

Granskningsplan 2015

Dnr 2015-6

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2015

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Systemtillsyn innebär att granska om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Effektivitetsgranskning innebär att granska om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Rapporten kan beställas från Inspektionen för socialförsäkringen.

Beställningsadress:

Inspektionen för socialförsäkringen

Box 202

101 24 Stockholm

Telefon: 08-58 00 15 00

E-post: registrator@inspsf.se

Rapporten kan laddas ner från

www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen

Tryckt av Elanders Sverige AB

Stockholm 2015

Innehåll

Generaldirektörens förord	5
1 Utgångspunkter för ISF:s granskning	7
2 Granskningskategorier	9
2.1 Systemtillsyn.....	9
2.2 Effektivitetsgranskning.....	10
3 Övergripande granskningar	13
3.1 Rättssäkerhet	13
Nollklassning gällande sjukpenninggrundande inkomst	13
Försäkringsmedicinska bedömningar i Försäkringskassan	13
3.2 Styrning och administrativ effektivitet	14
Effektiviseringsmöjligheter i Försäkringskassans verksamhet.....	14
Styrning i Försäkringskassan och dess konsekvenser för verksamheten.....	15
Effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen.....	15
Försäkringskassans effektivitet och produktivitet – en tillämpning av DEA-metoden.....	16
AI-metodik för ökad effektivisering och kvalitetssäkring inom socialförsäkringssystemet.....	17
3.3 Felaktiga utbetalningar.....	17
Felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag	17
Intyget som dörröppnare till välfärden	18
3.4 Internationellt.....	19
Tillämpning av lagvalsregler vid arbete inom EU.....	19
4 Förmåner till barn, familj och personer med funktionsnedsättning	21

4.1	Barn och familjeförmåner	21
	Att adoptera – en ekonomisk fråga?	21
	Kvalitet i beslut om tillfällig föräldrapenning och underhållsstöd	22
4.2	Tandvård	22
	Högekostnadsskyddet	22
	Tandvårdens inkomstelasticitet	23
4.3	Förmåner till personer med funktionsnedsättning	23
	Uppföljning av nya regler för personlig assistans och assistansersättning	23
	Lagstiftning om assistansersättning	23
5	Ohälsorelaterade förmåner	25
	Effekter av sjukfrånvaro	25
	Effekter av tidsgränserna i sjukförsäkringen	25
	Anställningsformer – när sjukförsäkring möter arbetsmarknad	26
	Vad innebar arbetsgivarens medfinansiering för sjukfrånvaron?	26
	Beslut om nekad sjukpenning fördelat på de försäkrades födelseland	27
	Effekter av fördjupad handläggning	27
	Samspelet mellan den offentliga sjukförsäkringen och den kollektivavtalade sjukförsäkringen	28
	Granskning av aktivitetsförmågeutredningar	28
	Försäkringskassans tillämpning av varaktighetskravet i ansökan om arbetsskadelivränta	28
	Läkarens sjukskrivning av kvinnor och män	29
6	Pensioner och ekonomisk trygghet vid ålderdom	31
	Pensionsprognoser och pensionsutfall	31
	Inkomstmått för ålderspension	32
	Effekter av uttag av tidsbegränsade tjänstepensioner	32
7	Sammanställning	33

Generaldirektörens förord

Härmed presenterar Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) sin granskningsplan avseende verksamhetsåret 2015. 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 2015. Rapportering kommer i vissa fall att ske först under 2016, 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 3–6 presenterar pågående och kommande granskningar. Som orientering görs i kapitel 7 en sortering av granskningarna efter kategorier.

Stockholm i januari 2015

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 tidigare år och ytterligare fem har tillkommit i myndighetens regleringsbrev för 2015.

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 effektivitetsgranskning fokuserar på effektiviteten hos den granskade verksamheten. I praktiken går rättssäkerhets- och effektivitetsaspekter i varandra, och en typisk granskning innehåller därför 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

Med *systemtillsyn* avses enligt 1 § 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. Det innebär att det inte ingår i ISF:s uppdrag att granska enskilda ärenden och yttra sig över dessa. Däremot baseras granskningar av huruvida tillsynsobjekten uppfyller de krav som ställs i lagar och förordningar ofta på granskningar av ett större antal enskilda ärenden, eftersom korrekt handläggning i det enskilda ärendet är det slutgiltiga kriteriet på att handläggningen är rättssäker.

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

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

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 det är 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 har motiverats av en vilja att minska en variation i beslutsfattandet som har uppfattats som omotiverad. Det är viktigt att ta reda på om detta också har uppnåtts.

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 kontroll före utbetalningar och andra på kontroll efter. Båda kategorierna behövs, men avvägningen dem emellan kräver en noggrann analys. När resurserna för kontroll är dimensionerade, återstår att avgöra hur de ska utnyttjas för att kontrollen ska bli så effektiv som möjligt.

2.2 Effektivitetsgranskning

Med *effektivitetsgranskning* avses enligt 1 § myndighetens instruktion granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet. Begreppet *effektivitet* har i detta sammanhang flera innebörder, vilka kräver olika ansatser och metoder i granskningen.

Effektivitet kan definieras på olika nivåer: utöver den redan nämnda träffsäkerheten hos transfereringarna 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.

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 ärendehanteringens inom den ansvariga myndigheten är organiserad och hur beslutsstödet för handläggarna är utformat. Kvalitetsaspekter som lagenlighet och väntetider måste beaktas, eftersom en ambition att hålla nere handläggningstider annars riskerar att påverka kvaliteten i besluten negativt.

Effektutvärdering

Effektutvärderingen är ett viktigt 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 de effekter som uppnås när transfereringar och andra åtgärder når olika kategorier av mottagare som barnfamiljer, personer med funktionsnedsättning och långtidssjukskrivna. 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 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 Övergripande granskningar

3.1 Rättssäkerhet

Nollklassning gällande sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ligger till grund för inkomstrelaterade ersättningar inom sjuk- och föräldraförsäkringen. För den som avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete utan att uppfylla någon av de skyddsregler som finns för SGI ska Försäkringskassan sänka den försäkrades SGI till aktuell förvärvsnivå eller till noll kronor. Ett beslut om att fastställa SGI till noll kronor kan få stora konsekvenser för den försäkrades ekonomi eftersom det bland annat innebär att sjukpenning inte kan betalas ut och att föräldrapenning endast kan betalas ut på grundnivå. Det är viktigt för den enskilde att dessa utredningar och beslut håller en hög kvalitet och är rättssäkra.

Syftet med granskningen är både att göra en kartläggning av den grupp som blir nollplacerade och undersöka varför de blir nollplacerade samt att studera besluts kvaliteten.

Rapport planeras till fjärde kvartalet 2015.

Försäkringsmedicinska bedömningar i Försäkringskassan

Försäkringskassan har sedan 2009 arbetat med försäkringsmedicinsk konsultation i grupp som arbetsmetod. Detta innebär att de kompetenser som behövs för försäkringsmedicinska bedömningar i ett enskilt ärende träffas i en grupp bestående av försäkringsmedicinska rådgivare (FMR), försäkringsspecialister och andra handläggare. Det uttalade syftet med träffarna är att ge handläggare stöd i komplexa försäkringsmedicinska frågor.

Såväl ISF som Riksdagens ombudsmän (JO) har kritiserat Försäkringskassan för myndighetens tillvägagångssätt vid gruppkonsulta-

tionerna. Kritiken har bland annat handlat om brister i dokumentationen i samband med konsultationer samt om konsultationernas lämplighet för överläggningar i enskilda ärenden. Det kan konstateras att Försäkringskassan har vidtagit vissa åtgärder med anledning av ISF:s och JO:s kritik, närmare bestämt i de delar som berör dokumentationen. Dock har den framförda kritiken i andra delar inte beaktats.

Syftet med den aktuella granskningen är att undersöka hur dagens gruppkonsultationer fungerar i praktiken, men i förlängningen även att söka klargöra FMR:s roll i enskilda ärenden. Undersökningen omfattar dels om systemet ger förutsättningar för ett bra beslutsunderlag, dels hur rättssäkerheten garanteras genom dokumentation och insyn för den försäkrade. Detta ska göras genom bland annat en kartläggning av arbetsmetoden gruppkonsultationer och FMR:s roll.

Rapport planeras till tredje kvartalet 2015.

3.2 Styrning och administrativ effektivitet

Effektiviseringsmöjligheter i Försäkringskassans verksamhet

ISF genomför en studie av effektiviseringsmöjligheter i Försäkringskassans verksamhet i samarbete med Karlstads universitet.

En bristfällig konstruktion av tjänster och kanaler riskerar att skapa vad som i tidigare svenska publikationer kommit att kallas ”onödig efterfrågan”. Ett sätt att definiera onödig efterfrågan är att beskriva det som ”allt som måste göras för att man tidigare har misslyckats”.

De rapporter som hittills publicerats i projektet visar att Försäkringskassan möter en ansenlig mängd onödig efterfrågan i de kanaler för medborgarmöten som undersökts. Denna efterfrågan stjäl kontinuerligt resurser från det som är verksamhetens faktiska uppdrag. Bedömningen är att stora delar av denna onödiga efterfrågan kan vara svår att se i vardagen.

Studien syftar till ökad kunskap om efterfrågan på möten mellan medborgare och Försäkringskassan. Syftet ska tillgodoses genom att, inom en avgränsad del av Försäkringskassans tjänstesystem, identifiera onödig efterfrågan, utreda dess grundorsaker samt, om möjligt, hitta metoder för att eliminera delar av denna efterfrågan.

Studien är uppdelad i tre delar. En arbetsrapport publicerades i maj 2013 och en ISF-rapport publicerades i juni 2014. Ytterligare en rapport planeras till andra kvartalet 2015.

Styrning i Försäkringskassan och dess konsekvenser för verksamheten

ISF genomför i samarbete med Stockholms universitet en studie av styrningen i Försäkringskassan och dess konsekvenser för verksamheten.

Styrning innebär i praktiken att ett flertal olika modeller och standarder används. I bästa fall samsas de och i andra fall konkurrerar eller till och med motverkar de varandra, vilket i förlängningen kan innebära negativa konsekvenser som produktivitets- och effektivitetsförluster för verksamheten och dess medarbetare, vilka undergräver möjligheterna till värdeskapande. I Försäkringskassan handlar det om att parallellt hantera styrmodellernas och standardernas olika grundläggande antaganden och dess medföljande styrlogiker som till exempel mål-, detalj- och värdestyrning ur både ett produktions- och ett försäkringsperspektiv.

Arbetet består av två delar. Den första delen syftar till att kartlägga styrningen i Försäkringskassan, identifiera olika styrlogiker och styrmodeller/standarder och deras påverkan på styrningen samt att konceptuellt problematisera den befintliga styrningen i Försäkringskassan. I den andra delen är resultaten från den kartläggande studien utgångspunkten för att fokusera på styrningens konsekvenser för den operativa verksamheten och dess medarbetare.

En första rapport planeras till första kvartalet 2015 och en andra rapport till årsskiftet 2015/2016.

Effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen

ISF följer kontinuerligt hur effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen utvecklas. En effektiv administration kännetecknas av att myndigheternas prestationer håller en hög kvalitet samtidigt som de produceras till en låg kostnad. Med hög kvalitet menas bland annat att besluten är korrekta, att de försäkrade får beslut och utbetalningar i rimlig tid och att de bemöts på ett bra sätt.

Förutom att publicera rapporter som *Effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen 2003–2010*, som omfattade både Försäkrings-

kassans och Pensionsmyndighetens verksamhet, har ISF de tre senaste åren lämnat särskilda skrivelser avseende Försäkringskassans administrativa effektivitet. Dessa skrivelser utgjorde avrapportering av det så kallade handlingsplansuppdraget¹ som nu avslutats. ISF avser att även fortsättningsvis årligen lämna skrivelser avseende hur Försäkringskassans administration utvecklats. Dessa lämnas senast i april för att kunna användas i regeringens budgetarbete. På sikt är tanken att även Pensionsmyndigheten ska omfattas av en sådan rapportering.

Utöver dessa skrivelser har en granskning inletts av den administrativa effektivitetens utveckling för socialförsäkringssektorn i dess helhet, som då förutom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten även innefattar Skattemyndighetens verksamhet med pensionsgrundande inkomst och AP-fondernas förvaltning av pensionskapital.

Rapport planeras till fjärde kvartalet 2015.

Försäkringskassans effektivitet och produktivitet – en tillämpning av DEA-metoden

Som en del i ISF:s kontinuerliga arbete att följa hur effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen utvecklas undersöks i denna granskning effektivitet och produktivitet vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter (LFC). Granskningen är tänkt att utföras med hjälp av data från och med år 2010 till och med år 2013, vilket gör det möjligt att studera hur produktiviteten har utvecklats över tid. Granskningen kommer att täcka in så många som möjligt av de förmåner som handläggs vid LFC, och utföras med DEA-metoden. DEA står för data envelopment analysis och är en matematisk metod för att jämföra relativ effektivitet mellan olika enheter. Metoden är vanligt förekommande vid analys av offentlig verksamhet.

I granskningen kommer vidare att studeras vilka faktorer, om några, som samvarierar med de beräknade effektivitetstalen för LFC, det vill säga möjliga förklaringar till eventuella skillnader i effektivitet. Baserat på resultaten från DEA-modellen kommer även några LFC att väljas ut för en mer djupgående kvalitativ analys, för att i detalj försöka finna förklaringar till modellens resultat.

Rapport planeras till första kvartalet 2016.

¹ Dnr 2010-166.

AI-metodik för ökad effektivisering och kvalitetssäkring inom socialförsäkringssystemet

ISF genomför en studie av tillämpningen av avancerad AI²-metodik för att förbättra såväl rättssäkerhet som effektivitet inom socialförsäkringsadministrationen. Studien sker i samarbete med forskare från KTH och Stockholms universitet.

Parallellt med automatisering genomför Försäkringskassan utvecklingsinsatser för att i förebyggande syfte minimera risker för fel i handläggningen och för att så tidigt som möjligt kunna åtgärda fel om de ändå inträffar. Den forskning som bedrivs inom AI-metodik kan bidra till att förbättra den kunskap som finns. Det finns ett klart samband mellan att med digitala metoder verifiera försäkringsvillkor och att bedöma risker och felaktigheter. I en automatiserad process där artificiell intelligens är implementerad finns en potential i att förbättra kontrollverksamheten genom att fokusera på avvikelser i processen.

Studiens syfte är att visa hur AI-metodik kan användas dels för att öka spårbarhet från rättskällor till implementering i kod, dels för uppflaggning av ärenden för manuell handläggning eller kontroll. Tillämpningen görs inom socialförsäkringsadministrationen, men metoderna och resultaten kommer att kunna generaliseras till andra delar av förvaltningen.

En slutlig rapport planeras till första kvartalet 2017.

3.3 Felaktiga utbetalningar

Felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag

ISF fortsätter granskningsarbetet vad gäller felaktiga utbetalningar, kontrollverksamhet och kvalitet genom att bland annat starta ett projekt om bostadsbidrag.

När det gäller felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag kan de, som för andra förmåner, uppstå genom att fel görs antingen oavsiktligt eller oavsiktligt av de försäkrade eller Försäkringskassan. Dessutom kan underutnyttjandet vara förhållandevis stort och därmed utbetalningarna ”fel” i förhållande till det stöd förmånen är avsedd att vara.

² Artificiell intelligens.

Genom den speciella konstruktion som bostadsbidraget har med en slutreglering av hur stort bidraget ska vara, finns det även en annan typ av fel. Det är den differens som uppstår när det preliminära beloppet som beräknas utifrån en inkomstprognos ska jämföras med bostadsbidraget utifrån den faktiska inkomsten.

Konstruktionen med slutreglering kan påverka omfattningen av kontroller och fel i handläggningen. Likaså kan den tid som förflyter mellan beslut och slutavstämning bidra till överskuldssättning samtidigt som oro för detta kan bidra till underutnyttjande.

Avsikten är att granska några relevanta frågor på området och se vilka eventuella problem som finns.

Rapport planeras till första kvartalet 2016.

Intyget som dörröppnare till välfärden

ISF delfinansierar ett projekt som genomförs av Brottsförebyggande rådet (Brå). Syftet med projektet är att öka kunskapen om vissa centrala intygs betydelse för brott mot välfärdssystemen.

Falska intyg och identiteter används exempelvis för att få sjukpenning, ge sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomst eller felaktigt ge tillgång till flera olika system samtidigt. När ett intyg ”slinker igenom” en myndighets kontroll får det legitimitet i andra myndigheters system och ibland rättsverkan. Genom att projektet fokuserar det gemensamma – intyget – i stället för som brukligt, ett individuellt regelverk isolerat från helheten, är ambitionen att brottsförebyggande åtgärder på ett mer generellt plan ska kunna utvecklas.

Brottsförebyggande rådet planerar att publicera en rapport under våren 2015.

3.4 Internationellt

Tillämpning av lagvalsregler vid arbete inom EU

De senaste årens ökade globalisering och förändrade migrations- och rörlighetsmönster inom EU ställer nya krav på socialförsäkringen och samordningen av olika trygghetssystem. I förordning (EG) nr 883/2004 med implementeringsförordning (EG) nr 987/2009 finns bestämmelser om vilket lands sociala trygghetssystem som ska gälla för personer som på olika sätt har anknytning till flera länder. ISF har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera Försäkringskassans och Skatteverkets förfarande vid tillämpning av lagvalsbestämmelserna i artiklarna 12 (utsändning) och 13 (arbete i flera länder) i nämnda förordningar. Andra myndigheter vars verksamheter berörs ska belysas. I uppdraget ingår också att beskriva de svenska myndigheternas möjligheter till samarbete och kommunikation sinsemellan och i förhållande till myndigheter i andra medlemsstater. Ett intyg om vilket lands socialförsäkringstillhörighet en person ska omfattas av utfärdas av behörig institution och i Sverige är det Försäkringskassan. Skatteverket hanterar socialavgifter.

Syftet med studien är att lyfta fram områden där det finns utrymme för förbättrade nationella rutiner, förändrad nationell tillämpning av bestämmelserna i förordningen (EG) nr 883/2004 med implementeringsförordning (EG) nr 987/2009 och behov av ändringar i de nationella regelverken.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 oktober 2015.

4 Förmåner till barn, familj och personer med funktionsnedsättning

4.1 Barn och familjeförmåner

Att adoptera – en ekonomisk fråga?

Syftet med adoptionsbidraget när det infördes var att förhindra att ekonomiskt svaga grupper utestängs från möjligheten att adoptera och för att underlätta att adoptivbarn får syskon. När det fasta beloppet infördes 1997, täckte bidraget knappt 40 procent av den genomsnittliga totala adoptionskostnaden. Adoptionsbidraget blev dock inte kopplat till en årlig uppräknings och efter år 2001 har inga höjningar eller justeringar av bidraget gjorts. Samtidigt har kostnaderna för att adoptera ökat kraftigt under senare år. Dels på grund av ökade vårdkostnader för barnen i födelseländerna, dels på grund av ökad kontroll av adoptionsverksamheten och längre vistelsetider vid resan för att hämta barnet. Detta innebär att adoptionsbidraget idag endast täcker en mindre del av adoptionskostnaden. Trots förändringen i bidragets utformning kvarstår det ursprungliga syftet med bidraget än idag.

Syftet med denna granskning är att studera hur adoptivföräldrars socioekonomiska status har förändrats i takt med att adoptionsbidraget har urholkats.

Rapport planeras till tredje kvartalet 2015.

Kvalitet i beslut om tillfällig föräldrapenning och underhållsstöd

ISF har fått i uppdrag av regeringen att granska om beslutsunderlag och beslut avseende tillfällig föräldrapenning och underhållsstöd sker i enlighet med gällande regelverk och med fokus på enhetlighet, effektivitet och rättssäkerhet.

Här ingår även att undersöka på vilket sätt Försäkringskassan styr kvalitetsutvecklingen genom exempelvis uppföljning och kvalitets- och effektivitetshöjande insatser.

Uppdraget ska redovisas avseende underhållsstöd senast den 4 maj 2015 och avseende tillfällig föräldrapenning senast den 2 november 2015.

4.2 Tandvård

Högekostnadsskyddet

Syftet med delprojektet är att studera hur konsumtion av tandvård inom högekostnadsskyddet är associerat med inkomster. Högekostnadsskyddet (HKS) fungerar som en tandvårdsförsäkring, där individens tandvårdskostnader över ett visst belopp delvis täcks av det statliga tandvårdsstödet. I det första steget i högekostnadsskyddet täcks 50 procent av individens kostnader som överstiger 3000 kr och efter 15000 kr täcks 85 procent av individens kostnader. En individ som blivit berättigad till HKS betalar därför mindre för sin tandvård än en individ som inte är berättigad till HKS. Enligt ekonomisk teori konsumerar individer mer vård på marginalen när priset på vården minskar. Samtidigt visar tidigare studier att individer med högre inkomster i genomsnitt konsumerar mer vård. Den fråga som studeras i delprojektet är om individer med högre inkomster ökar sin konsumtion av tandvård mer när de blir berättigade till HKS jämfört med individer med lägre inkomster som är berättigade till HKS. För att besvara frågan används individdata om tandvårdskonsumtion, tandhälsa (kvarvarande och intakta tänder), inkomster, koppling till arbetsmarknaden samt andra demografiska variabler.

Rapport planeras till andra kvartalet 2015.

Tandvårdens inkomstelasticitet

Syftet med det sista delprojektet är att studera tandvårdens inkomstelasticitet. Enligt ekonomisk teori ökar tandvårdskonsumtionen när inkomsten ökar. Detta är dock svårt att studera empiriskt, bland annat eftersom personer med högre inkomster också har bättre hälsa (i genom snitt). Inom ramen för projektet finns dock tillgång till mycket detaljerade data på individnivå vilket gör det möjligt att skatta inkomstelasticiteter på ett mer trovärdigt sätt än vad som gjorts i tidigare studier.

Rapport planeras till andra kvartalet 2015.

4.3 Förmåner till personer med funktionsnedsättning

Uppföljning av nya regler för personlig assistans och assistansersättning

ISF har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och analysera effekterna av de ändringar i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och i socialförsäkringsbalken som trädde i kraft den 1 juli 2013.

I uppdraget ingår också att följa upp de åtgärder som Försäkringskassan vidtagit för att utveckla styrning och organisation i syfte att effektivisera handläggningen och kontrollen av ärenden inom assistansersättningen. ISF ska även följa Försäkringskassans arbete med att utveckla ett ändamålsenligt it-stöd för handläggning och kontroll av ärenden om assistansersättning.

Uppdraget ska delredovisas senast den 15 december 2015 och en slutlig redovisning ska lämnas senast den 15 december 2017.

Lagstiftning om assistansersättning

Med utgångspunkt från myndighetens tidigare granskningar ska ISF genomlys och konkretisera de problem som finns med nuvarande lagstiftning som berör assistansersättning. I analysen ska även en genomgång av relevanta domar och utredningar samt Försäkringskassans vägledning och rutiner göras. Analysen skall fokuseras på eventuella brister i nuvarande lagstiftning och dess tillämpning. Det kan exempelvis avse avsaknad av bestämmelser där sådana bedöms

nödvändiga, bestämmelser i socialförsäkringsbalken som tillämpas men inte är anpassade till denna förmån och bestämmelser som inte tillämpas. I uppdraget ska ISF ha kontakt med Försäkringskassan och andra som ISF bedömer kan bidra till att genomlysna lagstiftningen inom området.

ISF har sedan den 5 juni 2013 även regeringens uppdrag att följa upp nya regler för personlig assistans och assistansersättning³. ISF kan i lämpliga delar delredovisa uppdraget inom ramen för det nya uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2015.

³ Dnr S2013/4380/FST.

5 Ohälsorelaterade förmåner

Effekter av sjukfrånvaro

Trots att effekterna av sjukskrivning kan vara både omfattande och vittgående, är kunskapen om dess konsekvenser – såväl den medicinska, psykosociala som den ekonomiska – mycket begränsad. Syftet med studien är att analysera effekterna av att beviljas, och motta, ersättning från sjukförsäkringen jämfört med att inte beviljas, och därmed inte heller motta, ersättning. Effekterna ska analyseras avseende framtida inkomster, sjukfrånvaro och hälsa. I analysen ska effekterna av att beviljas sjukpenning respektive sjuk- och aktivitetsersättning analyseras separat. Ett delsyfte är också att studera effekterna av att beviljas ersättning på hel- och deltid separat.

Rapport planeras till andra kvartalet 2015.

Effekter av tidsgränserna i sjukförsäkringen

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera de långsiktiga effekterna av tidsgränser för prövning av rätten till sjukpenning vid 90 och 180 dagar som infördes i sjukförsäkringen den 1 juli 2008. Utvärderingen ska studera effekterna för sjukförsäkringen men även avse arbetsmarknads- och hälsoeffekter. Utvärderingen ska, för att studera om utflödet från sjukförsäkringen förändrats över tid, även analysera sannolikheten att lämna sjukförsäkringen vid samtliga tidsgränser.

Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2015. Uppdraget ska slutredovisas senast den 18 juni 2015.

Anställningsformer – när sjukförsäkring möter arbetsmarknad

En förändring på den svenska arbetsmarknaden under 2000-talet är att all fler personer har en tidsbegränsad anställning. Beroende på individens anställningsförhållande kan det skydd som sjukförsäkringen ger se olika ut. Rehabiliteringskedjans tidsgränser och bedömningsgrunder används i sin helhet på de som är tillsvidareanställda. Behovs- och timanställda omfattas inte alltid av rehabiliteringskedjan. Anställda vid behov och anställda per timme kan i sjukförsäkringen betraktas som antingen anställda eller som arbetslösa. Projektet har två syften, dels att analysera uttaget av sjukpenning och tillämpning av regelverket beroende på anställningsform, och vidare att undersöka hur skyddet för inkomstbortfall i sjukförsäkringen ser ut för individer beroende på anställningsform. Analyserna av uttaget och tillämpning begränsas till att avse kommun- och landstingsanställda. Anledningen till denna begränsning är att det för den sektorn finns tillgängliga registerdata med tillräcklig kvalitet. I studien undersöks om det finns skillnader mellan tillsvidareanställda och visstidsanställda i handläggningen hos Försäkringskassan och om visstidsanställda har ett högre eller lägre uttag av sjukpenning än tillsvidareanställda. Avseende skyddet i sjukförsäkringen kartläggs hur regelverket för den som har en allmän visstidsanställning utan avtalad arbetstid ser ut och om det är förutsägbart och transparent om personer med visstidsanställning i tillämpningen av sjukförsäkringen betraktas som arbetslösa eller anställda.

Rapport planeras till fjärde kvartalet 2015.

Vad innebar arbetsgivarens medfinansiering för sjukfrånvaron?

Den så kallade medfinansieringsreformen, som trädde i kraft 1 januari 2005 och som i praktiken kom att gälla fram till den 31 oktober 2006, innebar att arbetsgivarna hade ett särskilt medfinansieringsansvar på 15 procent av sjukpenningkostnaderna för anställda sjukskrivna på heltid. Intentionen med reformen var att skapa ekonomiska drivkrafter och göra det mer lönsamt för arbetsgivare att vidta åtgärder för att minska långa sjukskrivningar på heltid.

Syftet med studien är att undersöka hur den här förändringen av arbetsgivarans incitament för att undvika att ha anställda heltidssjukskrivna samvarierar med arbetstagarnas sjukfrånvaro på hel- och deltid, samt inflöde till sjukersättning.

Rapport planeras till andra kvartalet 2015.

Beslut om nekad sjukpenning fördelat på de försäkrades födelseland

ISF och Försäkringskassan har i tidigare granskningar och rapporter noterat att det finns skillnader i avslagsandelar mellan inrikes födda och utrikes födda inom olika socialförsäkringsförmåner. Dessa studier har konstaterat att det finns skillnader i men har inte kunnat förklara vad skillnaderna beror på. ISF genomförde en förstudie under hösten 2014 av hur avslagsandelarna ser ut för inrikes födda och försäkrade födda i olika regioner i världen. Analysen visar att det är betydligt större risk att få avslag på ansökan om sjukpenning för försäkrade födda i vissa regioner i världen. Faktorer som huvuddiagnos, utbildning, sektor, yrke, ålder, kön, län, inkomst och längden på läkarintyget kunde inte förklara skillnaderna i avslagsandelar. ISF avser att genomföra en fördjupad studie som syftar till att undersöka om det finns individfaktorer, strukturella faktorer samt om det finns skillnader i Försäkringskassans handläggning och beslutsunderlag som kan förklara varför andelen avslag på ansökan om sjukpenning skiljer sig mellan inrikes- och utrikes födda.

Rapport planeras till andra kvartalet 2016.

Effekter av fördjupad handläggning

Handläggaren har en nyckelposition i sjukskrivningsprocessen i egen- skap av vara den som både bedömer individens rätt till ersättning och behov av rehabilitering och samordning. Handläggarens roll är således kontrollerande och stödjande på samma gång. Då det är i mötet mellan handläggare och individ som policy blir verklighet är det viktigt att förstå handläggningens betydelse i sjukförsäkringen för att kunna tolka utfallet av en förd politik.

2006-2008 genomfördes en särskild verksamhet inom Försäkringskassans handläggning av långtidssjukskrivna. Verksamheten bestod av en fördjupad handläggning och bedömning samt planering av åtgärder för dem som hade varit sjukskrivna 2 år eller längre. Inom ramen för denna verksamhet genomfördes ett experiment 2008 där individer som var kvalificerade för den särskilda handläggningen slumpades till antingen fördjupad eller ordinarie handläggning. Detta experiment gör det möjligt att utvärdera effekterna av en fördjupad handläggning.

Syftet med studien är att analysera effekterna av att ha fått en fördjupad handläggning hos Försäkringskassan i förhållande till att ha

erhållit ordinarie handläggning. Effekterna som primärt ska studeras avser sjukskrivning, hälsa och inkomst samt förekomst av samverkan och sjukersättning.

Rapporten planeras till tredje kvartalet 2015.

Samspelet mellan den offentliga sjukförsäkringen och den kollektivavtalade sjukförsäkringen

Utöver den offentliga sjukförsäkringen har nio av tio anställda ett kompletterande försäkringsskydd genom kollektivavtal. Syftet med studien är att belysa samspelet mellan den offentliga och den kollektivavtalade sjukförsäkringen och därmed ge en sammanhållen bild av individers totala försäkringsskydd vid sjukdom. Försäkringsskyddet studeras för olika grupper i samhället, inkomstgrupper inom dessa samt utveckling över tid (1982-2014). Särskilt fokus ligger på systemets institutionella utveckling och möjliga implikationer av detta.

Rapport planeras till andra kvartalet 2015.

Granskning av aktivitetsförmågeutredningar

ISF ska granska Försäkringskassans arbete med aktivitetsförmågeutredningar (AFU). ISF ska granska hur metoden med AFU tillgodoser kravet på en individuell prövning i varje enskilt ärende och att metoden är förenlig med bestämmelserna i 27 kap. 48 § socialförsäkringsbalken, dvs. vid en bedömning mot sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Särskilt ska det referensmaterial som Försäkringskassan tagit fram beträffande olika yrken beaktas.

Utöver detta ska ISF även analysera om metoden tar hänsyn till eventuella skillnader mellan kvinnor och män.

Uppdragets första del ska redovisas senast den 10 augusti 2015 . Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2016.

Försäkringskassans tillämpning av varaktighetskravet i ansökan om arbetsskadelivränta

Innan förändringarna i reglerna för sjukersättning fanns ett harmoniserat förfaringsätt i Försäkringskassans handläggning vid prövningen av om arbetsförmågan var varaktigt nedsatt i ärenden om tidsbegränsad sjukersättning och arbetsskadelivränta. Eftersom varaktighetskravet då var detsamma för båda dessa förmåner, var det möjligt för

Försäkringskassan att vid prövningen av rätten till arbetsskadelivränta stödja sig på bedömningen av om arbetsförmågan var nedsatt i minst ett år i sjukersättningsärendet och även använda läkarutlåtanden som använts vid prövningen av rätten till sjukersättning. Sedan juli 2008 gäller dock för rätt till sjukersättning att arbetsförmågan ska vara stadigvarande nedsatt. Därmed är det inte längre möjligt för Försäkringskassan att stödja sig på bedömningen av varaktigheten av arbetsförmågenedsättningen i sjukersättningsärendet när varaktigheten ska bedömas i arbetsskadeärendet. Denna granskning har för avsikt att undersöka om bedömningen av varaktigheten i nedsättningen av förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete i arbetsskadeärenden är fristående från den bedömning som görs av arbetsförmågan inom sjukförsäkringen.

Rapport planeras till andra kvartalet 2015.

Läkares sjukskrivning av kvinnor och män

Från och med den sjunde dagen efter sjukperiodens första dag ska nedsättningen av arbetsförmågan på grund av sjukdom styrkas med ett läkarintyg. I läkarintyget ska hälso- och sjukvården dokumentera sjukdomsdiagnoser, funktionstillstånd och uppgivna arbetskrav. Intyget ska också innehålla läkarens bedömning av hur länge och till vilken grad sjukdomen bedöms påverka arbetsförmågan. Informationen i läkarintyget ligger till grund för Försäkringskassans beslut om rätt till sjukpenning.

I en tidigare ISF granskning⁴ framkom bland annat att läkare sjukskriver män längre tid än kvinnor i det första läkarintyget. Skillnaden kvarstod även när hänsyn tagits till skillnader i bakomliggande faktorer, exempelvis huvuddiagnos och yrke, som kan ha betydelse för den initiala sjukskrivningstiden. Skillnaden var dessutom tydlig i nästan samtliga diagnoskapitel.

Det övergripande syftet med den här granskningen är att öka kunskapen om bakomliggande faktorer som kan bidra till skillnader i sjukfrånvaro mellan kvinnor och män och undersöka om det kan finnas belägg för att det förekommer medicinskt omotiverade skillnader i sjukskrivningstid.

Rapport planeras till första kvartalet 2016.

⁴ ISF Rapport 2014:5 *Läkarintygens betydelse för sjukfrånvaron - en registerstudie av till Försäkringskassan inkomna läkarintyg.*

6 Pensioner och ekonomisk trygghet vid ålderdom

Pensionsprognoser och pensionsutfall

Pensionsspararna ska enligt Pensionsmyndighetens instruktion ges en samlad bild av hela pensionen samt informeras om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek och hur stor pensionen kan antas bli. Pensionsprognosen i det orange kuvertet uppfyller till viss del det kravet. Troligen är det bara med hjälp av den här typen av prognoser som enskilda kan få en uppfattning om hur stor pension de kan förvänta sig att få i framtiden. Möjligtvis är prognosen det viktigaste underlaget för enskildas beslut om sparande och anpassning inför framtiden som pensionär. Prognoser är behäftade med stor osäkerhet och ju längre tidshorisont en prognos har, desto större blir osäkerheten kring den. Unga kan riskera att överreagera på en pensionsprognos genom exempelvis ett överdrivet pensionssparande, medan äldre kan riskera att reagera för sent. Det kan också finnas en risk att prognoser på ett systematiskt sätt under- eller överskattar den framtida pensionen.

Syftet med projektet är att undersöka hur väl pensionsprognoserna stämmer överens med pensionsutfallen och om det finns (1) en variation mellan personer födda samma år med avseende på olika bakgrundsfaktorer, (2) en variation över prognoser givna vid olika åldrar och (3) en variation mellan personer födda olika år. Ytterst är syftet att undersöka i vilken utsträckning prognosen är meningsfull för pensionsspararnas möjlighet att i god tid planera inför sin pension.

Rapport planeras till tredje kvartalet 2015.

Inkomstmått för ålderspension

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera om inkomstmåttet för ålderspension enligt nuvarande definition är ett bra mått på genomsnittsinkomst enligt de intentioner som fanns när detta mått konstruerades. I uppdraget ingår även att analysera om det finns problem med måttets nuvarande konstruktion samt att undersöka om det finns alternativa definitioner som bättre speglar genomsnittsinkomsten.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 februari 2016.

Effekter av uttag av tidsbegränsade tjänstepensioner

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utreda hur de tidsbegränsade uttagen av tjänstepensioner används. Främst ska en kartläggning göras av vilka personer det är som gör sådana uttag, hur stor del som tas ut tidsbegränsat och hur uttagsmönstren har utvecklats över tid. Med utgångspunkt i uttagsbeskrivningen ska en analys göras av vilka konsekvenserna blir främst vad gäller pensionärernas ekonomi, för pensionsbeteenden och för statens budget till följd av påverkan på socialförsäkringsförmåner och skatter. Redovisning och analys ska så långt möjligt vara könsuppdelad.

En första redovisning av uppdraget ska lämnas senast den 30 juni 2015. Denna redovisning ska även innehålla en plan för genomförande av återstående delar av uppdraget. När den första redovisningen har inkommit, beslutar regeringen om tidpunkt för slutredovisningen.

7 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 en kategori.

<i>Systemtillsyn</i>		<i>Effektivitetsgranskning</i>	
<i>Rättssäkerhet</i>	<i>Träffsäkerhet</i>	<i>Administrativ effektivitet</i>	<i>Effektutvärdering</i>
Lagstiftning om assistansersättning	Lagstiftning om assistansersättning	Lagstiftning om assistansersättning	Effekter av sjukfrånvaro
Kvalitet i beslut om tillfällig föräldrapenning och underhållsstöd	Försäkringsmedicinska bedömningar i FK	Styrning i FK och dess konsekvenser för verksamheten	Vad innebar arbetsgivarens medfinansiering för sjukfrånvaron?
FK:s tillämpning av varaktighetskravet i ansökan om arbetsskadelivränta	Anställningsformer – när sjukförsäkring möter arbetsmarknad	AI-metodik för ökad effektivisering och kvalitetssäkring inom socialförsäkrings-systemet	Samspelet mellan den offentliga sjukförsäkringen och den kollektivavtalade sjukförsäkringen
Uppföljning av nya regler för personlig assistans och assistansersättning	Felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag	Effektiviteten i socialförsäkrings-administrationen	Uppföljning av nya regler för personlig assistans och assistansersättning
Anställningsformer – när sjukförsäkring möter arbetsmarknad		FK:s effektivitet och produktivitet (DEA-metoden)	Effekter av tidsgränserna i sjukförsäkringen
Beslut om nekad sjukpenning fördelat på de försäkrades födelseland		Effektiviseringsmöjligheter i FK:s verksamhet	Effekter av uttag av tidsbegränsade tjänstepensioner
Nollklassning sjukpenninggrundande inkomst		Pensionsprognoser och pensionsutfall	Effekter av fördjupad handläggning
Aktivitetsförmågeutredningar		Inkomstmått för ålderspension	Att adoptera – en ekonomisk fråga?

Läkares sjukskrivning
av kvinnor och män

Tillämpning av
lagvalsregler vid
arbete inom EU

Högkostnadsskyddet

Tandvårdens
inkomstelasticitet
