

isf

INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Granskningsplan 2016

Dnr 2016-0008

isf

Granskningsplan 2016

Dnr 2016-0008

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2016

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rätts-säkerheten 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.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2016

ISBN: 978-91-88098-19-1

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
1 Utgångspunkter för ISF:s tillsyn och granskning.....	9
1.1 Myndighetens uppdrag	9
Rättssäkerhet	10
Effektivitet	10
Administrativ effektivitet.....	10
Effekter i samhället.....	11
1.2 Granskning av rättssäkerhet och effektivitet bedrivs samlat	11
2 Inriktningen av verksamheten under 2016	13
Särskilda fokusområden.....	14
Myndigheternas användning av bedömnings- utrymmet.....	14
Myndigheternas arbete med kontroller	15
Samspelet mellan socialförsäkringen och en förändrad arbetsmarknad	16
3 Övergripande granskningar	19
3.1 Pågående granskningar	19
Sjukpenninggrundande inkomst – vilka blir noll- klassade och varför?	19
Bedömningsutrymme.....	20
Effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen	20
Försäkringskassans effektivitet och produktivitet – en tillämpning av DEA-metoden	21
Hur prioriterar Försäkringskassan utvecklingen av sin verksamhet?.....	21

3.2	Planerade granskningar	22
	Informationsgivning vid gränsöverskridande situationer	22
	Försäkringskassans processföring	22
4	Förmåner till barn och familjer	25
4.1	Pågående granskningar	25
	Kontroller inom bostadsbidrag	25
	Att adoptera – en ekonomisk fråga?	25
	Höjd grundnivå i föräldrapenningen – har barnafödande och föräldrapeninguttag förändrats?	26
4.2	Planerade granskningar	27
	Underhållsstöd i utlandsärenden	27
	Delat barnbidrag	27
	Bostadsbidragets påverkan på uttag av sjukpenning och tillfällig föräldrapenning	28
	Påverkas föräldrars ställning på arbetsmarknaden av förändringar i föräldrapenningens grundnivå?	28
5	Förmåner till personer med funktionsnedsättning	31
5.1	Pågående granskningar	31
	Uppföljning av nya regler för personlig assistans och assistansersättning	31
5.2	Planerade granskningar	32
	Sjukvårdande insatser och personlig assistans	32
	Assistans i den dagliga livsföringen – en internationell jämförelse av stöd riktade till personer med funktionsnedsättning	32
6	Tandvårdsförmåner	33
6.1	Pågående granskningar	33
	Högekostnadsskyddet i tandvårdsförsäkringen	33
	Tandvårdens inkomstelasticitet	34
6.2	Planerade granskningar	34
	Tandvård för unga vuxna	34
7	Ohälsorelaterade förmåner	35
7.1	Pågående granskningar	35

Beslut om nekad sjukpenning fördelat på de försäkrades födelseland	35
Granskning av aktivitetsförmågeutredningar.....	36
Vad betyder handläggarskapet för sjukförsäkringen?	36
Effekter av sjukfrånvaro	37
Samspelet mellan den offentliga sjukförsäkringen och den kollektivavtalade sjukförsäkringen	37
Anställningsformer – när sjukförsäkring möter arbetsmarknad.....	37
Läkares sjukskrivning av kvinnor och män	38
7.2 Planerade granskningar	39
Aktivitetsersättning.....	39
Förenklat läkarintyg vid sjukskrivning	39
8 Pensioner och pensionsrelaterade förmåner	41
8.1 Pågående granskningar	41
Effekter av uttag av tidsbegränsade tjänstepensioner	41
Inkomstmått för ålderspension	42
8.2 Planerade granskningar.....	42
Skillnader och spridning i pensionsutfall för kvinnor och män	42
9 Sammanställning.....	43

Generaldirektörens förord

I denna granskningsplan presenterar Inspektionen för socialförsäringen (ISF) de tillsyns- och granskningsinsatser som myndigheten avser att genomföra under verksamhetsåret 2016. I enlighet med myndighetens instruktion redovisas den huvudsakliga inriktningen som myndighetens tillsyn och granskning kommer att ha under året i planen. I granskningsplanen finns både aktiviteter som löper sedan föregående år och sådana som bedöms komma att sättas igång under 2016. Rapportering av de beskrivna aktiviteterna kommer i vissa fall göras under 2016, men i andra fall senare.

Inledningsvis presenteras utgångspunkterna för myndighetens tillsyn och granskning i kapitel 1. Därefter följer en beskrivning av verksamhetens inriktning under 2016 kapitel 2. I kapitel 3–8 presenteras pågående och kommande granskningar inom olika förmånsområden. Slutligen finns som orientering en sammanställning av samtliga tillsyns- och granskningsinsatser indelade i kategorierna rättssäkerhet och effektivitet i kapitel 9.

Stockholm i januari 2016

Catarina Eklundh Ahlgren
Vikarierande generaldirektör

1 Utgångspunkter för ISF:s tillsyn och granskning

1.1 Myndighetens uppdrag

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.

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

Med *effektivitetsgranskning* avses enligt 1 § i instruktionen granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Med någon förenkling kan man säga att systemtillsyn i huvudsak är inriktad på rättssäkerhet, medan effektivitetsgranskning fokuserar på effektiviteten hos den granskade verksamheten.

Rättssäkerhet

Rättssäkerhet är ett komplext begrepp som rymmer flera olika dimensioner. Centralt för rättssäkerheten är att de beslut som fattas är både materiellt och formellt riktiga. För att ett beslut ska kunna bli materiellt riktigt krävs att det finns tillräckligt klara och tydliga regler och att dessa regler tillämpas på ett korrekt sätt och på sakliga grunder utan hänsyn till några ovidkommande faktorer. I ett rättssäkert system måste det vara möjligt för den enskilde att förutse vilket beslut som kommer att fattas. Det är också väsentligt att lika fall bedöms lika. Den formella rättssäkerheten rör framför allt förfarandet vid handläggning och beslutsfattande och syftar främst till att den enskilda ska ges möjlighet att ta tillvara sina intressen. Den enskilde måste till exempel få möjlighet att föra fram sina argument i saken. Minst lika viktigt är att den enskilde får insyn i vilket underlag som har tillförts ärendet från någon annan än hen själv, liksom att myndigheten motiverar sitt beslut på ett tydligt och begripligt sätt så att den enskilde förstår hur myndigheten har resonerat och kan ta ställning till om hen har anledning att överklaga beslutet.

Effektivitet

Effektivitet kan delas upp i två kategorier – administrativ effektivitet och effektivitet som ett mått på effekter i samhället av regelverket och myndigheternas agerande.

Administrativ effektivitet

Typiska frågor som rör den administrativa effektiviteten i en verksamhet är hur man uppnår målen med verksamheten, vad en viss förmån kostar att administrera, om hantering och kostnader skiljer sig mellan olika kontor inom en myndighet och om de administrativa kostnaderna kan minskas utan att kvaliteten blir lidande. Hur långa handläggningstiderna är, hur ärendehantering inom den ansvariga myndigheten är organiserad eller hur beslutsstödet för handläggarna är utformat kan påverka den administrativa effektiviteten, liksom hur myndigheternas arbete med kontroller för att förhindra felaktiga utbetalningar är utformat. Också vissa kvalitetsaspekter som har betydelse för rättssäkerheten, som exempelvis lagenlighet och likformighet,

måste ofta beaktas vid granskningar av den administrativa effektiviteten för att säkerställa att en kostnadsminskning inte sker på bekostnad av sänkt kvalitet i handläggning eller beslut.

Effekter i samhället

En annan väsentlig effektivitetsaspekt är socialförsäkringssystemens effektivitet i relation till det offentliga åtagandet, sådant det har definierats i de politiska beslut som ligger till grund för förmånssystemen. Detta åtagande avser de effekter som uppnås när socialförsäkringsförmåner och andra åtgärder når olika kategorier av mottagare, som till exempel barnfamiljer, personer med funktionsnedsättning och långtidssjukskrivna. En viss förmån kan både handläggas administrativt effektivt och vara träffsäker men ändå brista i effektivitet genom att de politiska mål som förmånen är tänkt att åstadkomma inte uppnås. Definitionen av effektivitetsgranskning i ISF:s instruktion tar sin utgångspunkt i det offentliga åtagandet och utvärderingar av vilka effekter – såväl avsedda som inte avsedda – vidtagna åtgärder eller avsaknaden av åtgärder har, är därför en viktig del i ISF:s granskning.

1.2 Granskning av rättssäkerhet och effektivitet bedrivs samlat

Rättssäkerhetsfrågor och olika effektivitetsaspekter har ofta nära beröringspunkter och är i praktiken ofta svåra att separera. För att en verksamhet ska anses vara administrativt effektiv krävs till exempel att handläggningen håller en hög kvalitet. Ett av de främsta måtten på kvaliteten i handläggningen är just om den är rättssäker. Omvänt kan rättssäkerheten påverkas av den administrativa effektiviteten, exempelvis kan en handläggning som är ineffektiv i så måtto att den leder till långa handläggningstider inverka negativt på rättssäkerheten. Även myndigheternas arbete för att motverka felaktiga utbetalningar har både rättssäkerhets- och effektivitetsaspekter. Att de ansvariga myndigheterna på socialförsäkringsområdet säkerställer att förmåner betalas ut med rätt belopp till de mottagare som har rätt till dem är en rättssäkerhetsfråga. Men i myndigheternas uppdrag ligger också att de ska se till att använda handläggningsrutiner och inrätta kontroller av olika slag som leder till väl avvägda och använda administrativa resurser. I praktiken granskas därför rättssäkerhetsfrågor och frågor

som rör den administrativa effektiviteten ofta tillsammans. I stor utsträckning används också samma metoder vid granskningar av rätts-säkerhet och administrativ effektivitet – framförallt genomgångar av författningar och styrande dokument, intervjuer samt granskningar av ärendeakter.

Det finns beröringspunkter även mellan rättsäkerhet och effektivitet i form av effekter av den förda politiken för samhället och medborgarna. Tolkningen av om beslut är materiellt riktiga görs med utgångspunkt från lagstiftarens intentioner, vilket innebär att frågan om huruvida reglerna och hur de tolkas leder till avsedda effekter både handlar om effektivitet och om rättssäkerhet. Genom att exempelvis genomföra effektutvärderingar i samspel med granskningar inriktade på rättssäkerhet och administrativ effektivitet blir det också möjligt att undersöka de bakomliggande orsakerna till att avsedda effekter som lagstiftaren eller ansvariga myndigheter velat åstadkomma inte uppnås. Det kan till exempel handla om att undersöka om det finns brister i förmånssystemets utformning, omvärldsförändringar, samverkan med andra system som påverkar mottagarnas incitament eller brister i implementeringen.

Sammanfattningsvis har det ett stort värde att rättssäkerhets- och effektivitetsfrågor kan granskas samlat. Granskningar av rätts-säkerhetsfrågor kan också ge uppslag till granskningar av effektivitetsfrågor och vice versa.

Flera av de tillsyns- och granskningsinsatser som presenteras i kapitel 3–8 har inslag av såväl rättssäkerhets- som effektivitetsaspekter.

2 Inriktningen av verksamheten under 2016

Några av de tillsyns- och granskningsinsatser som redovisas i denna granskningsplan är regeringsuppdrag som löper sedan tidigare år och ytterligare sex regeringsuppdrag har tillkommit i myndighetens regleringsbrev för 2016. Flertalet av ISF:s granskningar är dock egeninitierade.

Vid urvalet av egeninitierade tillsyns- och granskningsinsatser utgår ISF främst från vikt och relevans. Frågor kan bedömas som viktiga ur en rad olika synvinklar. En granskning kan vara viktig att genomföra ur ett rättssäkerhetsperspektiv, till exempel för att kontrollera att rättstillämpningen på ett visst område är likformig och lagenlig. En granskning kan också vara motiverad ur ett ekonomiskt perspektiv, till exempel för att den berör stora förmånssystem, för att resurser som använts inte gett avsedd effekt eller att felaktigheter i handläggningen ger upphov till kostnader. Andra frågor kan vara viktiga för att de påverkar tilltron till socialförsäkringen eller socialförsäkringsadministrationen eller för att de är principiellt viktiga. Kravet på relevans tar främst sikte på att resultatet av tillsyns- eller granskningsinsatsen ska kunna bidra till att utveckla administrationen, regelverket eller det allmänna kunskapsläget inom socialförsäkringsområdet.

Ambitionen är att ISF:s granskning och tillsyn ska täcka in hela socialförsäkringsområdet och även gränsområdena mot socialförsäkringsområdet, samverkansaktiviteter och annat som är av betydelse för hur socialförsäkringen fungerar. ISF har ett brett mandat, vilket innebär att det inte finns någon möjlighet att under ett enskilt år täcka hela ansvarsområdet. Vid urvalet av egeninitierade insatser tas därför hänsyn till att myndigheten på längre sikt ska kunna granska flertalet

områden och förmåner inom socialförsäkringsområdet med viss regelbundenhet, parallellt med ambitionen att granska det som för närvarande är mest adekvat att granska.

Särskilda fokusområden

Inför framtagandet av 2015 års granskningsplan identifierades tre fokusområden där ISF bedömde att det var särskilt angeläget att initiera granskningar under året:

- Myndigheternas användning av det bedömningsutrymme som ofta finns i lagstiftningen.
- Myndigheternas arbete med kontroller.
- Samspelet mellan socialförsäkringen och en förändrad arbetsmarknad.

Dessa fokusområden gäller fortsatt även under 2016.

Myndigheternas användning av bedömningsutrymmet

Inom socialförsäkringsområdet är det vanligt att lagstiftningen är mer eller mindre oprecis och lämnar ett visst utrymme för den beslutsfattande myndigheten att göra en bedömning i det enskilda fallet. ISF har i en rad tidigare granskningar konstaterat att det finns stora variationer när det gäller vilken andel av de enskilda som ansökt om en förmån som också beviljas förmånen, både mellan olika delar av landet och över tid. I vissa fall kan sådana variationer bero på skillnader i sammansättningen av de sökande, att lagstiftningen har ändrats eller att det har kommit nya vägledande avgöranden från domstolarna som påverkar hur stort bedömningsutrymme det finns i det enskilda fallet. Det är dock långt ifrån alltid som variationer i hur stor andel av de sökande som beviljas en förmån går att förklara med hjälp av sådana faktorer. Förklaringen skulle då kunna stå att söka i interna faktorer hos den beslutsfattande myndigheten, till exempel hur den styr handläggningen, vilka utredningsåtgärder som handläggarna i praktiken ges möjlighet att vidta och handläggarnas arbetsbörda. Denna typ av faktorer styr vilket handlingsutrymme som handläggarna har i praktiken och kan variera både mellan olika kontor och över tid.

ISF har berört frågor om hur myndigheterna använder sig av bedömningsutrymmet i lagstiftningen i ett antal tidigare granskningar, men utan att på djupet undersöka hur bedömningsutrymmet används eller hur handläggarnas handlingsutrymme påverkar rättstillämpningen. Under 2015 har ISF emellertid inlett en förstudie för att klargöra begreppsbildningen på området och utveckla lämpliga metoder för att kunna studera hur de som fattar beslut vid myndigheterna på socialförsäkringsområdet använder det bedömningsutrymme som lagstiftaren överlåtit till dem (se *Bedömningsutrymme* under avsnitt 3.1 nedan). I ett första skede kommer fokus att ligga på Försäkringskassans hantering av några enskilda förmåner.

Flera av de tillsyns- och granskningsinsatser som redovisas i denna granskningsplan berör frågor om myndigheternas användning av bedömningsutrymmet (se *Sjukpenninggrundande inkomst – vilka blir nollklassade och varför?* under avsnitt 3.1, *Underhållsstöd i utlandsärenden* under avsnitt 4.2, *Sjukvårdande insatser och personlig assistans* under avsnitt 5.2, *Beslut om nekad sjukpenning fördelat på de försäkrades födelseland*, *Granskning av aktivitetsförmågeutredningar*, *Vad betyder handläggarskapet för sjukförsäkringen?* under avsnitt 7.1 och *Aktivitetsersättning* under avsnitt 7.2).

Myndigheternas arbete med kontroller

Myndigheterna på socialförsäkringsområdet ska betala ut socialförsäkringsförmåner till dem som är berättigade till förmånerna. Med uppgiften följer ett ansvar för att se till att förmåner inte betalas ut med för höga eller låga belopp eller till personer som inte är berättigade till dem. Tidigare uppgifter från den så kallade FUT-delegationen visade att felaktiga utbetalningar av förmåner uppgick till mycket stora belopp. Såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten har vidtagit en rad åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar. Vissa åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar bygger på kontroll före utbetalningar och andra på kontroll efter. Båda dessa typer av kontroller behövs, men en avvägning dem emellan kräver en noggrann analys. Resurserna för kontroller är begränsade och det är viktigt att de kontroller som prioriteras är så effektiva som möjligt. Om kontrollerna fångar rätt ärenden och är effektiva kan det innebära stora besparingar för statens utgifter för socialförsäkringen. Att myndigheterna kan förhindra att förmåner betalas ut felaktigt är också viktigt för förtroendet för socialförsäkringen.

ISF har i ett antal tidigare tillsyns- och granskningsinsatser granskat kontroller både i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet, men då ofta som en del i bredare granskningar, och området kommer att vara prioriterat även under 2016. Under 2015 inledde ISF en granskning som särskilt fokuserar på Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar på ett förmånsområde, nämligen bostadsbidrag (se *Kontroller inom bostadsbidrag* under avsnitt 4.1). Denna granskning kommer att fortsätta under 2016 och rapporteras under våren.

Samspelet mellan socialförsäkringen och en förändrad arbetsmarknad

Beroende på vilka anställningsförhållanden som den enskilde har kan det skydd som socialförsäkringen ger se olika ut. Inom sjukförsäkringen gäller till exempel rehabiliteringskedjans tidsgränser och bedömningsgrunder i sin helhet för tillsvidareanställda, medan anställda vid behov eller per timme i vissa fall kan betraktas som arbetslösa, och för denna grupp är rehabiliteringskedjans regler inte tillämpliga. Anställningsformen kan också påverka vilket rehabiliteringsansvar som arbetsgivaren har.

Det är angeläget att undersöka hur socialförsäkringen fungerar i samspel med arbetsmarknaden som den ser ut i dag. ISF har tidigare granskat egenföretagares nyttjande av sjukförsäkringen och av tillfällig föräldrapenning med särskilt fokus på skillnader i nyttjande och villkor mellan företagare med olika företagsformer och vald karenstid i sjukförsäkringen. Under 2015 publicerades även en kunskapsöversikt över socialförsäkringen, arbetsmarknadsstatus och barnafödande. Vidare inledde ISF under 2015 en granskning av hur sjukförsäkringen fungerar för personer med behovs- eller timanställning (se *Anställningsformer – när sjukförsäkring möter arbetsmarknad* under avsnitt 7.1). Granskningen kommer att fortsätta under 2016 och rapporteras under våren. Under 2016 kommer ISF också att arbeta med att belysa vilket rehabiliteringsansvar arbetsgivare har, både i Sverige och i några andra länder, både för dem som är anställda tillsvidare och för visstidsanställda. Slutligen kommer ISF under året att publicera en rapport som syftar till att öka kunskapen om gruppen som får ersättning på grundnivå i föräldraförsäkringen och ta reda på om den höjda ersättningen har påverkat benägenheten att få barn bland dem med

inkomster under föräldraförsäkringens kvalifikationsgräns för att få inkomstrelaterad ersättning (se *Höjd grundnivå i föräldrapenningen – har barnafödande och föräldrapeninguttag förändrats?* i avsnitt 4.1).

3 Övergripande granskningar

Med övergripande granskningar avses granskningar som omfattar flera förmånsområden eller som inte handlar om ett visst förmånsområde.

3.1 Pågående granskningar

Sjukpenninggrundande inkomst – vilka blir nollklassade och varför?

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 rätts-säkra.

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.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2016.

Bedömningsutrymme

Socialförsäkringslagstiftningen är i viss utsträckning oprecis för att göra det möjligt att beakta omständigheterna i enskilda fall så att beslut som fattas överensstämmer med intentionerna med den aktuella förmånen. Andra skäl till att reglerna är oprecisa kan exempelvis vara att lagstiftningen ska kunna bibehållas över tid eller att begrepp ska kunna definieras av sakområdesexpertis.

Hur Försäkringskassan använder det bedömningsutrymme som lagstiftaren har lämnat påverkar såväl statens utgifter som rättssäkerheten för enskilda försäkrade.

Den förstudie som genomförs ska diskutera användbara begrepp inom området och ge mer kunskap om lämpliga metoder för att i en huvudstudie sedan studera hur de som fattar beslut vid Försäkringskassan använder det bedömningsutrymme som lagstiftaren överlåtit till dem. Förstudien kan också komma att ge kunskap om hur lagstiftningens utformning påverkar Försäkringskassans möjlighet att styra tillämpningen.

Förstudien är egeninitierad. Publicering av förstudien planeras till andra kvartalet 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 försäkrade bemöts på ett bra sätt.

Tidigare har två rapporter publicerats som behandlat hur effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen har utvecklats på lång sikt (ISF Rapport 2010:9 och 2011:20). Därutöver har årliga skrivelser lämnats under våren sedan 2012 som beskrivit utvecklingen av Försäkringskassans administrativa effektivitet under det senaste året.

En granskning har nu 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.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till första kvartalet 2016.

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 utförs 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 täcker in så många som möjligt av de förmåner som handläggs vid LFC, och utförs 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 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 har även några LFC valts ut för en mer djupgående kvalitativ analys, för att i detalj försöka finna förklaringar till modellens resultat.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till fjärde kvartalet 2016.

Hur prioriterar Försäkringskassan utvecklingen av sin verksamhet?

ISF har i en rad tidigare rapporter uppmärksammat förhållanden som om de åtgärdades skulle kunna minska mängden felaktiga beslut och utbetalningar. Att inte åtgärda fel och brister ger även kostnader i verksamheten.

Försäkringskassan är en utvecklingsintensiv organisation som satsar flera hundra miljoner kronor varje år på att utveckla verksamheten, vilket ofta innefattar omfattande it-inslag.

Granskningen syftar till att undersöka hur Försäkringskassan organiserar, styr och prioriterar bland inre och yttre krav på utveckling. Här ingår bland annat att studera hur Försäkringskassans centrala funktioner arbetar med att prioritera och realisera de inre krav som ställs på utveckling av verksamheten och de yttre krav som kan ställas på myndigheten från riksdag och regering.

Granskningen ska bland annat bidra till att ge en övergripande bild av Försäkringskassans utvecklingsverksamhet och hur myndigheten tar hand om utvecklingsförslag samt hur myndigheten prioriterar utvecklingsarbetet inom och mellan förmåner på både kort och lång sikt.

Granskningen är egeninitierad. En första rapport planeras till andra kvartalet 2016 och en andra rapport till första kvartalet 2017.

3.2 Planerade granskningar

Informationsgivning vid gränsöverskridande situationer

ISF har fått i uppdrag av regeringen att granska svenska myndigheters informationsgivning vad gäller tillämpningen av nationell lagstiftning och unionslagstiftning inom socialförsäkringsområdet vid gränsöverskridande situationer. Granskningen ska framför allt avse informationsgivning gentemot enskilda individer, men också till myndigheter och arbetsgivare, både inom Sverige och i andra länder. I uppdraget ingår även att belysa de åtaganden som Sverige och svenska myndigheterna har vad gäller att tillhandahålla tillräcklig och korrekt information samt att påvisa eventuella brister i dessa avseenden.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2017.

Försäkringskassans processföring

Försäkringskassans processföringsverksamhet har till uppgift att föra Försäkringskassans talan i förvaltningsdomstol. Det innebär dels att svara i mål där de enskilda överklagar Försäkringskassans beslut till förvaltningsdomstol, dels att överklaga domar från förvaltningsrätt och kammarrätt som går Försäkringskassan emot. Processföringsverksamheten är organiserad i fyra processjuridiska enheter placerade

i Stockholm, Sundsvall, Malmö och Göteborg. Enheterna för processerna i förvaltningsrätt och kammarrätt inom sitt geografiska upptagningsområde.

I arbetet med ISF:s granskning *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna* (ISF Rapport 2014:18) fann ISF indikationer på att Försäkringskassan överklagar en allt mindre andel av förvaltningsrätternas domar och att detta skulle kunna bero på förändrad styrning. Det framkom även exempel på situationer när Försäkringskassans processföring fungerar mindre bra. En annan fråga som väcktes är om de fyra processförarenheterna arbetar på samma sätt och gör enhetliga bedömningar. Detta är intressant inte minst mot bakgrund av att processförarenheterna arbetar med ärenden från olika förvaltningsrätter och att andelen ändrade beslut skiljer sig mycket mellan förvaltningsrätterna.

Syftet med projektet är att undersöka hur Försäkringskassan processar i förvaltningsdomstol och om det finns variationer mellan de olika processjuridiska enheterna.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till 2017.

4 Förmåner till barn och familjer

Förmåner till barn och familjer omfattar huvudsakligen graviditetspenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, barnbidrag, underhållsstöd, adoptionsbidrag, vårdbidrag och bostadsbidrag.

4.1 Pågående granskningar

Kontroller inom bostadsbidrag

En granskning genomförs av Försäkringskassans arbete med kontroller i handläggningen av bostadsbidrag. Försäkringskassans mätningar har indikerat att det under flera år har funnits problem vid handläggningen av bostadsbidrag. Det har varit dels problem med långa handläggningstider, dels kvalitativa problem. Det är också angeläget att granska bostadsbidraget ur ett kontrollperspektiv, eftersom det finns en betydande problematik med överskuldssättning hos vissa sökande.

Syftet med granskningen är att undersöka hur Försäkringskassan arbetar med att förebygga felaktiga utbetalningar samt förhindra och upptäcka felaktigheter inom förmånen bostadsbidrag. I första hand granskas kontrollernas effektivitet och ändamålsenlighet, men även styrning och organisering av verksamheten berörs.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till våren 2016.

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 i dag endast täcker en mindre del av adoptionskostnaden. Trots förändringen i bidragets utformning kvarstår det ursprungliga syftet med bidraget än i dag.

Syftet med denna granskning är att studera hur den socioekonomiska statusen har förändrats i den grupp föräldrar som adopterar i takt med att adoptionsbidraget har urholkats.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2016.

Höjd grundnivå i föräldrapenningen – har barnafödande och föräldrapenninguttag förändrats?

Utgångspunkten för granskningen är de höjningar av föräldrapenningens grundnivå som gjorts under 2000-talet, från 60 kronor per dag år 2002 till 225 kronor per dag år 2015. Parallellt med höjningarna har andelen utbetalade dagar med ersättning på grundnivå stadigt ökat, från 10 procent år 2000 till 16 procent år 2013. En rimlig förklaring till ökningen i andelen utbetalade dagar på grundnivå är att andelen i befolkningen som saknar eller har en mycket låg sjukpenninggrundande inkomst (SGI) har ökat under denna period. Det är emellertid inte otänkbart att ökningen i andelen utbetalade dagar på grundnivå till viss del även kan bero på att individer utan SGI har blivit mer benägna att få barn eller att ta ut fler föräldrapenningdagar till följd av den höjda ersättningen.

Syftet med granskningen är att studera hur den relativa benägenheten att få barn bland individer som inte har någon SGI har förändrats under 2000-talet och om höjningen av grundnivån påverkat föräldrapenninguttaget för denna grupp.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till första kvartalet 2016.

4.2 Planerade granskningar

Underhållsstöd i utlandsärenden

Underhållsstöd är en förmån som Försäkringskassan kan betala ut om ett barn som bor hos en av föräldrarna inte får underhållsbidrag från den andra föräldern. Den förälder som inte bor med barnet blir då skyldig att betala hela eller delar av underhållsstödet till Försäkringskassan. Om den bidragsskyldiga föräldern bor i ett annat land kan Försäkringskassan inte på samma sätt driva in utbetalt underhållsstöd. Det krävs i stället att ett underhållsbidrag fastställs, vilket kan ske enligt svensk rätt eller enligt utländsk rätt. När ett underhållsbidrag har fastställts kan Försäkringskassan, med stöd av internationella regler om indrivning av underhållsbidrag, driva in underhållsbidraget från föräldern i det andra landet.

Försäkringskassan måste i internationella ärenden, förutom nationella regler om underhållsstöd, även tillämpa internationella förordningar och konventioner. Hanteringen är också mer komplex eftersom den kräver kännedom om och kontakt med utländska myndigheter.

Syftet med denna granskning är att kartlägga och studera Försäkringskassans hantering av indrivning av underhållsbidrag när den bidragsskyldiga föräldern bor i ett annat land. I granskningen ingår även att undersöka i vilken utsträckning Försäkringskassan har möjlighet att driva in fordringar i internationella underhållsstödsärenden, och att studera vilka svårigheter som kan uppstå i samband med indrivning utomlands.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till 2017.

Delat barnbidrag

ISF har fått i uppdrag av regeringen att följa upp reglerna om delat barnbidrag som infördes den 1 mars 2014 med avseende på måluppfyllelse och administrativ effektivitet. Syftet med regeländringen var att föräldrar ges bättre förutsättningar att ta ett gemensamt och jämbördigt försörjningsansvar och att barn skulle få ökade möjligheter att få tillgång till båda sina föräldrar på lika villkor, oavsett om de lever ihop eller isär.

ISF avser även att undersöka hur regeländringen har påverkat Försäkringskassans handläggning och utbetalning av barnbidraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 december 2016.

Bostadsbidragets påverkan på uttag av sjukpenning och tillfällig föräldrapenning

Bostadsbidragets utformning har länge varit en källa till debatt. Det har diskuterats om det är rimligt att staten subventionerar hushållens boenden. Som alternativ har bland annat föreslagits att nuvarande bostadsbidragssystem ska ersättas med ett inkomstprövat barnbidrag, helt friställt från hushållens bostadssituation och i huvudsak riktat till ensamstående med barn.

Det finns emellertid indikationer på att bostadssituationen kan ha en direkt påverkan på individens hälsa, och därmed på uttag av sjukpenning och tillfällig föräldrapenning, och även ha en effekt på barns studieresultat. Om så är fallet finns argument för en fortsatt, eller till och med utökad, subventionering av boende för låginkomsttagare. Med boendesituation avses här i huvudsak grad av trångboddhet. Studier har påvisat att det bland barnfamiljer är de fattigaste hushållen, framför allt hushåll där föräldrarna är utrikes födda eller ensamstående, som drabbas av trångboddhet.

Syftet med utvärderingen är att studera hushåll som erhållit bostadsbidrag för att fastställa bostadssituationens kort- och långsiktiga effekt på föräldrars uttag av sjukpenning och tillfällig föräldrapenning samt barns studieresultat. Resultaten kan ligga till grund för en diskussion om hur ett framtida eventuellt bostadsbidrag bör utformas.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till 2017.

Påverkas föräldrars ställning på arbetsmarknaden av förändringar i föräldrapenningens grundnivå?

Det är känt från tidigare forskning att både kvinnor och män i stor utsträckning väntar med att skaffa barn tills de har en relativt hög inkomst att basera sin föräldrapenning på. Men för vissa grupper är detta svårt att göra, till exempel för att de har stora problem att få en stabil position på arbetsmarknaden. De kvinnor och män som inte har en inkomst i 8 månader innan barnet föds får i stället föräldrapenning

på grundnivå. Fram till 2002 låg grundnivån på 60 kronor om dagen, men den har därefter har höjts i flera steg till 225 kronor år 2015. Från och med 2016 har beloppet höjts ytterligare till 250 kronor.

Den stora skillnaden i ersättningsnivå mellan grundnivån och inkomstrelaterad ersättning är sannolikt en stark drivkraft för blivande föräldrar att arbeta innan de skaffar barn. En fråga som granskningen syftar till att besvara är om höjning av grundnivån försvagar denna drivkraft och därmed ökar incitamenten att skaffa barn utan att ha arbetat innan. En annan fråga är om denna höjning har inlåsnings-effekter för dem som får barn utan att ha inkomst från arbete.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till 2017.

5 Förmåner till personer med funktionsnedsättning

Förmåner till personer med funktionsnedsättning omfattar handikappersättning, assistansersättning och bilstöd.

5.1 Pågående granskningar

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.

ISF lämnade en delredovisning i september 2015 (bilaga 1 i *Assistansersättningen – Brister i lagstiftning och tillämpning*, ISF Rapport 2015:9). En slutlig redovisning ska lämnas senast den 15 december 2017.

5.2 Planerade granskningar

Sjukvårdande insatser och personlig assistans

Assistansersättning ska enligt 51 kap. 5 § socialförsäkringsbalken inte lämnas för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). I syfte att få bättre kunskap om hur bedömningen görs av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård inom assistansersättningen, har ISF fått i uppdrag att granska och analysera hur Försäkringskassan tolkar regelverket, hur planeringen görs och dokumenteras samt i vilken utsträckning ansvar kan utkrävas om något går fel.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2016.

Assistans i den dagliga livsföringen – en internationell jämförelse av stöd riktade till personer med funktionsnedsättning

I flera länder finns olika förmåner för att möjliggöra full delaktighet i samhället för personer som behöver hjälp med den dagliga livsföringen och/eller stöd i ett eget boende till följd av en funktionsnedsättning. Exempelvis har alla Sveriges nordiska grannländer olika system för personlig assistans. Ersättningen för personlig assistans kan vara utformad som en kontant ersättning som ska täcka köp av personlig assistans eller som en naturaförmån i form av service eller kostnadsfria hjälpmedel. Den kontanta ersättningen kan ha form av ett fast belopp, en individuellt bestämd summa pengar utifrån det specifika hjälpbehovet eller bestå av båda delarna.

Syftet med granskningen är att sätta det svenska systemet för personlig assistans i en internationell kontext, med särskilt fokus på assistansersättningen. Hur omfattande är det svenska stödet i förhållande till andra länders stöd? Vilka kriterier skall uppfyllas i de olika länderna för att beviljas dessa stöd? Hur är administrationen av stödet organiserat och hur finansieras det i olika länder?

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till fjärde kvartalet 2017.

6 Tandvårdsförmåner

Tandvårdsförmåner omfattar allmänt tandvårdsstöd, särskilt tandvårdsbidrag och högkostnadsskydd som ingår i det statliga tandvårdsstödet.

6.1 Pågående granskningar

Högkostnadsskyddet i tandvårdsförsäkringen

Syftet med studien är att studera hur konsumtion av tandvård inom högkostnadsskyddet är associerat med inkomster. Högkostnadsskyddet (HKS) fungerar som en tandvårdsförsäkring, där individens tandvårdskostnader över ett visst belopp delvis täcks av det statliga tandvårdsstödet. I det första steget i högkostnadsskyddet täcks 50 procent av individens kostnader som överstiger 3 000 kr och efter 15 000 kr täcks 85 procent av individens kostnader. En individ som blivit berättigad till HKS betalar därför en mindre andel av kostnaden 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 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.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2016.

Tandvårdens inkomstelasticitet

Syftet med denna studie är att undersöka 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 genomsnitt). 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.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2016.

6.2 Planerade granskningar

Tandvård för unga vuxna

Nästan all tandvård är avgiftsfri till och med det år den försäkrade fyller 19 år. Det gäller både hos privata tandläkare och hos folktandvården. Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 aviserat att åldersgränserna för den avgiftsfria tandvården ska utökas successivt, i ett första skede till och med det år den unga fyller 21 år. Från och med 2018 ska gränsen höjas ytterligare, till 23 år. Det huvudsakliga skälet till att höja åldersgränserna av den avgiftsfria tandvården är att ytterligare förbättra tandhälsan.

Syftet med granskningen är att studera om en förlängd period med avgiftsfri tandvård till unga har någon effekt på tandhälsan och benägenheten att uppsöka tandvård på kort sikt. En ytterligare fråga som ska besvaras är om de socioekonomiska skillnaderna mellan individer som får tandvård minskar till följd av reformen.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till 2017.

7 Ohälsorelaterade förmåner

Ohälsorelaterade förmåner omfattar huvudsakligen sjukpenning, rehabiliteringsersättning, sjukersättning, aktivitetsersättning, arbets-skadeersättning, smittbärarersättning, närståendepenning och bostads-tillägg vid sjukersättning eller aktivitetsersättning.

7.1 Pågående granskningar

Beslut om nekad sjukpenning fördelat på de försäkrades födelseland

Såväl ISF som Försäkringskassan har tidigare noterat att det finns skillnader i avslagsandelar mellan inrikes och utrikes födda inom olika socialförsäkringsförmåner. Dessa studier har konstaterat att det finns skillnader, men har inte kunnat förklara vad skillnaderna beror på. Faktorer som huvuddiagnos, utbildning, yrke, arbetsmarknadssektor, ålder, kön, bosättningslän, inkomst och längden på sjukskrivning som angivits i läkarintyget kunde inte heller förklara dessa skillnader.

Granskningen syftar till att undersöka om det finns egenskaper hos de individer som ansöker om sjukpenning, strukturella faktorer eller skillnader i Försäkringskassans handläggning och beslutsunderlag som kan förklara varför andelen avslag på ansökan om sjukpenning skiljer sig åt beroende på födelseregion i världen.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2016.

Granskning av aktivitetsförmågeutredningar

ISF har fått i uppdrag av regeringen att 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. Denna del av uppdraget redovisades den 10 augusti 2015 (*Aktivitetsförmågeutredningar [AFU]*, ISF Rapport 2015:8).

Utöver detta ska ISF även analyseras om metoden tar hänsyn till eventuella skillnader mellan kvinnor och män. Uppdraget i denna del ska redovisas slutligt senast den 31 mars 2016.

Vad betyder handläggarskapet för sjukförsäkringen?

Handläggaren har en nyckelposition i sjukskrivningsprocessen i egenkap av att vara den som både bedömer individens rätt till ersättning och behov av rehabilitering och samordning. Handläggarens roll är kontrollerande och stödjande på samma gång. Det är i mötet mellan handläggare och individ som de politiska målsättningarna omsätts i verkligheten. För att kunna tolka utfallet av den förda politiken på sjukförsäkringsområdet är det viktigt att förstå handläggningens betydelse. I rapporten studeras hur handläggarskapet används i arbete med de sjukskrivna och hur handläggarna upplever att en förändring av ramverket kring handläggarskapet påverkar handläggningen.

I en tidigare studie av ISF (*Effekter av intensifierad handläggning för långtidssjukskrivna – En utvärdering av Pila-projektet*, ISF Rapport 2015:10) studeras effekterna av en mer intensifierad handläggning. I denna studie undersöks hur handläggarskapets roll i sjukförsäkringen kan förstås, i syfte att öka kunskapen om handläggningens betydelse i sjukförsäkringen.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2017.

Effekter av sjukfrånvaro

Trots att effekterna av sjukskrivning för den enskilda individen kan vara mycket omfattande är kunskaperna om konsekvenserna av sjukskrivning – såväl medicinska, psykosociala som ekonomiska – mycket begränsade. Syftet med studien är att analysera effekterna av att beviljas sjukpenning jämfört med att inte göra det med avseende på individernas framtida användning av sjukförsäkringen, position på arbetsmarknaden och hälsa.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2016.

Samspelet mellan den offentliga sjukförsäkringen och den kollektivavtalade sjukförsäkringen

Utöver den offentliga sjukförsäkringen har nio av tio anställda ett kompletterande försäkringsskydd genom kollektivavtal. Betydelsen av sådana försäkringar har ökat över tid. En konsekvens av denna utveckling är att enskilda individer får svårare att överblicka sitt försäkringsskydd, eftersom det totala trygghetssystemet blivit mer svåröverskådligt. Tidigare utredning har visat att många inte får ut den ersättning som de är berättigade till från de kollektivavtalade sjukförsäkringarna på grund av att de inte känner till att de har en kompletterande försäkring och därför inte ansöker om ersättning. Detta kompletterande system ställer större krav på kunskap och aktivitet, vilket är problematiskt och kan tänkas leda till att vissa grupper i samhället i lägre utsträckning än andra får del av det försäkringsskydd de har rätt till. Syftet med studien är att studera vilka grupper som inte får del av den avtalssjukförsäkring som de är berättigade till och konsekvenserna av denna utveckling.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till 2017.

Anställningsformer – när sjukförsäkring möter arbetsmarknad

Det finns olika anställningsformer på den svenska arbetsmarknaden. Beroende på individens anställningsförhållande kan det skydd som sjukförsäkringen ger se olika ut. Rehabiliteringskedjans tidsgränser och bedömningsgrunder tillämpas i sin helhet på dem som är tillsvidareanställda. De som är anställda vid behov eller per timme kan

i sjukförsäkringen betraktas som antingen anställda eller arbetslösa, vilket medför att de inte alltid omfattas av rehabiliteringskedjan.

Granskningen har två syften – dels att undersöka hur skyddet för inkomstbortfall i sjukförsäkringen ser ut vid olika anställningsformer, dels att analysera hur uttaget av sjukpenning varierar beroende på anställningsform. Analyserna av uttaget och tillämpning begränsas till att avse kommun- och landstingsanställda.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2016.

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 granskning som ISF gjort (*Läkarintygets betydelse för sjukfrånvaron – En registerstudie av till Försäkringskassan inkomna läkarintyg*, ISF Rapport 2014:5) 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 sjukdomsgrupper.

Syftet med granskningen är att fördjupa kunskapen om skillnader i sjukskrivning mellan kvinnor och män.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till tredje kvartalet 2016.

7.2 Planerade granskningar

Aktivitetsersättning

ISF har fått i uppdrag av regeringen att följa upp vad som händer med de försäkrade då aktivitetsersättning upphör när de fyller 30 år; om de beviljas fortsatt ersättning från sjukförsäkringen, börjar förvärvsarbete etcetera. ISF ska även granska hur prövningarna ser ut för de personer som har haft aktivitetsersättning och som beviljas sjukersättning när de fyller 30 år. Resultaten ska redovisas per kön samt uppdelat på diagnoser.

En delredovisning ska lämnas senast den 31 oktober 2016. Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 3 april 2017.

Förenklat läkarintyg vid sjukskrivning

Försäkringskassan har infört ett förenklat läkarintyg vid sjukskrivning. Detta intyg ska användas i de fall läkaren bedömer att sjukskrivningen inte kommer att bli långvarig, max 60 dagar. Syftet med läkarintyget är att förenkla intygsskrivandet för läkaren samtidigt som Försäkringskassan får hjälp med att prioritera i vilka sjukfall den enskilde bedöms ha behov av stöd för återgång i arbete. Ett förenklat läkarintyg kan dock minska Försäkringskassans möjligheter att utöva kontroll.

ISF har fått i uppdrag av regeringen att granska de åtgärder som Försäkringskassan har vidtagit i syfte att motverka eventuella negativa effekter av förändringen.

ISF ska dessutom granska om införandet av ett förenklat läkarintyg har påverkat sjukfrånvaron. ISF ska i dialog med Socialdepartementet ta fram en plan för genomförandet av denna del av granskningen.

Uppdraget i den del som avser Försäkringskassans åtgärder ska redovisas senast den 10 oktober 2016. För den del av uppdraget som avser påverkan på sjukfrånvaron ska planen för genomförandet lämnas senast den 15 mars 2016. Därefter beslutar regeringen om tidpunkt för slutredovisningen.

8 Pensioner och pensionsrelaterade förmåner

Området omfattar huvudsakligen inkomstgrundad ålderspension, garantipension, äldreförsörjningsstöd, efterlevandeförmåner och bostadstillägg till pensionärer.

8.1 Pågående granskningar

Effekter av uttag av tidsbegränsade tjänstepensioner

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utreda hur de tidsbegränsade uttagen av tjänstepension används. En kartläggning av vilka som gör sådana uttag, hur stor del av tjänstepensionen som tas ut tidbegränsat och hur uttagsmönstret förändras över tid ska göras. Med utgångspunkt i denna kartläggning ska en analys göras av konsekvenserna för pensionärernas ekonomi och för stat och kommun. I uppdraget ingår att särskilt belysa skillnader mellan könen och hur uttagen påverkar vad skillnaden i pension blir mellan kvinnor och män samt göra en analys av de långsiktiga effekterna av de tidbegränsade uttagen för dels statens budget, dels andelen pensionärer med låg ekonomisk standard.

En delredovisning lämnades den 30 juni 2015 och en rapport (*Att välja uttagstid av tjänstepension*, ISF Rapport 2015:15) publicerades i december 2015.

Uppdraget i den del som avser skillnader mellan könen ska delredovisas senast den 31 maj 2016. Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 1 februari 2017.

Inkomstmått för ålderspension

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera om inkomstmålet 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 april 2016.

8.2 Planerade granskningar

Skillnader och spridning i pensionsutfall för kvinnor och män

ISF har fått i uppdrag av regeringen att analysera pensionsutfall för den totala pensionen (allmän pension, tjänstepension och privat pension) både i dag och i framtiden. Samspelet mellan den allmänna pensionen och tjänstepensionen ska belysas för att ge en sammanhållen bild av kvinnors och mäns totala pension. Analyser av skillnader i pensionsutfall mellan olika grupper utifrån avtalsområde och inkomstnivå, avkastning på fonderade medel och förändringar över tid ska också göras. Redovisningen ska göras både för den totala pensionen och för inkomstpension, premiepension respektive tjänstepension var för sig.

Tjänstepensionen utgör en allt större del av den totala pensionen och därför bör täckningsgraden i dag analyseras samt en utvärdering göras av konsekvenserna av om täckningsgraden skulle ändras i framtiden.

En delredovisning avseende spridningen i premiepension ska lämnas den 15 november 2016. Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 1 juni 2017.

9 Sammanställning

I tabellen nedan finns en sammanställning över samtliga granskningar inom olika förmånsområden indelade i kategorierna rättssäkerhet och effektivitet, där effektivitetsaspekten har delats upp i underkategorierna administrativ effektivitet och effekter i samhället. Eftersom en granskning kan innehålla både rättssäkerhets- och effektivitetsaspekter förekommer det att granskningar placeras in i flera kategorier.

	<i>Rättssäkerhet</i>		<i>Effektivitet</i>	
			<i>Administrativ effektivitet</i>	<i>Effekter i samhället</i>
<i>Övergripande granskningar</i>				
Sjukpenninggrundande inkomst – vilka blir nollklassade och varför?	x			
Bedömningsutrymme	x		x	
Effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen			x	
Försäkringskassans effektivitet och produktivitet – en tillämpning av DEA-metoden			x	
Hur prioriterar Försäkringskassan utveckling av sin verksamhet?			x	

Sammanställning

	Rättssäkerhet		Effektivitet	
			Administrativ effektivitet	Effekter i samhället
Informationsgivning vid gränsöverskridande situationer	x		x	
Försäkringskassans processföring	x		x	
<i>Förmåner till barn och familjer</i>				
Kontroller inom bostadsbidrag	x		x	
Att adoptera – en ekonomisk fråga?				x
Höjd grundnivå i föräldra- penningen – har barnafödande och föräldrapenninguttag förändrats?				x
Underhållsstöd i utlandsärenden	x		x	
Delat barnbidrag			x	x
Bostadsbidragets påverkan på uttag av sjukpenning och tillfällig föräldrapenning				x
Påverkas barnafödande av förändringar i föräldra- penningens grundnivå och ger detta inlåsnings effekter?				x
<i>Förmåner till personer med funktionsnedsättning</i>				
Uppföljning av nya regler för personlig assistans och assistansersättning	x		x	
Sjukvårdande insatser och personlig assistans	x			

	<i>Rättssäkerhet</i>		<i>Effektivitet</i>	
			<i>Administrativ effektivitet</i>	<i>Effekter i samhället</i>
<i>Tandvårdsförmåner</i>				
Högekostnadsskyddet i tandvårdsförsäkringen				x
Tandvårdens inkomstelasticitet				x
Tandvård för unga vuxna				x
<i>Ohälsorelaterade förmåner</i>				
Beslut om nekad sjukpenning fördelat på de försäkrades födelseland	x			x
Granskning av aktivitetsförmågeutredningar	x			
Vad betyder handläggarskapet för sjukförsäkringen?	x		x	
Effekter av sjukfrånvaro				x
Samspelet mellan den offentliga sjukförsäkringen och den kollektivavtalade sjukförsäkringen				x
Anställningsformer – när sjukförsäkring möter arbetsmarknad				x
Läkares sjukskrivning av kvinnor och män				x
Aktivitetsersättning	x			x
Förenklat läkarintyg vid sjukskrivning	x		x	x

	<i>Rättssäkerhet</i>	<i>Effektivitet</i>
	<i>Administrativ effektivitet</i>	<i>Effekter i samhället</i>
<i>Pensioner och pensionsrelaterade förmåner</i>		
Effekter av uttag av tids- begränsade tjänstepensioner		x
Skillnader i spridning i pensionsutfall mellan kvinnor och män		x
Inkomstmått för ålderspension		x

Granskningen *Assistans i den dagliga livsföringen – en internationell jämförelse av stöd riktade till personer med funktionsnedsättning* kan inte direkt klassificeras som varken en rättssäkerhets- eller effektivitetsgranskning. Granskningen syftar dock till att ta fram kunskap som kan utgöra grund för förändringar av assistansersättningen, och som i förlängningen kan komma att påverka såväl rättssäkerheten som effektiviteten för förmånen.

