minskade kostnader år 2013 fick Försäkringskassan höjda anslag för år 2012 och 2013 för att kunna genomföra regeländringarna.

Efter detta har arbetet försenats ytterligare. Tanken var att delar av föräldrapenningen skulle börja handläggas automatiskt från april 2013. Releasen sköts dock upp till september 2013 eftersom Försäkringskassan bedömde att riskerna för störningar inom IT-systemen var för stora. Under hösten år 2012 hade Försäkringskassan nämligen problem med driftsstörningar som bland annat påverkade det ärendehandläggningsstöd (ÄHS) som omfattar de flesta förmånerna. Försäkringskassan ville lösa driftsstörningsproblemen innan automatiseringen av föräldrapenningen togs i drift, för att undvika allvarliga störningar för handläggningen.

I skrivandes stund har Försäkringskassan aviserat ytterligare förseningar eftersom man uppmärksammat problem i samband med de testförberedelser som pågår. Försäkringskassan bedömer att systemet riskerar att inte fungera tillräckligt väl, särskilt vad gäller ansökningsförfarandet. Dessutom finns risk för störningar i andra system, enligt Försäkringskassan.

Enligt Försäkringskassan kommer den beräknade besparingen att realiseras, men effekten kommer först efter år 2013. Enligt uppgift uppskattar Försäkringskassan att automatiseringen av denna förmån kommer att kunna ge 100 miljoner kronor i årlig besparing i handläggningen, vilket motsvarar lönekostnaden för 250 årsarbetskrafter.

4.2.2 Reviderade planer för flera förmåner

Föräldrapenningen är dock inte den enda förmån som omnämns i handlingsplanen. Försäkringskassan genomför kontinuerligt förändringar för att automatisera handläggningen och öka självbetjäningen. Ett av syftena är att minska kostnaderna även om Försäkringskassan alltmer har kommit att betona andra skäl, såsom ökad tillgänglighet och färre felaktiga utbetalningar.

Som exempel på att automatisering som kan ge ytterligare besparingar nämndes i handlingsplanen att Försäkringskassan arbetade med att höja automatiseringsgraden i tillfällig föräldrapenning liksom att myndigheten gjort en förstudie om att automatisera beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Man arbetade också med att ta fram ett nytt IT-stöd för att automatisera aktivitetsstöd och att utreda möjligheterna till att automatisera bostadsbidraget och delar av sjukpenningshandläggningen.

Året före handlingsplanen, det vill säga år 2010, tog Försäkringskassan fram en genomförandeplan för arbetet med att automatisera ärendehandläggningen.⁴ Den planen har en tydlig besparingsfokus. De ärenden som omfattades av planen var föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag, SGI och försäkringstillhörighet (FTH). Försäkringskassan bedömde att en automatiserad föräldrapenning hade en rationaliseringspotential motsvarande 200 årsarbetskrafter och att det totalt fanns en potential motsvarande cirka 500–600 årsarbetskrafter. Man presenterade också en grov tidplan för automatiseringen.

Tidplanen som presenterades år 2010 är inte längre aktuell. Även inriktningen för automatiseringen har ändrats. När handlingsplanen togs fram var huvudsyftet med automatiseringen att minska kostnaderna. Nu är

⁴ Försäkringskassans PM Strategiskt uppdrag nr 4 Automatiserad handläggning, daterad 2010-05-18.

syftet snarare att öka förtroendet för Försäkringskassan genom att öka servicen till de försäkrade.

Exempelvis kommer inte besparingen som uppstår till följd av automatisering av tillfällig föräldrapenning och aktivitetsstöd att användas för att minska Försäkringskassans kostnader. Besparingen kommer i stället att användas för att utveckla verksamheten.

I en bilaga till verksamhetsplanen för åren 2014–2016 framgår att Försäkringskassan sänkt utvecklingsramen för år 2013 vad gäller investeringar, vilket enligt Försäkringskassan inneburit att projektkostnader och tidplaner reviderats och att flera projekt måste skjutas framåt i tiden.⁵ Sänkningen tycks dock i realiteten inte bli så stor som man trodde då verksamhetsplanen skrevs. Från att ha sänkts från 680 miljoner kronor år 2012 till 560 miljoner kronor år 2013, har Försäkringskassan nu under våren år 2013 ökat den till 655 miljoner kronor.⁶ Av utvecklingsramen finansieras endast 180 miljoner kronor direkt av anslaget, eftersom myndigheten lånar till investeringar. Lånefinansierade investeringar belastar dock anslaget under kommande år med ränte- och avskrivningskostnader.

4.2.3 Tillfällig föräldrapenning följer plan

Beträffande förmänen tillfällig föräldrapenning har tidplanen inte förskjutits sedan år 2010. Automatiseringstakten av förmänen följer också den plan som Försäkringskassan presenterade under hösten 2011.⁷ År 2012 var det 22 procent av ärendena som handlades automatiskt, enligt uppgifter från Försäkringskassans senaste budgetunderlag. Motsvarande siffra år 2010 och 2011 var 13 procent respektive 19 procent enligt årsredovisningarna för dessa år. Under år 2013 förväntas automatiseringen nå upp till cirka 30 procent enligt uppgift från Försäkringskassan. Denna nivå på automatisering kan uppnås bland annat eftersom det så kallade vab-intyget har tagits bort. De medel som frigörs genom automatiseringen av denna förman kommer, som tidigare nämnts, att användas inom verksamheten för att bland annat höja servicen för de försäkrade.

4.2.4 Slutsats

Handlingsplanen omfattade automatisering av föräldrapenningen. Den automatiseringen är försenad, men när den realiserar bedöms den kunna ge 100 miljoner kronor i årlig besparing.

I övrigt kan konstateras att automatiseringen av förmäner har ett annat syfte i dag än när handlingsplanen togs fram. Då var huvudsyftet att göra besparingar som kunde minska Försäkringskassans förvaltningskostnader. I dag handlar det snarare om att öka servicen, kundnöjdheten och förtroendet för Försäkringskassan. Det nya syftet har också inneburit att Försäkringskassan numer talar om digitalisering i stället för automatisering. Digitalisering omfattar automatiserad handläggning, men också självbetjäning och utveckling av digitala kanaler.

⁵ Bilaga 4 Utvecklingsplan 2013–2015, daterad 2013-01-18.

⁶ Utvecklingsplan 2013–2015, daterad 2013-05-03.

⁷ Verksamhetens beslutsunderlag (VBU) – stora versionen, daterad 2011-11-07.

Det förändrade syftet syns i Försäkringskassans senaste budgetunderlag. Där anges att Försäkringskassan strävar efter att utveckla kundsituationsorienterade digitala tjänster så att fler försäkrade kan bli självgående i större utsträckning och uppleva enkelhet, snabbhet, transparens, kontroll och trygghet i sin relation med Försäkringskassan. Försäkringskassan motiverar inte arbete med automatiseringar med att det minskar kostnaderna och någon besparingspotential presenteras heller inte. Det förändrade syftet kan förstås kopplas till att budgetutrymmet är större nu än då handlingsplanen skrevs, vilket beskrivs i avsnitt 3.1.

Det tycks heller inte finnas samma ambition att snabbt automatisera förmåner. Försäkringskassan uppger till exempel i sitt budgetunderlag att man ska ta tillvara erfarenheterna från automatiseringen av föräldrapenningen i arbetet med att automatisera handläggningen av andra förmåner. Vidare betonar man att automatiseringen av processen för tillfällig föräldrapenning görs i små kontrollerade steg.

Den nya inriktningen för arbetet med automatisering och digitalisering innebär också att Försäkringskassan kommer att ta fram en ny strategisk plan för sitt arbete under år 2013.⁸

4.3 Dimensionera organisationen efter volymförändringar

Den tredje av handlingsplanens åtgärder handlade om att anpassa organisationen efter de volymminskningar man väntade sig. I handlingsplanen pekade man ut tre administrativt tunga förmåner där volymerna förväntades minska: sjukpenning, aktivitetsstöd samt sjuk- och aktivitetsersättning.

För två av förmånerna, sjukpenning och aktivitetsstöd, har inte den förväntade volymminskningen inträffat. De aktuella prognoser som Försäkringskassan gör för dessa förmåner för 2013 ligger drygt 10 procent över 2010 års prognos för samma år.

Eftersom dessa båda förmåner tillsammans står för drygt 40 procent av Försäkringskassans förvaltningskostnader, är det lätt att inse att det måste vara svårt att göra säkra bedömningar av myndighetens resursbehov ett antal år fram i tiden om inte prognoserna kan göras mer träffsäkra.

I detta fall hade Försäkringskassan således inte fått den "gratis hjälp" man räknat med att volymminskningar skulle bidra till lägre kostnader om handlingsplanens budgetmål gällt. Det visar också på svårigheterna med att sätta upp ett statistiskt budgetmål ett antal år fram i tiden, vilket ISF tog upp i den förra rapporteringen. Hur volymerna utvecklas är en viktig faktor att beakta när det gäller att beräkna Försäkringskassans anslag.

⁸ Budgetunderlag 2014–2016.

5 Försäkringskassans administrativa effektivitet

I ISF:s uppdrag ingår som ett mer övergripande syfte att "redogöra för huruvida Försäkringskassans arbete för att effektivisera socialförsäkringsadministrationen är ändamålsenligt".

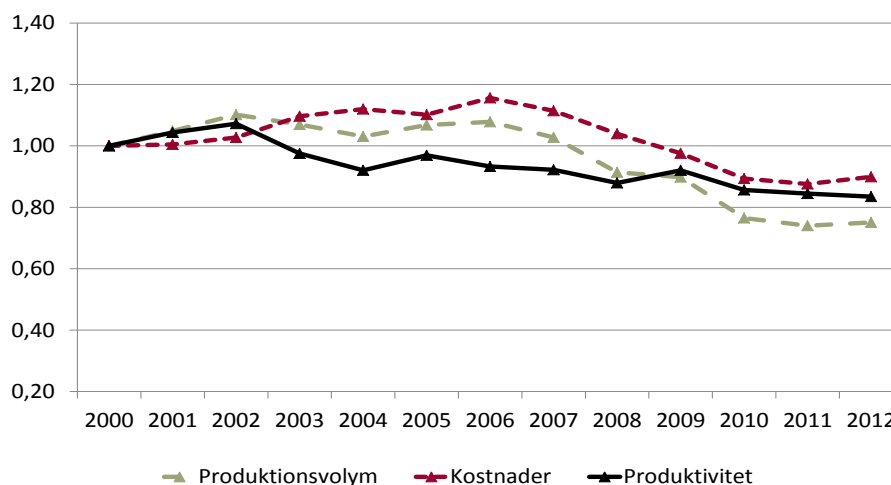
I kapitel 5 analyseras hur Försäkringskassans administrativa effektivitet har utvecklats med fokus på perioden 2010-2012. För att få en referensram till denna period används tidsserier som sträcker sig längre tillbaka än så.⁹ Analysen är en uppdatering av ISF:s rapport Effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen 2003-2010 (Rapport 2011:20), där också den mätmetod som används beskrivs närmare. I den skrivelse som lämnades till regeringen för ett år sedan gjordes en liknande analys med 2011 som slutår.

Analysen visar att produktiviteten har sjunkit något de senaste åren, vilket är detsamma som en ökad kostnad per handlagt ärende. Samtidigt finns dock indikationer på att kvaliteten i verksamheten har förbättrats. Om detta sammantaget innebär en förbättrad effektivitet eller ej är svårt att bedöma.

5.1 Hela Försäkringskassans produktivitet

Diagram 1 visar hur produktiviteten utvecklats för hela Försäkringskassan år 2000 till 2012. Skillnaderna är stora mellan olika delar av myndigheten och därför är den utveckling för delar av verksamheten som redovisas senare på många sätt intressantare. Redan här går det dock att göra några intressanta iakttagelser.

Figur 1. Produktivitet, produktionsvolym och förvaltningskostnader i 2012 års priser för hela Försäkringskassan (Index 2000 = 1,00)



⁹ Fram till och med 2004 avses med Försäkringskassan den dåvarande organisationen som bestod av Riksförsäkringsverket och 21 fristående länskassor.

Från 2006 fram till 2011 minskade Försäkringskassans förvaltningskostnader varje år. Kostnadsminskningen är en anpassning till den minskande produktionsvolymen. Minskningen förklaras huvudsakligen av att sjukfrånvaron i samhället sjönk under samma period. En annan viktig faktor som slår igenom 2010 är bildandet av Pensionsmyndigheten, då en hel verksamhetsgren försvinner från Försäkringskassan.

Den reala kostnadsminskningen från 2006 sker alltså trots de tilläggsanslag och extra anslag som Försäkringskassan fick under perioden. Utan dessa skulle kostnadsminskningen varit ännu större.

År 2012 bröts trenden med minskade reala kostnader. Bilden bekräftas av att antalet årsarbetskrafter ökade år 2012, från 11 461 till 12 151. Det var första gången antalet årsarbetskrafter ökade sedan 2006. Det bör dock noteras att även trenden med minskande produktionsvolym bröts samma år.

Utvecklingen är logisk om man utgår från de intentioner som fanns när Försäkringskassan fick handlingsplansuppdraget. Försäkringskassan tillfördes ju 400 miljoner kronor både för år 2011 och för 2012 med syftet att kunna anpassa verksamheten till en mindre resursram från 2013. Dessutom fick Försäkringskassan ytterligare medel för 2012 jämfört med den anslagsnivå som var utgångspunkten i handlingsplansuppdraget. Det var först 2013 som det var tänkt att kostnaderna skulle minska. Kapitel 3 och 4 i denna skrivelse har dock visat att det knappast blir någon kostnadsminskning att tala om.

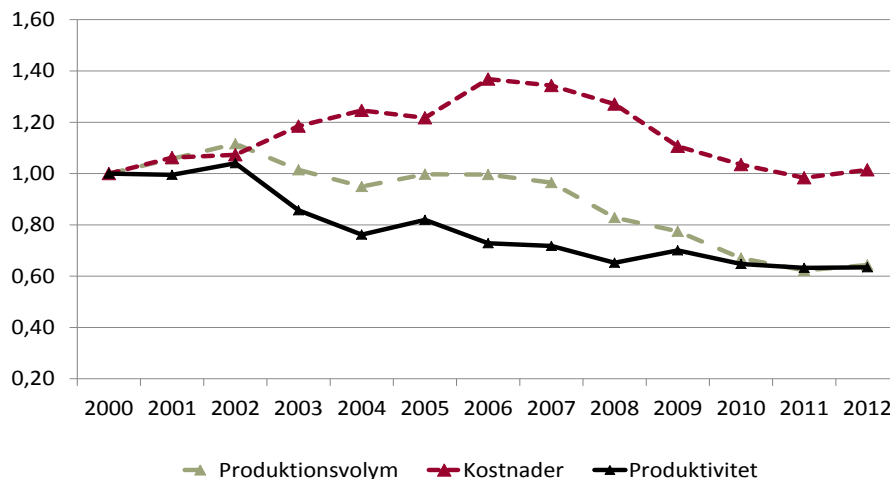
Följande avsnitt behandlar Försäkringskassans produktivetsutveckling uppdelat på sjukförsäkringen och övrig verksamhet. De två delarna är ungefär lika stora. Skälet för just denna uppdelning är att utvecklingen för sjukförsäkringen på flera sätt varit speciell under den redovisade perioden.

5.2 Produktiviteten i sjukförsäkringen

Sjukförsäkringen består av förmånerna sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Åren 2002- 2003 skedde en tydlig omsvängning i Försäkringskassans agerande. Regeringen satte upp ett politiskt mål att sjukskrivningarna skulle halveras. Försäkringskassan agerade genom en striktare tolkning av regelverket och ökade administrativa insatser i sjukfallen, med avstämningsmöten och liknande. Tidigare hade många sjukfall tillåtits fortsätta utan att Försäkringskassan agerade och det fanns många som haft sjukpenning i åtskilliga år.

Försäkringskassans ökade insatser i ärendena ledde till ökade administrativa kostnader per sjukfall, vilket innebär en minskad produktivitet såsom den mäts här. Innan sjuktalet började sjunka påtagligt steg också de totala förvaltningskostnaderna, men från 2006 sjönk såväl kostnader som antalet avslutade sjukfall, vilket är prestationsmålet för sjukpenningärendena.

Figur 2. Produktivitet, produktionsvolym och förvaltningskostnader i 2012 års priser för sjukförsäkringen, (Index 2000 = 1,00)



Regeringen har hela tiden stöttat utvecklingen med ökade insatser i sjukfallen för att minska sjukfrånvaron. Det märks genom målsättningar i regleringsbrev, särskilt destinerade anslagsmedel samt sjukförsäkringsreformen med ett striktare regelverk från 2008. Mot denna bakgrund är det naturligt att produktiviteten i sjukförsäkringen har minskat under den senaste tioårsperioden. Det har varit regeringens uttryckliga vilja att Försäkringskassan ska vara mer aktiv i sjukfallen, och då är det inte förvånande att kostnaden per sjukfall stiger.

Efter sjukförsäkringsreformens införande har produktiviteten stabiliserats på en lägre nivå. Av samma orsaker som tidigare nämnts är det knappast troligt med några större produktivitetsökningar under kommande år. År 2012 höjdes Försäkringskassans anslag med 50 miljoner kronor för "att säkerställa en aktiv handläggning av sjukförsäkringsärenden".¹⁰

Samtidigt som Försäkringskassan får höjda anslag för att ytterligare öka aktiviteten i sjukfallen har också antalet sjukfall börjat öka. Därför är det svårt att se någon större potential för vare sig produktivitetsökningar eller kostnadsminskningar under de närmaste åren. Försäkringskassans projekt "En enklare sjukförsäkring" som ska införas fullt ut år 2015, ska visserligen frigöra resurser från enklare ärenden, men syftet är att föra över resurserna till de fall där behoven är stora och inte att spara pengar.

Eftersom sjukförsäkringen utgör en stor del av Försäkringskassans samlade förvaltningskostnader, blir utvecklingen av antalet sjukfall en betydelsefull faktor för myndighetens totala resursbehov.

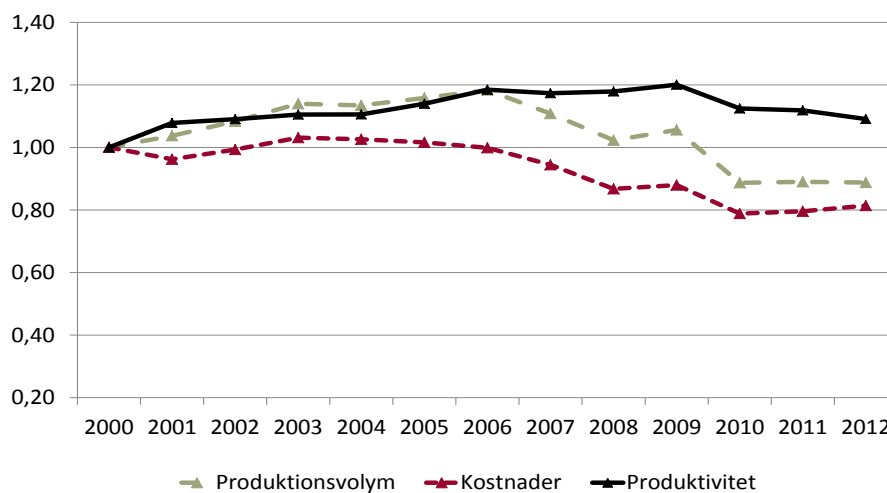
¹⁰ Budgetpropositionen 2011/12:1, utgiftsområde 10, sidan 110.

5.3 Produktiviteten i övrig verksamhet

Den andra hälften av Försäkringskassans verksamhet, som här kallas "övrig verksamhet", består av många olika förmåner. Bland de administrativt största finns aktivitetsstöd och familjeförmåner såsom föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag. Dessa förmåner är redan automatiserade i olika utsträckning och Försäkringskassan har uttalat att möjligheterna till fortsatta effektiviseringar genom ytterligare automatiseringar är goda. Här finns dock också ett antal utredningskrävande förmåner som är svårare att automatisera. Dit hör arbetsskadelivränta samt stöden till funktionshindrade.

Från 2000 fram till 2009 ökade produktiviteten kraftigt inom övrig verksamhet. Omräknat i pengar kostade 2009 års verksamhet närmare 1 miljard kronor mindre än vad den skulle ha gjort om produktiviteten legat kvar på samma nivå som år 2000.

Figur 3. Produktivitet, produktionsvolym och förvaltningskostnader i 2012 års priser för övrig verksamhet (Index 2000 = 1,00)



Den positiva produktivitetsutvecklingen fram till 2009 beror enligt Försäkringskassan bland annat på

- olika IT-effektiviseringar, som rör både handläggningssystem och internetjänster för de försäkrade
- stordriftsfördelar genom att handläggningen av vissa förmåner koncentrerats till färre orter
- effektivare resultat- och produktionsstyrning
- Ensa-processernas inverkan, där bland annat onödiga arbetsmoment har tagits bort.

År 2010 bröts den positiva trenden och sedan dess har produktiviteten minskat. Produktivitetsminskningen år 2010 kan säkert delvis förklaras med att en hel verksamhetsgren försvann då Pensionsmyndigheten bildades. Dels finns troligen en kortsiktig omställningseffekt som bland

annat handlar om att anpassa overheadkostnader till en mindre verksamhet, dels minskar stordriftsfördelar av olika slag.

Detta förklarar dock inte varför produktiviteten fortsatt att minska även de följande åren. En förklaring kan vara att produktivetsminskningen, det vill säga den ökade kostnaden per ärende, är ett uttryck för att Försäkringskassan efter många år med en knapp budget nu har fått utrymme att stabilisera verksamheten och göra vissa kvalitetsåtgärder. I villkoren för handlingsplansuppdraget ingick ju en förstärkt budget under åren 2011 och 2012.

I Försäkringskassans årsredovisningar för 2011 och 2012 finns också exempel där styckkostnadsökningar för enskilda förmåner förklaras med kvalitetsåtgärder. I arbetsskadelivräntan har mer tid lagts på efterkontroller. Även i assistansersättningen görs fler kontroller. Där har en ny handlägningsprocess har införts, med ökat fokus på att undvika felaktigheter.

I avsnitt 5.4.1 finns exempel på mer allmänna kvalitetsåtgärder under de senaste åren. Kostnaderna för dessa påverkar förstås också produktiviteten men är svårare att hänföra till enskilda förmåner.

5.4 Kvalitet

Föregående avsnitt visade att de senaste åren inte inneburit någon förbättrad effektivitet i termer av produktivetsökningar. Däremot finns en del indikationer på att kvaliteten förbättrats även om ett sådant påstående alltid är vanskligt. Kvalitet är ett komplext begrepp med många olika aspekter som ska vägas samman.

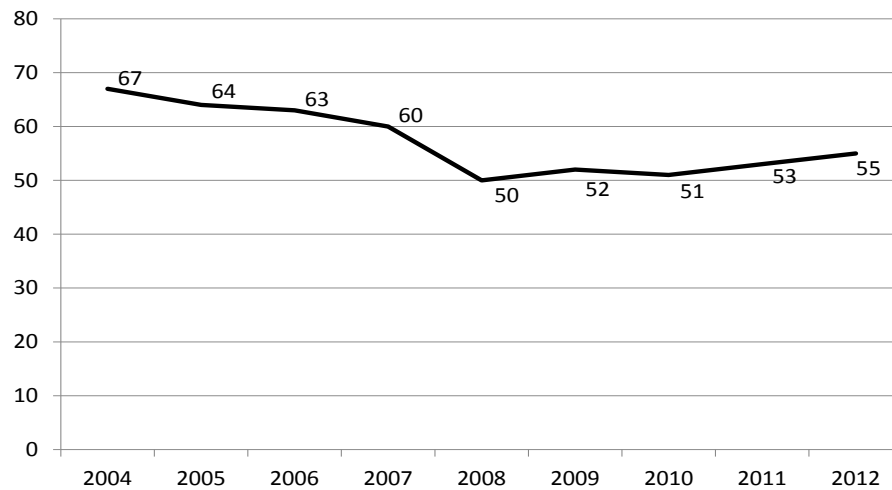
5.4.1 Ökat förtroende

Försäkringskassan framhåller själv en ökning av allmänhetens förtroende som den högst prioriterade frågan både i dag och under överskådlig tid. (Budgetunderlaget 2014-2016, sid 1). Även i regleringsbrevet betonas förtroendet för myndigheten i första meningen i myndighetens övergripande mål: "Försäkringskassan ska åtnjuta medborgarnas förtroende och bidra till en hög tilltro till socialförsäkringen".

Försäkringskassan gör ett antal olika undersökningar för att få en bild av allmänhetens inställning till myndigheten, och resultaten har förbättrats de senaste åren. Även den externa årliga mätningen Svenskt kvalitetsindex visar en förbättring för 2012.

I följande diagram redovisas Försäkringskassans årliga undersökning som vänder sig till dem med minst ett aktivt ärende hos myndigheten.

Figur 4. Försäkringskassans nöjdkundindex (NKI) 2004-2012



Det så kallade nöjdkundindexet (NKI) har förbättrats under de senaste åren efter en negativ trend i början av perioden. Trots förbättringen är dock resultaten betydligt sämre än under början av perioden. Försäkringskassan betonar också i till exempel årsredovisningen att förtroendet fortfarande är för lågt.

I årsredovisningen nämner Försäkringskassan ett antal insatser som gjorts för att förbättra allmänhetens förtroende. Bland dessa insatser finns

- att i ökad utsträckning använda personliga möten när negativa beslut ska meddelas
- vidareutbildning för handläggare på kundcenter i hur man bemöter försäkrade vid svåra samtal
- nya och utvecklade e-tjänster, såsom en webbplats speciellt anpassad för mobiler och läsplattor med bland annat en applikation för att ansöka om tillfällig föräldrapenning.
- kassakollen, ett verktyg på webbplatsen där de försäkrade själva kan räkna ut vilken ersättning de kan få
- marknadsföring, bland annat genom tv-reklam, som framför allt riktar sig till de medborgare som i dag inte har något pågående ärende hos myndigheten.

Ett problem med att använda resultat från attitydundersökningar som ett mått på den faktiska kvaliteten är att svaren inte bara påverkas av Försäkringskassans åtgärder utan även av sådant som myndigheten inte själv råder över. Ett sådant exempel är den kraftiga minskningen av NKI 2008, där Försäkringskassan menade att den negativa massmediereportering som följde på sjukförsäkringsreformen, med striktare bedömningar och tidsgränser för sjukfallens längd, var en bidragande orsak.

Det är därför viktigt att studera vad som faktiskt har hänt i Försäkringskassans administration och de mått som mäter kvaliteten mer direkt i handläggningen.

De följande avsnitten behandlar tre kvalitetskomponenter vars resultat i olika hög utsträckning torde påverka medborgarnas förtroende för Försäkringskassan:

- handläggningstider
- tillgänglighet
- rätt beslut.

5.4.2 Stabila handläggningstider

Handläggningstiderna är en viktig kvalitetsaspekt för Försäkringskassan. I tabell 4 redovisas andelen ärenden som handlagts inom ett målsatt antal dagar. För att ge en god överblick har de tre bästa åren markerats med grön färg och de tre sämsta med röd.¹¹

Tabell 4. Handläggningstider, andel inom målsatt antal dagar, procent

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Andel inom 30 dagar</i>										
Sjukpenning			71	82	92	85	88	76	86	85
Tillfällig föräldrapenning	73	77	82	86	90	81	74	66	76	80
Föräldrapenning					82	76	79	85	86	87
Bostadsbidrag	70	77	79	78	77	51	54	67	79	71
Bostadstillägg	35	77	78	76	76	44	49	49	74	65
<i>Andel inom 40 dagar</i>										
Underhållsstöd (gammal serie)	(71)	(72)	(75)	(78)	(78)	(52)	62 (54)	74	83	82
<i>Andel inom 90 dagar</i>										
Vårdbidrag	31	36	37	45	51	43	61	76	70	71
Handikappersättning	28	34	39	41	49	38	55	71	67	69
Bilstöd		52	53	61	64	66	82	87	83	90
<i>Andel inom 120 dagar</i>										
Sjukersättning	41	45	46	48	62	70	76	79	66	67
Aktivitetsersättning	39	44	46	50	65	68	81	85	81	86
Assistansersättning	50	56	58	63	71	60	73	76	67	65
Arbetskadelivränta	16	18	16	27	54	64	67	90	84	75
Tre bästa åren										
Tre sämsta åren										

Handläggningstiderna har sammantaget varit stabilare de under de senaste två åren än kanske någonsin tidigare, vilket framgår av den gröna dominansen i tabellen under dessa år. Åren 2006 och 2007 var också relativt bra, det vill säga precis innan den regionala organisationen övergavs och ersattes av LFC och NFC. Dock var handläggningstiderna betydligt sämre då för flera av de mer utredningskrävande förmånerna, såsom arbetskadelivränta.

¹¹ I några fall har fyra värden markerats, då flera år haft lika värden. Underhållsstöd är ett specialfall, eftersom två olika mätserier använts. Därför har bara de två tydliga sämstavärdena markerats, och en bedömning har gjorts av bästavärdena.

Det första kvartalet 2013 visar förbättrade resultat för majoriteten av förmånerna i tabellen, men för några förmåner har resultaten försämrats. Framför allt gäller detta bostadstillägg, där övergången från tidsbegränsade beslut till tillsvidarebeslut har medfört omställningsproblem som gått ut över handläggningen.

5.4.3 Tillgänglighet

Tillgänglighet är en kvalitetsaspekt som är svår att mäta i ett enda sammanfattande mått. De senaste åren har inneburit en snabb utveckling på det digitala området, den försäkrade har fått många nya sätt att nå Försäkringskassan. För vart och ett av dessa består tillgängligheten av flera delaspekter som visar hur enkelt det är att nå kanalen ifråga, hur enkel den är att förstå när man väl har hittat dit och hur snabbt man får ett svar från myndigheten om så önskas.

Försäkringskassan har utan tvekan utvecklat de digitala tjänsterna under de senaste åren, både till antal och till innehåll. Allt fler använder också tjänsterna. Ett exempel är att antalet besök på Försäkringskassans webbplats ökade från 20 miljoner till 27 miljoner mellan 2010 och 2012. Under samma period ökade också antalet inloggningsmed e-legitimation från 11 miljoner till 16 miljoner.

Samtidigt har tillgängligheten försämrats i en av de mer traditionella kanalerna, nämligen för dem som fått längre till ett servicekontor när det som låg närmast lagts ned.

Många försäkrade kontaktar Försäkringskassan via telefonkundtjänsten. För detta kundcenter finns det tidsserier över bland annat tillgänglighet och genomsnittlig väntetid. Tillgänglighet är det mått Försäkringskassan främst använder i uppföljningen. Måttet visar hur stor andel av inkomna samtal som besvaras. Resultaten samvarierar med den genomsnittliga väntetiden: ju längre väntetid, desto fler avbryter samtalet innan de har fått svar.

Tabell 5. Tillgänglighet, genomsnittlig väntetid samt inkomna och besvarade samtal till kundcenter för privatpersoner

	2009	2010	2011	2012
Tillgänglighet	81 %	61 %	83 %	81 %
Genomsnittlig väntetid (min: sek)	3:33	9:20	3:59	5:18
Inkomna samtal	7 300 000	8 616 534	6 677 662	6 859 747
Besvarade samtal	6 000 000	5 267 980	5 550 985	5 573 210

Som framgår av tabell 5 var resultaten bättre 2011 och 2012 än 2010, då tillgängligheten var lägre och väntetiderna längre. Men även 2009 var ett bra år.

Resultaten för 2011 och 2012 skulle kunna användas för att bekräfta att Försäkringskassans resultat har blivit stabilare under de senaste åren. Dock visar resultaten för inledningen av 2013 en negativ utveckling. Under årets tre första månader var tillgängligheten endast 49 procent.

Den minskade tillgängligheten beror enligt Försäkringskassan på att antalet samtal varit högre än föregående år, samtidigt som antalet årsarbetskrafter i kundtjänsten minskats. Nu har dock budgeten förstärkts och fler medarbetare kommer att rekryteras för att förbättra situationen.

5.4.4 Rätt beslut

En viktig kvalitetsaspekt är förmågan att fatta korrekta beslut i försäkringsärendena. Det finns dessvärre inga bra uppföljningsmått som fångar denna dimension av kvalitetsbegreppet på ett någorlunda enkelt sätt, vilket ISF beskrivit i till exempel rapporten Effektiviteten i Försäkringskassans administration 2000-2009 (Rapport 2010:9). I den här skrivelsen avstår därför ISF från att göra någon bedömning av hur Försäkringskassans besluts-kvalitet har utvecklats under de senaste åren.

Att Försäkringskassan valt att lägga ned den kontinuerliga kvalitetskontrollen, ofta kallad Qben II, är ett uttryck för svårigheterna att löpande mäta kvaliteten i handläggning och beslut. Ett av de grundläggande problemen i den kontinuerliga kvalitetskontrollen var att bedömningsnivån skiljde sig mellan olika granskare, trots att Försäkringskassan har genomfört olika kalibreringsinsatser för att uppnå en jämnare granskningsnivå. Granskningsnivån skiljde sig också åt mellan granskningsgrupper i olika delar av landet. Exempelvis fanns fyra olika granskningsgrupper för LFC och dessa granskade bara ärenden från det egna "väderstrecket"¹². Detta gjorde att det möjligen gick att göra bra jämförelser mellan olika kontor inom ett väderstreck, men inte mellan väderstrecken.

När det gäller jämförelser över tiden fanns av samma skäl ett tvivel kring huruvida bedömningsnivån har varit konstant mellan olika år. Ett kanske ännu större problem var dock att frågorna i de granskningsformulär som styrde granskning ändrades. Exempelvis kunde en delfråga tas bort eller läggas till, vilket ibland gjorde att andelen ärenden som fälldes i granskningen ändrades påtagligt.

Försäkringskassan håller nu på att utveckla ett nytt system för en kontinuerlig kvalitetsgranskning som förhoppningsvis ska undvika de brister det gamla systemet led av.

¹² LFC är organisatoriskt indelat i områdena Syd, Öst, Väst och Nord.