

Granskningsplan för 2011

Dnr 2011-19



Innehåll

Generaldirektörens inledning.....	3
1 Utgångspunkter för ISF:s granskning.....	5
2 Granskningskategorier.....	6
2.1 Systemtillsyn.....	6
2.1.1 Allmänt om systemtillsyn.....	6
2.1.2 Träffsäkerhet – rättssäkerhetsaspekten.....	6
2.1.3 Träffsäkerhet – felaktiga utbetalningar.....	7
2.2 Effektivitetsgranskning.....	7
2.2.1 Allmänt om effektivitetsbegreppet.....	7
2.2.2 Administrativ effektivitet.....	7
2.2.3 Effektvärdering.....	7
3 Granskningsområden under 2011.....	9
3.1 Övergripande granskningar.....	9
3.1.1 Rättssäkerhet.....	9
3.1.2 Styrning och administrativ effektivitet.....	10
3.1.3 Kontroll.....	11
3.2 Förmåner till barn, familj och personer med funktionsnedsättning.....	12
3.2.1 Barn- och familjeförmåner.....	12
3.2.2 Förmåner till personer med funktionsnedsättning.....	13
3.3 Ohälsorelaterade förmåner.....	15
3.4 Pensioner och ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	19
4 Sammanställning.....	23

Generaldirektörens inledning

Härmed presenterar Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) sin granskningsplan avseende verksamhetsåret 2011. I enlighet med myndighetens instruktion redovisas i planen den huvudsakliga inriktning som myndighetens tillsyn och granskning kommer att ha under året. I granskningsplanen finns både aktiviteter som löper sedan föregående år och sådana som bedöms komma att sättas i gång under år 2011. Rapportering kommer i vissa fall att ske först under 2012, och i några fall rör det sig om projekt som kommer att löpa under ännu längre tid.

Efter en presentation av utgångspunkterna för myndighetens tillsyn och granskning görs i kapitel 2 en genomgång av hur myndigheten uppfattar sitt uppdrag. Kapitel 3 presenterar pågående och kommande granskningar. Som orientering görs i kapitel 4 en sortering av granskningarna efter kategorier.

Stockholm i februari 2011

Per Molander

1 Utgångspunkter för ISF:s granskning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har enligt 1 § förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen till uppgift att "genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet".

Enligt 2 och 3 §§ i instruktionen ska ISF utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av den verksamhet som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn och Skatteverket i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst. ISF får vidare utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och av samverkansinsatser som har anknytning till socialförsäkringsområdet.

Merparten av ISF:s granskningar är egeninitierade. Några regeringsuppdrag löper dock sedan 2010, och ytterligare några har tillkommit i myndighetens regleringsbrev för 2011.

2 Granskningskategorier

ISF:s verksamhet har två huvudgrenar: systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Med någon förenkling kan man säga att systemtillsyn i huvudsak är inriktad på rättssäkerhet, medan effektivitetsgranskningen fokuserar på effektiviteten hos den granskade verksamheten. I praktiken blir arbetet sällan så renodlat. Rättssäkerhets- och effektivitetsaspekter går normalt i varandra, och en typisk granskning kommer därför att innehålla både tillsyns- och effektivitetsrelaterade inslag. Tillsynsgranskningar kan ge uppslag till effektivitetsgranskningar och vice versa. Det är därför av stort värde att båda typerna av verksamhet bedrivs inom samma myndighet.

2.1 Systemtillsyn

2.1.1 Allmänt om systemtillsyn

Med *systemtillsyn* avses enligt 1 § i myndighetens instruktion granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa.

Fokuseringen på system är väsentlig. Den innebär att det inte ingår i ISF:s uppdrag att granska enskilda ärenden och yttra sig över dessa. Däremot kan granskningar av huruvida tillsynsobjekten uppfyller de krav som ställs i lagar och förordningar komma att baseras på granskningar av ett större antal enskilda ärenden. I själva verket är det nödvändigt att tillsynsverksamheten i stor utsträckning bygger på granskningar av enskilda ärenden, eftersom korrekt handläggning i det enskilda ärendet är det slutgiltiga kriteriet på att handläggningen är rättssäker.

Konkret kan granskningen inriktas också på arbetsrutiner, handledningar, IT-stöd, utbildningsmaterial och liknande. Det är dock först genom granskningen av ärenden som det går att fastställa om styrinstrumenten fungerar som avsett.

Rättssäkerhet omfattar ett flertal olika aspekter, såsom lagenlighet, förutsebarhet, likformighet med flera. En grundlig belysning av rättssäkerheten kräver därför att man kombinerar olika analysansatser och utnyttjar flera informationskällor, såsom akter, registerdata, styrdokument och intervjuer.

2.1.2 Träffsäkerhet – rättssäkerhetsaspekten

Med *träffsäkerhet* avses att utbetalningar av förmåner ska nå dem som är berättigade inom rimlig tid, med rätt belopp och i möjligaste mån också oberoende av vem som fattar beslutet. Att administrationen leder till hög träffsäkerhet är en fråga om regelefterlevnad, och därmed något som bör granskas genom tillsyn, men också en fråga om effektivitet. Det kan exempelvis gälla eventuella brister i likformigheten i handläggningen eller långa väntetider. Flera förändringar som har genomförts på senare år, till exempel centraliseringen av beslutsprocesserna och avvecklingen av socialförsäkringsnämnderna, har motiverats av en vilja att minska en variation i beslutsfattandet som har uppfattats som omotiverad. Det är då av intresse att utröna om detta också har skett.

2.1.3 Träffsäkerhet – felaktiga utbetalningar

Åtgärder mot felaktiga utbetalningar hänger nära samman med rättssäkerheten. På samma sätt som den ansvariga myndigheten har att säkerställa att betalningar når berättigade mottagare ska den se till att utbetalningar inte sker till personer som inte är berättigade till förmånen i fråga. Vissa åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar bygger på kontroller före utbetalningar och andra på kontroller efter. Båda kategorierna behövs, men avvägningen dem emellan bör vara föremål för noggranna överväganden. När resurserna för kontroll är dimensionerade, återstår problemet att avgöra hur de ska utnyttjas för att kontrollen ska bli så effektiv som möjligt.

2.2 Effektivitetsgranskning

2.2.1 Allmänt om effektivitetsbegreppet

Med *effektivitetsgranskning* avses enligt 1 § i myndighetens instruktion granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet. Begreppet *effektivitet* har i detta sammanhang flera olika innebörder, vilka kräver olika ansatser och metoder i granskningen. I direktivet till den offentliga utredning som skisserade grunddragen hos ISF konstaterades: "Handläggningen skall inte bara ske korrekt, utan också till en så låg kostnad som möjligt. De statliga medel som används till socialförsäkringens administration skall användas för att ge största möjliga effekt. Administrationen måste ständigt utvärderas och prövas för att nå bästa möjliga resultat." (dir. 2007:24).

Effektivitet kan mot denna bakgrund definieras på olika nivåer: utöver den redan nämnda träffsäkerheten hos transfereringarna (avsnitt 2.1.2 och 2.1.3) ska granskning ske av den administrativa effektiviteten och effektiviteten i relation till det offentliga åtagandet, sådant det har definierats i de politiska beslut som ligger till grund för de granskade förmånssystemen.

2.2.2 Administrativ effektivitet

Administrativ effektivitet är den snävast definierade formen av effektivitet. Typiska frågor inom detta område kan vara vad en viss förmån kostar att administrera, om hanteringskostnaden skiljer sig mellan olika kontor som hanterar den och om de administrativa kostnaderna kan minskas utan att kvaliteten blir lidande. Andra aspekter av den administrativa effektiviteten är hur ärendehantering inom den ansvariga myndigheten är organiserad och hur beslutsstödet för handläggarna är utformat. Kvalitetsaspekter måste beaktas, eftersom en ambition att hålla nere handläggningstider annars riskerar att påverka kvaliteten i besluten negativt.

2.2.3 Effektutvärdering

Effektutvärderingen är ett nödvändigt led i effektivitetsgranskningen. En viss transfereringsverksamhet kan vara både administrativt effektiv och träffsäker men ändå brista i effektivitet. Definitionen av effektivitetsgranskning i ISF:s instruktion tar sin utgångspunkt i det offentliga åtagandet. Detta åtagande avser självklart varken de interna rutiner som tillämpas inom ansvariga myndigheter eller utbetalningarna av transfereringar i sig utan de effekter som uppnås när transfereringar och

andra åtgärder når olika kategorier av mottagare – barnfamiljer, personer med funktionsnedsättning, långtidssjukskrivna etcetera. Medborgarperspektivet blir här centralt. Analysen av effekterna på denna nivå blir ofta tekniskt komplicerad och har inte sällan betydande forskningsinslag.

Att avsedda effekter inte uppnås kan bero på brister i själva förmånssystemets utformning eller omvärldsförändringar men också på samverkan med andra system som påverkar mottagarnas incitament eller på brister i implementeringen. Sammantaget innebär detta att effektutvärderingar ofta genomförs i samspel med granskningar inriktade på tillsyn och administrativ effektivitet.

3 Granskningsområden under 2011

3.1 Övergripande granskningar

3.1.1 Rättssäkerhet

Försäkringskassans handläggningstider i omprövningsverksamheten

Om ett beslut från Försäkringskassan går den försäkrade emot, finns möjlighet att begära omprövning av beslutet. Omprövningsärenden ska hanteras skyndsamt. Det har framförts kritik mot att Försäkringskassans handläggningstider är för långa.

Syftet med granskningen är att undersöka hur väl handläggningstider och produktivitet i Försäkringskassans omprövningsverksamhet svarar mot de krav som ställs på verksamheten.

Granskningen inleddes under 2010. Rapport planeras till första kvartalet 2011.

Kvaliteten i Försäkringskassans omprövningsverksamhet

Försäkringskassan har vid upprepade tillfällen haft problem med långa handläggningstider i omprövningsverksamheten. När man vidtar åtgärder mot dessa långa handläggningstider, är det viktigt att kvaliteten i verksamheten bevakas.

Syftet med granskningen är att undersöka såväl kvaliteten i omprövningsverksamheten som hur administrationen arbetar med att upprätthålla kvalitet i handläggningen. Granskningen är en fortsättning och komplettering av granskningen av handläggningstider i omprövningsverksamheten.

Granskningen inleds under första kvartalet 2011. Rapport planeras till sista kvartalet 2011.

Avvecklingen av socialförsäkringsnämnderna – effekter på likformigheten

Socialförsäkringsnämnderna (SFN) avskaffades den 1 januari 2008. Beslut i de ärendeslag som avgjordes av SFN fattades i 190 politiskt tillsatta nämnder med omkring 1 300 ledamöter efter föredragning av en tjänsteman. Underlaget för beslut sammanställdes i en föredragningspromemoria av en annan person än föredraganden. Beslutet kunde sedan överklagas av den försäkrade till länsrätten. Nuvarande beslutsordning innebär att SFN har ersatts av en ren tjänstemannahandläggning.

Syftet med projektet är att undersöka på vilket sätt rättssäkerhet och effektivitet i handläggningen har påverkats av avvecklingen av nämnderna, mätt som bland annat likformighet i beslutsfattandet och väntetider.

Projektet inleddes 2010 och har bland annat omfattat en detaljerad kartläggning av nämndernas sammansättning. Rapport planeras under 2011.

3.1.2 Styrning och administrativ effektivitet

Hur styrs Försäkringskassan?

Inom området ekonomisk styrning ska på övergripande nivå göras en kartläggning och analys av hur styrning och uppföljning bedrivs gentemot och inom Försäkringskassan. Kartläggningen kommer att tjäna som bas för fördjupade studier inom olika områden, där mer specifika frågor om styrning och uppföljning ska analyseras.

Projektet kommer att löpa under flera år med successiv avrapportering. Under våren 2011 påbörjas en granskning av mål och mått som används i styrningen av Försäkringskassans verksamhet. Frågor som kommer att behandlas är bland annat hur verksamheten påverkas av de valda måtten och om det finns risk för suboptimeringar av olika slag.

Den första rapporten om styrningen av Försäkringskassan planeras till mars 2011. Rapporten rörande mål och mått planeras till 2012.

Utvärdering av Försäkringskassans effektiviseringsarbete

Under senhösten 2010 fick ISF i uppdrag av regeringen att utvärdera Försäkringskassans effektiviseringsarbete (S2010/8272/SF). ISF ska redogöra för huruvida Försäkringskassans arbete för att effektivisera socialförsäkringens administration är ändamålsenligt och om myndighetens arbete skapar förutsättningar för en verksamhet som bedrivs inom de ekonomiska ramar som regeringen har föreslagit i budgetpropositionen för 2011 för myndigheten avseende år 2013 och därefter.

Den första delen av granskningen är inriktad på Försäkringskassans handlingsplan för att uppnå de av regeringen uppställda målen och ska rapporteras senast den 31 maj 2011. Den andra rapporten ska publiceras under 2012 och en slutrapport 2013.

Samband mellan produktivitet, handläggningstider och kvalitet i Försäkringskassans verksamhet

Handläggningstiderna för en och samma förmån varierar mellan olika enheter inom Försäkringskassan. Det finns flera tänkbara hypoteser om hur denna variation hänger samman med skillnader i kvaliteten i handläggningen och i besluten. En möjlighet är att handläggningstiderna blir långa därför att handläggarna är måna om kvaliteten, en annan att dåligt organiserad handläggning orsakar långa handläggningstider och samtidigt försämrar kvaliteten. I det första fallet skulle handläggningstiden vara lång där både kvaliteten och produktiviteten är relativt hög. I det andra fallet leder dålig organisering till långa handläggningstider, låg kvalitet och låg produktivitet.

ISF kommer mot bakgrund av detta att genomföra en systematisk analys av sambanden mellan handläggningstider, produktivitet och kvalitet i handläggning och beslut.

Granskningen kommer att inledas under 2011. Rapport planeras till tredje kvartalet 2012.

3.1.3 Kontroll

Kontrollstrategi – exemplet tillfällig föräldrapenning

Projektets syfte är att bidra till att de resurser som avsätts för kontroll ska användas så effektivt som möjligt. För denna granskning har ISF valt att studera förmånen tillfällig föräldrapenning och hur data för antalet uttagna dagar kan användas för att utforma en kontrollstrategi. Denna förmån rör förhållandevis stora belopp och en del av det dataunderlag som behövs finns sedan tidigare. Vidare har det genomförts en lagändring som innebär att föräldrar alltid ska styrka barnens frånvaro med intyg från skola eller förskola.

Kravet på intyg vid vård av barn har lett till fördröjningar i utbetalningarna. Det finns anledning att ställa frågan om man kan uppnå samma kontroll-effekt som i dag med en mindre resursinsats. Inom projektet kommer det att analyseras hur en begränsad kontrollresurs ska användas för att minimera kostnaden för de felaktiga utbetalningarna. Inriktningen av kontrollen är tänkt att göras med hjälp av tillgänglig information om dem som erhållit tillfällig föräldrapenning, i första hand antalet utnyttjade dagar.

Projektet inleddes i slutet av 2009. Rapport planeras till första kvartalet 2011.

Bidragsbrott i kombination med skattebrott

Granskningen har till syfte att undersöka kopplingen mellan bidragsbrott och skattebrott. I båda fallen är det brott mot det allmänna. Bidragsbrott kan användas för att "dubbla" de kriminella inkomsterna från skattebrott genom att både arbete och påstådd arbetsförmåga samtidigt kan generera inkomst.

Några av frågorna som avses bli besvarade är:

- Vilka typer av bidragsbrott förekommer i samband med skattebrott?
- Fyller bidragsbrotten någon instrumentell funktion för skattebrotten, eller är det fråga om separata brott?
- Finns det anledning att förbättra kontrollsystemen hos Försäkringskassan och Skatteverket med anledning av det samband som kan finnas mellan skattebrott och bidragsbrott?

Granskningen, som genomförs i samarbete med Brottsförebyggandet rådet, planeras rapporterad i september 2011.

Samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen

Som en del i det fortsatta arbetet efter Delegationen mot felaktiga utbetalningar är ISF av regeringen ålagd att delta i följande arbetsgrupper inom samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen (regeringsbeslut 2009-03-05):

- Riskanalys
- Statistik och indikatorer
- Kostnadseffektivitet
- Elektroniskt informationsutbyte
- Omfattningsstudier

- Informationsinsatser.

ISF är representerad i referensgruppen till projektet. Dessutom medverkar ISF i framställandet av den årliga rapporten från projektet.

3.2 Förmåner till barn, familj och personer med funktionsnedsättning

3.2.1 Barn- och familjeförmåner

Regeltillämpningen vid graviditetsrelaterade besvär

ISF har i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag att analysera tillämpningen av lagstiftningen inom sjukpenning och graviditetspenning i ärenden som rör kvinnor med graviditetsrelaterade besvär. Om analysen visar att det finns brister i tillämpningen, ska förslag till åtgärder redovisas.

Uppdraget ska redovisas senast i oktober 2011.

Jämställt uttag av föräldrapenning

Redan när föräldrapenningen infördes i Sverige 1974, betraktades ett jämställt uttag av föräldrapenningen som ett viktigt mål. Sedan mitten av 1990-talet har tre reformer genomförts som syftar till ett mer jämställt uttag av föräldrapenningen.

Syftet med granskningen är att undersöka i vilken utsträckning reformerna har lett till ett mer jämställt uttag av föräldrapenningen under barnens två första levnadsår och hur olika typer av incitament i föräldrapenningen påverkar fördelningen av föräldrapeninguttaget.

En arbetsrapport har publicerats under 2010. Slutrapport planeras till tredje kvartalet 2011.

Långsiktiga effekter av föräldrapenningsuttaget

Ett mer jämställt uttag av föräldrapenningen kan leda till ökad jämställdhet också i andra avseenden. Till exempel kan ett ökat föräldrapeninguttag för en förälder i förlängningen leda till att denna tar större ansvar också för annat hushållsarbete.

Denna granskning tar sin utgångspunkt i de reformer som med början på 1990-talet har genomförts för att främja ett jämställt uttag av föräldrapenningen och syftar till att besvara följande frågor:

- Hur ser uttaget av föräldrapenning, nativitet, separationer och inkomstgap för sammanboende föräldrar ut?
- Hur ser uttaget av föräldrapenning ut bland föräldrar som har barn födda strax innan en reform trätt i kraft jämfört med de föräldrar som har barn födda precis efter det att en reform trätt i kraft?

Rapport planeras till tredje kvartalet 2011.

Ekonomiska incitament i bostadsbidragen

Syftet med bostadsbidrag är att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder, samt att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer med låg egen bärkraft i förhållande till den samlade försörjningsbördan. Inom bostadsbidragssystemet har flera reformer genomförts, den största år 1997. En av förändringarna var införandet av skilda inkomstgränser för makar eller sammanboende med barn. Skilda inkomstgränser skulle vara ett sätt att göra det mer lönsamt för individer att arbeta och därmed minska bidragsberoendet och risken för att hamna i en fattigdomsfälla.

Det övergripande syftet med denna granskning är att studera incitaments-effekter av skilda inkomstgränser i det svenska bostadsbidragssystemet, det vill säga vilka effekter man kan observera som ett resultat av de nämnda förändringarna.

Granskningen kommer att delas upp i tre delar. Resultatet av den första delen planeras till andra kvartalet 2011. De två senare planeras till fjärde kvartalet 2011.

3.2.2 Förmåner till personer med funktionsnedsättning

Tvåårsomprövningar av assistansersättningen

Assistansersättning är en förhållandevis kostsam förmån som är av stor betydelse för brukarna. Det är därför viktigt att behovet av personlig assistans kontinuerligt prövas. Rätten till assistansersättning ska omprövas bland annat sedan två år förflutit från den senaste prövningen.

Syftet med granskningen är bland annat att studera hur Försäkringskassan prioriterar tvåårsomprövningarna i förhållande till annan ärendehandläggning inom assistansersättningen. Granskningen gäller också kvaliteten i genomförda tvåårsomprövningar. Inom ramen för projektet avser ISF även att studera förvaltningsrättsliga aspekter på tvåårsomprövningarna.

Rapport planeras till fjärde kvartalet 2011.

Handläggare och styrning av assistansersättning

Lagstiftningen om assistansersättning lämnar stort utrymme för bedömning. I förarbetena poängteras vikten av att inte i detalj precisera vilka behov som ska ge rätt till assistansersättning. Behovet av förutsägbarhet för den försäkrade och vikten av att kunna ta hänsyn till individuella skillnader vid bedömningen av rätten till assistansersättning står delvis i konflikt med varandra. Hur Försäkringskassan styr tillämpningen av lagstiftningen och utformar stödet till handläggare för att dessa ska kunna göra likformiga bedömningar blir därför av stor vikt.

Det förekommer betydande regionala variationer i bedömningarna av rätten till assistansersättning, bland annat svårförklarade variationer mellan typ av assistansanordnare samt små men systematiskt återkommande könsskillnader, vilket kan tyda på att det föreligger brister i handläggningen.

Projektet syftar till att granska hur Försäkringskassan styr handläggningen av assistansersättningen och om handlägningsstödet är utformat på ett ändamålsenligt sätt.

Rapport planeras till andra kvartalet 2012.

Marknaden för personlig assistans

Marknaden för personlig assistans är inte utredd i tillräcklig utsträckning för att ge en heltäckande bild. Förutom uppgifter om andelen brukare som använder privat, kommunal respektive kooperativa anordnare för sin personliga assistans saknas andra sammanställningar som beskriver marknadens framväxt, utveckling och nuvarande funktionssätt.

Syftet med granskningen är att ge en samlad beskrivning av marknaden, dess aktörer och funktionssätt samt de privata anordnarnas inverkan på assistansersättningen. I projektet ingår bland annat att studera hur de privata anordnarna, genom att till exempel tillhandahålla juridiskt stöd vid ansökan och överklagande, har påverkat Försäkringskassans handläggning och beslut.

Rapport planeras till andra kvartalet 2012.

Regionala skillnader i bedömningen av rätten till vårdbidrag

Föräldrar till funktionshindrade eller sjuka barn kan få vårdbidrag som kompensation för vård och tillsyn som föräldrarna utför. Beroende på tillsyns- och vårdbehovets omfattning och merkostnadernas storlek utges vårdbidrag som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån. Ett helt vårdbidrag motsvarar 250 procent av prisbasbeloppet. Om vård- och tillsynsbehovet är så stort att det i sig ger rätt till helt vårdbidrag, kan kompensation för merkostnader ges utöver det hela vårdbidraget (merkostnadsersättning).

Syftet med denna granskning är att med hjälp av registerdata studera regionala skillnader i bedömningen av vårdbidraget. Utifrån registerstudiens resultat kommer sedan en aktstudie att genomföras i syfte att närmare studera förklaringarna till eventuella regionala skillnader.

Rapport planeras till fjärde kvartalet 2012.

Långsiktiga effekter av vårdbidraget

Avsikten med vårdbidraget är som framgått ovan att föräldrar med funktionshindrade eller svårt sjuka barn ska kompenseras ekonomiskt för att kunna ta hand om sina barn.

Kompensationen är inte kopplad till föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst, utan nivån på ersättningen beror på barnets vårdbehov och de merkostnader som kan uppstå för att vårda barnet. Ersättningen för vården är förhållandevis låg i jämförelse med en normal arbetsinkomst.

Granskningens huvudsyfte är att undersöka i vilken utsträckning vårdbidraget kompenserar föräldrar för det inkomstbortfall som kan uppstå när föräldern vårdar sitt barn. Detta ska göras genom att undersöka den ekonomiska situationen för föräldrar och hushåll som uppbär vårdbidrag. I projektet undersöks både föräldrarnas individuella arbetsinkomster och hushållets disponibla inkomst.

Frånvaro från arbetsmarknaden påverkar den enskilda individens och hushållets inkomster, såväl på kort som på lång sikt. Därför syftar granskningen inte enbart till att undersöka hur vårdbidraget påverkar

individernas och hushållens ekonomiska situation vid det tillfälle när vårdbidraget beviljades, utan även inkomstutvecklingen några år efter det att vårdbidraget beviljats.

Utgifterna för vårdbidrag har ökat över tid, samtidigt som diagnosbilden har förändrats. Ytterligare ett syfte med projektet är därför att undersöka om inkomsterna hos dem som har beviljats vårdbidrag under senare år (till exempel under 2000-talet) har en annan utveckling än hos dem som har beviljats vårdbidrag tidigare (till exempel under 1990-talet).

Rapport planeras till andra kvartalet 2012.

3.3 Ohälsorelaterade förmåner

Försäkringskassans tillämpning av de nya reglerna inom sjukförsäkringen

Från och med den 1 juli 2008 infördes den så kallade *rehabiliteringskedjan* i sjukförsäkringen, med fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmågan. Samtidigt infördes en begränsning i sjukförsäkringen där sjukpenning i regel endast ska utbetalas under 364 dagar inom en ramtid av 450 dagar, men med möjlighet att ansöka om förlängd sjukpenning under maximalt 550 dagar. I samband med detta togs också den tidsbegränsade sjukersättningen bort. Sjukersättning ska numera beviljas bara om den försäkrades arbetsförmåga är stadigvarande nedsatt utan potential att rehabiliteras, och hänsyn till särskilda skäl såsom ålder och bostadsort ska inte längre tas.

ISF fick i regleringsbrevet för 2010 i uppdrag att granska Försäkringskassans tillämpning av den nya sjukskrivningsprocessen. Syftet med granskningen är att undersöka om Försäkringskassan tillämpar rehabiliteringskedjan rättssäkert och effektivt och att utvärdera på vilket sätt rehabiliteringskedjan fått genomslag i den praktiska handläggningen och på försäkringsutfallet.

Uppdraget ska redovisas senast i maj 2011.

Försäkringskassans hantering av underlag för beslut om sjukpenning

ISF fick i regleringsbrevet för 2010 i uppdrag att granska Försäkringskassans hantering av de beslutsunderlag som ligger till grund för beslut om sjukpenning. ISF ska därvid beakta de åtgärder som vidtagits inom ramen för den så kallade sjukskrivningsmiljarden samt Socialstyrelsens och Försäkringskassans regeringsuppdrag rörande åtgärder för att höja kvaliteten i de medicinska underlagen i sjukförsäkringsärenden. ISF ska vidare lämna förslag på åtgärder som Försäkringskassan bör vidta för att uppnå korrekta och rättssäkra beslut om sjukpenning.

Uppdraget ska redovisas senast i maj 2011.

Beslut om arbetsskada granskade ur ett jämställdhetsperspektiv

Regeringen gav under hösten 2010 ISF i uppdrag att analysera Försäkringskassans beslut om arbetsskadeersättning ur ett jämställdhetsperspektiv. Bakgrunden är att en större andel av de ansökningar som görs av män får bifall än de som görs av kvinnor. Syftet med granskningen är att under-

söka om det föreligger osakliga skillnader dels i beviljandet, dels i den process som leder fram till beslut.

Uppdraget ska redovisas senast i oktober 2011.

Sjukskrivningsmiljarden

Regeringen har i regleringsbrevet för 2011 givit ISF i uppdrag att följa upp verksamheten inom ramen för den så kallade sjukskrivningsmiljarden. ISF ska enligt uppdragsbeskrivningen

- kvalitativt analysera vilka mekanismer som har styrt landstingens arbete med sjukskrivningsmiljarden
- sammanfatta vilka åtgärder som har vidtagits i landstingen inom ramen för arbetet
- redovisa erfarenheter av gällande modell bland den berörda personalen
- föreslå utvecklingsåtgärder för arbetet med att skapa en kvalitets-säker och effektiv sjukskrivningsprocess.

Uppdraget ska redovisas i oktober 2011.

Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser

I regleringsbrevet för 2011 har regeringen givit ISF i uppdrag att öka kunskapen om effekterna av rehabiliteringsinsatser inom ramen för samordningsförbundens insatser genom att

- föreslå hur ett samlat stöd för systematisk utvärdering av samordningsförbundens insatser kan utvecklas
- definiera och beskriva olika relevanta effektmått
- lämna förslag på vilken instans som kan ges ett löpande ansvar för ett sådant samlat stöd.

Uppdraget ska redovisas i oktober 2011.

Sjukskrivning över generationsgränser

ISF har i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag att undersöka huruvida det föreligger ett samband mellan olika generationers sjukfrånvaro inom samma familj. I projektet, som baseras på registerdata, kommer också skillnader mellan mäns och kvinnors sjukskrivningsmönster över livscykeln att belysas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2012.

Unga med sjuk- och aktivitetsersättning

Sjukfrånvaron har sedan 2003 uppvisat en nedåtgående trend vad gäller både antalet personer som uppbär sjukpenning och sådana som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning. En trend som går i motsatt riktning kan observeras för ungdomar som uppbär aktivitetsersättning. Ökningen för denna grupp har konstaterats i flera OECD-länder men är särskilt uttalad i Sverige.

Projektet kommer att generera flera rapporter. Den första ska beskriva den senaste utvecklingen för unga med aktivitetsersättning i Sverige och andra länder. Rapporten kommer också att sammanfatta befintlig kunskap om möjliga orsaker till utvecklingen, såväl i Sverige som i andra länder, i syfte att identifiera intressanta hypoteser att undersöka vidare i kommande rapporter. Den andra rapporten ska mer ingående beskriva ungdomar som har beviljats aktivitetsersättning för förlängd skolgång. Det är denna grupp som huvudsakligen svarar för den tydliga uppgång i beviljande av aktivitetsersättning som skett sedan 2004. Syftet är att utifrån en bred ansats belysa utvecklingen och dess orsaker. Såväl registeranalyser som aktgranskningar kommer att genomföras inom ramen för projektet.

Den första rapporten planeras till andra kvartalet 2011 och den andra till fjärde kvartalet 2011.

Handläggarens betydelse för utfallet i sjukskrivningsprocessen

Granskningen syftar till att med utgångspunkt i handläggarens roll i sjukskrivningsprocessen studera rättssäkerheten och effektiviteten i sjukskrivningsprocessen. Projektet har kopplingar till regeringsuppdraget att granska Försäkringskassans tillämpning av de nya reglerna inom sjukförsäkringen.

I en enkätundersökning riktad till handläggare inom ohälsområdet kommer handläggarnas attityder till regelverket och den statliga tjänstemannarollen liksom deras administrativa kompetens att undersökas.

I den andra delen av projektet ska studeras i vilken utsträckning handläggarnas attityder påverkar handläggningen i enskilda ärenden. Information från de försäkrades akter kommer att kopplas samman med data från enkätundersökningen i syfte att kartlägga och kvantifiera eventuella handläggarspecifika effekter på sannolikheten att bli föremål för utredningar, insatser och beslut under sjukskrivningsperioden.

I den tredje delstudien kommer den handläggarspecifika effekten att utnyttjas för att mäta effekten av olika initiativ under sjukfallet. För detta ändamål kopplas uppgifterna från enkät- och aktundersökningen samman med uppgifter från Försäkringskassans utbetalningsregister.

Rapportering kommer att ske i etapper med början under 2011.

Försäkringsläkarreformen

Försäkringskassan beslutade under 2008 att reformera organisationen av den försäkringsmedicinska verksamheten. Försäkringsläkarna fick en ny roll som försäkringsmedicinska rådgivare. I den nya rollen som rådgivare sitter läkarna med som medicinskt sakkunniga vid gruppkonsultationer, där handläggare föredrar ärenden. Gruppen leds av en försäkringsspecialist.

Syftet med granskningen är att ta reda på hur handläggare, försäkrings-specialister och försäkringsmedicinska rådgivare som deltagit i grupp-konsultationer uppfattar det nya arbetssättet.

Rapport planeras till första kvartalet 2011.

Försäkringskassans rutiner för att inhämta information från arbetsgivaren

Granskningen kan delvis ses som en uppföljning av Riksrevisionens rapport "Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara?" (RiR 2007:19). Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att Försäkringskassan ofta brister i att utreda möjligheten till anpassning av den sjukskrivnes arbetsuppgifter och möjligheten till alternativa arbetsuppgifter. Försäkringskassan hade när granskningen genomfördes bristande rutiner för arbetsgivarkontakter. Det saknades en gemensam strategi och rutiner för arbetsgivarkontakter, framför allt i kontakten med små arbetsgivare.

Syftet är att granska om Försäkringskassan fullgör sina skyldigheter beträffande inhämtning av uppgifter från den sjukskrivnes aktuella arbetsplats för att kunna bedöma den sjukskrivnes möjlighet till fortsatt arbete hos samma arbetsgivare och hur Försäkringskassan hanterar underlaget.

Rapport planeras till fjärde kvartalet 2011.

Rehabilitering: kunskapsöversikt och flödesanalys

ISF ska enligt direktiv från regeringen bistå den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (dir. 2010:48). Detta kommer att göras bland annat genom en kunskapsöversikt rörande effekterna av arbetslivsinriktad rehabilitering. ISF kommer vidare att göra en analys av flödena mellan sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring i syfte att klarlägga effekter av regeländringar som har genomförts under senare år.

Rapportering kommer att ske under fjärde kvartalet 2011.

Egenföretagares uttag av sjukpenning och tillfällig föräldrapenning

När det gäller socialförsäkringarna har egenföretagare och anställda på flera sätt speciella villkor. En väsentlig skillnad inom sjukförsäkringen är möjligheten för egenföretagare som inte är anställda i eget aktiebolag att välja en högre självrisk i form av längre karenstid. De får därmed betala en lägre sjukförsäkringsavgift. Dessa alternativ var fram till juli 2010 3 eller 30 dagar utöver den grundläggande karenstiden på 1 dag. Cirka två tredjedelar av alla egenföretagare hade då inte valt någon utökad karenstid. Vidare har det så kallade delningstalet som används vid beräkning av dagersättning för tillfällig föräldrapenning varit 365 dagar för egenföretagare jämfört med 260 för anställda. En egenföretagare har därigenom fått en lägre dagersättning än en anställd med samma inkomster.

Den 1 juli 2010 genomfördes en rad förändringar inom trygghetssystemen för egenföretagare. En av dessa förändringar var att grundkarensen höjdes från 1 till 7 dagar och att antalet därutöver valbara alternativ utökades till att omfatta 14, 30, 60 och 90 karensdagar. En annan förändring var att delningstalet vid beräkning av tillfällig föräldrapenning ändrades från 365 till 260 dagar som för anställda.

Dessa båda samtidiga förändringar öppnar för möjligheten att studera hur de båda försäkringarna samspelar för egenföretagare. Granskningen syftar till att jämföra egenföretagares sjukpenninguttag före och efter förändringen av antalet karensdagar, att studera om förändringen till en högre dagersättning har påverkat egenföretagares uttag av tillfällig föräldrapenning och att därigenom få en bild av hur egenföretagares uttag av sjukpenning och tillfällig föräldrapenning påverkar varandra. En historisk

tillbakablick över hur kvinnliga och manliga egenföretagare använt sig av dessa trygghetssystem i jämförelse med anställda kommer också att ges, då det finns få studier gjorda på detta område.

Rapport planeras till första kvartalet 2012.

Prisbildning på tandvård

Syftet med denna granskning är att undersöka hur priset för givna åtgärder på tandvårdsmarknaden varierar med marknadens storlek, mätt som antalet vårdgivare.

Det har länge förts en politisk debatt i Sverige om vilka effektivitetsvinster som kan uppnås genom att introducera marknadsmekanismer inom offentlig sektor. De faktiska effekterna av ökad konkurrens genom avregleringar har dock fått lite uppmärksamhet. Att undersöka relationen mellan pris och konkurrens bidrar till förståelsen för marknadens funktionsätt i ett större perspektiv.

Pristaket på tandvård togs bort 1999. Ett av argumenten för detta var att de fasta priserna ansågs hämma konkurrensen och att fri prissättning skulle sänka priserna och därigenom öka nyttjandet av tandvård i befolkningen. Studier från bland annat Försäkringskassan har dock visat att priserna på tandvård har stigit kontinuerligt sedan 1999. I dag saknas kunskap om hur priset på tandvård beror av konkurrensen på tandvårdsmarknaden. Den bristande kunskapen i kombination med att staten nu i och med det nya tandvårdsstödet som infördes 2008 betalar en större andel av tandvårdskostnaderna än tidigare gör att en väl fungerande marknad för tandvård är betydelsefull både för statskassan och för den försäkrade.

Granskningen utförs i samarbete med Uppsala Universitet. Rapport planeras under 2012.

Effektiviteten i Försäkringskassans efterhandskontroller inom tandvårdsförsäkringen

Som en del av den reform av tandvårdsförsäkringen som genomfördes 2008 avskaffades de förhandsprövningar som Försäkringskassan tidigare gjorde i vissa fall. I stället infördes ett till stora delar automatiserat system med betydande inslag av efterhandskontroller.

Efterhandskontrollerna utgör därmed i huvudsak den enda kontrollmekanismen inom försäkringen, varför deras effektivitet blir avgörande för att undvika felaktiga utbetalningar. Tillsammans med försäkringens utformning kan detta innebära en risk för överutnyttjande av försäkringen. ISF avser därför att granska effektiviteten i denna kontrollverksamhet.

Rapport planeras till fjärde kvartalet 2011.

3.4 Pensioner och ekonomisk trygghet vid ålderdom

Effektiviteten i administrationen av ålderspensionssystemet

Från det reformerade ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten utbetalas inkomstpension, premiepension och tilläggspension. Systemet finansieras med avgifter och ska bära sina egna administrationskostnader. Dessa täcks med medel från buffertfonden och med medel från fond-

kapitalet i premiepensionssystemet. Från statsbudgeten utbetalas garantipension.

Den 1 januari 2010 startade Pensionsmyndigheten, som tog över verksamhet från Premiepensionsmyndigheten och Försäkringskassan. Granskningen syftar till att bedöma hur den organisatoriska förändringen har påverkat effektiviteten i pensionsadministrationen och socialförsäkringsadministrationen sammantaget. Beträffande pensionsadministrationen står följande två frågor i fokus:

- Har produktiviteten påverkats, det vill säga kostnaden per handlagt ärende?
- Har kvaliteten påverkats, det vill säga handläggningstider, andel korrekta ärenden, informationen till pensionärer och blivande pensionärer, osv.?

Rapport planeras till fjärde kvartalet 2011.

Fondval, risk och avkastning i premiepensionssystemet

Det är inte bara administrationskostnaderna i snäv mening inom det statliga pensionssystemet som påverkar hur stora pensioner som utbetalas till pensionärerna. Även förvaltningskostnaderna för de fonder som erbjuds inom ramen för premiepensionsdelen av systemet har stor betydelse.

I det obligatoriska premiepensionssystemet får pensionsspararen sedan juli 2000 antingen välja att skapa en egen värdepappersportfölj med upp till fem fonder bestående av aktier och/eller räntepapper eller, om inget aktivt val görs, få sina avgifter inbetalda till premiesparfonden som förvaltas av 7:e AP-fonden. I maj 2010 skapades nya förutsättningar med så kallade generationsfonder. Pensionsspararen har möjlighet till avgiftsfria fondbyten, men betalar förvaltningsavgift till Pensionsmyndigheten och eventuella fondförvaltare. Eftersom avgifter kan urholka en sparares pension, krävs det att fonderna och kapitalförvaltaren lyckas generera en överavkastning för att spararen ska bli kompenserad.

Kunskapen om pensionsspararnas agerande när det gäller fondval, avkastning och risk är bristfällig. Huvudfrågan i den föreliggande granskningen är om de avgifter som erlagts till premiepensionssystemet, fonder och kapitalförvaltare har kompenserats av en högre avkastning.

En första rapport planeras till fjärde kvartalet 2011.

Pensionsmyndighetens informationsuppdrag

Ett av regeringens motiv för bildandet av Pensionsmyndigheten var att förbättra informationen om ålderspensionen. I juni 2010 fick Pensionsmyndigheten ett förtydligat uppdrag att arbeta för en bättre och mer samlad pensionsinformation till pensionärer och pensionssparare.

Som en följd av uppdraget har Pensionsmyndigheten tagit fram en plan för att förbättra pensionsinformationen för pensionsspararna och pensionärerna. Planen består av 13 huvudsakliga aktiviteter, där myndigheten bland annat ska verka för en gemensam pensionsprognosstandard inom branschen, att utveckla Minpension.se och att all statlig tjänstepensionsinformation samlas i en försändelse. Myndigheten vill även utveckla samarbetet mellan aktörer på pensionsområdet och utreda om prognosen i

orange kuvert kan kompletteras med en prognos av total förväntad tjänstepension.

Inledningsvis kommer ISF att följa Pensionsmyndighetens arbete med de 13 aktiviteterna och deras utveckling. Syftet är att identifiera eventuella granskningsfrågor, liksom att studera hur Pensionsmyndigheten följer upp effekterna av aktiviteterna.

Pensionsmyndighetens köp av tjänster från Försäkringskassan

I samarbetet mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ingår köp av administrativa tjänster, men samarbetet är mer långtgående än så. Myndigheterna samarbetar kring så kallade pensionsrelaterade tjänster som rör utbetalning av pensioner och pensionsrelaterade förmåner, fordringshantering samt IT-tjänster (drift och förvaltning av systemstöd för utbetalning av pensioner och pensionsrelaterade förmåner). Inom dessa områden är Pensionsmyndigheten kravställare, och Försäkringskassan har skyldighet att prioritera Pensionsmyndighetens krav och önskemål.

Syftet med denna granskning är att ge en bild av hur samarbetet mellan myndigheterna fungerar. Granskningen ska ske utifrån såväl ett verksamhetsperspektiv som ett kostnadsperspektiv. Exempel på frågor som granskningen avser att besvara är hur respektive myndighets verksamheter påverkas av samarbetet, om samarbetet är kostnadseffektivt och vilka alternativ till samarbete myndigheterna har.

Rapport planeras till fjärde kvartalet 2011.

Effekter av den flexibla pensionsåldern

Införandet av det nya pensionssystemet, som riksdagen beslutade om 1998, syftade bland annat till att öka flexibiliteten i uttaget av allmän pension. Den i ATP-systemet uttalade normala pensionsåldern 65 år avskaffades. I det nya pensionssystemet är pensionsåldern helt flexibel efter 61 års ålder. Även i det nya pensionssystemet finns emellertid 65-årsgränsen kvar i viss utsträckning. Exempelvis betalas garantipension ut tidigast från 65 års ålder.

Det reformerade pensionssystemet innebär ett stärkt samband mellan vad en individ betalar i form av avgifter och vad denne får ut i pensionsförmåner. Livsinkomstprincipen innebär att alla inkomster under livet bidrar till storleken på pensionen, till skillnad från vad som gällde i ATP-systemet, där endast de 15 bästa inkomståren hade betydelse givet att man hade en arbetshistorik på minst 30 år. Avsikten är att stimulera till förvärvsarbete i allmänhet och i synnerhet att öka incitament till fortsatt arbete bland personer äldre än 60 år. Sedan mitten av 1990-talet har också antalet personer som arbetar efter 65 års ålder ökat, även med hänsyn tagen till den demografiska utvecklingen. Man kan notera en markant ökning under 2000-talet.

Samtidigt som det reformerade pensionssystemet möjliggör ett senarelagd uttag av pension finns även möjligheten att ta ut allmän ålderspension – helt eller delvis – redan från 61 års ålder. Uttaget av inkomstgrundad ålderspension är inte villkorat på övriga inkomster, vilket gör det möjligt att kombinera fortsatt arbete med pensionsuttag. Antalet personer som tar ut en liten del av ålderspensionen mellan 61 och 65 års ålder har ökat snabbt mellan 2003 och 2009. Det är inte helt kartlagt vilka de bakomliggande orsakerna är.

Granskningen syftar till att beskriva ålderspensionssystemets flexibilitet, sambandet med de regelverk som i vid mening omgärdar pensionsbeslutet och utträdet från arbetsmarknaden samt de effekter av detta som hittills har kunnat iakttas.

En granskning inriktad på förtida uttag av pension fanns med i granskningsplanen för 2010. I och med denna granskning vidgas perspektivet till att omfatta både tidigare och senare uttag av pension än vid 65 års ålder.

En första rapport planeras till första kvartalet 2012.

Bostadstillägg till pensionärer

ISF har i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag att mäta och analysera kvaliteten i hanteringen av bostadstillägg för pensionärer under 2011 och 2012. Förmånen hanteras av Pensionsmyndigheten vad avser ålderspensionärer och av Försäkringskassan vad gäller personer med sjuk- eller aktivitetsersättning. I uppdraget ligger att granska både om rätt belopp betalas ut och om beslutsunderlagen och handläggningen håller tillfredsställande kvalitet.

Uppdraget ska redovisas i mars 2012 respektive 2013.

Köhantering – exemplet bostadstillägg för pensionärer

Under 2010 genomförde ISF en analys av Försäkringskassans handläggning inom den så kallade tidiga bedömningen inom sjukförsäkringen. I projektet analyserades med en köteoretisk ansats hur prioriteringar och rutiner för hantering av inflödet av ärenden hos Försäkringskassan påverkar väntetiderna för de försäkrade.

I denna granskning ska en liknande ansats tillämpas på förmånen bostadstillägg för pensionärer. Avsikten är att kunna ge vägledning i bedömningen av hur den enskilda handläggaren bör prioritera bland inkomna ärenden.

Rapport planeras till första kvartalet 2012.

4 Sammanställning

I tabellen nedan sammanfattas de olika granskningarna inom respektive kategori. Några av projekten innehåller granskningar av flera typer och återfinns därför inom mer än kategori.

<i>Systemtillsyn</i>		<i>Effektivitetsgranskning</i>	
<i>Rättssäkerhet</i>	<i>Träffsäkerhet</i>	<i>Administrativ effektivitet</i>	<i>Effektutvärdering</i>
Väntetider för omprövning	Samordningsförbund	Hur styrs FK? FK:s arbete med effektivisering	Jämställt uttag av föräldrapenning
Kvaliteten i omprövning	Egenföretagare och sjukskrivning	Sjukskrivningsmiljarden	Långsiktiga effekter av FP
Avveckling av socialförsäkringsnämnderna	Flöden mellan sjukskrivning och arbetslöshet	Samordningsförbundens insatser	Långsiktiga effekter av vårdbidraget
Samband mellan produktivitet och kvalitet	Handläggning av BTP	FK:s produktivitet utveckling	Incitament i bostadsbidragen
Nya regler inom sjukförsäkringen	Unga med S/A	Administrativ effektivitet i pensionssystemet	Nya regler inom sjukförsäkringen
FK:s beslutsunderlag för sjukpenning	Kontrollstrategi – exemplet TFP	Handläggning av BTP	Handläggarens roll i sjukskrivningsprocessen
Försäkringsläkar reformen	Kontroll i tandvårdsförsäkringen	Köhantering BTP	Effekter av rehab
Handläggarens roll i sjukskrivningsprocessen	Bidragsbrott och skattebrott	Pensionsmyndighetens köp av tjänster från FK	Sjukskrivning över generationsgränser
Graviditetsrelaterade besvär		FK:s information från arbetsgivaren	Fondval i PPM-systemet
Arbetskada			Flexibel pensionsålder
Regionala skillnader i vårdbidrag			Pensionsmyndighetens informationsuppdrag
Tvåårsomprövningar av assistans ersättning			Prisbildning på tandvård
Handläggarens stöd i assistansers.			
Marknaden för personlig assistans			

isf

INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

adress Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7 Stockholm

telefon 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 *e-post* registrator@inspf.se *webb* www.inspsf.se