

Effekter av ISF:s verksamhet

Iakttagelser under 2022

Innehåll

1	Effekter av ISF:s verksamhet.....	3
1.1	Allmänt om effekterna av tillsyns- och granskningsverksamheten	3
1.2	Effekter på riksdagens och regeringens styrning.....	5
1.2.1	Underlag i utrednings- och författningsarbete	5
1.2.2	Underlag för regeringens myndighetsstyrning	13
1.3	Effekter på myndigheternas styrning och handläggning.....	14
1.4	Effekter på rättsutvecklingen	31
1.5	Spridning av ISF:s rapporter i övrigt	34
1.5.1	Annan utredande verksamhet	34
1.5.2	Kommentarer till lagstiftningen med mera.....	36

1 Effekter av ISF:s verksamhet

Denna skrivelse redovisar de effekter av Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) verksamhet som myndigheten har kunnat se under 2022. Skrivelsen inleds med en allmän diskussion om effekterna av tillsyns- och granskningsverksamheten (avsnitt 1.1). Därefter redovisas effekter av ISF:s arbete på riksdagens och regeringens styrning (avsnitt 1.2), på myndigheternas styrning och handläggning (avsnitt 1.3) och på rättsutvecklingen inom socialförsäkringsområdet (avsnitt 1.4). Kapitlet avslutas med en beskrivning av vilken spridning ISF:s rapporter har fått i övrigt under året (avsnitt 1.5).

1.1 Allmänt om effekterna av tillsyns- och granskningsverksamheten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Den här skrivelsen redovisar de effekter av ISF:s verksamhet som vi har kunnat iaktta under 2022. Redovisningen omfattar rapporter som har publicerats under 2022 och även rapporter under tidigare år där effekterna har uppstått under 2022. Redovisningen fokuserar på effekter som har lämnat skriftliga avtryck, exempelvis i interna styrdokument för myndigheter, kommittédirektiv och utredningar. Redovisningen gör inte anspråk på att vara fullständig eftersom en effektanalys inte helt enkelt låter sig göras, av de skäl som vi redovisat i detta avsnitt.

1.2 Effekter på riksdagens och regeringens styrning

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

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

I budgetpropositionen för 2023 framgår att rapporter från ISF har varit en av de huvudsakliga källorna för att följa upp de indikatorer som används för att redovisa resultaten inom utgiftsområdet ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning. Redovisningar från ISF har också tillsammans med redovisningar från Försäkringskassan varit huvudsaklig källa för resultatredovisningen av de insatser som har genomförts av aktörerna i sjukskrivningsprocessen som bedöms ha betydelse för sjukfrånvarons utveckling.¹ Det framgår också att resultat från ISF:s rapporter har haft betydelse som bedömningsgrund för resultatutvecklingen inom utgiftsområdet ekonomisk trygghet för familjer och barn.²

Budgetpropositionen refererar vidare till 4 rapporter och 1 remissyttrande från ISF. ISF har under 2022 också omnämnts i 16 propositioner eller regeringsskrivelser, 6 betänkanden från offentliga utredningar (SOU) eller departementsserien och promemorior samt 2 kommittédirektiv.

Även i riksdagen förekommer referenser till ISF i olika sammanhang, som exempelvis motioner, utskottsbetänkanden, interpellationer och skriftliga frågor. Under 2022 har ISF omnämnts i ett sextio-tal av riksdagens dokument.

1.2.1 Underlag i utrednings- och författningsarbete

ISF:s rapporter används ofta som underlag och referensmaterial i statliga utredningar och även vid annat författningsarbete. Under 2022 gäller det bland annat i följande sammanhang.

¹ Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023*, utgiftsområde 10, s. 11.

² Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 12, s. 9.

Kort om budgetpropositionen

I budgetpropositionen nämner regeringen ISF:s rapport *Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete*³ i samband med att regeringen påpekar olika aktörers roll och betydelse för sjukfrånvarons utveckling, och då särskilt arbetsgivares ansvar för att upprätta en plan för återgång i arbete för sjukskrivna arbetstagare.

Regeringen nämner också att ISF i rapporten *Försäkringskassans utredningsskyldighet*⁴ har riktat kritik mot Försäkringskassans tillämpning av kravet på utredningsskyldighet vid handläggning av ärenden gällande sjukpenning och aktivitetsersättning. Och att Försäkringskassan därefter har genomfört ett omfattande arbete med frågor om bland annat utredningsskyldighet samt att myndigheten har utvecklat och förtydligat den rättsliga styrningen och stödet när det gäller det här området.

Balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare

I propositionen *Genomförande av balansdirektivet* lämnar regeringen förslag till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare.⁵ Regeringen föreslår bland annat en ändring i socialförsäkringsbalken som innebär att 90 dagar med föräldrapenning på grundnivå ska vara reserverade till förmån för den ena föräldern. I motiveringen till sitt förslag refererar regeringen till ISF:s rapport *Pappor som inte använder föräldrapenningen*⁶ och att ISF:s granskning visar att det är vanligare att pappor med låg inkomst och som inte är i arbete tar ut noll dagar med föräldrapenning under barnets två första levnadsår än pappor som har hög inkomst och är anställda.

Regeringen hänvisar även till ISF:s rapport i ett pressmeddelande i samband med att regeringen lämnade propositionen till riksdagen. Regeringen konstaterar att en reservering av grundnivån innebär att föräldrapenningdagar inte kan föras över till den andra föräldern vilket ökar incitamenten att dela föräldrapenningen mer lika även för föräldrar med låga inkomster. Det ger en ökad trygghet för barn att få tillgång till båda föräldrarna och kan snabba på etableringen på arbetsmarknaden framför allt för utrikes födda kvinnor.⁷

³ ISF Rapport 2021:9.

⁴ ISF Rapport 2021:3.

⁵ Prop. 2021/22:175.

⁶ ISF Rapport 2021:12.

⁷ Pressmeddelande från regeringen den 18 mars 2022.

Arbetskadeförsäkringen och covid-19

Socialdepartementet lämnar i en promemoria från januari 2022 förslag till ändringar i förordningen (1977:284) om arbetskadeförsäkring och personskadeskydd.⁸ Ändringarna syftar till att stärka försäkringsskyddet för den som i sitt arbete smittas av en sjukdom som är klassad som samhällsfarlig enligt smittskyddslagen.

Regeringen hade innan dess, i mars 2021, gett ISF i uppdrag att analysera om covid-19 bör anses som arbetskada i fler situationer än enligt nuvarande bestämmelser. ISF:s analys skulle mot bakgrund av den allmänna spridningen av covid-19 särskilt belysa situationen för yrkesgrupper som arbetar i miljöer där många människor befinner sig, och där risken för smitta därför kan vara högre. ISF skulle överväga lämpligheten i att utöka de situationer där insjuknande i covid-19 kan medföra rätt till förmåner inom arbetskadeförsäkringen i socialförsäkringsbalken. Om det bedömdes lämpligt skulle ISF lämna förslag på åtgärder och bedöma konsekvenserna av dessa.⁹

ISF lämnade sitt svar till regeringen i april 2021, med förslag att utöka försäkringsskyddet för den som i sitt arbete smittas av en sjukdom som är klassad som samhällsfarlig enligt smittskyddslagen.¹⁰

Socialdepartementet skriver i promemorian att förslagen till förordningsändringar som departementet lämnar överensstämmer med det som föreslagits av ISF.

I remisshanteringen av Socialdepartementets promemoria tillstyrkte ISF förslaget men hade framför allt två viktiga synpunkter. Den ena var att ISF anser att det var otydligt i promemorians förslag om det kan finnas rätt till ersättning om sjukdomen var klassificerad som samhällsfarlig när skadan inträffade, men inte längre är det vid tidpunkten då den försäkrade uppfyller övriga krav för rätt till ersättning. Den andra synpunkten som ISF förde fram i sitt remissvar handlade om *res judicata*. ISF ifrågasatte att det i förslaget inte framgick att den som söker på nytt har rätt att få sin nya ansökan prövad igen, om den avser samma sak. ISF menade att det är oklart om det enligt gällande rätt är möjligt att på nytt pröva en ansökan som har avslagits och där avslagsbeslutet har vunnit laga kraft.¹¹

Regeringen verkar ha tagit hänsyn till båda ISF:s synpunkter i förordningsändringen som trädde i kraft den 19 april 2022. I förordningen har

⁸ Socialdepartementet, *Ett utökat arbetskadestydd vid smitta av samhällsfarlig sjukdom*, S2022/00193.

⁹ Regeringens beslut den 18 mars 2021, S2021/02649 (delvis).

¹⁰ *Arbetskadeförsäkringen och covid-19. Redovisning till Socialdepartementet av särskilt uppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen*. Skrivelse 2021:3S.

¹¹ ISF, *Ett utökat arbetskadestydd vid smitta av samhällsfarlig sjukdom (S2022/00193)*. Remissvar ISF2022-5.

förtydligats, till skillnad från i promemorians förslag, att som arbetsskada ska anses sjukdom som är *eller som när skadan inträffade var* klassificerad som en samhällsfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen och sjukdomen har ådragits i arbetet. Vidare har det i övergångsbestämmelserna till förordningen förtydligats att den nya bestämmelsen ska tillämpas även på skada i form av sjukdomen covid-19 som har inträffat före ikraftträdandet *utan hinder av att frågan om sådan skada föreligger avgjorts av Försäkringskassan eller domstol genom beslut som fått laga kraft*.¹²

Bostadsbidrag och underhållsstöd

Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS) lämnade i januari 2022 sitt slutbetänkande till regeringen.¹³ Utredningen har sett över reglerna om bostadsbidrag och underhållsstöd för att öka träffsäkerheten och minska skuldsättningen. Utredningen refererar till flera av ISF:s rapporter som underlag för utredningens slutbetänkande.

Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män

Kommissionen för jämställda livsinkomster har på regeringens uppdrag lämnat förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.¹⁴ Kommissionen refererar till flera ISF-rapporter i sitt betänkande. Betänkandet beskriver bland annat systemrelaterade faktorer som har påverkan på inkomstgapet mellan kvinnor och män. När det gäller socialförsäkringssystemet menar kommissionen att det är utformat för att vara enhetligt, men att en viktig aspekt är att reglerna i sjukförsäkringen är olika för anställda och arbetslösa. Och om en person bedöms vara anställd eller inte har därför inverkan på vilken nivå av ersättning som betalas ut. Fler kvinnor än män har osäkra anställningar och fler kvinnor än män arbetar deltid konstaterar kommissionen. Det gör att systemets utformning i praktiken missgynnar kvinnor i större utsträckning än män. I det här sammanhanget refererar betänkandet till ISF:s rapport *Tidsbegränsade anställningar och sjukförsäkringen*¹⁵ och ISF:s resonemang kring hur anställningsformen kan påverka rätten till sjukpenning.

Betänkandet resonerar också kring att en ökad digitalisering av förvaltningen ställer ökade krav på tillgänglighet. Kommissionen anser att myndigheternas digitalisering skapar nya möjligheter och ofta är positiv för kontakten med individer, men påpekar samtidigt att både myndigheterna och regeringen behöver ta ansvar för att ingen lämnas utanför och att de

¹² Förordningen (2022:204) om ändring i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

¹³ SOU 2021:101, *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet*.

¹⁴ SOU 2022:4, *Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster*.

¹⁵ ISF Rapport 2016:1.

behöver följa lagkraven som ställs på offentliga aktörers webbplatser och mobila applikationer. Risken är annars, menar kommissionen, att redan existerande ekonomiska klyftor mellan samhällsgrupper ökar ännu mer. I det här sammanhanget refererar betänkandet till ISF:s slutsatser i rapporten *Digitala myndigheter och odigitala medborgare*¹⁶. ISF skriver i rapporten att sämre service och tillgänglighet i icke-digitala kanaler riskerar att drabba de som har minst kunskap om, och minst intresse för, pensionsfrågor. Betänkandet lyfter fram att ISF:s rapport visar att kvinnor och låginkomsttagare är överrepresenterade bland dem som utnyttjar icke-digitala kanaler, vilket är grupper där många redan har eller riskerar att få låg pension. I betänkandet framgår vidare att ISF:s rapport visar att frågan om digitaliseringens konsekvenser inte bara berör Pensionsmyndigheten utan alla myndigheter som digitaliserar.

Efterlevandestöd för placerade barn

I propositionen *Efterlevandestöd för barn som får vård eller boende bekostat av det allmänna* föreslår regeringen att efterlevandestöd inte ska lämnas till barn som vårdas eller bor i familjehem, bostad med särskild service, stödboende eller HVB-hem som bekostas av det allmänna. Förslaget innebär att bestämmelserna motsvarar det som gäller för underhållsstöd till barn i motsvarande situationer. Barnet bedöms i dessa situationer få sitt behov av grundtrygghet tillgodosett av det allmänna på ett sådant likvärdigt sätt som också säkerställs av efterlevandestödet.¹⁷ Propositionen hänvisar till ISF:s statistik rörande placerade barn med efterlevandestöd, i rapporten *Placerade barn och socialförsäkringen (slutredovisning)*¹⁸.

Premiepensionssystemet

I propositionen *Ett bättre premiepensionssystem* föreslår regeringen mål för premiepensionssystemet samt en valmiljö som är tänkt att vara pålitlig och säker. I propositionen föreslås också ett regelverk för ett upphandlat fondtorget för premiepensionen. Fondtorget ska erbjuda pensionsspararna en valfrihet i fråga om hur deras fondmedel ska placeras. Därutöver föreslås en lag som reglerar en ny myndighet, Fondtorgsnämnden, som ska ha i uppgift att upphandla fonderna och i övrigt förvalta fondtorget.¹⁹ I propositionens konsekvensutredning om jämställdhet gör regeringen bedömningen att förslagen i propositionen inte i sig kommer att påverka jämställdheten mellan män och kvinnor i någon riktning. I sammanhanget refererar regeringen till ISF:s slutsatser i rapporten *Premiepensionen*:

¹⁶ ISF Rapport 2020:8.

¹⁷ Prop. 2021/22:182.

¹⁸ ISF Rapport 2021:8.

¹⁹ Prop. 2021/22:179.

*Skillnader i utfall mellan män och kvinnor*²⁰ om att kapitalavkastningen från fonder förklarar en mycket liten del av skillnaden mellan kvinnors och mäns genomsnittliga premiepensioner. Och att det i stället är inkomstskillnaderna under arbetslivet som står för nästan hela pensionskillnaden.

Borttagande av regler för tillgodoräknande av försäkringstid i vissa situationer

I en proposition i april 2022 föreslår regeringen att vissa undantagsbestämmelser som har gällt för att tillgodoräkna sig försäkringstid avskaffas. Det gäller dels garantipension för personer födda 1938 eller senare, dels garantipension till omställningspension. Att undantagsbestämmelserna avskaffas innebär att en person inte kan tillgodoräkna sig bosättningstid i ett tidigare hemland som försäkringstid för garantipension och garantipension till omställningspension. Och att en person inte kan räkna den försäkringstid som har legat till grund för sjukersättning i form av garantiersättning som försäkringstid för garantipension. En person som får dessa förmåner när förslagen träder i kraft ska inte påverkas av förslaget.²¹

I propositionen uppger regeringen att ISF i remisshanteringens har ansett att ett eventuellt beslut om att ta bort hemlandstidsregeln bör föregås av en utredning om hur försörjningen bör lösas för de som stadigvarande saknar arbetsförmåga men som inte kan få sin försörjning tillgodosedd genom sjukersättningens och aktivitetsersättningens grundskydd. Regeringen uppger att den delar uppfattningen att det finns ett behov av att fortsatt analysera och utreda hur försörjningen bör lösas för dem som har långvarigt nedsatt arbetsförmåga men som inte har tillräckligt lång försäkringstid för att få sitt försörjningsbehov tillgodosett genom sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Regeringen konstaterar, likt ISF i sitt remissvar, att en sådan analys därför bör föregå ett eventuellt borttagande av möjligheten att som försäkringstid för garantiersättning tillgodoräknas bosättningstid i ett tidigare hemland.

Ett förbättrat regelverk för VAB

Regeringen beslutade i november 2020 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över reglerna för tillfällig föräldrapenning. Syftet med översynen är att modernisera, renodla och förenkla regelverket och göra det mer lättöverskådligt, att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar samt att stärka möjligheterna till kontroll. Utredningen kallar sig för VAB-utredningen och överlämnade sitt slutbetänkande i juni 2022.²²

²⁰ ISF Rapport 2017:14.

²¹ Prop. 2021/22:237, *Borttagande av regler för tillgodoräknande av försäkringstid i vissa situationer*.

²² SOU 2022:3, *Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB*.

I betänkandet använder utredningen flera av ISF:s rapporter som fakta-underlag. Utredningen hänvisar exempelvis till ISF:s rapport *Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning*²³ i ett avsnitt som beskriver möjligheterna till ersättning på grund av allvarlig sjukdom hos barnet.

Utredningen konstaterar vidare att reglerna är komplicerade när det gäller när någon annan person än en förälder kan ges rätt till ersättning, när föräldern på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet. Ersättning kan då lämnas enligt två olika regleringar – beslut efter förälders medgivande eller utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning. Regleringarna är enligt utredningens mening svåra att hålla isär och det är svårt att överblicka i vilka situationer som det kan finnas rätt till ersättning. Till stöd för sin uppfattning hänvisar utredningen till ISF:s nämnda rapport som visar att reglerna om när någon annan person än en förälder kan få tillfällig föräldrapenning kan vara svåra för föräldrar att förstå. Utredningen konstaterar också att ISF:s granskning visar att det i vissa fall kan vara svårt även för Försäkringskassans handläggare att hålla isär de olika situationerna. ISF:s granskning visar att det har förekommit att Försäkringskassan har lämnat felaktig eller bristfällig information på grund av handläggares bristande kunskap om regelverket. Utredningen föreslår att bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning efter förälders medgivande och utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning ska ersättas med endast en tydlig reglering som anger förutsättningarna för när ersättning ska kunna lämnas till en annan person när en förälder på grund av sjukdom eller smitta inte kan vårda sitt barn.

Utredningen lämnar också förslag som syftar till att begränsa fusk och minska felaktiga utbetalningar. Bland annat föreslår utredningen att även fristående förskolor och skolor får skyldighet att lämna uppgifter om barns frånvaro. Utredningen hänvisar bland annat till att ISF i rapporten *Slopat frånvarointyg – Kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenningen*²⁴ konstaterar att det är viktigt för ett fungerande kontrollsystem att alla förskolor och skolor oavsett huvudman har samma skyldighet att vid kontroll lämna uppgifter om barnets frånvaro till Försäkringskassan.

Läkarintygets betydelse i sjukpenningärenden

Regeringen har i juni 2022 tillsatt en utredning om läkarintygets betydelse i sjukpenningärenden.²⁵ Regeringen konstaterar i direktivet att läkarens bedömning av arbetsförmågans nedsättning på grund av sjukdom och läkarintyget är centrala delar vid bedömningen om rätt till ersättning. Den särskilde utredaren får i uppdrag att utreda om sjukskrivande läkares bedömning av arbetsförmågans nedsättning behöver ges större tyngd i

²³ ISF Rapport 2015:12.

²⁴ ISF Rapport 2013:19.

²⁵ Dir. 2022:63.

sjukpenningärenden. Utredaren får även i uppdrag att utreda betydelsen av samarbete mellan flera professioner i hälso- och sjukvården vid sjukskrivning för att underlätta läkares arbete med sjukskrivning.

Regeringen hänvisar i direktivet till ISF:s rapport *Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete*²⁶ och uppger att ISF:s granskning visar att läkarintygs sällan innehåller information om lämpliga rehabiliteringsåtgärder som kan användas av arbetsgivaren när denne ska göra anpassningar på arbetsplatsen. Regeringen hänvisar till att ISF har intervjuat arbetsgivare som uppger att de skulle vilja ha bättre samverkan med Försäkringskassan och hälso- och sjukvården för att få mer information om vad som är en meningsfull och träffsäker rehabilitering och för att säkerställa att planeringen av en sådan rehabilitering går att kombinera med arbetstagarens sjukskrivning. Regeringen skriver i direktivet att den anser att det är viktigt för arbetsgivare att ha en god samverkan med Försäkringskassan och med hälso- och sjukvården. Regeringen ger utredaren i uppdrag att bland annat analysera om arbetsgivare kan få mer ändamålsenliga uppgifter för att kunna ta ställning till anpassning och rehabilitering, när flera professioner medverkar i sjukskrivningsarbetet.

Det kan också nämnas att regeringen i direktivet uppger att Försäkringskassans antal avslag på ansökan om sjukpenning vid dag 180 i rehabiliteringskedjan har minskat efter en lagändring i mars 2021. Lagändringen innebär att bedömningen av arbetsförmågan vid dag 180 i rehabiliteringskedjan kan skjutas upp om övervägande skäl talar för att en sjukskriven person kan återgå i arbete hos sin arbetsgivare före den tidpunkt hon eller han har haft nedsatt arbetsförmåga i 365 dagar. Regeringen skriver i direktivet att Försäkringskassan bedömer att det minskade antalet avslag beror dels på lagändringen, dels på att Försäkringskassan nu utreder ärendena mer noggrant, efter att ISF i rapporten *Försäkringskassans utredningsskyldighet*²⁷ har visat på brister i Försäkringskassans utredningsskyldighet.

Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen

I propositionen *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen* lämnar regeringen flera förslag som syftar till att stärka kvaliteten i folkbokföringen. Bland annat föreslår regeringen att Skatteverket får utökade möjligheter att göra kontrollbesök.²⁸

Ett annat förslag i propositionen är att en person som anmäler inflyttning från utlandet ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Detsamma ska gälla den som är avregistrerad från folkbokföringen

²⁶ ISF Rapport 2021:9.

²⁷ ISF Rapport 2021:3.

²⁸ Prop. 2021/22:217.

som försvunnen och åter ska folkbokföras. Skatteverket ska kunna avstå från kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl för det.

I samband med förslaget i propositionen uppger regeringen att vad gäller möjligheten att göra undantag vid särskilda skäl har ISF i remiss- hanteringen lyft fram att det är viktigt att det inte ställs för höga krav på sjuka eller personer med funktionsnedsättning, samtidigt som ISF också framhåller vikten av att undantaget inte kan utnyttjas för fusk eller missbruk av välfärdssystemen, varför ribban för särskilda skäl inte får sättas för lågt. Regeringen skriver i propositionen att som framgår av ISF:s yttrande är det viktigt att kraven för det föreslagna undantaget varken är för lågt eller högt satta. Regeringen preciserar i sammanhanget att det bör vara fråga om personer som inte ens med hjälp kan förflytta sig eller som annars har en så allvarlig sjukdom eller fysisk eller psykisk funktionsnedsättning att en personlig inställelse är utesluten.

1.2.2 Underlag för regeringens myndighetsstyrning

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

Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg

Ett exempel där ISF i en granskning uppmärksammar en fråga som regeringen sedan berör i sin myndighetsstyrning finns inom pensions- området och Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg. ISF:s rapport *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg*²⁹ visar bland annat att Pensionsmyndigheten prioriterar nyansökningar framför andra typer av ärenden inom bostadstillägget, för att pensionärerna inte ska behöva vänta alltför länge på sina pengar. Men prioriteringen av nyansökningar innebär att Pensionsmyndigheten prioriterar ner andra typer av ärenden. Exempelvis har antalet pågående återkravsärenden tredubblats mellan 2019 och 2021 och den totala mängden pågående ärenden inom bostadstillägg har ökat varje år sedan 2016. ISF rekommenderar i rapporten Pensionsmyndigheten att avsätta mer resurser för att arbeta ner mängden pågående ärenden och se över långsiktiga resursbehov för handläggningen. ISF menar att resurserna inte bör användas till att ensidigt prioritera nyansökningar, eftersom det får negativa konsekvenser för andra typer av ärenden. Handläggningstiderna och mängden pågående ärenden behöver långsiktigt hållas på rimliga nivåer. Det gäller inte bara

²⁹ ISF Rapport 2022:4.

nyansökningar utan även andra ärenden som ändringsanmälningar och återkrav. I rapporten visar ISF också att Pensionsmyndigheten i sin årsredovisning för 2020 ändrade hur myndigheten redovisar antalet pågående ärenden, från att redovisa i princip alla ärenden till att bara redovisa nyansökningar. Det har lett till att det redovisade antalet pågående ärenden under de två senaste åren varit betydligt lägre än tidigare år.

Pensionsmyndigheten fick sedan, genom en ändring av regleringsbrevet för 2022, ett nytt mål av regeringen att ärendebalanserna för nyansökningar, omprövningar och återkrav gällande bostadstillägg ska minska. Målet innebär att Pensionsmyndigheten ska vidta relevanta åtgärder för att öka produktiviteten och korta handläggningstiderna, och det omfattar ärendebalanserna för *samtliga* delar av förmånen. Pensionsmyndigheten fick också i uppdrag att redovisa betydligt fler indikatorer för att följa ärendeutvecklingen och produktiviteten inom bostadstillägget jämfört med tidigare.³⁰ Enligt regleringsbrevet för 2023 ska Pensionsmyndigheten minska handläggningstiderna och ärendebalanserna för nyansökningar, ändringsärenden, omprövningar och återkrav avseende bostadstillägg. Nu har alltså även ändringsärenden tillkommit, vilket innebär att alla ärendetyper inom bostadstillägget omfattas.³¹

1.3 Effekter på myndigheternas styrning och handläggning

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

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

Reformen om förstärkt rehabilitering

I rapporten *Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete* har ISF på uppdrag av regeringen följt upp och utvärderat reformen om förstärkt

³⁰ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Pensionsmyndigheten, S2022/03188, *Åtgärder för kortare handläggningstider för bostadstillägg till pensionärer*. Pressmeddelande, den 30 juni 2022.

³¹ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Pensionsmyndigheten, S2022/04811/13.

rehabilitering för återgång i arbete.³² Reformen trädde i kraft den 1 juli 2018 och syftet med den är att sjukskrivna arbetstagare snabbare ska kunna återgå i arbete.

ISF:s granskning utvärderade bland annat arbetsgivares arbete med planer och hur reformen har påverkat hur Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket har agerat. ISF granskade också reformen som sådan, både hur regeringen valde att utforma den, och de antaganden som regeringen gjorde och som låg till grund för reformen. Rapporten visar att reformen inte har blivit genomförd som det var tänkt. Det finns brister i arbetsgivares och Försäkringskassans arbete. Rapporten pekar också på att utformningen av reformen och vissa antaganden som regeringen har gjort är förklaringar till att arbetsgivare och Försäkringskassan inte har kunnat genomföra reformen fullt ut. ISF rekommenderar Försäkringskassan att utveckla arbetet med att följa upp och bedöma kvaliteten i de planer för återgång i arbete som myndigheten har tillgång till.

Försäkringskassan instämde med de slutsatser som framkommer i ISF:s rapport i sitt svar till regeringen i december 2022. Myndigheten uppgav att arbetet med att utveckla arbetet med arbetsgivarnas planer är tänkt att omhändertas i myndighetens pågående utvecklingsarbete med att flytta fram positionerna inom samordningsuppdraget. Försäkringskassan uppgav också att myndigheten har bjudit in de centrala aktörerna i sjukskrivningsprocessen till rundabordssamtal om samordningsuppdraget.³³

Försäkringskassan uppger att myndigheten under 2022 har gjort flera åtgärder i enlighet med sitt svar till regeringen och som en indirekt följd av ISF:s rekommendationer. Försäkringskassan har genomfört ett arbete med att definiera och konkretisera samordningsuppdraget, och förtydligat den rättsliga grunden för samordningsuppdraget. I arbetet klargörs både Försäkringskassans ansvar i enskilda ärenden och på strukturell nivå. Försäkringskassan menar att tydliggörandet av uppdraget bland annat ska skapa bättre förutsättningar för en tydligare kommunikation med myndighetens partners. I kombination med definieringen av samordningsuppdraget har Försäkringskassan också ökat styrningen gällande rehabilitering och återgång i arbete för att skapa förutsättningar att göra mer för individen utifrån ett rehabiliteringsperspektiv.

Under 2022 har Försäkringskassan också tillsatt fyra arbetsgrupper med deltagare från de olika centrala aktörerna i sjukskrivningsprocessen. En av arbetsgrupperna bildades tillsammans med representanter från de större arbetsgivarorganisationerna för att diskutera utveckling av informationskanalerna på Försäkringskassan, särskilt informationen till små och

³² ISF Rapport 2021:9.

³³ Försäkringskassan, *Svar på ISF-rapport, Rapport – 2021:9 Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete*. Dnr. 2020/001058.

medelstora arbetsgivare samt utvecklade kontaktvägar mellan Försäkringskassan och arbetsgivare. Arbetsgruppen har konkretiserat flera utvecklingsbehov. Bland annat att det finns behov av såväl målgruppsanpassad information som kontaktvägar, behov av tydliga och enkla vägar till stöd i sjukskrivningsprocessen och för förståelsen för de olika aktörerna och deras respektive ansvar. Det behövs skapas klarhet kring gränsdragningarna mellan arbetsrätten och socialförsäkringsbalken. Och det finns behov av kontakt, kommunikation och information i individärenden. Försäkringskassan har för avsikt att under 2023 arbeta vidare med att utveckla stödet till arbetsgivarna utifrån de behov som arbetsgruppen identifierat.

Vidare har Försäkringskassan under 2022 samverkat med Arbetsmiljöverket i deras nationella tillsynsinsats av föreskrifterna om arbetsanpassning (AFS 2020:5). Information om arbetsgivarens plan för återgång i arbete var en del i samverkansaktiviteten. Dels som en inledande informationsinsats till Arbetsmiljöverkets inspektörer, dels genom att Försäkringskassans medarbetare gavs tillfälle att prata om arbetsgivarens plan direkt med arbetsgivare, när de besökte dem tillsammans med Arbetsmiljöverkets inspektörer. De båda myndigheterna har också gjort ett arbete tillsammans med att se över rutiner för att ge ett bättre stöd till Försäkringskassans medarbetare kring när och hur de ska kontakta Arbetsmiljöverket om de identifierar arbetsgivare som brister i sitt ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering.³⁴

Från vårdbidrag till omvårdnadsbidrag

ISF har på uppdrag av regeringen, i rapporten *Från vårdbidrag till omvårdnadsbidrag*, utvärderat det reformerade stödet omvårdnadsbidrag, som ersatte vårdbidrag i januari 2019.³⁵

Rapporten visar att det efter reformen är tydligare vad som krävs för att bli beviljad omvårdnadsbidrag på olika ersättningsnivåer. Men det är fortfarande oklart hur bedömningar ska göras av vad som ingår i ett normalt föräldraansvar för barn i olika åldrar. Eftersom detta är en viktig del i Försäkringskassans bedömning av rätten till omvårdnadsbidrag, kan det leda till att liknande behov hos barn bedöms på olika sätt. ISF anser att det skapar en situation som inte är rättssäker.

Granskningen visar också att det kan finnas en risk att det utvecklas olika tillämpning i omvårdnadsbidraget hos Försäkringskassan mellan olika områden. En skillnad i Försäkringskassans handläggning mellan vårdbidrag och omvårdnadsbidrag är att alla ärenden inom omvårdnadsbidrag ska kvalitetssäkras av en särskild beslutsfattare. Försäkringsutredarna handlägger ärenden från hela landet. Det gjorde också beslutsfattarna från

³⁴ E-post från Försäkringskassan den 27 januari 2023.

³⁵ ISF Rapport 2021:10.

början. De kvalitetssäkrade och fattade beslut i ärenden som hade handlagts av utredare i hela landet. Men från och med våren 2021 arbetar beslutsfattarna enbart områdesvis. Det betyder att utredarna skickar sina ärenden till beslutsfattare i det egna området, i stället för till beslutsfattare i hela landet. Granskningen visar att det finns vissa fördelar med det. Det har blivit enklare för både försäkringsutredare och beslutsfattare att arbeta och inom områdena diskuterar specialister, beslutsfattare och försäkringsutredare svårigheter i handläggningen och skapar en samsyn. Men granskningen visar också att områdena skiljer sig åt i hur de bedömer vilken nivå av omvårdnadsbidrag som ska beviljas, och vad de anser ska finnas med i besluten. Att beslutsfattarna nu enbart arbetar med ärenden från försäkringsutredare från det egna området innebär att skillnader mellan områdena riskerar att öka.

Rapporten konstaterar att Försäkringskassan anser att tiden som barnet går i skolan utgör ett annat samhällsstöd. Annat samhällsstöd innebär stöd från samhället som är menat att tillgodose samma eller delvis samma behov som omvårdnadsbidraget, till exempel ledsagare eller korttidsboende. ISF menar att skolan inte är ett annat samhällsstöd på samma sätt som exempelvis korttidsboende eller ledsagare. Det är inte tänkt att tillgodose liknande behov som omvårdnadsbidraget och räknas inte heller upp som ett annat samhällsstöd i förarbetena till reformen. Det finns därför inget som hindrar att föräldrarna beviljas ett helt omvårdnadsbidrag även för barn som går långa dagar i skolan, eller som är så kallade hemmasittare. Granskningen visar att det är oklart hur Försäkringskassan ska bedöma ärenden som gäller barn som inte går i skolan eller har reducerad skoltid. I vissa fall räknar myndigheten det som att det är skolan och kommunen som har ansvar för tiden som barnet borde vistas i skolan och att omvårdnadsbidrag därför inte kan beviljas för den tiden. I andra fall kan tiden räknas med om det finns en åtgärdsplan och utredningen visar att situationen är varaktig. Oavsett om Försäkringskassan bedömer att skolan är ett annat samhällsstöd eller inte, är det problematiskt att det förekommer att myndigheten i motiveringen till besluten skriver att barnet får sina behov tillgodosedda i skolan, trots att de vistas reducerad tid i skolan eller inte vistas i skolan alls.

ISF menar vidare att Försäkringskassan behöver förtydliga vad som gäller angående beviskrav inom omvårdnadsbidraget, så att det framgår direkt av vägledningen för förmånen. Detta för att det ska bli tydligt för försäkringsutredarna och beslutsfattarna som ska tillämpa lagstiftningen. När det gäller beviskrav hänvisar Försäkringskassans vägledning om omvårdnadsbidrag till vägledningen om förvaltningsrätt. Men i denna vägledning står ingenting specifikt om vad som gäller för omvårdnadsbidraget, utan enbart att beviskravet "sannolikt" gäller om inte ett särskilt beviskrav finns angivet i den bestämmelse om rätten till förmån som ska tillämpas eller framgår av vägledande avgöranden från högre instans. Lagtexten anger att en försäkrad förälder har rätt till omvårdnadsbidrag för ett försäkrat barn,

om barnet på grund av funktionsnedsättning *kan antas* vara i behov av omvårdnad och tillsyn under minst sex månader.

ISF lämnar ett antal rekommendationer till Försäkringskassan i rapporten. ISF rekommenderar bland annat att Försäkringskassan ska utarbeta en samsyn inom myndigheten och ett konkret stöd för försäkringsutredare och beslutsfattare när det gäller föräldraansvaret inom omvårdnadsbidraget. Försäkringskassan rekommenderas också att följa upp hur tillämpningen av omvårdnadsbidraget i den handläggande verksamheten utvecklas i myndighetens olika geografiska områden. En ytterligare rekommendation är att klargöra vad som gäller angående beviskrav inom omvårdnadsbidraget i den aktuella vägledningen för förmånen, så att det blir tydligt för samtliga yrkesroller som ska tillämpa lagstiftningen. Försäkringskassan rekommenderas också att tydliggöra för den handläggande verksamheten att skolan inte utgör ett annat samhällsstöd. Och att förtydliga hur ärenden om omvårdnadsbidrag när barn med funktionsnedsättning inte går i skolan eller har reducerad skoltid ska bedömas.

Försäkringskassan har bemött ISF:s rekommendationer i svar till regeringen. Försäkringskassan anser bland annat att ISF inte har stöd för sin uppfattning att det är otydligt för Försäkringskassans anställda vilket beviskrav som gäller inom omvårdnadsbidraget, men anger att om det visar sig att den handläggande verksamheten anser att det finns otydigheter i vägledningen så kommer det hanteras inom ramen för det löpande förbättringsarbetet. Försäkringskassan anger också att vägledningen numera innehåller ett förtydligande att antagandet om varaktigheten normalt inte kan besvaras med lika hög grad av säkerhet som frågan om barnets nuvarande situation. När det gäller rekommendationen att följa upp hur tillämpningen av omvårdnadsbidraget i den handläggande verksamheten utvecklas i myndighetens olika geografiska områden anser Försäkringskassan att den risk för olika tillämpning till följd av nuvarande organisation av beslutsfattarna som ISF identifierat alltid finns i stora verksamheter där ledning och fördelning av arbete behöver delas upp i flera organisatoriska enheter. Och myndigheten kan inte se att det leder till någon särskild eller förhöjd risk. Försäkringskassan anser vidare, i motsats till ISF, att skola ska ses som ett annat samhällsstöd. Försäkringskassan menar att den tid som barnet vistas i skola eller får insatser genom andra huvudmän kan påverka förutsättningarna för rätten till omvårdnadsbidrag, men att det inte finns något som med automatik hindrar att föräldrar till barn som går långa dagar i skolan beviljas ett helt omvårdnadsbidrag. Försäkringskassan ska se över förutsättningarna för att lämna ett tydligare

stöd när det gäller hur ärenden ska när barn med funktionsnedsättning inte går i skolan eller har reducerad skoltid ska bedömas.³⁶

Under 2022 har Försäkringskassan vidtagit vissa åtgärder med anledning av rekommendationerna i ISF:s rapport. När det gäller frågan om föräldransvaret uppger Försäkringskassan att det har påbörjats ett arbete för att se vilka förutsättningar som finns utifrån befintliga bestämmelser för att ytterligare stötta försäkringsutredare och beslutsfattare i bedömningar kring föräldransvaret, och samtidigt bli tydligare och mer transparenta gentemot den enskilde. Det har också tillsatts en arbetsgrupp inom ramen för Försäkringskassans funktionshinderråd med representanter från Funktionsrätt Sverige för att arbeta med frågan. I fråga om vägledningen för omvårdnadsbidrag ska Försäkringskassan uppdatera den under 2023 utifrån uppdateringar om bevisbörda och beviskrav inom återbetalning som påverkar försäkringsutredare inom omvårdnadsbidrag när myndigheten utreder felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan uppger att rekommendationen om att följa upp hur tillämpningen av omvårdnadsbidraget i den handläggande verksamheten utvecklas i myndighetens olika geografiska områden omhändertas genom att myndigheten följer upp försäkringstillämpningen för att identifiera eventuella brister och utvecklingsområden. Försäkringskassan uppger att myndigheten bedriver ett kontinuerligt arbete med kalibrering och förtydliganden i syfte att bibehålla och förstärka likformigheten i försäkringstillämpningen. Det bedrivs genom arbete i nationella forum, nationella kalibreringsforum och systematisk kvalitetsuppföljning av förmånen. När det gäller rekommendationerna som rör skolan uppger Försäkringskassan att myndigheten under 2022 har börjat att se över förutsättningarna för att lämna ett bättre stöd för bedömningen av hur man ska se på behovet av omvårdnad och tillsyn under skoltid för de barn som borde vara i skolan, men inte är det.³⁷

Placerade barn

ISF har på regeringens uppdrag, i rapporten *Placerade barn och socialförsäkringen*, granskat hur olika socialförsäkringsförmåner påverkas för barn som av olika anledningar inte kan bo i sitt föräldrahem utan får sitt boende genom socialtjänsten eller som verkställer slutna ungdomsvård, samt vilka konsekvenser det får för den här gruppen barn och deras familjer.³⁸ ISF:s granskning visar att det finns osäkerhet kring och brister i hur uppgifter om att barn blir placerade rapporteras, såväl mellan som inom de berörda aktörerna (Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och

³⁶ Försäkringskassan, *Svar på ISF-rapport Från vårdbidrag till omvårdnadsbidrag – En granskning av reformen reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning*. Dnr FK 2021/020216.

³⁷ E-post från Försäkringskassan den 30 januari 2023.

³⁸ ISF Rapport 2021:6.

kommuner). En uppgift om att ett barn är placerat kan påverka flera förmåner. När en sådan uppgift når tjänstepersoner som arbetar med en förmån inom Försäkringskassan kan den uppgiften behöva vidarebefordras till tjänstepersoner som arbetar med andra förmåner, eftersom den inte finns åtkomlig digitalt för samtliga förmåner. ISF:s granskning visar att när det gäller uppgifter om placering av ett barn är informationsflödet mellan handläggningen av olika förmåner helt manuell och förutsätter att den enskilda handläggaren känner till att en annan förmån kan påverkas.

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

Försäkringskassan delar uppfattningen att myndigheten kan behöva förbättra informationsflödet mellan förmåner inom myndigheten.³⁹ Och under 2022 har Försäkringskassan tittat på olika möjliga åtgärder för det, men har ännu inte implementerat någon av dem. När det gäller att utreda varför den manuella impulshanteringen inte fungerar har Försäkringskassan konstaterat att myndigheten har väl utarbetade impulskartor där det framgår att impuls om placerade barn ska skickas vidare och vilka andra förmåner som behöver informationen. Men Försäkringskassan uppger att detta uppenbarligen inte räcker och att myndigheten därför ska arbeta vidare för att se om det går att komma åt problemet genom att förbättra impulskartorna, eller om myndigheten behöver hitta ett annat sätt att jobba med impulser. När det gäller att utreda tekniska och juridiska möjligheter att få impuls om barns placering på digital väg har Försäkringskassan under 2022 inte kommit så långt, men det finns en idé om att pröva om det är en framkomlig väg att skapa en ingång för socialnämnder, skolor och barnomsorg att logga in i sin yrkesroll via självbetjäningen för att få uppgift om barns placering.⁴⁰

Variationen inom aktivitetsersättningen

ISF har på uppdrag av regeringen, i rapporten *Variationen inom aktivitetsersättningen*, analyserat orsakerna bakom det senaste decenniets variation i avslag och beviljande inom aktivitetsersättningen.⁴¹ I rapporten konstaterar ISF att andelen avslag på ansökningar om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga har varierat under det senaste decenniet, och att variationen inte kan förklaras av förändringar i regelverket eller praxis. Men ISF:s granskning visar också att många av besluten som har ingått i granskningens aktstudie har ett krångligt och byråkratiskt språk. Analysen visar att det inte alltid går att helt förstå varför Försäkringskassan har

³⁹ Försäkringskassan, *Svar på ISF Rapport*, FK 2021/010549.

⁴⁰ E-post från Försäkringskassan den 27 januari 2023.

⁴¹ ISF Rapport 2020:9.

kommit fram till sitt beslut. Det finns också motiveringar som beskriver att underlaget inte styrker en nedsättning med minst en fjärdedel under minst ett år, trots att villkoret i socialförsäkringsbalken är att nedsättningen *kan antas* bestå i ett år, vilket är ett lägre beviskrav än att det ska styrkas. Utifrån ärendeakten och beslutet går det heller inte att veta om det högre beviskravet faktiskt har använts i själva bedömningen av ärendet eller inte. Utifrån granskningens resultat rekommenderar ISF bland annat att Försäkringskassan säkerställer att beslutsbrev är formulerade på ett sätt som gör dem tydliga och enkla att förstå för unga personer som ansöker om aktivitetsersättning. Försäkringskassan bör även säkerställa att beslutsbrev innehåller korrekt information om vad som krävs för att beviljas aktivitetsersättning.

Försäkringskassan har, som ISF har redovisat i förra årets effektanalys, vidtagit flera åtgärder under 2021 med anledning av ISF:s rekommendation.⁴² Och under 2022 har Försäkringskassan, med utgångspunkt i ISF:s rekommendation, genomfört webinarium för enhetschefer och specialister om att skriva beslut i sjukersättning och aktivitetsersättning. I samband med det fick deltagarna ett stödmaterial att arbeta med tillsammans med sina medarbetare. Stöd materialet bestod av den reviderade skrivhandledningen och ett bildspel med tillhörande filmer. Försäkringskassan menar att filmerna gav en fördjupning till de ämnen som tas upp i skrivhandledningen och bildspelet. Materialet handlade om att skriva avslagsbeslut i sjuk- och aktivitetsersättning, och mer specifikt hur man ska skriva bedömningen i ett kommuniseringsbrev och motiveringen i ett beslutsbrev. Materialet handlade även om vad man ska skriva om, vem man skriver för och hur man skriver så att det blir begripligt för mottagaren. Försäkringskassan har också reviderat skrivhandledningen på nytt under 2022 och uppger att myndigheten kommer att fortsätta följa och utveckla arbetet med att säkerställa tydliga beslutsbrev.⁴³

Vård utomlands

ISF har i rapporten *Vård utomlands*, på regeringens uppdrag, kartlagt och analyserat Försäkringskassans hantering av kostnader för vårdförmåner inom EU/EES och Schweiz.⁴⁴ ISF:s granskning visar att myndighetens hantering av vårdförmåner i många delar är bra. Men i granskningen framkommer även ett antal risker som kan påverka förutsättningarna att fatta korrekta beslut och säkerställa att de olika aktörerna får den ersättning som de har rätt till. Dessutom har Försäkringskassan inte kunnat visa hela bilden över kostnaderna på området. ISF lämnar flera rekommendationer till Försäkringskassan i rapporten. En av dessa gäller att Försäkringskassan,

⁴² ISF, *Effekter av ISF:s verksamhet*. Skrivelse 2022:2S, s. 17–18.

⁴³ E-post från Försäkringskassan den 25 januari 2023.

⁴⁴ ISF Rapport 2019:3.

i samråd med regionerna, ska se över hur samarbetet kan förbättras när det gäller ärenden om internationell vård.

Försäkringskassan har tidigare med anledning av detta bland annat genomfört en förstudie för att se vilka möjligheter som finns till en digitaliserad hantering, där regionerna elektroniskt ska kunna ansöka om ersättning och Försäkringskassan elektroniskt ska kunna betala ut ersättning till regionerna. 2021 påbörjade Försäkringskassan ett genomförandeprojekt med utgångspunkt i förstudien.⁴⁵ Försäkringskassan uppger att den har kunnat avsluta genomförandeprojektet under 2022 och att det endast återstår att automatisera ytterligare underlag och kontroller.⁴⁶

En annan rekommendation i rapporten är att Försäkringskassan ska se över kontrollstrukturerna och processerna och säkerställa att de innehåller korrekt och tydlig information samt att de är konsekventa. Försäkringskassan reviderade bland annat intygsprocessen under 2021 i syfte att erbjuda ett förbättrat stöd till handläggarna.⁴⁷ Försäkringskassans arbete med att utveckla intygsprocessen har fortsatt under 2022 och har reviderats klart och beslutats under året.⁴⁸

Samordningsförbunden

ISF utvärderar samordningsförbundens organisering och verksamhet. Granskningen är ett regeringsuppdrag som redovisas i tre delar. Hittills har två rapporter publicerats: *Samordningsförbundens organisering och verksamhet*⁴⁹ och *Gör samordningsförbund någon skillnad?*⁵⁰

Försäkringskassan tog 2019 fram en åtgärdsplan kopplad till ISF:s första granskningsrapport (2019:1).⁵¹

Försäkringskassan uppger att de aktiviteter som finns i åtgärdsplanen var planerade att vara klara 31 december 2021, men att några aktiviteter har fortsatt även 2022. Bland annat har Försäkringskassan gjort klart arbetet med att ta fram stödmaterial till verksamheten för att myndigheten ska kunna ta ett större ansvar och bidra med personal i insatser.

I del två av ISF:s granskning av samordningsförbunden (rapport 2019:4) rekommenderar ISF regeringen att ge Försäkringskassan i uppdrag att i samråd med samordningsförbunden och samverkansparterna utveckla och anpassa uppföljningssystemet SUS (Sektorsövergripande system för

⁴⁵ ISF, *Effekter av ISF:s verksamhet*. Skrivelse 2022:2S, s. 23.

⁴⁶ E-post från Försäkringskassan den 24 januari 2023.

⁴⁷ ISF, *Effekter av ISF:s verksamhet*. Skrivelse 2022:2S, s. 24.

⁴⁸ E-post från Försäkringskassan den 24 januari 2023.

⁴⁹ ISF Rapport 2019:1.

⁵⁰ ISF Rapport 2019:4.

⁵¹ Försäkringskassan, *Åtgärdsplan avseende ISF-rapport*, dnr 019583-2017, 2019-03-18.

uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet). Syftet är att de uppgifter som samordningsförbunden samlar in och registrerar i SUS ska bli heltäckande och relevanta för framtida uppföljningar och utvärderingar. Försäkringskassan påbörjade under 2021 ett arbete med att ta fram ett nytt uppföljningssystem som beräknades vara klart under kvartal tre 2022. På grund av begränsningar i lagstiftningen för att hantera personuppgifter har arbetet försenats och beräknas vara färdigt att börja användas under våren 2023. Försäkringskassan uppger att från och med 2023 så kommer alla att registrera i det nya systemet. Från verksamhetsåret 2023 sker inga registreringar i SUS.⁵²

Försäkringskassans utredningsskyldighet

ISF har i rapporten *Försäkringskassans utredningsskyldighet*, på uppdrag av regeringen, granskat hur Försäkringskassan tillämpar utredningsskyldigheten vid handläggning av sjukpenning och aktivitetsersättning där myndigheten har avslagit ansökan.⁵³

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

ISF riktar en rad rekommendationer till Försäkringskassan i rapporten. Bland annat att Försäkringskassan bör utveckla det befintliga stöd som finns hos myndigheten när det gäller utredningsskyldigheten och att säkerställa att kommuniceringsbrev innehåller en tydlig motivering till varför myndigheten överväger att fatta ett beslut om avslag och att se till att informera den berörda personen om hur underlag som har kommit in under kommuniceringstiden har värderats.

Försäkringskassan vidtog en rad aktiviteter med anledning av ISF:s rapport under 2021.⁵⁴ Under 2022 har Försäkringskassan fortsatt det arbetet och har bland annat uppdaterat skrivhandledningen för sjukpenningbeslut och omarbetat brevmallarna för kommunikation och beslut.⁵⁵ Försäkringskassan planerade också att under 2022 ta fram ett utvecklat stöd till handläggarna när det gäller läkarintyg och hur man värderar medicinsk information.⁵⁶ Det arbetet har myndigheten avvaktat med under 2022 i väntan på dom i ett

⁵² E-post från Försäkringskassan den 30 januari 2023.

⁵³ ISF Rapport 2021:3.

⁵⁴ ISF, *Effekter av ISF:s verksamhet*. Skrivelse 2022:2S, s. 25–26.

⁵⁵ E-post från Försäkringskassan den 26 januari 2023.

⁵⁶ ISF, *Effekter av ISF:s verksamhet*. Skrivelse 2022:2S, s. 26.

mål där Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd och som handlar om uppgifter i läkarintyg. Domen kom i november 2022 (HFD 2022 ref. 47) och Försäkringskassan uppger att myndigheten planerar att det aktuella stödet ska vara framtaget till sommaren 2023.⁵⁷

Försäkringsskyddet för behovsanställda

Under 2021 analyserade ISF, på uppdrag av regeringen, hur Försäkringskassan använder möjligheten att betala ut sjukpenning till behovsanställda utifrån en skälighetsbedömning.⁵⁸ Skälighetsbedömningen, som finns i 27 kap. 11 § SFB, kan användas för en behovsanställd person där det inte går att utreda hur hen skulle ha arbetat under sjukperiodens första 14 dagar. Försäkringskassan kan då betala ut sjukpenning utifrån personens arbetshistorik, om myndigheten bedömer att det kan antas att hen skulle ha arbetat i motsvarande omfattning under sjukperiodens första 14 dagar.

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

Med anledning av ISF:s rekommendation påbörjade Försäkringskassans rättsavdelning under 2021 ett arbete med att ta fram en rättsutredning om de rättsliga möjligheterna för Försäkringskassan att styra och stödja i bedömningsutrymmen när det gäller lagbestämmelser som ger den enskilde handläggaren ett stort bedömningsutrymme. Tanken var att ta ett helhetsgrepp kring frågan om möjligheterna för myndigheten att styra och stödja när det gäller sådana bestämmelser.⁵⁹

Försäkringskassans uppger att arbetet med rättsutredningen har fortsatt under 2022, och har kommit långt, men att den ännu inte är beslutad. Parallellt med rättsutredningen arbetar Rättsavdelningen även med att ta fram ett mer omfattande dokument som handlar om juridisk metod och

⁵⁷ E-post från Försäkringskassan den 26 januari 2023.

⁵⁸ ISF, *Behovsanställd utan sjuklön*. Skrivelse 2021:4S.

⁵⁹ ISF, *Effekter av ISF:s verksamhet*. Skrivelse 2022:2S, s. 18–19.

bedömningsutrymme för att ta ett helhetsgrepp kring dessa frågor. De två dokumenten bör enligt Försäkringskassan samordnas.⁶⁰

Socialförsäkringslitteracitet

Försäkringskassan presenterade i juni 2022 en forskarrapport, som utvecklar begreppet socialförsäkringslitteracitet. Rapporten är ett resultat av ett forskningsprojekt som bedrivits mellan 2018 och 2022 och har tilldelats forskningsmedel från Försäkringskassan. Med begreppet socialförsäkringslitteracitet menas i vilken utsträckning individer kan skaffa, förstå och agera utifrån information i ett socialförsäkringssystem, relaterat till begripligheten i den information som systemet tillhandahåller. Den statistiska analysen har utgått från tre hypoteser, som bekräftas helt eller delvis i studien. Graden av socialförsäkringslitteracitet är relaterad till individuella och miljörelaterade faktorer, en högre grad av socialförsäkringslitteracitet är relaterad till en högre sannolikhet att få sjukpenning beviljad och en högre grad av socialförsäkringslitteracitet är relaterad till en högre grad av upplevd rättvisa i kontakter med Försäkringskassan. Sammantaget pekar resultaten på att det för utfallen sjukskrivning och upplevd rättvisa har större betydelse hur begripligt exempelvis handläggare på Försäkringskassan kommunicerar än hur sjukskrivna bedömer sina egna förmågor.⁶¹

Forskarrapporten använder sig av och bygger vidare på flera av de slutsatser som framkommer i ISF:s rapport *Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning*⁶². Till exempel ISF:s slutsatser om att förändringen till att Försäkringskassan sedan 2015 blivit mer restriktiv i sina tolkningar och att antalet avslag på sjukpenning har ökat har sin grund i förändrad styrning inom myndigheten snarare än regelförändringar. Forskarrapporten använder sig också av ISF:s resultat i rapporten om att personer med mera utsatt social position i högre utsträckning får sina ansökningar om sjukpenning nekade.

Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg till pensionärer

Som tidigare nämnts har ISF granskat Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg.⁶³ Granskningen visar att Pensionsmyndigheten har stora problem med bostadstillägget. Handläggningstiderna och mängden pågående ärenden har ökat kraftigt sedan mitten av 2010-talet. Genom tidigare kontroller har Pensionsmyndigheten även identifierat att en stor andel utbetalningar av bostadstillägg är felaktiga. Pensionsmyndigheten

⁶⁰ E-post från Försäkringskassan den 31 januari 2023.

⁶¹ Försäkringskassan, *Socialförsäkringslitteracitet – Utveckling av ett nytt begrepp och mätinstrument*. Forskarrapport 2022:3.

⁶² ISF Rapport 2018:12.

⁶³ ISF, *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg*. Rapport 2022:4.

prioriterar nyansökningar framför andra typer av ärenden inom bostadstillägget, för att pensionärerna inte ska behöva vänta alltför länge på sina pengar. Men prioriteringen av nyansökningar innebär att myndigheten prioriterar ner andra typer av ärenden. Antalet pågående återkravsärenden har tredubblats mellan 2019 och 2021. Den totala mängden pågående ärenden inom bostadstillägg har ökat varje år sedan 2016. Nedprioriteringar av ändringsanmälningar kan leda till bostadstillägg inte baseras på aktuella uppgifter. Det kan i sin tur leda till felaktiga utbetalningar, fler återkrav, senare återkrav och högre återkravsbelopp. Om även återkravsärenden prioriteras ner och handläggningstiderna ökar kan det innebära att pensionärer krävs på återbetalning långt efter att bostadstillägget blivit fel. Både felutbetalningar och höga återkrav vållar problem för de pensionärer som berörs. ISF rekommenderar i rapporten Pensionsmyndigheten att avsätta mer resurser för att arbeta ner mängden pågående ärenden och se över långsiktiga resursbehov för handläggningen.

Pensionsmyndigheten har utvecklat ett nytt arbetssätt för handläggningen av bostadstillägg, som heter Agera direkt. Tanken med arbetssättet är att använda framför allt inkommande telefonsamtal från pensionärerna för att informera, förklara och ta in uppgifter som behövs för att kunna avsluta ärenden. Pensionärer som ringer in och vill ansöka om bostadstillägg får vägledning via telefon, och när de sedan skickar in sina ansökningar behandlas dessa med förtur av den handläggare som redan har talat med pensionären i telefon. När pensionärer som redan har skickat in en ansökan ringer försöker handläggaren komplettera de uppgifter som behövs via telefon och fatta beslut om ansökan så snart som möjligt. ISF bedömer i rapporten att arbetssättet Agera direkt kan ha flera positiva effekter. Pensionsmyndighetens analyser visar att många pensionärer har svårt att förstå hur bostadstillägget fungerar och vilka uppgifter de behöver lämna. Ett personligt samtal kan hjälpa dem att förstå och att göra rätt. Men ISF ser också flera problem med arbetssättet. Pensionsmyndigheten vet inte vilka resurser Agera direkt kräver och vilka effekter det ger. Det är oklart hur det påverkar tidsåtgången i handläggningen och om de uppgifter som lämnas via telefon är korrekta. Det är också oklart vilka långsiktiga effekter som arbetssättet kan förväntas ge och hur väl ärendena uppfyller de förvaltningsrättsliga krav som finns på handläggningen. ISF gör bedömningen att det inte är rimligt att använda Agera direkt i en så stor omfattning som myndigheten gör utan att först utvärdera vilka effekter det får, och rekommenderar i rapporten Pensionsmyndigheten att utvärdera det nya arbetssättet Agera direkt på fler sätt än i dag.

Granskningen visar också tecken på en olycklig polarisering inom Pensionsmyndigheten. Många, men inte alla, av de tjänstepersoner som ISF har intervjuat i granskningen är antingen tydligt positiva till Agera direkt eller tydligt kritiska till arbetssättet. Granskningen ger bilden att produktionsavdelningen har drivit på utvecklingen och införandet av Agera direkt, och att de som har ifrågasatt arbetssättet har haft svårt att få gehör för sina

synpunkter. En konsekvens av polariseringen är att medarbetare upplever att kritiska synpunkter på Agera direkt inte är välkomna. I några fall fanns en uttalad oro för att kritisera myndighetens arbete med Agera direkt. ISF menar att det är negativt för myndighetens utvecklingsarbete om för- och nackdelar med olika arbetssätt inte blir belysta på ett sakligt sätt.

I svar till regeringen, angående vilka eventuella åtgärder som Pensionsmyndigheten planerar att vidta med anledning av ISF:s rapport, skriver Pensionsmyndigheten att myndigheten gör sitt yttersta för att komma till rätta med det allvarligt läge som råder inom handläggningen av bostadstillägg, där många pensionärer i utsatt ekonomisk situation får vänta länge på beslut och utbetalning av förmån.⁶⁴ Pensionsmyndigheten konstaterar att de rekommendationer som ISF lämnar ligger i linje med myndighetens *Åtgärdsplan för handläggning av bostadstillägg*⁶⁵, och myndigheten kommer att utöka planen för åtgärder inom handläggningen av bostadstillägg med de rekommendationer som ISF lämnar i rapporten.

I svaret till regeringen instämmer Pensionsmyndigheten i ISF:s rekommendation om att utvärdera gällande arbetssätt på fler sätt än idag, och uppger att myndigheten framöver kommer att vara särskilt noga med att utformaförsöksverksamhet, utvecklingsinsatser och nya arbetssätt på sådant vis att de kan följas upp på ett effektivt, enkelt och mångsidigt sätt.

Pensionsmyndigheten uppger att myndigheten ser allvarligt på den oro som ISF:s rapport konstaterar finns bland vissa medarbetare för att framföra kritik mot arbetssättet Agera direkt och hur det har införts. Pensionsmyndigheten uppger att berörda medarbetare inte har fått tillräckliga förutsättningar att ta till sig arbetssättet och att förändringsarbetet i större utsträckning bort ske i närmare dialog med olika delar av Pensionsmyndighetens verksamhet. Myndigheten strävar efter att ha en tillåtande och konstruktiv dialog om för- och nackdelar med olika arbetssätt och hur de kan förbättras, och kommer att fortsätta att agera för att myndighetens ambition förverkligas.

Pensionsmyndigheten uppger vidare att myndigheten tar till sig av rekommendationen från ISF när det gäller rättslig utvärdering av arbetssättet. Myndigheten uppger att den ska undersöka möjligheten att inom kort genomföra en övergripande rättslig utvärdering av handläggningen av bostadstillägg, oavsett arbetssätt, kopplat till allmänna förvaltningsrättsliga principer samt opartiskhet, likabehandling och saklighet. Pensionsmyndigheten uppger att myndigheten under våren 2022 inledde en rättslig kvalitetsuppföljning av ärenden inom Agera direkt av verksamheten, och att myndighetens kvalitetsfunktion ska granska den och vid behov validera

⁶⁴ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens svar på ISF:s rapport 2022:4 Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg*. Dnr VER 2021-227.

⁶⁵ Pensionsmyndigheten, *Åtgärdsplan för handläggning av Bostadstillägg – Svar på regeringsuppdrag*. Dnr VER 2021-491.

dess metod och resultat. Vidare ska Pensionsmyndighetens internrevision under hösten 2022 göra en granskning av arbetssättet Agera direkt på en verksamhetsövergripande nivå.

Med anledning av att ISF i rapporten påtalar att det saknas tydliga utvärderingar av vad som kännetecknar de pensionärer som ringer till Pensionsmyndigheten om bostadstillägg, och de som inte gör det, uppger Pensionsmyndigheten att den nu genomför en analys för att titta närmare på vad det är för typer av individer som ringer till myndigheten. I analysen ingår att klassificera de som ringer till myndigheten, på aggregerad nivå, utifrån personliga egenskaper. Analysen ska publiceras under hösten 2022.

När det gäller ISF:s rekommendation att Pensionsmyndigheten ska avsätta mer resurser för att arbeta ner mängden pågående ärenden och se över långsiktiga resursbehov för handläggningen, uppger Pensionsmyndigheten bland annat att myndigheten planerar för en större riktad avarbetningsinsats som ska minska balanserna inom alla typer av ärenden inom bostadstillägg, inklusive begäran om omprövning och återkrav.

Pensionsmyndigheten uppger att myndigheten har vidtagit flera åtgärder under 2022 med anledning av ISF:s rapport och rekommendationer samt i enlighet med svaret till regeringen.⁶⁶

Myndigheten har bland annat tillfört handläggningen av bostadstillägg nya resurser från augusti/september 2022. Resurserna motsvarar 130 medarbetare och började successivt efter genomförd utbildning bidra till produktion fr.o.m. november 2022 varpå det sker en gradvis upptrappning.

Åtgärdsplanen för handläggning av bostadstillägg och tillgängligheten i telefonin har reviderats. Åtgärdsplanen omfattar ett antal utvecklingsområden som syftar till att underlätta för kunden att göra rätt i ansökan om bostadstillägg och på så sätt öka antalet korrekta och kompletta ansökningar, vilket i sin tur ska korta handläggningstiderna samt vidta åtgärder för att förbättra förutsättningarna för att fler som ringer ska komma fram till myndigheten.

Pensionsmyndigheten uppger också att flera åtgärder har vidtagits under 2022 inom områdena verksamhetsstrategi, organisation och handlägningsprocesser. Under 2022 genomfördes åtgärder i form av avarbetningsinsats av de äldsta ärendena, förbättrad webbansökan, informations- och kommunikationsinsatser, förbättrad hantering av systemgenererade ärenden och utökad automatisering genom robotteknik, regelförenkling och regeltillämpning samt förbättringar i telefoniplattformen.

Vidare uppger Pensionsmyndigheten att generaldirektören i september 2022 beslutade att åtgärder skulle vidtas för att minska handlägnings-

⁶⁶ E-post från Pensionsmyndigheten den 31 januari 2023.

tiderna, svarstider och tillgänglighet. En myndighetsgemensam avarbetningsinsats genomfördes och utfallet av insatsen analyseras för närvarande av Pensionsmyndigheten, men myndigheten menar att den kan se ett positivt resultat.

Pensionsmyndigheten uppger också att den har genomfört ett antal uppföljningar och tagit fram flera rapporter inom området sedan myndigheten besvarade ISF:s rapport till regeringen.

Myndighetens kvalitetsfunktion har under hösten 2022 utfört en granskning av uppgifter som hämtas in muntligen till ärenden om bostadstillägg.⁶⁷ Granskningen visar att en övervägande majoritet av de samtal som just den granskningen omfattar inte leder till att någon uppgift i ärendena ändras eller tillkommer, jämfört med den skriftliga och undertecknade ansökan. Pensionsmyndigheten drar slutsatsen att betydelsen och omfattningen av de risker som förknippas med muntligt uppgiftsinhämtande inom ramen för det nya arbetssättet Agera direkt därför bedöms vara begränsad.

Under andra kvartalet 2022 genomförde Pensionsmyndigheten en riktad kvalitetsuppföljning gällande handläggning enligt Agera direkt inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.⁶⁸ Syftet med uppföljningen var att få kunskap om aktuell rättslig kvalitet på de beslut om bostadstillägg som fattas med metoden Agera direkt samt att hitta förbättringsområden. Av de 120 uppföljda ärendena uppfyller 87 stycken (72,5 procent) samtliga kvalitetsmått för rätt kvalitet.

Med hänvisning till att ISF i rapporten påtalar att det saknas tydliga utvärderingar av vad som kännetecknar de pensionärer som ringer till Pensionsmyndigheten uppger Pensionsmyndigheten att den under hösten 2022 har publicerat en rapport på området, i enlighet med sitt svar till regeringen på ISF:s rapport.⁶⁹ Analysen visar att den vanligaste personen som ringde Pensionsmyndighetens kundservice under 2021 var en kvinna som var äldre än 60 år och redan hade någon utbetalning från Pensionsmyndigheten. Analysen visar också att benägenheten att ringa varierar stort bland pensionstagarna, men att variationerna till största delen beror på underliggande faktorer.

Pensionsmyndigheten uppger vidare att internrevisionens planerade granskning av Agera direkt under hösten 2022 pågår och ska avrapporteras under våren 2023.

⁶⁷ Pensionsmyndigheten, *Granskning av muntligen inhämtade uppgifter i ärenden om bostadstillägg, Kvalitetsfunktionens rapport*. Dnr VER 2021-514.

⁶⁸ Pensionsmyndigheten, *Riktad kvalitetsuppföljning avseende handläggning enligt Agera direkt – bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd*. Rapport 2022. PID283395.

⁶⁹ Pensionsmyndigheten, *Vem där? Analys av vilka grupper som ringer Pensionsmyndighetens kundservice*. Dnr VER 2022-203.

Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension

I 2022 års regleringsbrev fick ISF i uppdrag av regeringen att genomföra en analys av Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension mot bakgrund av en EU-dom som innebär att garantipensionen är att klassificera som en minimiförmån. ISF skulle redogöra för hur Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension har påverkats samt göra en bedömning av Pensionsmyndighetens interna processer och organisering kopplat till handläggningen av garantipensionen för att möta dessa nya förutsättningar. ISF skulle också göra en bedömning av hur Pensionsmyndighetens resursbehov har förändrats utifrån de nya förutsättningarna.⁷⁰

I november 2022 publicerade ISF rapporten *Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension*.⁷¹ ISF konstaterar i rapporten att det förändrade faktum att garantipensionen är att klassificera som en minimiförmån har påverkat Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension på många olika sätt. Handläggningen har blivit mer komplicerad och arbetskrävande. I vissa ärenden behöver Pensionsmyndigheten mer information, som handläggarna delvis behöver hämta in, hantera och registrera manuellt. Dessutom krävs fler ställningstaganden och bedömningar av handläggarna.

ISF gör bedömningen att Pensionsmyndigheten har genomfört rimliga åtgärder för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån. ISF baserar den slutsatsen på att Pensionsmyndigheten har genomfört åtgärder som svarar upp mot de förändringar som EU-domen innebär för handläggningen av förmånen.

En annan slutsats som ISF drar i rapporten är att Pensionsmyndigheten kan förbättra handläggarnas förutsättningar att handlägga garantipension som minimiförmån. De brister som ISF ser handlar om handläggarstödet utformning, organiseringen av det kollegiala stödet bland handläggarna och om det it-system som handläggarna använder i handläggningen. Granskningen visar att handläggarnas primära stödmaterial – det webbaserade handläggarstödet på myndighetens intranät – är svårtillgängligt för nya handläggare. En annan brist handlar om hur stödet till handläggarna är organiserat. Allmän pension har organiserat handläggningen så att erfarna handläggare förväntas ge sina kollegor stöd i handläggningen. En konsekvens av detta är att de erfarna handläggarna riskerar att bli överbelastade. Dessutom visar granskningen att it-systemet skapar problem i handläggningen. Det finns kända fel i systemet som handläggarna måste känna till och hantera med tillfälliga manuella lösningar, till exempel för att kunna fatta rätt beslut. Pensionsmyndigheten är medveten om detta

⁷⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, S2021/08094.

⁷¹ ISF Rapport 2022:7.

problem och har beskrivit att det är svårt att åtgärda, åtminstone på kort sikt. ISF menar i rapporten att det är olyckligt att it-systemet inte fullt ut stödjer handläggningen, utan kräver att handläggarna har kunskap om kända fel och tillfälliga lösningar för att utfallet ska bli rätt. Pensionsmyndigheten behöver fortsätta arbetet med att minimera de kända felen och minska behovet av tillfälliga manuella lösningar.

När det gäller frågan hur Pensionsmyndighetens behov av resurser för att handlägga garantipensionen har förändrats av att förmånen har klassificerats som en minimiförmån konstaterar ISF att resursbehovet har ökat med 5–7 årsarbetskrafter. Men ISF menar att resultatet ska tolkas med stor försiktighet. Och det är en underskattning av myndighetens totala resursbehovsökning eftersom den inte omfattar alla de sätt som EU-domen påverkar myndigheten på. Beräkning tar bara hänsyn till den extra tid som det tar att handlägga garantipensionsärenden inom Allmän pension, jämfört med före EU-domen och ger inte någon helhetsbild av hur Pensionsmyndigheten totalt sett påverkas av EU-domen.

I svar till regeringen, angående vilka eventuella åtgärder som Pensionsmyndigheten planerar att vidta med anledning av ISF:s rapport, skriver Pensionsmyndigheten att myndigheten instämmer i de insikter som ISF:s rapport visar på. Pensionsmyndigheten uppger att myndigheten arbetar intensivt med att förbättra förutsättningen för handläggarna när det gäller förbättringar och förenklingar i it-systemet samt handläggarsstödet. Pensionsmyndigheten uppger vidare att det pågår arbete med att kompetensutveckla medarbetare och ta fram avarbetsplaner för att minska antalet pågående ärenden.⁷²

Eftersom ISF publicerade rapporten i mitten av november 2022 och Pensionsmyndigheten lämnade sitt svar till regeringen den 20 december 2022 får ISF följa upp arbetet i effektanalysen för 2023.

1.4 Effekter på rättsutvecklingen

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

⁷² Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens svar på ISF:s rapport 2022:7 Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension*. Dnr 2022-423.

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

ISF:s rapporter är en av de informationskällor som det allmänna ombudet använder sig av för att identifiera frågor att driva i domstol och de utgör även underlag när ombudet frågar efter ärenden i verksamheterna. Allmänna ombudet menar också att ombudet har nytta av ISF:s rapporter specifikt i sina överklaganden till HFD, för att ge dessa tyngd när det gäller att få prövningstillstånd. Rättsfrågan blir ofta med hjälp av bland annat ISF:s iakttagelser allsidigt belyst på ett bra sätt, enligt allmänna ombudet. Det kan handla om exempelvis statistikuppgifter, men också om mer specifika uppgifter från till exempel intervjuer med handläggare i ISF:s rapporter.⁷³

Under 2022 har det allmänna ombudet hänvisat till flera av ISF:s rapporter i sina överklaganden.

Fri rörlighet inom EU

Allmänna ombudet överklagade under 2022 en förvaltningsrättsdom till kammarrätten, där frågan i målet gällde tidsbegränsning av intyg A1, som används för att visa vilket EU-lands lagstiftning som är tillämplig för förmåner såväl som för avgifter för en viss person. Personen hade uppgivit att hen skulle arbeta deltid i Sverige och deltid i andra nordiska länder under två års tid. Personen önskade ett intyg som gällde under två år, men Försäkringskassan begränsade intyget till att gälla under ett år.

Allmänna ombudet hänvisade till ISF:s rapport *Intyg om socialförsäkrings-tillhörighet och den fria rörligheten inom EU*⁷⁴ för att belysa problematik som kan hindra individen att utnyttja sin rätt till fri rörlighet inom EU. Syftet med hänvisningen var att framhäva vikten av förutsebarhet för att individer ska våga utnyttja sin fria rörlighet. Kammarrätten nekade prövningstillstånd i målet.

⁷³ Beskrivningen i detta avsnitt baseras på information från Allmänna ombudet för socialförsäkringen.

⁷⁴ ISF Rapport 2015:11.

Bostadstillägg

Allmänna ombudet har drivit flera mål som gäller frågan om bostadstillägg kan beviljas när den försäkrade har försummat att ta ut ett ringa belopp i premiepension. I maj 2022 överklagade allmänna ombudet ett av dessa mål till HFD och hänvisade till ISF:s rapport *Premiepensionen – skillnader i utfall mellan kvinnor och män*⁷⁵ för att förklara varför vissa pensionärer endast har rätt till ett ringa belopp i premiepension. Hänvisningen till rapporten är tänkt att ge en mer fullständig bild av vilka som har låg premiepension och på grund av vilka omständigheter. Det ringa beloppet får ställas mot huvudregeln att all pension ska tas ut innan bostadstillägg kan komma i fråga. HFD har ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

Återkrav av bostadstillägg

Våren 2022 överklagade allmänna ombudet en kammarrättsdom som gäller återkrav av bostadstillägg till HFD. Frågan i målet är om begreppet få "kännedom om förändringen", som är en förutsättning för anmälnings-skyldighet enligt 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken ska tolkas subjektivt eller objektivt.

I argumenten för prövningstillstånd påpekade allmänna ombudet att bostadstillägg är en komplex förmån, med omfattande anmälnings-skyldighet för de enskilda. I samband med detta hänvisade allmänna ombudet till ISF:s rapport *Handläggningen av bostadstillägg – införande av tillsvidarebeslut*⁷⁶ som bakgrund till att den omfattande anmälnings-skyldigheten riskerar att ge upphov till många felaktiga utbetalningar och därpå följande återkravsärenden varje år. HFD nekade prövningstillstånd i målet.

Omvårdnadsbidrag

Allmänna ombudet har drivit mål som gäller flera olika frågor inom omvårdnadsbidrag sedan förmånen infördes och använt ISF:s rapport *Från vårdbidrag till omvårdnadsbidrag*⁷⁷ för att ge en bakgrund till förmånen, peka på vissa motsägelser inom förarbetena och konstatera att allmänna ombudets iakttagelser inom vissa områden överensstämmer med ISF:s.

Allmänna ombudet har överklagat ett mål till HFD som gäller bedömning av nivån för omvårdnadsbidraget samt flerbarnsprövning. HFD har ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

⁷⁵ ISF Rapport 2017:14.

⁷⁶ ISF Rapport 2013:8.

⁷⁷ ISF Rapport 2021:10.

Allmänna ombudet har också överklagat ett mål till kammarrätten som gäller dels vad som avses med begreppet annat samhällsstöd, dels frågan om föräldraansvarets betydelse vid bedömningen av rätt till omvårdnadsbidrag. Allmänna ombudet hänvisar i sitt överklagande till ISF:s rapport för att understödja resonemanget om skolan kan anses utgöra annat samhällsstöd, samt även för att belysa att föräldraansvar förekommer som begrepp inom flera socialförsäkringsförmåner, trots att enhetligt synsätt kring begreppet saknas. Kammarrättens dom har kommit och allmänna ombudet planerar att överklaga vidare till HFD.

Sjukpenning vid beroendeproblematik

I ett överklagande till förvaltningsrätt i ett sjukpenningmål aktualiseras frågan hur rätt till sjukpenning ska bedömas när den försäkrade har en beroendeproblematik. Frågan är när de beroenderelaterade besvären och dess konsekvenser för funktionstillståndet är av en sådan art att det handlar om ett sjukdomstillstånd som sätter ned arbetsförmågan, och inte enbart ett socialt förhållande.

Allmänna ombudet har använt ISF:s rapport *Social problematik och sjukskrivning – handläggning*⁷⁸ för att belysa Försäkringskassans inställning i gränsdragningsfrågan och för att argumentera kring beroendeproblematik i sjukpenningärenden. Förvaltningsrätten har ännu inte meddelat dom i målet.

1.5 Spridning av ISF:s rapporter i övrigt

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

1.5.1 Annan utredande verksamhet

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

Statskontoret fick i maj 2021 i uppdrag av regeringen att, fram till i mitten av mars 2023, granska Försäkringskassans arbete med att åtgärda bristerna i förvaltningen av sjukförsäkringen.⁷⁹ I en delrapport i mars 2022

⁷⁸ ISF Rapport 2018:8.

⁷⁹ Regeringens beslut den 27 maj 2021, S2021/04616 (delvis).

presenterar Statskontoret sin analys av Försäkringskassans genomlysning av förvaltningen och de åtgärder som myndigheten har beslutat om hittills.⁸⁰

Statskontoret bedömer sammantaget att Försäkringskassans genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen är väl motiverad. De tre förbättringsområden som Försäkringskassan har identifierat (utveckla och förstärka det rättsliga arbetet, inrätta en intern tillsynsfunktion och stärka kunskapen om psykisk ohälsa) bedöms som relevanta och tar sikte på problem och utmaningar som Försäkringskassan behöver hantera. Men Statskontoret anser att Försäkringskassans analyser inte är fullständiga. Bland annat är de närmare detaljerna om de beslutade åtgärderna inte klara. Analyserna visar inte heller hur åtgärderna förhåller sig till varandra, eller om det finns andra åtgärder som hade varit viktigare att börja med. Statskontoret menar också att eftersom Försäkringskassan inte har gjort några konsekvensanalyser blir det svårt att se hur de beslutade åtgärderna kan komma att påverka andra delar av myndighetens verksamhet. Enligt Statskontoret behöver Försäkringskassan därför inkludera de hittills beslutade åtgärderna i sitt fortsatta förändringsarbete och göra flera kompletterande analyser.

I delrapporten refererar Statskontoret till flera av ISF:s rapporter. Statskontoret skriver också i rapporten att Försäkringskassan haft tankar om att stärka det rättsliga arbetet sedan några år tillbaka, och att myndighetens rättsavdelning 2018 påbörjade ett arbete med att förändra avdelningens uppdrag och verksamhet i syfte att stärka den rättsliga styrningen och i högre grad prioritera ett mer kvalificerat rättsligt stöd. Men Statskontoret konstaterar att utvecklingsarbetet har gått långsamt, och att det först var i och med att ISF pekade på brister i Försäkringskassans rättsliga arbete i rapporten *Försäkringskassans utredningsskyldighet*⁸¹ som förändringsarbetet kom i gång ordentligt.

Statskontoret har under 2022 refererat till 9 av ISF:s rapporter i 2 granskningsrapporter.⁸²

Riksrevisionen har under 2022 refererat till 2 av ISF:s rapporter i 1 granskningsrapport.⁸³

⁸⁰ Statskontoret, *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen*. Delrapport 2022:100.

⁸¹ ISF Rapport 2021:3.

⁸² Statskontoret, *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*. Rapport 2022:12 och *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen*. Delrapport 2022:100.

⁸³ Riksrevisionen, *Digitala läkarbesök och hyrläkare i sjukskrivningsprocessen* (RiR 2022:6).

IFAU har under 2022 refererat till 2 av ISF:s rapporter i 2 granskningsrapporter.⁸⁴

1.5.2 Kommentarer till lagstiftningen med mera

ISF:s rapporter har använts i Norstedts kommentar till socialförsäkringsbalken.⁸⁵ I kommentaren nämns ett stort antal av ISF:s rapporter.

⁸⁴ IFAU, *Insatser för unga arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga*. Rapport 2022:13 och *Effekter av ekonomiska incitament för ett jämställt föräldrapenninguttag*. Rapport 2022:18.

⁸⁵ Hessmark, L-G m.fl., *Socialförsäkringsbalken: en kommentar*. Norstedts, Stockholm 2015.