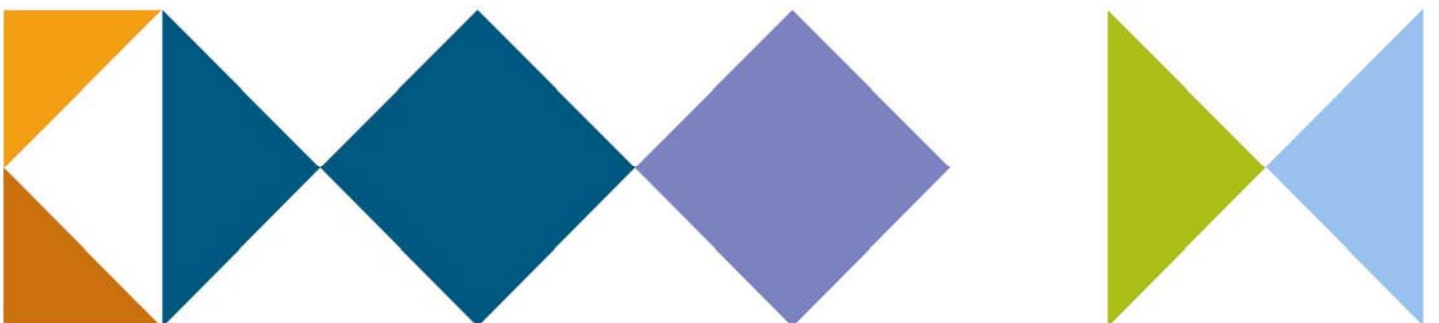




2006:1

Den nya Försäkringskassan

Delrapport 1





MISSIV

DATUM
2006-03-30
ERT DATUM
2005-06-02

DIARIENR
2005/298-5
ER BETECKNING
S2005/4671/SF

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete

Med anledning av bildandet av den nya sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan gav regeringen den 2 juni 2005 Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete.

Statskontorets uppdrag innebär att göra en årlig uppföljning av förändringsarbetet och redovisa en delrapport senast den 31 mars 2006 och ytterligare en delrapport den 31 mars 2007. En slutrapport skall lämnas till regeringen senast den 31 mars 2008.

Statskontoret överlämnar härmed delrapporten *Den nya Försäkringskassan – delrapport 1* (2006:1).

Generaldirektör Anders L Johansson har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, avdelningsdirektör Lila Ericsson, avdelningsdirektör Anna Pauloff, föredragande och avdelningsdirektör Thomas Ringbom var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Anna Pauloff

Innehållsförteckning

Övergripande slutsatser	3
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Statskontorets uppdrag	10
1.3 Metod och avgränsningar	10
1.4 Rapportens disposition	12
2 Regeringens styrning av Försäkringskassan	13
2.1 Bakgrund och problembeskrivning	13
2.2 Så ser styrstrukturen ut	15
2.3 Regeringens första tid med den nya Försäkringskassan	16
2.4 Slutsatser	26
3 Försäkringskassans organisation och styrning	27
3.1 Styrelsens arbete	29
3.2 Förändringar inom huvudkontoret	31
3.3 Försäkringskassans länsorganisationer	32
3.4 Verksamhetsplanering i Försäkringskassan	35
3.5 Målstrukturen inom Försäkringskassan	38
3.6 Uppföljning av målen	45
3.7 Resursomfördelning i förändringsarbetet	51
3.8 Slutsatser	53
4 Försäkringsdelegationerna	57
4.1 Bakgrund till försäkringsdelegationerna	57
4.2 Några erfarenheter från det första året	58
4.3 Diskussion kring vissa styrningsfrågor	62
4.4 Slutsatser	65
5 Rättssäkerheten i handläggningen av socialförsäkringen	67
5.1 Försäkringskassans syn på rättssäkerhetsbegreppet	67
5.2 Försäkringskassans arbete med rättssäkerhet	69
5.3 Hur rättssäker är Försäkringskassans verksamhet?	77
5.4 Slutsatser	85

6	Gemensam verksamhetsutveckling	89
6.1	Gemensamma processer i ärendehandläggningen – Ensa	89
6.2	Ärendekoncentration inom Försäkringskassan	93
6.3	Styrningen av IT-verksamheten	97
6.4	Styrningen av personalpolitiken	103

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	107
2	Förteckning över intervjuade personer	109
3	Bortfallsanalys av enkätundersökningen till Försäkringskassan	111
4	Referenslista	133

Övergripande slutsatser

Statskontorets sammantagna bedömning är att Försäkringskassan genom den nya organisationen har givits förutsättningar för att uppnå regeringens mål om ett tydligt ledningsansvar, nationell samsyn och likformighet samt fokus på gemensam verksamhetsutveckling. Helt avgörande för om detta ska lyckas är dock att Försäkringskassans myndighetsledning kommer tillrätta med de problem som finns i den interna mål- och resultatstyrningen i dag.

Förbättrade förutsättningar för att styra den nya Försäkringskassan

Den 1 januari 2005 bildades den nya sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan. Tidigare utgjorde de 21 försäkringskassorna självständiga offentlighetsjuridiska personer som formellt löd under riksdagen, medan Riksförsäkringsverket i huvudsak styrdes av regeringen. Detta förhållande innebar att riksdagen inte till fullo kunde ställa regeringen till svars för kassornas resultat. Den otydliga ansvarsfördelningen fick negativa återverkningar för styrningen även inom socialförsäkringsadministrationen. I samband med bildandet av en sammanhållen statlig myndighet försvann dessa formella hinder. Myndigheten styrs i dag av riksdag och regering på samma sätt som andra statliga myndigheter. Försäkringskassans ledning bär det fulla ansvaret för hela myndighetens verksamhet. Organisationsförändringen har därmed medfört avsevärt förbättrade möjligheter att styra Försäkringskassans verksamhet, både för regeringen och inom Försäkringskassan.

Positiv inställning till organisationsförändringen

En majoritet av de anställda inom Försäkringskassan är positivt inställda till att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet. Inom myndigheten finns det också förväntningar på att den nya organisationen ska bidra till större enhetlighet i verksamheten. Än så länge har det dock inte skett några genomgripande förändringar av Försäkringskassans ärendehandläggning. Verksamheten har löpt på som tidigare och detta har skett utan att organisationsförändringen medfört några allvarigare störningar. Det första året har till stor del gått ut på att planera och skapa strukturer för genomförandet av förändringsarbetet.

Styrelsen används inte som en styrelse med fullt ansvar

Försäkringskassan leds av en styrelse med fullt ansvar. Regeringen har betonat att en styrelse med fullt ansvar utgör myndighetens högsta beslutande organ, som ska svara för myndighetens verksamhet inför regeringen enligt de mål som regeringen satt upp. Styrelsen bör enligt denna princip ha ansvar för olika strategiska frågor och delegera verksamhetsfrågor och löpande ärenden till myndighetschefen.

Försäkringskassans nya styrelse används dock inte på detta sätt. De strategiska frågorna har delegerats till myndighetschefen, som även sköter i princip alla kontakter med regeringen. Styrelsen agerar snarast som en styrelse med begränsat ansvar. Detta är dock inget unikt för Försäkringskassans verksamhet. Statskontoret har i andra sammanhang visat att regeringen inte använt ledningsformen styrelse med fullt ansvar på något annat sätt än styrelser med begränsat ansvar. Om regeringen inte signalerar att det är styrelsen som är det högsta ledningsorganet i Försäkringskassan, finns det en risk för att styrelsen inte blir den förstärkning av ledningen som regeringen uttryckt att den önskar.

Detaljstyrning kvarstår i Försäkringskassans regleringsbrev

Ett problem med regeringens styrning av Försäkringskassan har tidigare varit att styrningen varit alltför detaljerad. Dessa problem kvarstår fortfarande. Regeringens detaljstyrning tar sig främst uttryck i ett regleringsbrev med fler uppdrag och mer omfattande och detaljerade återrapporteringskrav än föregående år. Statskontoret menar att Försäkringskassans omfattande och komplexa verksamhet ställer höga krav på skicklighet och samordning mellan Regeringskansliets tjänstemän. Konsekvenserna av nuvarande styrning är att Försäkringskassan lägger ner stora arbetsinsatser på att försöka tillgodose alla de behov som olika delar av Regeringskansliet har. För Regeringskansliets tjänstemän kräver denna detaljstyrning en god förmåga att ta emot och omsätta informationen. Statskontorets intryck är att all information från Försäkringskassans återrapporteringar inte används, vilket innebär att onödiga kraftanstyrningar görs från båda håll. Det är positivt att olika delar av Regeringskansliet nu försöker samordna styrningen av Försäkringskassan, men i denna samordning bör tydligare prioriteringar av uppdrag och återrapporteringskrav till Försäkringskassan göras. Detta inte minst för att Regeringskansliets tjänstemän ska kunna leva upp till regeringens uttalade ambition om styrning på en mer strategisk nivå.

Ett huvudkontor i konstant förändring

Försäkringskassans ledningsgrupp har under det första året med den nya myndigheten ägnat mycket tid och kraft åt förändringsarbete inom huvudkontoret. Ansträngningarna har kretsat kring ansvarsfördelningen mellan huvudkontorets olika organisatoriska delar, omfattande personalomflyttningar och att förbättra kommunikationen mellan divisionerna. Utnämningen av överdirektören som chef för huvudkontoret mot slutet av året samt behovet av att upprätta en särskild förändringsplan för huvudkontoret, förstärker bilden av ett huvudkontor i konstant förändring. Det är naturligt att verksamheten under en omställningsperiod präglas av organisatorisk gränsdragningsproblematik. Men denna kraftsamling har samtidigt medfört att Försäkringskassans ledningsgrupp har överlämnat en stor del av ansvaret för styrningen av Försäkringskassans kärnverksamhet – ärendehandläggningen – till produktionsdirektören. Statskontoret anser att det kan ifrågasättas om ledningsgruppens potential som verkställande myndighetsledning verkligen nyttjats på ett ändamålsenligt sätt.

På väg från utredarkultur till resultatkultur

Det faktum att den verkställande myndighetsledningen som kollektiv inte har varit så aktiv i styrningen av länsorganisationerna har dock inte tagit sig uttryck i bristande styrsignaler. Det har påpekats att det tidigare Riksförsäkringsverket präglades av en utredarkultur med brister i genomförandedet och att detta kunde utgöra ett potentiellt hinder för förändringsarbetet. Statskontorets granskning visar dock att det nu finns större fokus på måluppfyllelse och uppföljning av länsorganisationernas verksamhet. Införande av differentierade läns mål i kombination med tätare resultatdialoger, regelbunden uppföljning av styrkort och nyckeltal samt benchmarking mellan länen, innebär en genomgripande kulturförändring i huvudkontorets styrning av länsorganisationernas verksamhet. Andra tecken på förbättrade möjligheter till resultatstyrning av verksamheten är initiativ till ökad ärendekonzentration, införande av gemensamma processer i ärendehandläggningen och en mer integrerad IT-verksamhet. Inför det fortsatta förändringsarbetet bör resultaten av dessa insatser följas noggrant.

Obalans mellan målen om enhetlig rättstillämpning, effektivitet och god personalpolitik

De mål som Försäkringskassan arbetar efter uttrycks i flera styrdokument. Förutom regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag finns även verksamhetsplan, en särskild plan för förändringsarbetet samt ett

myndighetsgemensamt styrkort. Målstrukturen i dessa styrdokument är svårgenomtränglig och Statskontoret har noterat att det finns en obalans mellan de tre benen i regeringens mål för förändringsarbetet – enhetlig rättstillämpning, effektiv verksamhet samt god personalpolitik. Denna obalans tar sig inte bara uttryck i Försäkringskassans styrdokument, utan även i den verksamhet som utövas. Det finns stor fokus på produktivitet och kortare handläggningstider, dvs. mål kopplade till regeringens krav på effektivitet. Regeringens krav på enhetlig rättstillämpning har därigenom inte uppmärksammats lika tydligt under det första året. Statskontoret ställer sig frågande inför om denna prioritering är förankrad inom regeringen och Regeringskansliet. För att frågan om en rättssäker verksamhet inte ska reduceras till politisk retorik bör Försäkringskassans huvudkontor vara tydligare i sin prioritering av rättssäkerheten i verksamheten.

För många och för få mål samtidigt

Förutom de mål som uttrycks i Försäkringskassans styrdokument har Statskontoret noterat att det förekommer en rad andra mål på läns-, kontors- och individuell nivå. Inom vissa områden, som exempelvis ohälsområdet, finns så många mål att handläggarna inte förmår lägga alla på minnet. På andra områden saknas mål, som exempelvis inom pensionsområdet. Det finns även länsvisa variationer i målstrukturen som sannolikt är ett resultat av försäkringskassornas tidigare självständiga ställning. Denna oreda riskerar att leda till felaktiga prioriteringar i Försäkringskassans verksamhet. Inför det fortsatta förändringsarbetet anser Statskontoret att Försäkringskassan bör göra en översyn av sina mål i syfte att åstadkomma en tydligare målstruktur.

Kan Försäkringskassan uppnå en enhetlig verksamhet?

Svaret på denna fråga är beroende av en rad faktorer. Statskontoret har under året iakttagit stora variationer i Försäkringskassans verksamhet. Sätten att organisera länsorganisationernas verksamhet och funktioner skiljer sig åt, liksom handläggningstider, service, personalpolitik och samverkansfrågor. Olika länsorganisationer prioriterar fortfarande olika verksamhetsmål utöver de gemensamma mål som finns i Försäkringskassans styrkort. Samtidigt finns det en stor förväntan från handläggare och chefer om att verksamheten i den sammanslagna myndigheten ska bli mer enhetlig. En knäckfråga för att behålla tilltron till det påbörjade förändringsarbetet är löneutvecklingen bland de anställda, där det för närvarande finns stora spänningar mellan olika personalgrupper.

Trots dessa skillnader är det uppenbart att organisationsförändringen skapat bättre förutsättningar för att uppnå större enhetlighet inom Försäkringskassan. Statskontoret har uppmärksammat att det finns en tydlig strävan mot ökad enhetlighet i och med införandet av gemensamma processer i ärendehandläggningen, genomförd och planerad ärendekoncentration samt planerna på gemensamma centra för kompetensutveckling. Den pågående integreringen av IT-verksamheten i produktionen är ett annat tecken på gemensam verksamhetsutveckling.

Även om de grundläggande organisatoriska förutsättningarna är på plats sätter andra strukturella och organisatoriska faktorer gränserna för hur enhetlig verksamheten kan bli. Strukturella faktorer som arbetsmarknad, demografi och näringslivsstruktur påverkar självklart utformningen av Försäkringskassans verksamhet i de olika regionerna. I någon mån kan själva konstruktionen med försäkringsdelegationerna också sägas bryta mot idén om den raka styrkedjan. Vidare kommer det även fortsättningsvis att finnas ett utrymme i lagstiftningen för individuella bedömningar i ärendehandläggningen, vilket i sig begränsar möjligheterna till enhetlighet.

1 Inledning

Den 1 januari 2005 inrättades den nya sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan med uppgift att ansvara för socialförsäkringens administration. Samtidigt avvecklades de 21 allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket.

1.1 Bakgrund

Regeringen beslutade i december 2002 att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en översyn av socialförsäkringsadministrationen.¹ Utredaren skulle lämna förslag till hur den framtida socialförsäkringsadministrationen skulle utformas så att förutsättningarna för att komma tillrätta med de administrativa brister som uppmärksammats i olika sammanhang blev bättre. Likaså skulle förutsättningarna öka för att genom gemensamma förhållningssätt bryta utvecklingen av ohälsan och kunna utnyttja samhällets samlade resurser på bästa sätt för de försäkrade.

Utredningen - som antog namnet ANSA - överlämnade ett delbetänkande i till regeringen juni 2003 och ett slutbetänkande i november 2003.² ANSA-utredningen pekade på att det fanns en rad oklarheter och hinder i socialförsäkringsadministrationen. Sammanfattningsvis menade utredningen att ansvarsfördelningen mellan riksdag, regering och Riksförsäkringsverket var oklar, att tolkningen av reglerna mellan olika försäkringskassor inte var tillräckligt enhetlig samt att ledningsansvaret var otydligt. Detta gjorde att det blev svårt att utkräva ansvar. Utredningen menade att det otydliga ledningsansvaret medförde problem med styrningen av IT-verksamheten samt bristande gemensam verksamhetsutveckling och personalpolitik.

Mot bakgrund av detta föreslog ANSA-utredningen att den nya socialförsäkringsadministrationen skulle vara statlig och bestå av en myndighet. Vidare föreslogs bl.a. att den nya myndigheten skulle ha en styrelse med fullt ansvar och att ett regionalt förtroendemannorgan skulle inrättas i varje län. I mars 2004 lade så regeringen i propositionen *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration* (prop. 2003/04:69) fram ett förslag som – i enlighet med ANSA-utredningens förslag – innebar att de allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket avvecklades och att en ny sammanhållen myndighet för socialförsäkringens administration inrättades. I propositionen framhöll regeringen att syftet med förändringen var att ge nya och bättre förutsättningar för

¹ Översyn av socialförsäkringsadministrationen (dir. 2002:166).

² Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen. ANSA, 21+1→1, *En sammanhållen administration av socialförsäkringen* (SOU 2003:63). ANSA, *Försäkringskassan – Den nya myndigheten* (SOU 2003:106).

socialförsäkringsadministrationen att fullgöra de uppdrag som ges av riksdag och regering. Vidare pekade regeringen på att förändringen avsåg att åstadkomma en mer enhetlig rättstillämpning, en bättre styrning av IT-verksamhet och en ökad flexibilitet och samsyn inom organisationen.

1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontoret fick i juni 2006 i uppdrag av regeringen att granska Försäkringskassans förändringsarbete. Statskontoret ska bedöma hur väl förändringsarbetet uppfyller regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen och de intentioner som preciseras i Försäkringskassans plan för förändringsarbetet. Av central betydelse är att granska vilka konkreta förändringsinsatser som initieras inom olika områden, hur dessa styrs och samordnas samt vilka resultat som uppnås.

Statskontoret ska göra en årlig uppföljning av förändringsarbetet och redovisa en delrapport senast den 31 mars 2006 och ytterligare en delrapport den 31 mars 2007. En slutrapport ska lämnas till regeringen senast den 31 mars 2008. Arbetet ska ske i nära samråd med Regeringskansliet.

Denna rapport utgör den första delrapporten från Statskontoret.

1.3 Metod och avgränsningar

Metod och tillvägagångssätt

Inom ramen för detta uppdrag har Statskontoret under hösten 2005 genomfört intervjuer med cirka 50 personer inom Regeringskansliet, Försäkringskassans huvudkontor samt tre länsorganisationer i Stockholms, Örebro samt Västernorrlands län.³ Inom var och en av de tre länsorganisationerna gjordes intervjuer med länsdirektören, chefer och handläggare vid två kontor, ordförande i försäkringsdelegationen samt ordförande i en socialförsäkringsnämnd. I intervjuerna ställdes frågor om organisation och styrning av Försäkringskassans verksamhet, förändringsarbetet, rättssäkerhet och IT-verksamheten.

Utöver intervjuerna genomfördes under november och december 2005 även en webbenkät till cirka 2000 handläggare och första linjens chefer inom Försäkringskassan.⁴ Svarsfrekvensen var 76 procent. Syftet med enkäten var att undersöka hur cheferna och handläggarna arbetar med mål- och resultatstyrning samt handläggarnas arbete med gemensamma processer i

³ Se bilaga 2 för en förteckning över de personer vi intervjuat.

⁴ Se bilaga 3 för en bortfallsanalys av enkätundersökningen samt tabeller över resultaten.

ärendehandläggningen. Ett annat syfte var att undersöka chefernas och handläggarnas inställning till förändringsarbetet. För att testa enkäten innan den skickades ut genomfördes först en enkät bland tio handläggare och två chefer vid två kontor. Efter att dessa personer besvarat enkäten blev de uppringda av Statskontoret för att kunna lämna synpunkter på frågorna.

En mindre enkät ställdes även till försäkringsdelegationernas ordföranden för att ta reda på hur de ser på sina möjligheter att utföra sitt uppdrag. Av de 21 delegationsordföranden besvarade 20 enkäten under november månad 2005.

Vi har också tagit del av olika styrdokument inom och utanför Försäkringskassan. En annan insats i projektet har varit att två av projektdeltagarna praktiserat vid ett försäkringskontor i två olika län under hösten 2005.

Statskontoret kommer inför slutrapporteringen av detta uppdrag år 2008 att upprepa intervju- och enkätundersökningarna för att ta reda på om resultaten har förändrats i förhållande till denna första mätning.

Avgränsningar

Syftet med Statskontorets uppdrag är inte att granska det övergripande målet för socialförsäkringsadministrationen, utan endast själva organisationsförändringen och konsekvenser av denna. I arbetet har vi därför utgått från regeringens mål för själva förändringen. Om målen med organisationsförändringen uppnås kommer det att bidra till att också det övergripande målet uppnås. Vi har valt att betrakta de grundläggande förutsättningarna för den framtida organisationen, som regeringen uttryckte i förändringspropositionen, som mål för förändringsarbetet. Målen med organisationsförändringen är således att skapa ett tydligt ledningsansvar, nationell samsyn och likformighet samt fokus på gemensam verksamhetsutveckling.

Statskontorets uppdrag handlar om att följa och utvärdera processen i förändringsarbetet och då särskilt uppmärksamma hur väl regeringens mål med organisationsförändringen uppfylls. Vi mäter inte statistiska effekter av Försäkringskassans insatser. Statskontoret kommer därmed inte att kunna avgöra vilka resultat som är en direkt följd av organisationsförändringen och vilka resultat som skulle ha uppnåtts i alla fall. Vi kan bara uttala oss om vilka förändringar som har skett och föra ett resonemang om i fall förändringarna kan antas hänga samman med organisationsförändringen.

Arbetet med uppdraget tar avstamp i den problembild som beskrivits i de rapporter som föregått organisationsförändringen.⁵ När vi gör jämförelser med hur organisationen såg ut innan förändringen baseras denna information i huvudsak på dessa rapporter och de problem som då uppmärksammades.

Arbetet med uppdraget

Delrapporten har utarbetats av Anna Pauloff (projektledare), Lila Ericsson och Thomas Ringbom. Jonna Josefsson, praktikant, och Jenny Soukkan har deltagit i delar av arbetet. Kvalitetssäkring av delrapporten har gjorts av en intern och en extern referensgrupp.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i sex kapitel. Kapitelindelningen följer den övergripande styrkedjan som innebär att regeringen på olika sätt styr Försäkringskassan och att myndigheten sedan omsätter detta i den interna styrningen och ledningen av verksamheten. Detta innebär följaktligen att vi i **kapitel 2** beskriver och analyseras vi regeringens styrning av Försäkringskassan. I **kapitel 3** beskrivs och analyseras sedan Försäkringskassans interna organisation och styrning av verksamheten. **Kapitel 4** diskuterar försäkringsdelegationerna som utgör ett nytt organisatoriskt inslag i socialförsäkringsadministrationen. I **kapitel 5** berör vi närmare den viktiga frågan om rättssäkerheten i Försäkringskassans handläggning av socialförsäkringen. Rapporten avslutas med att vi i **kapitel 6** diskuterar några frågor som rör myndighetens gemensamma verksamhetsutveckling.

⁵ Statskontoret, *Bättre styrning av socialförsäkringens administration* (2002:26).
SOU 2003:63, *21+1 – 1. En sammanhållen administration av socialförsäkringen*.
SOU 2003:106, *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*.
SOU 2004:127, *Försäkringskassan*.

2 Regeringens styrning av Försäkringskassan

I detta kapitel beskrivs och analyseras regeringens styrning av Försäkringskassan. Kapitlet innehåller tre avsnitt. Det första avsnittet ger en kort bakgrundsbeskrivning av de styrningsproblem som tidigare fanns i regeringens styrning av socialförsäkringsadministrationen. Det andra avsnittet beskriver regeringens styrkanaler, styrverktyg samt organisation för styrningen av Försäkringskassan idag. I det tredje avsnittet diskuterar och problematiserar vi några valda delar i regeringens styrning så som den kommit till uttryck efter organisationsförändringen.

2.1 Bakgrund och problembeskrivning

Styrningen var tidigare splittrad och detaljerad

Statsmakternas styrning av socialförsäkringsadministrationen före omorganisationen har beskrivits som komplicerad och detaljerad samtidigt som ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Riksförsäkringsverket var oklar.⁶ Försäkringskassorna var i första hand styrda av riksdagen medan Riksförsäkringsverket styrdes av regeringen. Samtidigt hade Riksförsäkringsverket vissa styrande och stödjande funktioner gentemot kassorna, dock utan att vara chefsmyndighet över kassorna på det sätt som idag gäller för exempelvis Arbetsmarknadsstyrelsen i förhållande till länsarbetsnämnderna. Denna styrstruktur gjorde att styrningen av administrationen blev splittrad och otydlig. Vidare innebar den splittrade ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen, att riksdagen inte till fullo kunde ställa regeringen till svars för kassornas resultat då regeringens handlingsutrymme i styrningsfrågorna var begränsat.

Förklaringen till att det i första hand var riksdagen som genom lagstiftning styrde försäkringskassorna var att kassorna inte var traditionella förvaltningsmyndigheter under regeringen utan fristående juridiska organisationer som av hävd haft en särskild ställning.⁷ Till följd av detta kom försäkringskassornas organisation och verksamhet i stor utsträckning att regleras genom lag beslutad av riksdagen. Riksdagen styrde också

⁶ För en mer utförlig beskrivning av styrningen och ansvarsfördelningen i socialförsäkringsadministrationen före omorganisationen, hänvisas till ANSA:s delbetänkande *En sammanhållen administration av socialförsäkringen* (SOU 2003:63).

⁷ Dock likställdes de med förvaltningsmyndigheter exempelvis vid tillämpningen av sekretesslagen och förvaltningslagen.

försäkringskassorna genom att fastställa effektmål⁸ för berörda politikområden och genom att besluta om anslag för finansiering av verksamheterna. Även om regeringen inte hade formell möjlighet att direktstyra kassorna, gavs den via styrningen av Riksförsäkringsverket ändå viss möjlighet att indirekt styra även dessa.⁹

Styrningen av Försäkringskassan ska utgå från en rak ansvars- och beslutslinje och ske på en strategisk nivå

En konsekvens av ovan beskrivna styrstruktur var att såväl riksdagens som regeringens styrning tenderade att bli omfattande och detaljerad, vilket bl.a. kom till uttryck i lagen om allmän försäkring och i Riksförsäkringsverkets regleringsbrev.¹⁰ Regeringen har klargjort ambitionen att styrningen av Försäkringskassan efter organisationsförändringen ska vara mindre detaljerad och omfattande och istället fokuseras på ”en mer strategisk nivå”. Styrningen ska enligt regeringen utgå från en rak ansvars- och beslutslinje vilket lägger ett stort ansvar på myndighetens styrelse och innebär att styrelseordföranden har en självklar roll i dialogen mellan regeringen och Försäkringskassan.¹¹

Efter våra samtal med tjänstemän och den politiska ledningen inom Socialdepartementet, har vi uppfattat att regeringens ambition om en styrning av Försäkringskassan på en mer strategisk nivå, i stor utsträckning ligger i linje med vad ANSA-utredningen framhöll i denna fråga. Utredningen pekade på vikten av att regleringsbrevsuppdrag inte används för att detaljstyra myndigheten samt att återrapporteringen borde ses över i syfte att skapa ett fåtal uppdrag som myndigheten ska fokusera på. Försäkringskassans målstruktur får inte bli för komplicerad och hänsyn måste tas till att olika verksamhetsdelar samspelar med varandra. Vidare framhöll ANSA att det är viktigt att satsningar inte konkurrerar med varandra och att prioriteringar som inte är bra för helheten görs utifrån olyckligt formulerade mål i regleringsbrevet.¹²

Regeringen har också i budgetpropositionen för år 2006 pekat på hur den ändrade styrningen markerades i myndighetens första regleringsbrev genom

⁸ Ett exempel på sådant effektmål är målet att frånvaron från arbetslivet pga. sjukskrivning ska halveras från år 2002 till år 2008.

⁹ Riksförsäkringsverket utövade tillsyn över försäkringskassorna, var ansvarig systemägare för de gemensamma IT-systemen, utarbetade normer för rättstillämpningen samt svarade för ekonomistyrningen inom verksamheten.

¹⁰ Se exempelvis *Bättre styrning av socialförsäkringens administration* (Statskontoret 2002:26). Bilden har även bekräftats av regeringen, se budgetpropositionen för år 2006 sid. 33 utgiftsområde 10.

¹¹ Budgetpropositionen för år 2006, sid. 33 utgiftsområde 10.

¹² ANSA, *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*, (SOU 2003:106), sid. 40-41.

att brevet blev mindre omfattande samt innehöll färre uppdrag och mindre detaljerade återrapporteringskrav.

2.2 Så ser styrstrukturen ut

Organisationsförändringen har tydliggjort ansvaret samt förbättrat regeringens förutsättningar för en effektiv styrning

Det råder inget tvivel om att bildandet av den sammanhållna myndigheten Försäkringskassan har förbättrat regeringens möjligheter att på ett effektivt sätt styra socialförsäkringsadministrationen. Om detta är alla vi samtalat med överens. Som beskrivits ovan gav den tidigare organisationen med fristående länsvisa försäkringskassor regeringen begränsade möjligheter att styra verksamheten. Idag är Försäkringskassan en statlig myndighet under regeringen som kan styras på samma sätt som andra myndigheter.

Organisationsförändringen har inte bara inneburit att regeringens förutsättningar att styra socialförsäkringsadministrationen har förbättrats. Förändringen har också tydliggjort ansvarsfördelningen mellan regeringen och riksdagen när det gäller administrationen. Även om riksdagen fortfarande stiftar lagar och beslutar om mål och finansiering av verksamheten, är det idag till skillnad från tidigare tydligt att det är regeringen som styr och inför riksdagen ansvarar för att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att målen uppnås.

Regeringen styrverktyg är fortfarande desamma som tidigare

Även om förutsättningarna för regeringen att på ett effektivt sätt styra socialförsäkringsadministrationen har förbättrats genom den nya organisationen, är själva styrverktygen emellertid i princip desamma som gällde för styrningen av Riksförsäkringsverket. Regeringen styr Försäkringskassan på samma sätt som andra myndigheter, dvs. genom myndighetsinstruktion, regleringsbrev, särskilda uppdrag, årlig mål- och resultatdialog samt genom löpande kontakter. Även texter och kommentarer i budgetpropositionen, som primärt är adresserad till riksdagen, utgör styr signaler gentemot Försäkringskassan.

Regeringskansliets organisation för styrningen av Försäkringskassan och socialförsäkringen är även den i princip densamma som före organisationsförändringen, vilket innebär att det är Socialförsäkringsenheten

på Socialdepartementet som ansvarar för frågorna.¹³ Inom denna enhet har verksamheten organiserats i bl.a. fyra informella grupper; tre grupper efter ”sakfrågor”¹⁴ samt en ”administrativ grupp”. Den senare, till vilken de två myndighetshandläggarna hör, ansvarar för frågor som rör styrningen av myndigheten som sådan. Detta innebär bl.a. att samordna arbetet med att ta fram Försäkringskassans regleringsbrev. Tjänstemännen inom de tre sakfrågegrupperna ansvarar för försäkringsfrågorna inom respektive sakområde, vilket bl.a. innebär att sköta de löpande kontakterna med myndigheten. Dessa tjänstemän ansvarar också för, och medverkar i utarbetandet av, regleringsbrevet inom sina respektive områden.

De mer formaliserade kontakterna mellan myndighet och departement sker liksom tidigare i form av årlig mål- och resultatdialog samt genom återkommande månadsmöten mellan tjänstemän på Försäkringskassan och departementet. Under år 2005 hölls sex sådana möten.

I några avseenden skiljer sig dock regeringens styrverktyg jämfört med tidigare. Genom inrättandet av försäkringsdelegationerna och deras uppgift att direkt till regeringen årligen rapportera iakttagelser och erfarenheter, ges en ny informations- och styrkanal visavi Försäkringskassan. Nytt är också att myndigheten till skillnad från Riksförsäkringsverket leds av en styrelse med fullt ansvar vars ordförande och ledamöter sitter på uppdrag av och utses av regeringen. Regeringen har framhållit att Försäkringskassans styrelse utgör en viktig komponent i att tydliggöra ansvaret och ansvarsutkrävandet mellan regeringen och myndigheten samt att i synnerhet ordföranden har en självklar roll i dialogen dem emellan.¹⁵ I den nya organisationen finns inte längre den formaliserade tillsyn över verksamheten som tidigare utövades av Riksförsäkringsverket. Tillsynen kan ses som ett slags informations- och styrverktyg för regeringen som idag saknas.

2.3 Regeringens första tid med den nya Försäkringskassan

2.3.1 Hur har regeringen styrt Försäkringskassan?

Det sker regelbundna löpande kontakter med Försäkringskassan på tjänstemannanivån

Med utgångspunkt från våra intervjuer med ett antal tjänstemän inom Försäkringskassan och Regeringskansliet, har vi uppfattat att de löpande

¹³ Sedan år 2002 är det arbetslivsministern på Näringsdepartementet som inom Socialdepartementet ansvarar för frågorna om ekonomisk trygghet vid sjukdom.

¹⁴ Sakområdena är ”familjefrågor”, ”pensionsfrågor” och ”ohälsfrågor”.

¹⁵ Budgetpropositionen för år 2006, sid. 33 utgiftsområde 10.

kontakterna på det hela taget fungerar tillfredsställande. Samarbetsformerna och kontaktytorna på tjänstemannanivån är upparbetade och fungerande, även om myndighetens omorganisation initialt tycks ha inneburit vissa svårigheter för tjänstemännen på Socialdepartementet att "hitta rätt" i det nya huvudkontoret.

Att det är två statsråd som har formellt ansvar för viktiga frågor som rör myndighetens verksamhet, har inte inneburit att Försäkringskassan upplevt att det kommit dubbla eller motstridiga budskap från Regeringskansliet. Däremot har flera personer vi samtalat med pekat på att det ibland märks att tjänstemännen inte alla gånger är helt "sampratade".

Regeringens kontakter med styrelseordföranden har varit få

Även de löpande kontakterna på högre nivå - mellan generaldirektör och styrelseordförande å ena sidan och statsråd och statssekreterare å den andra - har från båda sidor beskrivits som regelbundna och fungerande. Mötena mellan statsrådet/statssekreteraren och styrelseordföranden har dock varit ganska få (3-4 under år 2005) medan det är vanligare att statsrådet/statssekreteraren träffar generaldirektören (cirka en gång i månaden). Att den politiska ledningen i departementet har regelbundna kontakter och utbyter information med generaldirektören är rimligt, i synnerhet med tanke på det stora och omfattande uppdrag som Försäkringskassan har. Mot bakgrund av att regeringen särskilt har framhållit att ordföranden har en självklar roll i dialogen mellan regeringen och myndigheten, hade vi dock väntat oss att departementets kontakter med ordföranden hade varit fler.

I en myndighet med en styrelse med fullt ansvar utgör styrelsen det högsta ledningsorganet och har därmed det yttersta ansvaret för alla beslut som rör verksamheten. Detta innebär också att regeringens ansvarsutkrävande ska ske av styrelsen och att själva mål- och resultatdialogen ska ske mellan departementsledning och styrelseordföranden.¹⁶ Enligt Statskontorets uppfattning är en förutsättning för en givande dialog och ett meningsfullt ansvarsutkrävande, att regeringens politik och prioriteringar på ett tydligt sätt har kommunicerats med och uppfattats av styrelsen. Detta ställer enligt Statskontoret krav på en aktiv och regelbunden kommunikation mellan departementsledningen och styrelseordföranden.

Statskontoret vill peka på vikten av att regeringen i sin kommunikation med Försäkringskassan signalerar att det är styrelsen som utgör det högsta

¹⁶ I myndigheter som har en styrelse med fullt ansvar är det vanligt att även generaldirektören medverkar vid detta tillfälle. I mål- och resultatdialogen mellan Försäkringskassan och Socialdepartementet i juni 2005 (avseende år 2004) medverkade såväl styrelseordföranden som generaldirektören.

ledningsorganet och att det formella och verkliga ansvaret vilar hos den. Om så inte sker kan det finnas en risk för att styrelsen inte blir den ”förstärkning av ledningen” som regeringen uttryckt att den önskar.¹⁷

Utbredd kritik mot detaljstyrningen i Försäkringskassans regleringsbrev

I våra intervjuer med Försäkringskassan har det framkommit en utbredd kritik mot att myndighetens regleringsbrev för år 2006 är alltför omfattande och detaljerat, i synnerhet när det gäller återrapporteringskraven.¹⁸ Från myndighetens sida uppfattades regleringsbrevet för år 2005 som ett ”steg i rätt riktning” och en signal om en fortsättningsvis mindre detaljerad styrning. 2006 års regleringsbrev har istället beskrivits som en besvikelse och ”ett återfall till gamla synder”.

En genomgång av Försäkringskassans respektive Riksförsäkringsverkets regleringsbrev för åren 2004, 2005 och 2006 visar följande:

Tabell 1. Antal mål, uppdrag och återrapporteringskrav i Försäkringskassans respektive Riksförsäkringsverkets regleringsbrev för åren 2004-2006.

	2006	2005	2004
Antal mål totalt ¹⁹	cirka 30	cirka 30	cirka 35
Antal uppdrag totalt ²⁰	45	38	44
Antal återrapporteringskrav inom politikområde Ersättning vid arbetsförmåga ²¹	13	1	9
Statskontorets bedömning av detaljeringsgrad i kraven på återrapportering inom politikområde Ersättning vid arbetsförmåga ²²	Hög	Låg	Hög

¹⁷ Budgetpropositionen för år 2006, sid. 33 utgiftsområde 10.

¹⁸ Denna kritik har också framförts av Försäkringsdirektören i *Dagens socialförsäkring*, sid. 11 nummer 1 år 2006.

¹⁹ Antalet avser samtliga mål. I regleringsbreven finns ett övergripande mål för myndighetens verksamhet, ett mål för varje politikområde, ett eller flera mål för varje verksamhetsområde, generella mål för verksamhetsgrenarna samt ett antal specifika mål för verksamhetsgrenarna kopplade till verksamhetsområdena. Därutöver finns i 2006 års regleringsbrev ett särskilt integrationspolitiskt mål.

²⁰ Antalet avser samtliga uppdrag som finns beskrivna i regleringsbrevet under rubriken ”Uppdrag”, dvs. nya uppdrag, uppdrag givna i tidigare regleringsbrev samt uppdrag givna i särskilda regeringsbeslut.

²¹ Antalet avser återrapporteringskrav utöver de som följer av det generella kravet på återrapportering. Återrapporteringskrav som innebär redovisning av flera olika punkter/kategorier eller ska redovisas vid flera olika tidpunkter, har hållits samman och räknats som ett krav.

²² Här gör vi en subjektiv helhetsbedömning av ”detaljeringsgraden” genom att väga samman bl.a. antalet återrapporteringskrav, eventuella krav på att redovisningen ska vara indelad i olika kategorier samt antal rapporteringstillfällen under året.

Såväl det totala antalet uppdrag i regleringsbrev som antal återrapporteringskrav inom politikområde Ersättning vid arbetsförmåga, var fler i regleringsbrev för år 2006 och 2004 än i regleringsbrevet för år 2005. Den största skillnaden rör antal återrapporteringskrav som med vårt sätt att räkna har ökat från ett (1) år 2005 till 13 år 2006.

Målstrukturen i regleringsbrev är i princip densamma för åren 2005 och 2006. Målstrukturen i regleringsbrevet för år 2004 såg något annorlunda ut i huvudsak till följd av att antalet verksamhetsgrenar var fler (7) jämfört med idag (3). Det övergripande målet för myndigheten är detsamma år 2005 och 2006 bortsett från att målet i det senare regleringsbrevet har kompletterats med ett mål om att myndigheten ska ha en god personalpolitik. Vi uppfattar detta som en slags ”kodifiering” av personalpolitikens betydelse som vi anser ligger i linje med vad regeringen tidigare har uttryckt i olika sammanhang. Det övergripande målet i regleringsbrevet för år 2004 var annorlunda formulerat även om innehållet i princip var detsamma. Målen för respektive politikområde är i stor utsträckning desamma i alla tre års regleringsbrev.

Beträffande återrapporteringskraven konstaterar vi att det i såväl 2005 som 2006 års regleringsbrev finns ett generellt krav på att återrapportera de resultat som har uppnåtts för samtliga mål. Detta kompletteras i vissa fall med särskilda krav på specifika återrapporteringskrav under vissa mål.²³ De specifika återrapporteringskraven för målen inom politikområdet Ersättning vid arbetsförmåga, har blivit mer detaljerade i 2006 års regleringsbrev jämfört med året innan. Även kraven på återrapporteringen inom detta politikområde, är mer detaljerade år 2004 än år 2005, men ungefär lika detaljerade som år 2006 (se tabell 1).

För övriga politikområden är kraven på återrapportering till sitt innehåll i stor utsträckning desamma i regleringsbrev för år 2006 och 2005. Några återrapporteringskrav har dock tillkommit i 2006 års brev. Vi bedömer att återrapporteringskraven i 2004 års regleringsbrev totalt sett var fler än år 2005 men ungefär lika många som år 2006.

Statskontoret anser att det finns fog för kritiken om detaljstyrning i Försäkringskassans regleringsbrev

Statskontoret anser att det finns fog för kritiken att regleringsbrevet för år 2006 är mer omfattande och detaljerat än året dessförinnan. I 2006 års regleringsbrev är uppdragen fler samtidigt som återrapporteringskraven är

²³ De specifika återrapporteringskraven innebär ofta att redovisa statistisk information av olika slag kopplat till det aktuella målet. Vidare kan nämnas att det finns vissa verksamhetsområden och verksamhetsgrenar i bägge årens regleringsbrev som saknar mål men som ändå har krav på återrapportering.

fler till antalet och mer detaljerade, i synnerhet inom politikområde Ersättning vid arbetsförmåga. Vi konstaterar också - vilket regeringen själv framhållit - att regleringsbrevet för år 2005 i dessa avseenden var mindre omfattande och detaljerat jämfört med året dessförinnan.

Bilden av 2006 års regleringsbrev som mer omfattande och detaljerat delas av Socialdepartementet. Det finns en medvetenhet om att man på i synnerhet ohälsoområdet frångått ambitionen att inte detaljstyra. Departementet har framhållit att detta inte i första hand ska ses som ett uttryck för misstroende mot Försäkringskassan. Förklaringen som getts är istället att ohälsofrågorna generellt sett är högt prioriterade av regeringen vilket ställer särskilda krav på information om vad som sker på detta område. Vidare har arbetsprocessen för framtagande av 2006 års regleringsbrev av flera personer beskrivits som särskilt svår och arbetsam detta år där det funnits vissa brister i kommunikationen mellan departement och myndighet.

Ytterligare en förklaring som framhållits är att det i samband med den nya myndighetens första år fanns ett visst behov från regeringen att tydligt markera en nystart även i regeringens styrning. Hos såväl regeringen som Försäkringskassan fanns det en förhoppning om att detaljstyrning på det sätt som skedde tidigare inte längre skulle vara nödvändig med den nya organisationen. Detta manifesterades också i myndighetens första regleringsbrev.

Budskapet i budgetproposition och regleringsbrev överensstämmer

Statskontoret konstaterar att budgetpropositionen för år 2006 beträffande Försäkringskassans övergripande mål till sitt innehåll i princip överensstämmer med regleringsbrevet för samma år. Skrivningarna om vikten av en god personalpolitik ligger dock inte på samma "nivå" i regleringsbrevet som i budgetpropositionen. I nästkommande budgetproposition bör det tydligare framgå att personalpolitiken är en del av det övergripande målet.

Vidare noterar vi att regeringen i budgetpropositionen särskilt lyfter fram, och i viss mån preciserar, innebörden i vad som avses med en enhetlig rättsstillämpning²⁴ samt vad som avses med en effektiv verksamhet med hög kvalitet. Även om utformning och fokus skiljer sig mellan propositionen och regleringsbrevet, har vi inte funnit några uppenbara exempel på motstridiga signaler eller prioriteringar. Det övergripande budskapet i termer av prioriteringar och mål överensstämmer i dessa två styrdokument. Utifrån

²⁴ Mer om detta i avsnitt 2.3.2.

våra intervjuer med Försäkringskassan har vi inte heller uppfattat att myndigheten upplever några motstridiga budskap i detta avseende.

Sker regeringens styrning på en strategisk nivå?

Med utgångspunkt från den övergripande principen om mål- och resultatstyrning ska regeringen styra sina myndigheter på sådant sätt som den finner det lämpligt och nödvändigt. Vi har uppfattat att regeringens ambition om en styrning av Försäkringskassan på en strategisk nivå ligger fast. Vi anser också att 2006 års regleringsbrev inte i alla avseenden kan hävdas utgöra "ett återfall i gamla synder". Vi anser exempelvis att målen i såväl 2005 som 2006 års regleringsbrev generellt sett ligger på en ganska övergripande nivå som inte i sig riskerar att i för hög grad styra hur verksamheten ska bedrivas. Statskontoret anser ändå att frågan bör ställas huruvida regeringens styrning av Försäkringskassan så som den kommer till uttryck i de första två årens regleringsbrev, kan hävdas ligga i linje med regeringens uttalade ambition om en styrning på strategisk nivå eller med det ANSA-utredningen framhöll om att åiterrapporteringen borde ses över i syfte att skapa ett fåtal uppdrag som myndigheten ska fokusera på.

Statskontoret har uppfattat att det jämfört med tidigare har skett en förskjutning mot mer fokus på målen i de första två årens regleringsbrev efter organisationsförändringen. Det är trots detta ändå svårt att komma ifrån det sammantagna intrycket att styrningen genom regleringsbrevet i relativt hög grad fortfarande sker genom utformningen av uppdrag och åiterrapporteringskrav istället för genom ett fåtal tydliga mål.²⁵ Statskontoret anser att regeringen bör ställa sig frågan huruvida all den information som efterfrågas verkligen är prioriterad och behövs. Att prioritera bland tänkbara uppdrag och åiterrapporteringskrav är en viktig del av regeringens styrning av alla myndigheter. I sammanhanget bör vidare framhållas att regeringen själv har pekat på hur minskningen av antalet uppdrag i 2005 års regleringsbrev var en del av den ändrade styrningen av den nya myndigheten.

Statskontoret anser att regeringen har ett ansvar att leva upp till den uttalade ambitionen om en styrning på strategisk nivå. Mot bakgrund av ovanstående diskussion anser vi att det finns ett behov av att regeringen tydliggör vad som på lite längre sikt är ambitionen med styrningen av Försäkringskassan. I detta ligger att ytterligare konkretisera vad den strategiska styrningen innebär.

²⁵ Denna slutstats drog Statskontoret i rapporten *Bättre styrning av socialförsäkringsadministrationen* (2002:26) efter att ha granskat 2002 års regleringsbrev.

Regeringen bör bli tydligare med att kommunicera syftet med den information som efterfrågas

Försäkringskassan har framhållit vikten av att regeringen är tydlig med vad den beställer i form av rapporter och underlag och klargör vad informationen ska användas till. Vi har hos myndigheten noterat en viss frustration över den stora mängden uppdrag och informationsbeställningar av olika slag där syftet inte alltid varit tydligt. Från myndighetens sida frågar man sig om regeringen verkligen har användning av all den information och redovisning som efterfrågas. Det är inte alltid som Försäkringskassan kan se att det man producerar kommer till användning. Vi anser att regeringen bör ta till sig denna kritik och bli bättre på att kommunicera och tydliggöra syftet med sina beställningar.

En bra kommunikation förutsätter att såväl sändare som mottagare är tydliga i sina signaler. Således har även Försäkringskassan ett ansvar för att medverka till tydliga, meningsfulla och genomförbara beställningar av information av olika slag. Samtidigt som Försäkringskassan ska ägna sig åt ärendehandläggning, har myndigheten också en utpekad uppgift att biträda Regeringskansliet inom sitt verksamhetsområde genom att bistå med stabs- och experthjälp.

Vi har uppfattat att man från departementets sida anser att Försäkringskassan kan bli bättre på att vidareförädla den information i form av data och statistik som produceras. Från departementets sida har det beskrivits att man alltför ofta får tillbaka ”en flod” av uppgifter från Försäkringskassan som det är svårt att sortera mellan. Departementet efterlyser mer av analyser, förklaringar och slutsatser i myndighetens rapportering och inte enbart exakt det som efterfrågas i uppdragsbeställningar och återrapporteringskrav. Eller som en tjänsteman på Regeringskansliet har beskrivit saken: *”Försäkringskassan mäter antal och räknar händelser medan vi vill ha de mjuka kopplingarna.”*

Det finns en potential till förbättrad kommunikation mellan Regeringskansliet och Försäkringskassan

I detta avsnitt har vi beskrivit ett antal problem och svårigheter i regeringens styrning av Försäkringskassan. Trots detta uppfattar vi ändå relationen mellan myndigheten och Regeringskansliet som i grunden förtroendefull. Regeringen är överlag nöjd med hur Försäkringskassan har bedrivit verksamheten och det tycks inom Regeringskansliet finnas en förståelse för de stora utmaningar och svårigheter som omorganisationen och förändringsprocessen innebär. Regeringen har också uttryckt att ambitionen om en styrning på strategisk nivå ligger fast. Samtidigt med detta finns det

hos Försäkringskassan - trots kritiken om detaljstyrning - en medvetenhet om att regeringen ska och vill styra verksamheten.

För Statskontoret förefaller det som att kritiken mot Försäkringskassans rapportering och regeringens detaljstyrning hänger samman. Ju mindre departementet får av den information och de analyser man anser sig efterfråga, desto mer detaljerade krav på återrapportering ställer man. Samtidigt måste regeringen ta Försäkringskassans kritik mot en alltför omfattande och detaljerad styrning av myndigheten på allvar.

Efter att ha samtalat med ett större antal personer på högre och lägre nivå inom Försäkringskassan och Regeringskansliet, anser vi att de problem vi beskrivit i första hand är en konsekvens av bristande kommunikation. Här menar vi att det finns en förbättringspotential, inte minst mot bakgrund av att det i grunden finns en förtroendefull relation mellan aktörerna och upparbetade kontaktytor på tjänstemannanivån.

Regeringskansliet måste bli bättre på att informera Försäkringskassan om, och i någon mening förankra, regeringens politik och syften inom myndighetens verksamhetsområden. Här har inte minst kontaktlänken mellan departementsledning och myndighetsstyrelse en avgörande betydelse. Omvänt har Försäkringskassan ett ansvar att informera sig om och sätta sig in i regeringens politik.

2.3.2 Regeringen om rättssäkerheten

Regeringens syn på rättssäkerhetsbegreppet

De rättssäkerhetsproblem som regeringen uppmärksammade i samband med omorganisationen av Försäkringskassan, handlade om alltför stora skillnader mellan hur människor blev bemötta i olika delar av landet. Regeringen menade att förklaringen till dessa skillnader till stor del fanns i interna faktorer, såsom ledning, styrning och kontroll. Vidare betonades att organisationsförändringen syftade till att åstadkomma en mer rättssäker och kvalitetsinriktad handläggning av individärenden, men att det inte skulle ske någon praxisförskjutning i sig. Med rättssäkerhet menade regeringen att *”...lika fall ska behandlas lika vad gäller handläggningstider och resultat.”*²⁶

I budgetpropositionen för år 2006 lyfte regeringen särskilt fram dimensionerna kön och region som viktiga ur rättssäkerhetssynpunkt. Regeringen betonade att rättstillämpningen ska vara enhetlig så att medborgarna bedöms lika oavsett kön samt att de regionala skillnaderna i

²⁶ Proposition 2003/204:69, sid. 14-16.

ärendehandläggningen ska minska så att medborgarna bemöts lika och deras ärenden hanteras lika. I Försäkringskassans regleringsbrev finns mål som i viss utsträckning uttrycker regeringens syn på rättssäkerheten, exempelvis målen om att:²⁷

Likformigheten i beslut om livränta till följd av arbetssjukdom ska öka. Osakliga skillnader i utfall vid prövning av arbetsskada för kvinnor och män ska inte förekomma.

Försäkringskassan ska verka för en väl fungerande sjukskrivningsprocess som ger rätt ersättning i rätt tid och syftar till att arbetsförmågan tillvaratas och återgång i arbete underlättas på likvärdiga villkor mellan kvinnor och män.

I våra samtal med tjänstemännen på Regeringskansliet har - trots vissa svårigheter att förhålla sig till frågan - en likartad syn på rättssäkerhetsbegreppet framkommit som den regeringen ger uttryck för i ovan nämnda propositioner. Vikten av ”rätt beslutsunderlag” och ”likformighet vid beslut” är uttryck som återkommer. Flera har särskilt betonat att det inte får förekomma något godtycke i handläggningsprocessen och att det inte ska spela någon roll var i landet man bor eller vilket kön man har. Flera av tjänstemännen menar även att ”rätt” handläggningstid också kan ses som en del av rättssäkerheten. I sammanhanget konstaterar vi också att ett antal av målen och återrapporteringskraven i Försäkringskassans regleringsbrev på olika sätt berör handläggningstider.

Med utgångspunkt från propositioner, regleringsbrev och genomförda intervjuer, uppfattar vi sammanfattningsvis att regeringens syn på rättssäkerhetsbegreppet inte bara handlar om korrekta och enhetliga beslutsunderlag och bedömningar, utan även om processrelaterade aspekter som handläggningstider och bemötande hos Försäkringskassan. Under senare år har regeringen också särskilt betonat att kön och region inte ska ha någon betydelse i myndighetens bedömningar.

Vad har regeringen gjort för att bidra till en ökad rättssäkerhet?

I budgetpropositionen för år 2006 gjorde regeringen bedömningen att det fortfarande finns brister i rättssäkerheten i Försäkringskassans verksamhet. Regeringen framhöll att en alltför hög andel av de ärenden som granskats i Försäkringskassans granskningsverktyg Qben II hade brister i beslutsunderlag, beslut och utbetalningar. Dessutom konstaterades att det finns problem inom sjukförsäkringsområdet när det gäller att följa lagstiftningen. Regeringen framhöll vidare vikten av att rättssäkerheten fortlöpande blir föremål för kritisk granskning. Mot bakgrund av detta bör

²⁷ Mål inom politikområde Ersättning vid arbetsförmåga i 2006 års regleringsbrev.

frågan ställas på vilket sätt regeringen i styrningen av Försäkringskassan har bidragit till att förbättra förutsättningarna för en rättssäker handläggning.

Regeringen har i såväl förarbetena till organisationsförändringen som i regleringsbrev och budgetpropositioner, framhållit rättssäkerheten i handläggningen som en prioriterad fråga. Vi konstaterar också att rättssäkerhetsaspekten har varit en utgångspunkt i några av de uppdrag som regeringen har gett myndigheten. Ett exempel på detta är uppdraget²⁸ att analysera handläggningen inom vissa områden ur ett jämställdhetsperspektiv. Med utgångspunkt från denna analys har Försäkringskassan sedan fått i uppdrag²⁹ att integrera könsperspektivet i tillämpningen av socialförsäkringen samt att utarbeta metoder och arbetssätt för att handlägga sjukförsäkringsärenden enhetligt och rättssäkert oavsett den försäkrades kön. Ytterligare ett exempel är uppdraget³⁰ till Försäkringskassan att tillsammans med Socialstyrelsen utforma och komma med förslag om en mer kvalitetssäkrad, enhetlig och rättssäker sjukskrivningsprocess.

I sammanhanget bör nämnas att regeringen sedan år 2003 har tillfört Försäkringskassan ett årligt resurstillskott om 450 miljoner kronor för insatser inom ohälsoområdet. Vidare har regeringen för åren 2006 och 2007 tilldelat Försäkringskassan extra medel om 150 miljoner kronor per år som ska användas för att stärka myndighetens arbete med att förebygga och minska fusk. Regeringen motiverar inte explicit att dessa resurstillskott syftar till att stärka rättssäkerheten i verksamheten. Satsningen på ohälsoområdet kan emellertid få vissa sådana effekter givet att de ökade resurserna leder till en handläggning av högre kvalitet när det gäller beslutsunderlag och bedömning. Att motverka och hindra fusk är enligt Statskontoret en aktivitet som stärker rättssäkerheten i en vidare mening.

Även om regeringen i viss mån har utvecklat och beskrivit sin syn på innebörden i en rättssäker handläggning, anser vi ändå att det från regeringens sida fortfarande saknas en klar och entydig precisering av begreppet. I våra samtal med Försäkringskassan har det inte riktats någon omfattande kritik mot regeringen om behovet av en vägledning i detta avseende. Däremot uppfattar vi att regeringens syn på rättssäkerheten är vidare än den som Försäkringskassan ger uttryck för. Så har exempelvis kritik riktats från myndigheten mot att regeringen lägger in bemötande- och serviceaspekter i rättssäkerhetsbegreppet.

²⁸ Regeringsuppdrag, dnr. S2005/3324/SF.

²⁹ Regeringsuppdrag, dnr. S2005/3477/SF.

³⁰ Regeringsuppdrag, dnr. S2005/9201/SF.

2.4 Slutsatser

Statskontoret bedömer att bildandet av den sammanhållna myndigheten Försäkringskassan på ett avgörande sätt har förbättrat förutsättningarna för regeringen att styra socialförsäkringsadministrationen. Därmed ökar också förutsättningarna för att uppnå de mål statsmakterna har formulerat för administrationen av socialförsäkringen.

Statskontoret noterar att departementets löpande kontakter med styrelseordföranden har varit begränsade trots att regeringen särskilt har framhållit att ordföranden har en självklar roll i dialogen mellan myndigheten och regeringen. Denna kontaktlänk har en viktig betydelse inte minst när det gäller att förankra och tydliggöra regeringens politik och syften inom Försäkringskassans verksamhetsområden. Statskontoret vill framhålla vikten av att regeringen i kommunikationen med Försäkringskassan tydligt signalerar att det är styrelsen som utgör det högsta ledningsorganet och att det formella och verkliga ansvaret vilar hos den.

Statskontoret instämmer i kritiken mot att regeringen detaljstyr Försäkringskassan i myndighetens regleringsbrev. Regeringen måste i större utsträckning ”våga” prioritera mellan olika tänkbara uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrevet. Detta väcker frågan huruvida regeringen lever upp till den uttalade ambitionen om en styrning av myndigheten på en strategisk nivå. Vi anser att det finns ett behov av att regeringen tydliggör vad som på sikt är ambitionen i styrningen av myndigheten. Regeringen har ett ansvar att leva upp till den uttalade ambitionen om en styrning på strategisk nivå.

Statskontoret bedömer att kommunikationen mellan Regeringskansliet och Försäkringskassan kan förbättras. Regeringskansliet bör bli bättre på att informera Försäkringskassan om regeringens politik och tydligare kommunicera syftet med den information som regeringen beställer av myndigheten.

Statskontoret anser att regeringen i styrningen av Försäkringskassan tydligt har markerat vikten av rättssäkerhet och enhetlig handläggning, men sedan gett myndigheten relativt stor frihet att agera därefter. Regeringen har dock i hög grad betonat och verkat för vikten av en enhetlig handläggning med avseende på kön. En förutsättning för att uppnå det övergripande målet om en rättssäker handläggning, är dock att myndigheten och regeringen är överens om innebörden i detta. Vi anser att det finns ett behov av att regeringen och Försäkringskassan uppnår en samsyn om vad målet om en rättssäker handläggning innebär.

3 Försäkringskassans organisation och styrning

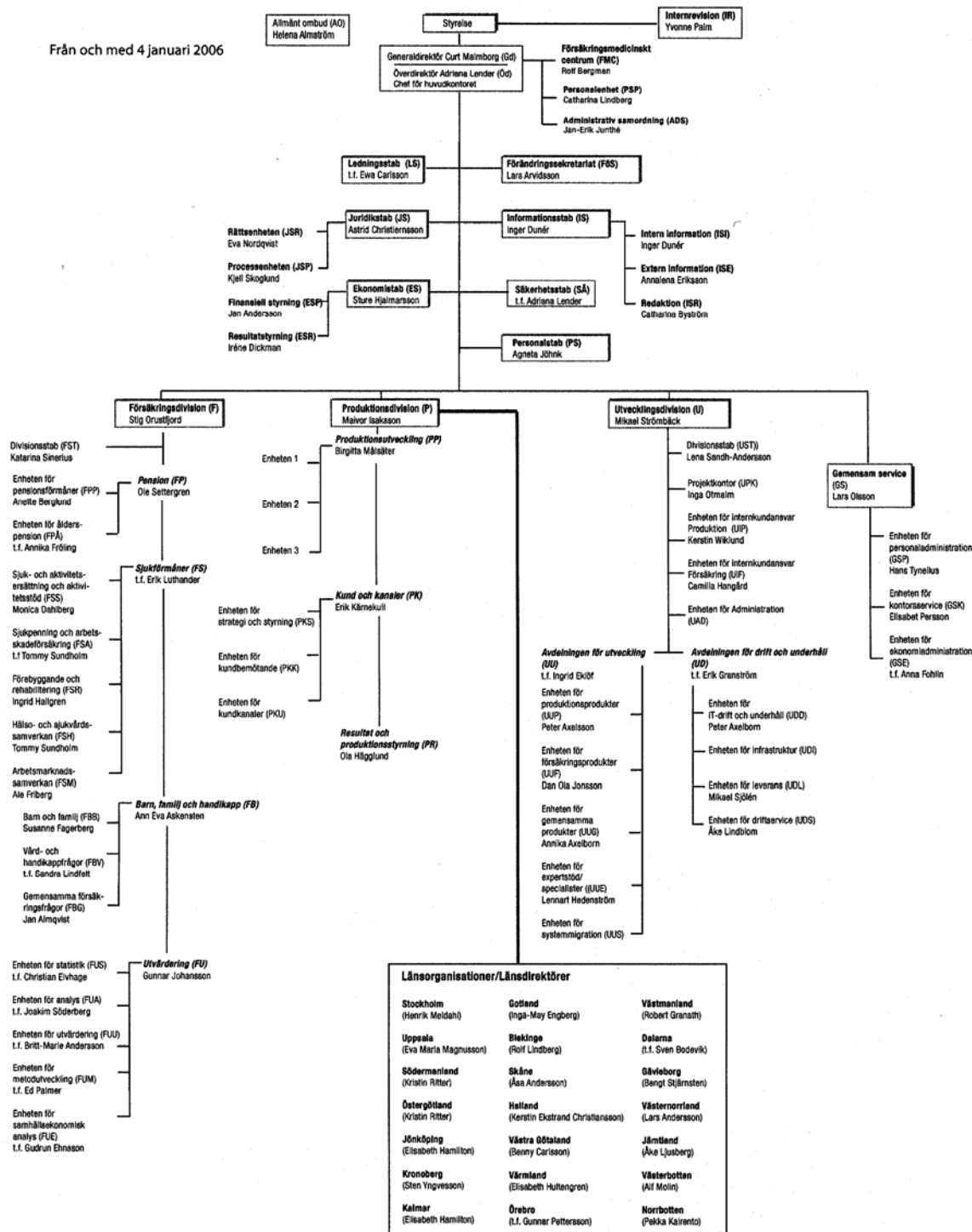
Den första januari 2005 bildades den sammanhållna myndigheten Försäkringskassan av Riksförsäkringsverket och 21 självständiga försäkringskassor. Därmed förbättrades förutsättningarna för att styra verksamheten. I detta kapitel ges en översiktlig bild av Försäkringskassans organisation och styrning under det första verksamhetsåret. Först beskrivs myndighetens högsta ledning, styrelsen. Därefter beskrivs på en övergripande nivå vad som skett inom Försäkringskassans huvudkontor och länsorganisationer. Vidare redogörs för hur verksamheten planerats och styrts under det första året. Försäkringskassans mål diskuteras särskilt. Kapitlet avslutas med ett kort avsnitt om resursomfördelningen i förändringsarbetet.

Ett huvudkontor och tjugo länsorganisationer

Verksförordningen och Försäkringskassans instruktion sätter grunden för Försäkringskassans organisation. Instruktionen slår fast att Försäkringskassans verksamhet ska vara indelad i länsorganisationer, att det ska finnas ett huvudkontor, en internrevision, försäkringsdelegationer och socialförsäkringsnämnder. Huvudkontoret består av generaldirektören, överdirektören, sju staber, tre divisioner samt en avdelning för gemensam service (se figur 1 för en skiss av Försäkringskassans organisation). Försäkringsdivisionens uppgift är att styra, stödja och driva myndighetens arbete med utveckling och förvaltning av socialförsäkringens förmåner och bidrag bland annat genom normering, produktkvalitet, fuskbekämpning, expertkunskap om försäkringen samt prognoser och utvärderingar. Utvecklingsdivisionens ansvarsområde är olika IT-frågor och verksamhetsutveckling. Produktionsdivisionen har ansvar för kundmötet och ett övergripande produktions- och resultatansvar på nationell nivå. Till produktionsdivisionen är länsorganisationerna knutna. Vid myndigheten finns också ett allmänt ombud. Närmare bestämmelser om myndighetens organisation återfinns i arbetsordningen som beslutas av styrelsen.

Försäkringskassans organisation

Från och med 4 januari 2006



Figur 1. Försäkringskassans organisation

3.1 Styrelsens arbete

Styrelsen är mer stödjande än beslutande

Försäkringskassan leds av en styrelse med fullt ansvar. Styrelsens uppgift är att se till verksamhetens bästa med utgångspunkt i de mål och ramar som riksdag och regering beslutat. Ansvaret för det löpande arbetet ligger hos generaldirektören. Styrelsen ska fokusera på de långsiktiga och strategiska frågorna om myndighetens effektivitet och förnyelse.³¹ Styrelsen består av åtta personer som har varierande bakgrund och kompetens.

Sammansättningen i styrelsen är i stort sett helt ny jämfört med den styrelse som fanns i Riksförsäkringsverket. Generaldirektören ingår i styrelsen. Styrelsen sammanträder en gång i månaden, förutom i juli. Vilka frågor som ska tas upp på styrelsens möte bestäms gemensamt av generaldirektören och ordföranden. En genomgång av styrelseprotokollen visar att styrelsen fattat beslut i övergripande frågor som till exempel förändringsplanen och delårsrapporten. Beslut vid avrapportering av regeringsuppdrag är i de flesta fall delegerat. En stor del av det som behandlas vid styrelsemötena är s.k. informationspunkter där styrelsen blir informerad om större förändringar och åtgärder som planeras inom myndigheten.

Den allmänna uppfattningen bland dem vi intervjuat inom huvudkontoret och inom de tre länen är att styrelsearbetet, efter viss trevande start, numera löper på bra. Styrelsen beskrivs som kunnig och engagerad i verksamheten. Ordföranden och ledamöterna ställer frågor, ber om förtydliganden och diskuterar frågor som läggs fram för dem. Detta bekräftas också av styrelseprotokollen. Styrelsen är däremot inte så känd bland dem vi intervjuat. De intervjuade har inte heller uppfattat att styrningen på något vis har förändrats till följd av att styrelsens ansvar övergick från begränsat till fullt ansvar i samband med att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet. Därmed är det inte heller troligt att de intervjuade inom Försäkringskassan uppfattat att det är styrelsen som är myndighetens högsta organ. De chefer som ingår i ledningsgruppen beskriver styrelsen som ett bra stöd snarare än som det högsta ledningsorganet. Styrelsen uppfattas således snarare ha den roll som tillskrivs styrelser med begränsat ansvar.

Statskontorets uppfattning är att styrelsen agerar reaktivt snarare än proaktivt. Det är vanligare att styrelsen reagerar på de frågor som generaldirektören, i och för sig i samråd med ordförande, väljer att lyfta till styrelsen än att själv tydligt peka ut färdriktningen. Detta kan vara en anledning till att styrelsen uppfattas som osynlig och anonym av både

³¹ *Regeringens förväntningar på ledamöter i statliga styrelser*, Kommun- och finansmarknadsminister Österbergs tal inför ledamöter i statliga styrelser den 25 oktober 2005.

handläggare och chefer. Å andra sidan har vi uppfattat att det är styrelsens strategi att ”verka men inte synas”.

Vår uppfattning är också att styrelsen själv i hög grad ser sig som stödjande. Till exempel har styrelsen delegerat ansvaret för policy- och strategifrågor till generaldirektören, trots att dessa frågor ofta poängteras vara de viktigaste uppgifterna som en styrelse med fullt ansvar har och som därför inte bör delegeras.³² Statskontorets bedömning är att den otydlighet som finns i hur regeringen använder styrelsen i sin styrning av Försäkringskassan återspeglas även inom myndigheten.

Internrevisionen har inte fungerat under förändringsarbetets första år

Internrevisionen är styrelsens verktyg för att granska verksamhetens effektivitet, styrning och kontroll. Internrevisionens uppgifter regleras i förordning (1995:686) om internrevision vid statliga myndigheter m.fl. I den tidigare organisationen hade varje försäkringskassa en egen internrevision och det fanns en internrevision även inom Riksförsäkringsverket. De personer som arbetar med internrevision idag är rent organisatoriskt sammanförda, men är lokaliserade på flera platser i landet.

En ny revisionschef har rekryterats under år 2005 och påbörjade sitt arbete först i oktober samma år. Under senhösten utarbetade revisionschefen ett förslag till struktur och kompetensprofiler för internrevisionen. Beslut i dessa frågor fattades i februari 2006. Under år 2005 har verksamheten gått på halvfart. Revisionsplanen för år 2005 antogs av styrelsen först i december och då utsträcktes också revisionsåret till den 31 mars 2006. Riksrevisionen har i sitt samrådsyttrande påpekat att styrelsen borde ha fattat beslut om revisionsplanen redan i början av året. Utöver revisionsplanen har några enstaka rapporter utarbetats av internrevisionen.

Statskontoret anser att ett genomgripande förändringsarbete kan medföra olika risker för verksamheten. Internrevisionen kan bidra med att identifiera sådana risker och därmed utgöra ett stöd för styrelsen. Det är därför olyckligt att etableringen av en fungerande internrevision dragit ut på tiden och varit förenat med problem. Vi ifrågasätter också att styrelsen delegerat till generaldirektören att besluta om eventuella ändringar i revisionsplanen, eftersom fastställande av revisionsplan är en uppgift som enligt förordningen (1995:686) om internrevision vid statliga myndigheter m.fl. hör till styrelsen.

³² Regeringskansliet, *Effektiv styrelse - Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, 2003.

3.2 Förändringar inom huvudkontoret

Många organisatoriska förändringar det första året

För huvudkontoret har hela det första året i den nya organisationen präglats av omflyttningar och förändringar. Funktioner och personal har flyttat mellan divisioner och staber. Nya chefer har rekryterats och nya enheter har inrättats. Att arbetet med att organisera huvudkontoret varit omfattande kan även åskådliggöras med följande exempel: Under år 2005 fattade verksledningen 65 beslut. Av dessa rör ungefär 25 huvudkontorets organisation på ett eller annat sätt.

Arbetet med att organisera huvudkontoret har tagit både tid och kraft och vår uppfattning är att det inte varit helt enkelt att få alla bitar på plats. Gränsdragningen mellan divisioner och mellan divisioner och staber har också visat sig svår att implementera och upprätthålla.

Överdirektören utsågs i november 2005 till chef över huvudkontoret. I chefsuppdraget ingår bland annat att bevaka att huvudkontorets uppgifter blir klargjorda, att resurserna används ändamålsenligt och att ansvarsgränserna är tydliggjorda och accepterade. I samband med utnämningen bestämdes också att en separat förändringsplan för huvudkontoret skulle upprättas. Detta tyder också på att det funnits svårigheter att etablera ett fungerande huvudkontor. Arbetet med att precisera uppgifter och ansvar kommer således att fortsätta även under år 2006. Detta område anges också som en ”viktig insats” i verksamhetsplaneringen för år 2006.

Svårigheten med att organisera arbetet inom huvudkontoret har också gett återverkningar inom länsorganisationerna. Vissa av de intervjuade handläggarna och cheferna inom länsorganisationerna beskriver det som att det första halvåret varit ett ”vakuum” eftersom de inte riktigt vetat vad som gäller. Andra har beskrivit att det uppstått en otydlighet vad länsorganisationerna får och inte får göra. Det finns också exempel på att handläggningen kan ha försvårats till följd av den oklara rollfördelningen inom huvudkontoret och mellan huvudkontoret och länsorganisationerna. Ett sådant exempel är på vilket sätt handläggarna ska få stöd i försäkringsfrågor i den nya organisationen. Oklarheter angående stödet i försäkringsfrågor har bland annat lett till att allmänna ombudet fått många förfrågningar om hjälp från handläggare.

Statskontoret har även uppfattat att det inom huvudkontoret finns olika perspektiv på verksamheten som kan försvåra kommunikationen mellan Försäkringskassans olika delar. Å ena sidan finns de som betonar produktionens betydelse, medan andra delar av huvudkontoret lägger tonvikten på normering, kvalitetskontroll och utvärdering. De som anser att

produktion och resultatuppföljning bör ha störst tyngd i verksamheten visar mindre förståelse för utvärderingar, informationsinhämtning och andra ”ingrepp” i produktionen som kan påverka handläggningstider och resultatmått på ett negativt sätt.

Statskontoret anser att det kan finnas behov av att kortsiktigt ”störa” produktionen med informationsinhämtning för att produktionen på lång sikt ska kunna dra fördelar av de kunskaper som till exempel en utvärdering genererar. Utvärderingar kan bidra till att de metoder som används inom produktionen effektiviseras ytterligare eller att man når ökad kunskap om hur lagstiftningen tolkas och tillämpas i olika delar av landet.

3.3 Försäkringskassans länsorganisationer

Länsorganisationerna ingår i produktionsdivisionen

Det framgår av Försäkringskassans instruktion att myndigheten ska vara indelad i länsorganisationer. Länsorganisationerna är knutna till produktionsdivisionen och deras uppgifter är bland annat att utreda och besluta i de försäkrings- och bidragsärenden som faller inom länsorganisationens ansvarsområde samt styra produktionsprocesserna inom länet. De 21 länsorganisationerna uppvisar stora variationer både i storlek och i resultat.

Verksamheten inom länen leds av en länsdirektör som lyder under produktionsdirektören. Att verksamheten inom länsorganisationen skulle ledas av en produktionsdirektör och inte av generaldirektören bestämdes av den genomförandekommitté, GEORG, som hade till uppgift att förbereda och genomföra bildandet av den nya Försäkringskassan. GEORG motiverade sitt beslut med att denna modell inte låste generaldirektörens tid och kompetens till ett stort antal formella beslutsmöten utan att generaldirektören istället kunde ägna sin tid åt produktionsfrågor på ett mer övergripande plan. Att utse en särskild produktionsdirektör som uteslutande skulle fokusera på produktionsfrågorna skulle ses som ett sätt att markera betydelsen av dessa frågor. Att länsorganisationerna tillhör produktionsdivisionen är också ett sätt att visa att deras viktigaste uppgift är produktion.

Att de som är ansvariga för verksamheten runt om i landet inte direkt lyder under generaldirektören får ses som en rätt ovanlig lösning. Inom Arbetsmarknadsverket, som dock inte utgör en så kallad enmyndighet, rapporterar länsarbetsdirektörerna direkt till generaldirektören. I den nybildade enmyndigheten Kriminalvården lyder regioncheferna under generaldirektören. Statskontoret har dock inte uppfattat att den rådande hierarkin inom Försäkringskassan påverkat styrningen av

länsorganisationerna på ett negativt sätt. Vi kan också konstatera att den kritik mot förslaget att förstatliga försäkringskassorna som fanns inför organisationsförändringen inte är synlig idag.³³ Det råder en acceptans av den valda organisationsmodellen hos länsdirektörerna.

Det faktum att länsdirektörerna formellt sett lyder under produktionsdirektören bör dock enligt Statskontorets uppfattning inte hindra generaldirektören från att vara delaktig i länsorganisationernas verksamhet. Generaldirektören har trots allt det övergripande ansvaret för den löpande verksamheten. Vi har uppfattat att Försäkringskassans generaldirektör medvetet valt att hålla en låg profil gentemot länsdirektörerna under det första året i syfte att låta produktionsdirektören etablera sina arbetsformer för att styra länsorganisationerna. Generaldirektörens ambition tycks dock vara att från och med år 2006 bli mer aktiv i sin roll gentemot länsorganisationerna.

Två organisationsformer dominerar

Det finns stora variationer i hur verksamheten är organiserad på länsnivå. Två grundmodeller kan skönjas; en processororienterad organisation som utgår från de olika ärendeprocesser som finns samt en mera traditionell geografisk modell som är hierarkisk. Dessa grundmodeller finns i olika variationer i de olika länsorganisationerna. Så här långt har det inte funnits någon uttalad ambition från produktionsdivisionsledningen att göra organisationsstrukturerna på länsnivå mer enhetliga. Vissa förändringar har genomförts med det uttalade syftet att förbättra möjligheten till att styra verksamheten. Så till exempel har alla län tvingats organisera sin hantering av sjukpenningansökningar på samma sätt. Ärenden har även flyttats mellan län för att korta handläggningstiderna.

Variationen i sättet att organisera verksamheten återspeglas även i de benämningar som finns för organisationens olika delar. Till exempel benämns försäkringskontoren för försäkringskassasekondor, kundcentra, servicecentra, resurscentra, etc. beroende på vilket län kontoren finns i och vilken uppgift eller storlek kontoret har. Att kontoren benämns olika kan ses som en kvarleva från den tidigare organisationen. Detsamma gäller de länsvisa webbplatser som länsorganisationerna har och som visar stor variationsrikedom både till sitt innehåll och till sin layout. Det finns även en variation i personalens titlar. Den chef som finns närmast handläggarna kallas ibland för verksamhetsledare och ibland för teamcoach, teamledare, sektionschef, biträdande enhetschef, enhetschef eller biträdande processledare.

³³ Se remissvaren till ANSA-utredningen.

Statskontoret har noterat att finns en oro bland länsorganisationerna för att organisationsförändringen ska tvinga fram mer drastiska ändringar i organisationen på länsnivå. Samtidigt förekommer också den motsatta uppfattningen, dvs. att länsorganisationerna inte alls kommer att påverkas av organisationsförändringen.

Vid våra intervjuer med produktionsdivisionens ledning har det framkommit att dagens organisation med 21 länsorganisationer uppfattas som opraktisk ur ett styrningsperspektiv. Att det finns 21 länsorganisationer innebär bland annat att resultatdialoger ska hållas med 21 länsdirektörer, att målen ska anpassas efter de omständigheter som råder i 21 län och att statistik ska samlas in för 21 län. Detta leder, om inte annat, till att styrningen och uppföljningen blir tidsmässigt och praktiskt betungande. Det har även i intervjuerna bland länsorganisationerna förts fram synpunkten att länsorganisationernas storlek i sig kan vara ett problem. Små län kan ha sämre förutsättningar att hantera oväntade händelser som uppkommer i verksamheten, till exempel tillfälliga arbetsanhopningar, just för att de är små. Resonemanget synes utgå från att det krävs en viss kritisk massa för att driva verksamheten optimalt. Under år 2005 har två av länsdirektörerna fått utökat ansvar och är nu chefer över två länsorganisationer vardera. Länsorganisationerna i Södermanland och Östergötland har gemensam länsdirektör och detsamma gäller för länsorganisationerna i Kalmar och Jönköping.

Att det finns stora variationer i sätten att organisera verksamheten mellan länsorganisationerna är knappast förvånande med tanke på länsorganisationernas bakgrund som självständiga försäkringskassor. Utmaningen ligger i att hitta en fungerande organisationsmodell. Små organisationsförändringar har skett under året. Vår uppfattning är att det är troligt att fler organisationsförändringar kommer att ske framöver. I verksamhetsplanen för år 2006 uttrycks en ambition att renodla de två övergripande organisationsmodeller som finns i dag inom länsorganisationerna för att underlätta ledning och styrning.

Det dagliga arbetet har till viss del påverkats

Det har varit en uttalad strategi från Försäkringskassans högsta ledning att inte störa länsorganisationerna för mycket under det första året. Det har ansetts viktigt att inte riskera fall i produktionen. Ett allmänt intryck från våra intervjuer är också att chefernas och handläggarnas dagliga arbete inte förändrats nämnvärt till följd av organisationsförändringen. Man jobbar på som vanligt.

Denna bild bekräftas dock bara delvis i den enkät som Statskontoret skickat ut. Av handläggarna är det bara en tredjedel som svarar att deras arbete inte

har förändrats genom att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet (värde 1 eller 2 på en femgradig skala, se tabell 25 i bilaga 3). Hela 40 procent svarar att deras arbete har påverkats av organisationsförändringen (värde 4 och 5). Att så pass många anser att deras arbete har förändrats kan ha olika förklaringar. En förklaring kan ligga i att handläggarna uppfattar att vissa förändringar inom länsorganisationen har skett till följd av att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet, trots att förändringen inom länsorganisationen inte egentligen hade någon koppling till hela myndighetens organisationsförändring. Exempel på sådana missuppfattningar framkom vid våra intervjuer och bekräftas också av att handläggare i de län som nyligen genomfört egna omorganisationer i högre grad än andra svarade att deras arbete förändrats till följd av att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet. Ytterligare en förklaring kan vara att besluten om att inrätta avdelningen för gemensam service, koncentrera ärendehandläggningen för vissa ärenden och att handläggare i vissa län hjälper till att handlägga ärenden i andra län berör så pass många personer att det ger utslag i enkäten.

Statskontorets slutsats är att handläggningen i sig inte förändrats nämnvärt, men att vissa personer är mer berörda än andra, till exempel om de arbetar inom ett ärendeslag som koncentrerats.

De flesta är positiva till organisationsförändringen

Trots att vissa personer berörts negativt av organisationsförändringen är det ändå en majoritet av de anställda inom Försäkringskassan som är positivt inställda till förändringen. I enkäten framkommer att 70 procent av handläggarna tar avstånd från påståendet ”Jag är negativ till att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet” (värde 1 och 2 tabell 24, bilaga 3). Bland cheferna är denna andel närmare 90 procent. Cheferna och handläggarna uppger i våra intervjuer också att de har förväntningar på den nya organisationen. Bland annat finns det förväntningar på större enhetlighet i handläggningen och tydligare styrning. Det finns också en förväntan om bättre löneutveckling och en viss besvikelse över att vissa förmåner försvann. Osäkerhet och minskad möjlighet att påverka sin egen situation är andra farhågor som nämnts.

3.4 Verksamhetsplanering i Försäkringskassan

Förändringsplan, masterplan och verksamhetsplan

Regeringen styr Försäkringskassan genom myndighetsinstruktion, regleringsbrev, särskilda uppdrag, årlig mål- och resultatdialog samt genom

löpande kontakter. Dessa styrdokument från regeringen omsätts på olika sätt inom myndigheten.

På regeringens uppdrag har Försäkringskassan upprättat en förändringsplan för förändringsarbetet.³⁴ Denna plan slår fast vad som ska göras och inom vilka områden åtgärder ska vidtas för att regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen ska nås. Utöver de övergripande målen för statsförvaltningen har regeringen särskilt betonat att det behövs utvecklingsinsatser inom följande områden; enhetlig rättstillämpning, effektiv verksamhet och sammanhållen personalpolitik. I förändringsplanen presenteras de aktiviteter som ska genomföras under fem s.k. fokusområden. Dessa är bättre image, snabb handläggning, sänkt ohälsa, motiverade medarbetare och effektivare resursutnyttjande. Samtliga insatser och aktiviteter i förändringsplanen syftar till att i januari 2008 nå de långsiktiga mål som Försäkringskassan själv satt upp för sin verksamhet. Dessa mål är att Försäkringskassan ska vara en organisation i toppklass och som har medborgarnas fulla förtroende när det gäller service, bemötande och effektivitet, att aktivt bidra till att det blir färre sjukskrivna och fler i arbete samt att vara en av landets mest utvecklande arbetsplaner med mycket låg sjukfrånvaro.

Alla aktiviteter som finns angivna i förändringsplanen finns listade i en s.k. masterplan. Masterplanen innehåller aktivitet, startdatum, slutdatum, delrapport, ansvarig i ledningsgruppen, uppdragstagare, vilken effekt och prioriterat område samt vilken status arbetet har. Ur en uppföljning av planen framgår att en mindre del av aktiviteterna är påbörjade under år 2005. De flesta aktiviteter ska initieras under år 2006.³⁵

Under år 2005 utarbetades ingen verksamhetsplan. Däremot beslutade GEORG om ett styrdokument som har fungerat som en verksamhetsplan.³⁶ Dokumentet, som benämns ”Övergripande budget och verksamhetsinriktning för Försäkringskassan 2005”, är till sitt innehåll tämligen övergripande och innehåller främst en beskrivning av hur budgeten skulle fördelas inom den nya organisationen. I styrdokumentet framhålls Försäkringskassans styrkort som centralt för att operationalisera vad som ska uppnås på några års sikt.³⁷

³⁴ Försäkringskassan, *Förändringsplan för Försäkringskassan 2005-2008*, 2005-06-03.

³⁵ Försäkringskassan, *Masterplan – Uppföljning*, 2006-03-03.

³⁶ Försäkringskassan, *Ekonomimeddelande Ie-M 2004:050*, 2004-12-22.

³⁷ Försäkringskassan använder sig av s.k. balanserade styrkort. Styrkort är ett verktyg för ledning och utvärdering av verksamhet. Ett styrkort är i princip en förteckning över viktiga aspekter som måste beaktas för att verksamheten som helhet ska kunna sägas fungera väl. Särskilt i offentlig förvaltning som definitionsmässigt arbetar mot fler olika mål – effektivitet, rättssäkerhet, service – är det viktigt att dessa mål är i balans. Det handlar t.ex. om att sätta kunden i fokus, men inte låta den ene kundens behov dominera så att andra kunders rättmätiga krav inte kan tillgodoses. Det handlar om att bedriva en effektiv produktion, men att inte för den sakens skull eftersätta den långsiktiga utvecklingen m.m.

I styrkortet för år 2005 återfinns de strategiska mål som gäller för Försäkringskassans verksamhet, de framgångsfaktorer som krävs för att nå målen, de handlingsplaner som är knutna till respektive område (perspektiv) samt de konkreta mål och mått som är knutna till varje perspektiv. Det finns 24 mål i styrkortet. Flertalet mål följs upp varje månad av huvudkontorets ekonomifunktion. Andra mål följs upp mer sällan.

Inför år 2006 har detaljerade anvisningar om verksamhetsplaneringens innehåll och tidtabell gått ut till huvudkontoret och länsorganisationerna. Styrelsen fattade i februari 2006 beslut om verksamhetsplanen. I planen listas 23 prioriterade områden³⁸ som hänförs till olika utvecklingsområden motsvarande förändringsplanens s.k. fokusområden. I verksamhetsplanen presenteras också de delar av Försäkringskassans ”basuppdrag” som bedöms ha betydelse för förändringsarbetet, t.ex. handläggningstider för ärendeslag som inte ingår i styrkortet och stabsinsatser såsom prognoser och utvärderingar. Att basuppdraget synliggörs får ses mot bakgrund av att det inom Försäkringskassan funnits synpunkter på att styrkortet är för snävt och att betydande delar av verksamheten därmed hamnar utanför.³⁹

Många planer ger otydlig hierarki

Statskontoret har noterat att det varit svårt att få till stånd en gemensam verksamhetsplan för år 2005, medan det varit lättare inför år 2006. En förklaring till detta kan vara att det tar tid att utforma fungerande arbetsformer när en ny organisation skapas.

Statskontoret anser vidare att det är otydligt hur de olika planeringsdokumenten hänger samman. För år 2005 fanns det ingen samlad verksamhetsplan. Förändringsplanen utarbetades efter det att den nya Försäkringskassan verkat i ett halvår. Styrkortet har getts stor betydelse i resultatuppföljningen, men styrkortet innehåller bara en del av de mål som ska uppnås. Det finns även en masterplan, där förändringsplanens aktiviteter är tidsatta och motiverade. I verksamhetsplanen för 2006 anges, förutom de mål som ska uppnås på ett och tre års sikt, även delar av det s.k. basuppdrag som Försäkringskassan fått av regering och riksdag. För de delar av basuppdraget som inte återfinns i verksamhetsplanen hänvisas till regleringsbrevet och instruktionen. Sammantaget uppfattar vi att det finns en otydlighet om hur de olika styrdokumenterna förhåller sig till varandra och vilka som är viktigast. Detta kan leda till att det blir svårt för verksamhetens

³⁸ Som exempel på prioriterade områden kan anges att skapa enklare brev och blanketter, ta fram en gemensam modell för hur kontaktteam mot större arbetsgivare kan organiseras, skapa nya samverkansformer med personalorganisationerna.

³⁹ Försäkringskassan, *Kompletterande riktlinjer för länsorganisationernas verksamhetsplanering*, PM 2005-10-07.

olika delar att avgöra vilka mål som gäller och vad som krävs för att nå de av regeringen uppsatta målen.

3.5 Målstrukturen inom Försäkringskassan

3.5.1 Mål i styrkortet

Det finns många mål som styr Försäkringskassans verksamhet. Vissa mål uppfattas som prioriterade och dessa mål ingår i styrkortet. Styrkortet är en central del i mål- och resultatstyrningen inom Försäkringskassan.⁴⁰ Det är generaldirektören som beslutar om styrkortet. De mål som tas upp i styrkortet rör i stor utsträckning länsorganisationernas verksamhet, dvs. den verksamhet som sker inom produktionsdivisionen. Det förekommer att länsorganisationerna har egna mål som kompletterar hela myndighetens gemensamma styrkort.

Styrkortet har ändrat utformning och målen blivit färre

Första halvåret 2005 gällde samma styrkortsmål för hela myndigheten. I juni differentierades en del av målnivåerna i styrkortet så att varje länsorganisation fick mål som utgick från länets egna förutsättningar och därmed var mer realistiska att nå. För år 2006 har styrkortet anpassats till förändringsplanens mål. Det som kommer att mätas och följas upp i styrkortet är ett urval av sådant som också finns angivet i förändringsplanen. De konkreta resultat som ska uppnås kan ses som etappmål mot de övergripande mål som anges i förändringsplanen. En annan förändring av styrkortet för år 2006 är att färre saker mäts jämfört med år 2004 och 2005. Detta är till följd av en uttalad ambition från produktionsdivisionens ledning. Antalet perspektiv i styrkortet för år 2006 har också krympt till fyra (kund, verksamhet, medarbetare, ekonomi).

Styrkortet är inte så känt bland handläggarna

Inför introduktionen av styrkortet år 2004 förklarade den projektgrupp som förberedde styrkortsintroduktionen att det var viktigt att styrkortet var förankrat hos alla medarbetare och att styrkortet engagerade alla.⁴¹ Produktionsdivisionens uppfattning är att styrkortets koppling till

⁴⁰ Styrkort infördes i socialförsäkringsadministrationen inför verksamhetsåret 2004. Redan tidigare hade styrkort använts inom några enskilda försäkringskassor.

⁴¹ Riksförsäkringsverket, *Styrkort för Socialförsäkringsadministrationen (SFA)*, Projektrapport (kortversion), 2004.

medarbetarna måste bli bättre för att styrkortet ska fungera optimalt.⁴² Samtidigt har vi i våra intervjuer även fått beskrivningen att styrkortet främst är avsett för cheferna och av mindre betydelse för handläggarna. De flesta handläggare, men inte alla, har hört talas om styrkortet. Det förekommer dock skillnader i hur handläggarna uppfattar styrkortet. Sammantaget kan vi konstatera att det är oklart på vilket sätt handläggarna är berörda av styrkortet.

Styrkortsmålen har inte så stort genomslag

I Statskontorets enkät har vi frågat handläggare och chefer vilka av styrkortsmålen som gäller för deras arbete. Som svar kunde handläggarna och cheferna välja bland samtliga mål som fanns i styrkortet för 2005 (se frågorna 13 och 14 bilaga 3).

En iakttagelse utifrån enkätresultaten är att cheferna i högre utsträckning än handläggarna anger att målen gäller för deras arbete. Styrkortsmålen kan därmed sägas ha sämre genomslag hos handläggarna än bland cheferna. En tolkning av detta är att styrkortet och syftet med styrkortet inte är lika känt bland handläggarna som bland cheferna. En annan tolkning är att handläggarna uppfattar att de styrs av andra mål än styrkortsmålen.

Målen inom ohälsa är mest kända

Det mål i styrkortet som kan sägas ha fått störst genomslag är målet om att ohälsotalet högst ska vara ett visst antal dagar per län. Drygt 60 procent av dem som arbetar inom området sjukförmåner anger att de arbetar mot detta mål. Målet om att stycktiden för tillfällig föräldrapenning ska vara högst ett visst antal minuter i varje län är ett exempel på ett mål som fått mindre genomslag bland berörda handläggare.

Bland alla mål som finns i styrkortet är det två mål som vi uppfattat gäller för samtliga handläggare och chefer. Dessa är målet om att minst 96 procent av ärendena ska ha tillräckligt beslutsunderlag och målet om att medborgarnas uppfattning om Försäkringskassan ska bli mer positiv jämfört med 2004.

Som framgår av tabell 2 nedan anger hälften av samtliga handläggare som svarat på enkäten att målet för tillräckligt beslutsunderlag gäller för deras arbete. Bland handläggarna var det de som arbetade inom området barn och familj som i högst utsträckning angav att målet för korrekta beslutsunderlag gällde för deras arbete (58 procent), medan handläggarna inom området

⁴² Intervju med chefen för produktionsdivisionens avdelning för resultat och produktionsstyrning i *Dagens socialförsäkring*, augusti 2005.

pension i minst utsträckning (32 procent) svarade att målet gällde för dem. Av cheferna angav 87 procent att målet för tillräckligt beslutsunderlag gäller dem. En lika stor andel av cheferna svarade att målet om att medborgarnas uppfattning om Försäkringskassan ska bli mer positiv gäller dem, medan drygt hälften av handläggarna svarade på detta sätt.

Tabell 2. Gäller något eller några av följande mål för ditt arbete år 2005 (flera alternativ är möjliga)?

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Minst "x" procent av ärendena ska ha tillräckligt beslutsunderlag.	273	87,2	259	49,9
Medborgarnas uppfattning om Försäkringskassan skall bli mer positiv jämfört med 2004.	274	87,5	293	56,5
Inget av dessa mål gäller för mitt arbete	7	2,2	57	11,0

Det är också intressant att notera att drygt en tiondel av handläggarna uppger att inget av målen i styrkortet gäller för deras arbete. Av dem som arbetar inom området pension anger en fjärdedel detta, liksom 16 procent inom området barn och familj. Dessutom uppger totalt 4,5 procent av handläggarna att de vare sig har styrkortsmål eller andra mål som gäller för deras arbete. De arbetar således helt utan mål.

3.5.2 Andra mål för verksamheten

Många andra mål än styrkortsmålen gäller

Utöver målen i styrkortet finns även flera andra mål som gäller för handläggare och chefer. Av vår enkät framgår att hela 73 procent av cheferna och 62 procent av handläggarna uppger att det finns andra mål utöver målen i styrkortet som gäller för deras arbete (se tabell 15 bilaga 3). Ungefär en femtedel av cheferna och en något mindre andel av handläggarna har uppgett att de bara har mål som finns i styrkortet och inga andra mål för deras arbete. Bland handläggarna finns det också en viss osäkerhet om huruvida det finns andra mål. En knapp fjärdedel av de berörda handläggarna vet inte om det finns andra mål än styrkortsmålen som gäller för dem.

De andra målen finns både på nationell nivå, på länsnivå och nedbrutna på kontors- eller gruppnivå. Även individuella mål förekommer. Vilka de andra målen är presenteras i tabell 3 nedan. Det vanligaste är att de

kompletterande målen finns på länsnivå, gruppnivå eller individnivå. Bara en mindre andel av handläggarna, 18 procent, har uppgett att det finns kompletterande mål på nationell nivå.

Tabell 3. Vilka andra mål, utöver de mål som finns angivna i styrkortet, gäller för ditt arbete år 2005? (Flera alternativ var möjliga. Frågan besvarades av dem som angett att det finns andra mål eller mått för deras arbete år 2005.)

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Andra nationella mål eller mått som inte ingår i styrkortet	48	21,1	56	17,6
Andra mål eller mått för länet	139	61,2	137	42,9
Andra mål eller mått för arbetsgruppen eller försäkringskontoret	138	60,8	137	42,9
Andra individuella mål eller mått	108	47,6	121	37,9
Vet ej	1	0,4	10	3,1
Total ¹	227		319	

¹Totala andelen överstiger 100 eftersom flera svarsalternativ var möjliga.

Det är vanligt att de kompletterande målen på länsnivå utgår från förutsättningar som finns inom respektive länsorganisation. Som exempel kan nämnas följande mål för länsorganisationen i Västernorrland: Genomströmningstiden för arbetsskadelivränteärenden ska minska till under 600 dagar och stycktiden för aktivitetsstöd ska minska till en nivå högst motsvarande riksgenomsnittet.⁴³ Målen på länsnivå kan även gälla annat än handläggning. Länsorganisationen i Västra Götaland har kompletterat sitt styrkort med mål om att bl.a. antalet resor med egen bil ska minska, att antalet medarbetare som under året deltar i högskoleutbildning ska uppgå till minst 250 och att mäns andel av uttagna föräldrapenningdagar ska öka.⁴⁴

Vanligt att bryta ner målen inom länsorganisationen

Av våra intervjuer med handläggare och chefer i tre län framgår att de mål som gäller för länsorganisationerna bryts ner på olika enheter, team, grupper eller liknande beroende på hur länsorganisationen är organiserad. Cheferna har däremot resonerat lite olika när det gäller att bryta ner målen ytterligare på individnivå. En chef sade att han valt att inte ha individuella mål alls. De intervjuade cheferna inom Stockholms län berättade att de tillämpar

⁴³ Försäkringskassan, *Verksamhetsplan (reviderad) för 2005*, Västernorrland.

⁴⁴ Försäkringskassan, *Styrkort för Västra Götaland*, 2005.

individuella mål. Däremot förekommer inte individuella mål inom alla ärendeslag.

Stockholms län och Västra Götalands län är de län där man arbetat längst med individuella mål. I vissa län har det funnits ett relativt stort motstånd mot att införa individuella mål på bred front även om sådana mål förekommit i någon form.

I enkäten, som ju rör förhållandet under hösten 2005, anger 38 procent av handläggarna och 48 procent av cheferna att de har individuella mål som gäller för deras arbete (tabell 3 ovan). Av dem som uppgett att de har individuella mål återfinns den största andelen handläggare inom området funktionshinder. Mer än hälften av handläggarna inom området funktionshinder har angett att de har individuella mål (tabell 4).

Tabell 4. Vilka andra mål, utöver de mål som finns angivna i styrkortet, gäller för ditt arbete år 2005? Antal och andel inom respektive arbetsområde som angett att det finns individuella mål eller mått.

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Barn/familj	32	42,7	22	26,8
Funktionshinder	9	45,0	18	58,1
Sjukförmåner	61	51,7	75	40,1
Pension	16	35,6	14	35,0
Gemensamt (t ex SGI)	7	53,8	11	42,3
Annat (t ex kundtjänst, tandvård)	20	60,6	10	38,5

3.5.3 Möjlighet att nå målen

En del handläggare anser att målen kan nås – andra inte

Det finns olikheter i hur handläggarna uppfattar möjligheten att nå de mål som gäller för deras arbete. Knappt hälften uppfattar att det är möjligt att nå de utpekade målen (värde 4 och 5), medan 7 procent anser att det inte alls är möjligt att nå de mål som gäller för arbetet (se tabell 20, bilaga 3).⁴⁵ Av de handläggare som uppfattar att det inte är möjligt att helt och hållet nå de mål som gäller för deras arbete uppger knappt hälften att det beror på att målsättningarna är för höga (tabell 21, bilaga 3).

⁴⁵ Handläggarna har fått ta ställning till påståendet ”Uppfattar du att det är möjligt att nå de mål som gäller för ditt arbete?”. Som svar skulle de ange en siffra mellan 1 och 5 där 1 stod för ”instämmer inte alls” och 5 stod för ”instämmer helt”.

Resultaten från våra intervjuer visar att det både finns handläggare som tror att det är möjligt att nå målen och de som är mer tveksamt inställda. Brist på personal och brister i tekniken anges i intervjuerna som exempel på hinder för att nå målen.

Cheferna tror att målen kan nås

Bland cheferna finns en högre tilltro till att målen för deras arbete kommer att nås. Drygt 70 procent av cheferna uppfattar att det är möjligt att nå de mål som gäller för deras arbete (värde 4 och 5). Endast en procent av cheferna tror inte alls att det är möjligt att nå målen. Av de chefer som ändå i någon utsträckning tvivlar på möjligheten att nå målen, är det vanligaste skälet att de uppfattar att målsättningarna är för höga.

En del uppfattar att det finns för många mål, andra att det finns för få

I enkäten svarade en dryg tiondel av handläggarna att anledningen till att det inte var möjligt att nå målen för deras arbete var att det fanns för många mål. Antalet mål har också varit ett återkommande tema i våra intervjuer. Det framgår av intervjuerna att hur man uppfattar antalet mål beror på vilket sakområde man arbetar inom. Ohälsohandläggare uppfattar att det finns många mål. En del uppfattar att det finns för många mål och säger att målen är så många att man inte kan hålla reda på dem. Handläggare inom andra områden, till exempel pension, ger däremot uttryck för att det är för få mål inom deras områden och att resultaten av deras arbete därmed inte synliggörs.

3.5.4 Problem med målstrukturen

Målstrukturen är ej transparent

Statskontorets uppfattning är att det finns många mål för verksamheten och att det är otydligt hur målstrukturen är uppbyggd. Inom vissa områden finns det mål i styrkortet, medan andra områden saknar styrkortsmål. Förutom målen i styrkortet finns andra mål på nationell nivå, på länsnivå, på kontorsnivå, på gruppnivå samt individuella mål. Förekomsten av andra mål varierar mellan länsorganisationerna. Inom vissa områden finns många mål, som till exempel inom ohälsoområdet, medan andra områden har få eller inga mål. En del handläggare känner inte till vilka mål som gäller för deras arbete, andra känner till målen men uppger sig inte ha möjlighet att beakta alla.

Styrkortet för år 2005 reviderades under samma år för att anpassas till förändringsplanen. Förändringarna innebar att vissa formuleringar ändrades för att motsvara de formuleringar som finns i förändringsplanen och att vissa mål fick ändrad plats i styrkortet. Men det togs även bort mål med hänvisning till att frågan inte längre var i fokus eller med hänvisning till att målet kunde vara väl tufft att nå 2005.⁴⁶ Statskontoret anser att det inte är tydligt varför vissa mål ingår i styrkortet och andra inte och varför styrkortet ändrats årligen. Sammantaget är målstrukturen svår genomtränglig.

Styrkraften i målen kan minska

Otydligheter kring målen kan leda till att handläggarnas beteende påverkas. Ojämnt fördelade mål kan till exempel minska styrkraften i målen. Till exempel inom ohälsoområdet finns så många mål att handläggarna anger att det är omöjligt att hålla reda på alla. Detta kan tyda på att målen i någon mån mist sin kraft som styrsignal. Handläggarna inom till exempel pensionsområdet har uppgett att de saknar mål. Som en följd av detta uppfattar de också att deras arbete inte syns och inte uppskattas i samma utsträckning som andras arbete. Detta kan skapa en osäkerhet hos handläggaren vad arbetet egentligen syftar till, vilket i sin tur kan leda till att handläggarna skapar egna inofficiella mål.

Inte bara handläggarnas arbete påverkas av att målen är många eller skevt fördelade. Även handläggarnas chefer, chefernas chefer och hela organisationen påverkas. En iakttagelse som Statskontoret gjort i flera sammanhang är att ju fler mål det finns desto mer ökar organisationens handlingsutrymme. Många mål leder till att verksamhetens olika delar kan välja att prioritera olika saker bland de angivna målen och ändå hävdas arbeta mot målen. Detta leder i sin tur till att verksamheten på aggregerad nivå spretar och att en del mål i praktiken kommit att bli viktigare än andra, trots att detta inte varit avsikten från början.

Ett mål kan uppnås på bekostnad av annat

Det kan också finnas en risk för att antalet mål inom ett område leder till att handläggarna uppfattar att områdets relativa betydelse växer till följd av detta. Problemet kan exemplifieras på följande sätt: I styrkortet för år 2005 finns minst åtta mål/mått för en produktiv handläggning, medan det bara

⁴⁶ Målet ”minst fem län ska vara certifierade för antingen Sjuk och i rehabilitering eller Funktionshindrade” togs bort med hänvisning till att frågan kring serviceåtaganden och certifiering inte är i fokus. Målet ”minst 5 procent av administrativa kostnader ska föras över till produktion och utveckling” togs bort med hänvisning till att målet kan vara väl tufft att nå. Istället hänvisas till arbetet med att omfördela medel som ska vara genomfört den 31 december 2007.

finns ett mått för kvalitet i handläggningen. Detta kan leda till att handläggarna uppfattar att produktivitet är viktigare än kvalitet eftersom det finns många fler mått för produktivitet.

Det kan också finnas en risk för att ett mål uppfattas som så viktigt att uppfyllandet av målet, medvetet eller omedvetet, sker på bekostnad av något annat. Produktivitet i handläggningen kan till exempel uppnås till priset av sämre kvalitet eller försämrade arbetsmiljö. Vi har i våra intervjuer fått indikationer på att det förekommer att ett mål uppnås på bekostnad av ett annat. En handläggare hade till exempel uppfattat att det var viktigare att göra en SASSAM-kartläggning än att göra den bra.

Det finns en obalans mellan målen

I dokumentet ”Övergripande budget och verksamhetsinriktning för Försäkringskassan 2005” angavs uttryckligen två prioriteringar i styrkortet för 2005 – halvering av antalet sjukdagar och det därtill kopplade arbetet med ohälsa samt åtgärder för att förbättra den inre effektiviteten (produktiviteten). Av de mål som fanns i styrkortet för år 2005 rörde huvuddelen produktiviteten. Effektiv verksamhet är jämte enhetlig rättstillämpning och sammanhållen personalpolitik, områden där regeringen särskilt betonar behovet av utvecklingsinsatser i den nya organisationen. Statskontoret noterar att det finns en obalans mellan dessa områden där Försäkringskassan valt att under år 2005 prioritera effektivitetsmålet.

Den tidigare organisationen med självständiga försäkringskassor kan delvis förklara att målstrukturen ser ut som den gör. Olika försäkringskassor arbetade med målen på olika sätt. En del försäkringskassor införde individuella mål, medan andra inte gjorde det. En del hade många egna mål som kompletterade de nationella målen, andra hade färre. Vilka mål som skulle uttryckas i ett gemensamt styrkort och vilka som inte skulle ingå där var också en följd av att de självständiga försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket skulle enas kring detta.

Statskontoret anser att det är viktigt att regeringens prioriteringar också återspeglas på ett tydligt sätt i Försäkringskassans mål. I den nya sammanhållna Försäkringskassan finns det bättre förutsättningar för att skapa sådana mål och gemensamt arbeta för att nå dessa.

3.6 Uppföljning av målen

En viktig del i en fungerande mål- och resultatstyrning är uppföljningen. I förändringsplanen anger Försäkringskassan att en prioriterad insats är att utveckla formerna för gemensam verksamhetsplanering och uppföljning.

Dessutom anges av det är viktigt att utveckla en effektiv produktionsledning, bland annat genom att skapa enhetliga uppföljningssystem och snabbare resultatrapportering. En plan för hur uppföljningen av förändringsarbetet ska genomföras togs fram i början av år 2006.

I dokumentet "Övergripande budget och verksamhetsinriktning för Försäkringskassan 2005" finns inget explicit uttryckt om uppföljning. Vi har uppfattat att uppföljningen av verksamheten under år 2005 utgick från det styrkort som gällde för året.

I verksamhetsplanen för år 2006 finns ett särskilt avsnitt som rör uppföljning. Enligt detta ska en uppföljningsplan tas fram som ska innehålla verksamhetens resultat och budget, de strategiska utvecklingsområdena, förändringsarbetets genomförande och resultat samt ansvarsfördelning av regleringsbrevets återsrapporteringskrav och uppdrag. Av uppföljningsplanen ska framgå vem som har ansvar för uppföljningen, hur ofta den ska ske och under vilka former. Dessutom ska också ledningen följa de "strategiska utvecklingsområden" som anges i verksamhetsplanen. Vidare ska en uppföljning ske från och med år 2006 av det basuppdrag som tydliggjorts i verksamhetsplanen. Även styrkortet kommer att följas upp under år 2006. Jämfört med år 2005 är således de planerade uppföljningsaktiviteterna avsevärt fler under år 2006.

Uppföljning kan ske på olika nivåer. Uppföljning kan ske av den enskilde handläggarens insatser, av gruppens, enhetens, försäkringskontorets eller länsorganisationens insatser samt även uppföljning av hela myndighetens verksamhet. Dessutom sker månadsvis en genomgång av styrkortsresultaten på produktionsledningsmöten där produktionsdirektören och länsdirektörerna deltar.

Nedan presenteras de resultat och iakttagelser som framkommit i Statskontorets enkät och i våra intervjuer och som rör uppföljningen inom och av länsorganisationernas verksamhet under år 2005.

Länsorganisationernas resultat följs upp oftare än tidigare

I den tidigare organisationen genomförde Riksförsäkringsverket resultatdialoger med försäkringskassorna med ett och ett halvt till två års mellanrum, men verket hade begränsade möjligheter att förmå försäkringskassorna att förbättra sina resultat. Nu i den sammanhållna myndigheten sker resultatdialogerna med länsorganisationerna två-tre gånger per år. Då görs en helhetsbedömning av länsorganisationens verksamhet vad gäller ekonomi, kvalitet och resultat. Styrkortet är centralt i resultatuppföljningen. Vid resultatdialogerna görs en genomgång av hur väl

länsorganisationen lever upp till de differentierade styrkorts målen. Om det förekommer avvikelser får länsorganisationen upprätta en avvikelserapport som sedan följs upp med nya samtal.

Resultatdialogerna i den nya Försäkringskassan beskrivs av produktionsdivisionens ledning som mer handlingsorienterade, framåtriktade och ömsesidigt diskuterande än tidigare. Istället för analys och återblickar beskrivs dialogerna nu vara mer inriktade på vad länsorganisationerna ska göra för att nå målen. Att dialogerna nu är mer framåtsyftande har bekräftats i våra intervjuer med länsdirektörer.

Produktionsstatistiken ska bli lättare att tillgå

Det finns olika statistiksystem inom Försäkringskassan. Statistik finns också i ärendehanteringssystemen. I den tidigare organisationen utvecklade vissa län egna uppföljningsverktyg som fortfarande används. Samtidigt är det så att en stor del av statistiken samlas in manuellt, genom att handläggarna drar streck på papper som sedan matas in i Excel-filer eller liknande. För att göra produktionsstatistiken mer överskådlig är en Produktionsplaneringsportal under uppbyggnad på Försäkringskassans intranät. Där ska främst lokala chefer kunna hitta information om produktion, styrkort, kundsynpunkter och personalplanering – samlat på ett ställe. Även tidigare har statistiken funnits men den har inte varit lättillgänglig.

Mer användbara produktionsuppföljningsverktyg är alltså under utarbetande. En del av dem vi intervjuat är nöjda med de uppföljningsverktyg som finns, andra är missnöjda. De chefer som är mer kritiska uppger att de får uppföljningsrapporter som är gamla, att statistik måste hämtas från olika håll och att det inte finns siffror som kan visa hur målen nås på gruppnivå. Cheferna och handläggarna uttrycker även en irritation över att statistikinsamlingen i viss utsträckning sker manuellt. Detta upplevs tidsödande och ökar risken för att statistiken inte blir korrekt.

Chefsöverenskommelser och individuella mål är under införande

Under året har insatser riktade till chefer och handläggare initierats. För handläggare gäller att individuella mål successivt ska införas i hela Försäkringskassan från att tidigare bara ha använts i vissa län. Detta framgår av verksamhetsplanen för år 2006. Även användningen av chefsöverenskommelser ska utvidgas. Ambitionen är att alla chefer ska ha en dokumenterad chefsöverenskommelse som förnyas årligen. Syftet med överenskommelserna, som är utformade som kontrakt, är att varje chef ska ha sitt uppdrag och sina viktiga leveranser tydligt definierade samt att förutsättningar och stöd för att uppnå dessa finns beskrivna.

Stora variationer i uppföljningsfrekvens

Det finns en stor spridning i hur ofta uppföljningar genomförs och det finns även en spridning mellan hur ofta uppföljning sker inom olika sakområden i de olika länsorganisationerna.

Majoriteten av handläggarna (72 procent) uppger att de deltar i regelbundna uppföljningar av de mål som gäller för deras arbete (tabell 22 bilaga 3). Resterande 28 procent uppger att de inte deltar i någon form av regelbunden uppföljning eller att de inte vet om de gör det. Bland cheferna uppger 93 procent att de deltar i regelbunden uppföljning.

Uppföljning av handläggarnas mål sker vanligtvis en gång i månaden (tabell 23, bilaga 3). Över 40 procent av handläggarna uppger det. Drygt en femtedel av handläggarna har uppföljning ungefär en gång per kvartal. Nästan en fjärdedel uppger att de har uppföljning en gång per halvår eller mer sällan. Även tätare uppföljning förekommer. Drygt en tiondel av handläggarna uppger att de har uppföljning oftare än en gång i månaden.

Som framgår av tabell 5 finns det stora variationer mellan länen i hur ofta handläggarna deltar i uppföljning.

Tabell 5. Hur ofta deltar du i någon form av regelbundna uppföljningar av de mål som gäller för ditt arbete, exempelvis i form av regelbundna samtal med din närmaste chef? Besvaras av de handläggare som angett att de deltar i regelbundna uppföljningar av de mål som gäller för deras arbete. Andel (%) inom respektive län.

	Mer än en gång per månad	Ungefär en gång per månad	Ungefär en gång per kvartal	Ungefär en gång per halvår	Ungefär en gång per år	Mindre än en gång per år	Antal total
Blekinge	5,4	48,6	29,7	10,8	5,4	0,0	37
Dalarna	12,1	27,3	36,4	12,1	9,1	3,0	33
Gotland	6,1	42,4	15,2	21,2	12,1	3,0	33
Gävleborg	12,5	65,6	6,3	6,3	9,4	0,0	32
Halland	14,3	28,6	22,9	14,3	20,0	0,0	35
Jämtland	9,8	53,7	19,5	7,3	9,8	0,0	41
Jönköping	3,4	44,8	27,6	13,8	6,9	3,4	29
Kalmar	14,8	51,9	7,4	14,8	11,1	0,0	27
Kronoberg	0,0	31,6	31,6	26,3	10,5	0,0	19
Norrbottn	3,1	53,1	15,6	18,8	9,4	0,0	32
Skåne	20,0	37,5	27,5	10,0	5,0	0,0	40
Stockholm	18,1	40,3	22,2	9,7	9,7	0,0	72
Södermanland	10,5	28,9	31,6	15,8	13,2	0,0	38
Uppsala	12,5	40,6	31,3	9,4	6,3	0,0	32
Värmland	11,1	58,3	25,0	5,6	0,0	0,0	36
Västerbotten	0,0	23,1	7,7	38,5	30,8	0,0	26
Västernorrland	12,0	52,0	24,0	8,0	4,0	0,0	25
Västmanland	5,6	38,9	33,3	13,9	5,6	2,8	36
Västra							
Götaland	8,5	32,2	25,4	11,9	22,0	0,0	59
Örebro	46,9	46,9	3,1	3,1	0,0	0,0	32
Östergötland	4,9	39,0	31,7	4,9	12,2	7,3	41
Total andel	11,5	41,9	23,0	12,3	10,3	0,9	755

I nästan alla län har handläggarna uppgett att det är vanligast att uppföljningarna av målen för deras arbete sker ungefär en gång i månaden. Därutöver finns det stora variationer. I Örebro län säger närmare hälften av handläggarna att de har uppföljning oftare än en gång i månaden och i Västerbottens län uppger närmare 70 procent att de har uppföljning en gång per halvår eller mer sällan. Förutom i Örebro län är det relativt vanligt i Skåne län och Stockholms län att handläggarnas arbete följs upp oftare än en gång i månaden.

Av de handläggare vi intervjuat har de flesta uppföljning ungefär en gång i månaden. De flesta av de intervjuade handläggarna anser att det är bra att resultatet följs upp. Många ser det som ett sätt att synliggöra ens egen eller gruppens insats, som ett sätt att höja kvaliteten och som ett sätt att tydliggöra att det krävs vissa förutsättningar för att målen ska kunna nås. Samtidigt påminner de intervjuade handläggarna om att även om de själva

är positivt inställda så kan uppföljningarna också skapa press och stress hos andra handläggare. Att det finns en uppfattning att det finns fördelar med att ha uppföljningar framgår också ur enkäten. Över hälften av handläggarna är mer eller mindre övertygade om att uppföljningarna bidrar till att Försäkringskassan når ett bättre resultat (värde 4 och 5, tabell 24 bilaga 3). Samtidigt svarar drygt 12 procent att de inte anser att uppföljningarna bidrar till ett bättre resultat (värde 1 och 2). Närmare 30 procent uppger värdet 3 på den femgradiga skalan.

Mer uppföljning men stora variationer i nya Försäkringskassan

Det finns en tydlig trend att Försäkringskassan betonar uppföljningen allt mer. Utvecklingen av produktionsportalen, chefsöverenskommelserna och införandet av individuella mål kan ses som exempel på detta. Även i verksamhetsplanen för år 2006 anges att uppföljningar på fler områden ska införas. Produktionsdivisionsledningens resultatdialoger med länsorganisationerna har intensifierats. Samtidigt finns det närmare en fjärdedel av handläggarna som uppger att de inte har uppföljning oftare än en gång per halvår. Det finns också stora skillnader på länsnivå i hur ofta uppföljningar genomförs.

Styrkortet har en stor betydelse i resultatstyrningen inom Försäkringskassan. Länsorganisationernas insatser jämförs och värderas utifrån styrkortet. Det är de mål som mäts i styrkortet som har betydelse och övriga mål kommer i skymundan. Att styrkortet har en så stark ställning kan medföra att mål som inte ingår i styrkortet nedprioriteras. Eftersom länsorganisationernas prestationer i hög utsträckning bedöms utifrån hur väl de lever upp till målen i just styrkortet kan det minskade antalet mål som finns i styrkortet för år 2006 leda till att länsorganisationerna fokuserar på än färre saker. Å andra sidan kan denna problematik sägas ha uppmärksammats eftersom Försäkringskassan från och med 2006 även ska göra uppföljningar av det s.k. basuppdraget samt uppföljning av verksamhetsplan och förändringsplan. På detta sätt ska även områden som inte ingår i styrkortet uppmärksammas. Vad dessa nya uppföljningar kommer att innebära för styrkortets relativa betydelse återstår att se.

Uppföljningen bör planeras in från början

Statskontorets uppfattning är att uppföljningen är central för att Försäkringskassan ska nå sina mål. Det är en fördel om uppföljningen planeras in redan från början av en åtgärd och därmed blir en integrerad del i genomförandet. Trots att uppföljning betonas mer nu än tidigare i Försäkringskassan är det inte alltid som uppföljningen är inplanerad från

start. Till exempel planlades uppföljningen av förändringsplanen långt efter att planen beslutats.

Det är också av betydelse att uppföljningen sker med optimal frekvens och att det är rätt frågor som följs upp. Hur ofta uppföljningar bör göras varierar beroende på hur svårt det är att nå ett utpekat mål, hur viktigt målet är och andra faktorer. Man kan säga att en uppföljning bör ske så ofta att det finns reella möjligheter att påverka färdriktningen i rimlig tid om uppföljningen skulle visa att resultatet ej utvecklas i önskvärd riktning eller i önskad takt. Vilka frågor som bör följas upp styrs av de mål som satts upp för verksamheten. Som vi påpekat tidigare är det här av betydelse att de mål som mäts återspeglar de övergripande mål och prioriteringar som finns för verksamheten.

3.7 Resursomfördelning i förändringsarbetet

En miljard kronor ska omfördelas

För år 2005 hade Försäkringskassan ett förvaltningsanslag på ca 7,2 miljarder kronor.⁴⁷ I samband med att Försäkringskassan tog fram en förändringsplan för åren 2005-2007 gjorde Försäkringskassan också ett åtagande att effektivisera verksamheten och därmed minska kostnaderna med en miljard kronor. I våra intervjuer har det framkommit att Försäkringskassans uppfattning är att de fått regeringens löfte att behålla dessa pengar. Medlen ska, enligt generaldirektörens beslut, omfördelas till tre utpekade områden; ohälsa, effektivare kundmöten och kompetensutveckling. Avsikten är att pengarna ska vara omfördelade den 31 december 2007.

Det beslutades tidigt att alla divisioner och staber samt länskontor skulle minska sina kostnader med 20 procent. Utvärderings- och analysverksamheten samt IT-verksamheten skulle spara mycket mer än divisionerna – men deras effektiviseringsbeting har senare mildrats. För gemensam service och omlokalisering beslutades särskilda planer.^{48 49}

⁴⁷ I regleringsbrevet för år 2005 uppgick förvaltningsanslaget till 7 116 442 tkr. I vårbudgeten år 2005 och i budgetpropositionen för år 2006 justerades 2005-års förvaltningsanslag till följd av bl.a. merkostnader för hyresbetalningar i samband med bildandet av den sammanhållna myndigheten. Enligt budgetpropositionen för år 2006 uppgick Försäkringskassans förvaltningsanslag för år 2005 till 7 280 750 tkr.

⁴⁸ *Beslut om aktiviteter inom området Ekonomi*, dnr 75590/2005, 2005-03-09.

⁴⁹ *Beslut om fortsatt inriktning för Försäkringskassans verksamhet*, dnr 97119-2005, 2005-06-23.

En resurs- och prioriteringsmodell har tagits fram

Ett arbetsverktyg, resurs- och prioriteringsmodellen (ROPet) har tagits fram för att planera och följa upp effektiviseringarna. Genom resurs- och prioriteringsmodellen ska Försäkringskassan ha kontroll på när, hur och i vilken process effektiviseringarna kommer att ske, hur medlen tillförs de prioriterade områdena, vilka kostnader som uppkommer för genomförande samt vilka avskrivnings- och räntekostnader som uppstår. Arbetet med att effektivisera verksamheten och omfördela en miljard kronor ska ske i tre steg. I ett första steg tar divisionerna och staberna fram förslag till effektiviseringar inom deras områden, i ett andra steg fattar verksamhetsledningen beslut om till vilka områden de sparade medlen ska omfördelas och i ett tredje steg tillfaller medlen de utpekade områdena samtidigt som divisionerna och staberna följer upp att deras effektiviseringar realiserar. Modellen har använts i verksamhetsplaneringen och budgetarbetet för år 2006 och ska användas även fortsättningsvis.

Effektiviseringar konkretiseras i verksamhetsplaneringen

Någon uppföljning av vilka effektiviseringar och omfördelningar som skett under år 2005 har inte skett. Istället har arbetet inriktats på att i verksamhetsplaneringen inför år 2006 identifiera möjliga effektiviseringsområden och att i budgeten slå fast vilka effektiviseringsbeting respektive stab och division har att följa. För att omfördelningar ska kunna genomföras i praktiken poängterar Försäkringskassan att det är nödvändigt att det sker noggrann uppföljning av att budgetens effektiviseringsbeting följs.

Inför år 2006 identifierade staberna och divisionerna effektiviseringar som uppgick till 287 miljoner kronor i resurs- och prioriteringsmodellen.⁵⁰ Fler effektiviseringar har senare tillkommit och i verksamhetsplanen för år 2006 anges att cirka 370 miljoner kronor ska frigöras och 315 miljoner omfördelas i 2006 års budget.

Mest besparingar mot slutet av förändringsperioden

Försäkringskassan har gjort ett åtagande att, som ett led i förändringsarbetet, effektivisera verksamheten så att en miljard kronor kan omfördelas till prioriterade områden. Ingen uppföljning av vilka effektiviseringar och omfördelningar som skett under år 2005 har genomförts. Enligt verksamhetsplanen ska cirka 370 miljoner kronor frigöras år 2006. Därmed ska huvuddelen av effektiviseringarna, dvs. 630 miljoner kronor genomföras under år 2007. Sammantaget kan vi därmed konstatera att inom området

⁵⁰ Försäkringskassan, *Förslag till kostnadsbudgettram*, november 2005.

resursomfördelning har det första året i den nya organisationen utmärkts av planeringsinsatser medan själva genomförandet till största del ligger i slutet av förändringsperioden.

Om det är möjligt att effektivisera Försäkringskassans administration med en miljard kronor väcks också frågan huruvida det är rimligt att dessa pengar återförs till verksamheten. Effektiviseringsambitionen antyder ju att verksamheten kan bedrivas till en lägre kostnad än tidigare. Samtidigt har dock regeringen betonat att det finns behov av utvecklingsinsatser inom till exempel områdena enhetlig rättstillämpning och personalpolitik. Sådana utvecklingsinsatser måste finansieras på något sätt och det är rimligt att det görs genom omfördelning av befintliga resurser. Hur stort behovet av utvecklingsinsatser är, jämfört med det effektiviseringsutrymme som finns, måste avgöras i förhållande till de mål som regeringen satt upp för Försäkringskassans verksamhet. Om målen kan nås till en lägre kostnad än tidigare uppstår i sin tur frågan om hur detta påverkar storleken på Försäkringskassans förvaltningsanslag. Vi noterar att regeringen i budgetpropositionen för år 2006 konstaterar att medelsbehoven för år 2008 är osäkra till följd av det förändringsarbete som pågår inom Försäkringskassan.

3.8 Slutsatser

Statskontoret har noterat att en majoritet av de anställda inom Försäkringskassan är positivt inställda till förändringen, trots att det finns anställda som har berörts negativt av exempelvis personalomflyttningar. För det stora flertalet har den dagliga verksamheten dock inte påverkats i någon större utsträckning.

Inom huvudkontoret har det första året präglats av planering och förberedelser av kommande förändringar. Många aktiviteter i till exempel förändringsplanen har planlagts, men endast en mindre del har påbörjats under året. Det är förstås viktigt att riktlinjerna för förändringsarbetet dras upp så att alla i myndigheten vet vad som ska göras, hur det ska göras och vem som ska göra det. Men den långa planeringstiden innebär också att tiden för genomförande minskar.

För huvudkontoret har hela det första året präglats av omflyttningar och förändringar. Gränsdragningen mellan divisioner och mellan divisioner och staber har visat sig svår att implementera och upprätthålla. Det finns inom huvudkontoret olika perspektiv på verksamheten som kan försvåra kommunikationen mellan Försäkringskassans olika delar. Statskontorets bedömning är att arbetet med att åstadkomma ett fungerande huvudkontor har tagit mycket tid och kraft. Att så stor ansträngning ägnats åt att skapa ett fungerande huvudkontor innebär att ledningsgruppen kunnat ägna mindre

kraft åt att styra och skapa bra förutsättningar för länsorganisationerna. Ansvaret för styrningen av ärendehandläggningen har överlämnats till produktionsdirektören.

I den sammanhållna Försäkringskassan ingår länsorganisationerna i produktionsdivisionen. Det är produktionsdirektören som har ett övergripande produktions- och resultatansvar. Det fanns tidigare en resultatkultur inom de självständiga försäkringskassorna. Produktionsmått såsom handläggningstider och styckkostnader var i fokus. Vår uppfattning är att produktion och resultat betonas även i den nya, sammanhållna Försäkringskassan. Detta märks inte minst genom allt som mäts i organisationen. Skillnaden är att resultatkulturen nu är mer gemensam. Genom länsdifferentierade mål och genom att flytta ärenden mellan länsorganisationerna ska länen förmås förbättra sina resultat och därmed också nå ett bättre resultat totalt sett.

Produktionsdivisionens ledning har betonat vikten av att det sker uppföljning av verksamheten. Många åtgärder inom detta område har initierats under det första året. Trenden går mot fler och tätare uppföljningar, både vad avser den enskilde handläggarens arbete, de olika chefernas arbete och ända upp till tätare resultatdialoger för länsorganisationerna. Chefsöverenskommelser och individuella mål är under införande och kommer att underlätta uppföljningen. Genom denna betoning på uppföljning kan man säga att länsorganisationerna styrs hårdare än vad som tidigare var möjligt. Å andra sidan har få åtgärder vidtagits för att göra länsorganisationerna mer enhetliga. Det finns fortfarande stora variationer i hur verksamheten bedrivs och organiseras på länskontorsnivå.

Ett exempel där det finns stora skillnader mellan länsorganisationerna är hur målen används och är utformade. Det finns gemensamma mål i styrkortet. Därutöver finns andra mål på nationell nivå, på länsnivå, på kontorsnivå, på gruppnivå samt individuella mål. Förekomsten av andra mål varierar mellan länsorganisationerna. Sammantaget uppvisar målstrukturen en stor komplexitet. Att det finns en otydlighet kring målen kan leda till oönskade effekter i verksamheten. Målen kan mista sin styrande effekt, mål kan uppnås på bekostnad av andra mål och det kan uppstå informella mål. Men otydlighet i målstrukturen riskerar framför allt att leda till att de mål som regeringen satt upp för verksamheten riskerar att tappas bort.

Att målstrukturen är så otydlig kan ha sin förklaring i den gamla organisationen där försäkringskassorna arbetade med målen utifrån sina egna förutsättningar och de gemensamma målen blev ett slags minsta gemensamma nämnare. Det är viktigt att regeringens prioriteringar också återspeglas på ett tydligt sätt i Försäkringskassans prioriteringar. I den nya sammanhållna Försäkringskassan finns det bättre förutsättningar för att skapa mål som korresponderar med regeringens och gemensamt inom

myndigheten arbeta för att nå målen. Statskontoret anser att Försäkringskassan bör göra en översyn av sina mål i syfte att åstadkomma en tydligare målstruktur och skapa en rak styrkedja från riksdag och regering ända ner till handläggarnivå.

4 Försäkringsdelegationerna

Försäkringsdelegationerna utgör ett nytt inslag inom socialförsäkringsadministrationen varför vi valt att i uppföljningen av det första året studera dem lite närmare. Kapitlet är indelat i tre avsnitt där det första ger en kort bakgrundbeskrivning till bildandet av delegationerna. I det andra återger vi kortfattat några generella erfarenheter och iakttagelser från det första årets verksamhet. I det tredje avsnittet problematiserar vi frågan om delegationernas roll och konstruktion med utgångspunkt från den uttalade ambitionen om en rak och tydlig ansvars- och beslutslinje i styrningen av och inom Försäkringskassan.

4.1 Bakgrund till försäkringsdelegationerna

Försäkringsdelegationerna ska stärka den medborgerliga insynen i Försäkringskassan

I den tidigare organisationen för socialförsäkringsadministrationen hade varje självständig försäkringskassa en egen styrelse. Denna styrelse hade till uppgift att se till att verksamheten bedrevs författningsenligt, effektivt och i överensstämmelse med dess syfte. Styrelsen hade också en roll som medborgarnas ombud där styrelseledamöterna skulle agera utifrån ett brett medborgarperspektiv.⁵¹

Ett av huvudmotiven för organisationsförändringen var att skapa en rak och tydlig ansvars- och beslutslinje. Av denna anledning föreslog regeringen att de länsvisa kassastyrelserna skulle upphöra vid inrättandet av den nya myndigheten. Att det finns en rak ansvarslinje var enligt regeringen särskilt betydelsefullt i frågor som rör ledning och styrning, personalpolitik, resursfördelning samt användningen av gemensamma metoder. Samtidigt ansåg regeringen att det fanns ett särskilt värde i att åstadkomma en förtroendemannamedverkan inom det s.k. samverkansområdet. Regeringen föreslog därför att ett förtroendemannaorgan, benämnt *försäkringsdelegation*, skulle inrättas på länsnivå med uppdrag att fatta beslut om regional och lokal samverkan inom rehabiliteringsområdet.

Vid sidan av detta fick försäkringsdelegationerna också till uppgift att bevaka att Försäkringskassans verksamhet i länet ”...*bedrivs på ett effektivt sätt och med god service till allmänheten.*” Regeringen framhöll att delegationerna fyllde en viktig uppgift att stärka den medborgerliga insynen i den nya myndigheten. I denna bevakningsuppgift ligger att utvärdera och

⁵¹ Beskrivningen fanns på dåvarande Försäkringskassaförbundets hemsida, www.fkf.se, återgiven i Statskontoret 2002:26, s. 126.

årligen rapportera till regeringen de iakttagelser som delegationen gjort. Försäkringsdelegationernas första rapport till regeringen kommer att lämnas den 31 mars 2006. Till Försäkringsdelegationens uppgifter hör också att utse ledamöter till socialförsäkringsnämnderna.

Ledamöterna i försäkringsdelegationerna utses av regeringen på förslag av de politiska partier som finns representerade i riksdagen. Fördelningen av ledamöterna sker utifrån den procentuella andel av rösterna som riksdagspartierna vid det ordinarie valet till riksdagen erhållit i respektive län.

4.2 Några erfarenheter från det första året

Försäkringsdelegationerna söker efter arbetsformerna

Försäkringsdelegationernas första år har präglats av att utveckla arbetsformerna för uppdraget. Vi har uppfattat att delegationerna fortfarande är sökande i detta, i synnerhet beträffande bevakningsuppdraget. När det gäller bevakningsuppdraget har arbetet inriktats mot att på olika sätt komma ut och ”möta folk” för att ta reda på medborgarnas uppfattningar om Försäkringskassans verksamhet. Hur man gått tillväga i detta har varierat. Vissa delegationer har valt att ta kontakt med olika organisationer (t.ex. pensionärs- och handikapporganisationer) medan andra delegationer sökt kontakt med Försäkringskassans kunder direkt (t.ex. långtidssjukskrivna). Det händer även att medborgare och organisationer själva hör av sig till delegationerna och framför synpunkter på Försäkringskassans verksamhet.

I vissa organisatoriska avseenden förefaller det finnas ganska stora likheter mellan delegationerna. Delegationerna sammanträder knappt en gång i månaden och det är vanligt att olika tjänstemän från Försäkringskassans länsorganisation - ofta länsdirektören - vid dessa tillfällen informerar och föredrar olika ärenden. Inom varje länsorganisation finns det vidare en särskild samordningsansvarig tjänsteman som bistår delegationen med önskad information som rör myndighetens verksamhet. I sammanhanget bör nämnas att det därutöver inom Försäkringskassans huvudkontor finns en tjänsteman som har till uppgift att nationellt samordna delegationernas arbete. Från huvudkontorets sida har man genomfört ett antal aktiviteter och insatser i syfte att vägleda och hjälpa delegationerna i deras arbete. Exempel på detta är att man arbetat fram ett förslag till rapportstruktur för delegationernas årsrapport till regeringen samt att man genomfört olika typer av utbildningsinsatser för delegationerna.

Ledamöterna i försäkringsdelegationerna är idag i stor utsträckning samma personer som satt i de gamla kassastyrelserna. Ordförandena hos de tre delegationer vi träffat var även ordföranden i styrelserna. I två av dessa

delegationer har endast en (övrig) ledamot ersatts och i den tredje har två ledamöter ersatts.

Bevakningsuppdraget är oklart

Med utgångspunkt från våra intervjuer med försäkringsdelegationerna, har vi uppfattat att det inom delegationerna finns en viss oklarhet om vad bevakningsuppdraget - att bevaka om verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och med god service till allmänheten - innebär och hur det ska tolkas. Oklarheten gäller bl.a. i vilken utsträckning uppdraget innebär att bevaka två olika aspekter (effektivitetsaspekten respektive serviceaspekten) av Försäkringskassans verksamhet. Frågan är helt enkelt huruvida, och i sådant fall på vilket sätt, dessa två ”delar” i uppdraget skiljer sig från varandra. Även bland övriga personer vi intervjuat inom Försäkringskassan förekommer varierande uppfattningar och beskrivningar om vad delegationerna ska och kan göra.

Även om vi kan konstatera att delegationerna har uppfattat bevakningsrollen som ganska oklar, har vi ändå uppfattat att de haft lättare att förhålla sig till den ”del” av uppdraget som innebär att bevaka att verksamheten bedrivs med god service till allmänheten. I detta syfte har delegationerna på olika sätt arbetat för att etablera kontakter med medborgarna. Vad det innebär att bevaka om Försäkringskassans verksamhet bedrivs på ett effektivt sätt, har emellertid varit svårare för delegationerna att förstå och operationalisera i arbetet.

Försäkringskassans huvudkontor har pekat på att man i detta sammanhang bör skilja på Försäkringskassans inre respektive yttre effektivitet. Den inre effektiviteten handlar om hur Försäkringskassan i den egna organisationen bäst nyttjar resurserna för att nå de givna målen medan den yttre effektiviteten istället rör frågan om att målen och resultaten relateras till effekten för medborgarna. Huvudkontoret framhåller att delegationernas uppdrag ”ligger närmare” det som rör den yttre effektiviteten. Den inre effektiviteten kräver, menar man, relativt ingående granskningar av myndighetens olika delar vilket inte är delegationernas uppgift.⁵²

I våra intervjuer har uppfattningen framförts att det inte är helt klart vad regeringen vill ha ut av delegationerna avseende bevakningsuppdraget. Regeringen har framhållit att försäkringsdelegationerna fyller en viktig uppgift i att stärka den medborgerliga insynen i Försäkringskassans verksamhet. Statskontoret anser att det i såväl förarbeten som regeringens styrdokument i relativt begränsad utsträckning ges någon vägledning om hur

⁵² Denna tolkning har också gjorts och beskrivits i rapporten *Förtroendemannarollen* (2004-09-15) som utarbetades inom ramen för ett av de sju arbetsprojekt som låg till grund för GEORG-utredningens betänkande.

delegationerna ska tolka bevakningsuppdraget. I budgetpropositionen för år 2006 framhåller dock regeringen att delegationerna ska...

...granska att verksamheten i respektive län bedrivs effektivt, att länets invånare och företag får ett bra bemötande och att kontakterna med medborgare och företag underlättas genom god service och information. Försäkringsdelegationernas granskning av verksamheten ska ha medborgarnas förutsättningar och behov som utgångspunkt dvs. ett medborgarperspektiv.

Att regeringen inte ger någon närmare vägledning behöver inte nödvändigtvis vara ett problem. Vi har uppfattat att regeringen medvetet gett delegationerna ett relativt stort utrymme att - åtminstone under första året - själva tolka uppdraget och utforma arbetet därefter.

Statskontoret konstaterar vidare att regeringen ej heller preciserat vad som ligger i just effektivitetsbevakningsrollen. Inte heller när vi ställt frågan till tjänstemän eller ledning inom departementet har vi fått något tydligt svar. En uppfattning som framförts, är att effektivitetsbegreppet i detta sammanhang ska ses som besläktat med god service på så sätt att om verksamheten bedrivs med god service så arbetar Försäkringskassan effektivt (och tvärtom). Med utgångspunkt från detta ställer vi oss frågan huruvida regeringen överhuvudtaget ser en skillnad mellan uppgiften att bevaka att verksamheten bedrivs effektivt och att bevaka att verksamheten sker med god service till allmänheten. Från andra departementstjänstemän har dock en ”snävare” beskrivning av uppgiften framhållits som mer kopplar samman effektivitetsaspekten med vikten av att Försäkringskassan använder skattemedel på ett kostnadseffektivt sätt.

Försäkringsdelegationernas uppdrag att besluta om samverkan inom rehabiliteringsområdet

Ett av flera problem som regeringen uppmärksammade i samband med bildandet av Försäkringskassan, var att den tidigare organisationen försvårade gemensamma förhållningssätt för samverkan med andra myndigheter och organisationer. Problemet var att det inte gick att fatta generella beslut om samverkan eftersom varje enskild försäkringskassa hade befogenheter att själv besluta om att delta i detta. Frågan är om organisationsförändringen - med försäkringsdelegationerna som beslutande organ vid beslut om samverkan inom rehabiliteringsområdet - har förbättrat förutsättningarna för gemensamma förhållningssätt och styrning i samverkansfrågorna.

Statskontoret har i en rapport om förnyelsen av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen konstaterat att de centrala handlingsplaner som upprättades både för år 2003 och 2004 mellan Arbetsmarknadsstyrelsen och dåvarande

Riksförsäkringsverket, präglades av vaga skrivningar och riktlinjer beträffande hur rehabiliteringen i samverkan skulle bedrivas. Däremot fann Statskontoret att handlingsplanen för år 2005 var mer utförlig i beskrivningarna av verksamhetsformer och samverkansrutiner och också ställde tydligare krav på vilka tillvägagångssätt som skulle tillämpas.⁵³ De tydligare riktlinjerna skulle kunna ses som ett resultat av att den nya sammanhållna myndigheten Försäkringskassan ansåg sig kunna uttrycka en starkare viljeinriktning än tidigare. Exemplet visar samtidigt att utarbetande av riktlinjer - och inte tvingande föreskrifter - är det styrverktyg som Försäkringskassans myndighetsledning förfogar över när det gäller samverkan på rehabiliteringsområdet.

Vidare har Statskontoret i en rapport som rör möjligheten för Försäkringskassan, länsarbetsnämnd, kommun och landsting att bedriva finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (Finsam), konstaterat att förutsättningarna för denna typ av samverkan varierar mellan länen.⁵⁴ Försäkringskassan är en särskilt viktig aktör i Finsam eftersom myndigheten står för halva finansieringen av samordningsförbundens verksamhet. Det har visat sig att intresset för Finsam i vissa av Försäkringskassans länsorganisationer har varit svalt. Enligt Statskontorets bedömning hänger det svaga intresset främst samman med att dessa länsorganisationer ville fortsätta med annan samverkan och att man inte såg Finsam som ett komplement utan som ersättning till denna.⁵⁵

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2006 uttryckt att det är viktigt med lokal samordning och att fler samordningsförbund bildas. Regeringen anser att Försäkringskassan i detta avseende bör kunna ge stöd till lokala aktörer och ta tillvara och sprida erfarenheter från olika delar av landet. I och med att det är försäkringsdelegationerna inom varje länsorganisation som beslutar om samverkan, försvåras dock Försäkringskassans förutsättningar att fatta generella beslut för hela myndigheten.

Försäkringsdelegationerna anser sig ha förutsättningar att kunna utföra sina uppgifter

Statskontoret har i en enkät till ordföranden i samtliga försäkringsdelegationer ställt frågor om i vilken utsträckning de anser att

⁵³ Statskontoret, *Förnyad arbetslivsinriktad rehabilitering – måluppfyllelse och effekter* (2005:25).

⁵⁴ Sedan den första januari 2004 är det möjligt för Försäkringskassan, länsarbetsnämnd, kommun och landsting att bedriva finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (Finsam). Syftet med Finsam är att återställa den enskildes funktions- och arbetsförmåga. För att bedriva Finsam ska alla fyra parter ingå i ett särskilt samordningsförbund. Beslut om hur man ska samverka tas på regional och lokal nivå.

⁵⁵ Statskontoret, *Den första tiden med Finsam – finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* (2005:10).

delegationen har ett inflytande över samverkansdeltagandet respektive möjlighet att utföra bevakningsuppdraget.⁵⁶ I nedanstående tabell visas resultaten från denna enkät.

Tabell 6. Delegationsordförandens synpunkter på möjligheterna att utföra delegationens arbetsuppgifter. Antal ordföranden.

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken instämmer eller tar avstånd	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Total
”Stort inflytande över deltagande i samverkan.”	10	10	0	0	0	20
”Stora möjligheter att bevaka att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt.”	8	9	3	0	0	20
”Stora möjligheter att bevaka att verksamheten bedrivs med god service till allmänheten.”	9	10	1	0	0	20

Samtidigt som vi ovan konstaterat att det finns en oklarhet beträffande innebörden i bevakningsuppdraget, visar enkäten att delegationerna i relativt stor utsträckning anser att de har inflytande över samverkansdeltagandet respektive möjlighet att utföra bevakningsuppdraget. Detta kan förefalla något motsägelsefullt. Frågorna i enkäten berör dock huruvida det finns möjligheter att utföra uppdraget och inte huruvida uppdraget i sig är tydligt eller inte.

Vi tolkar svaren som att delegationerna - trots vissa svårigheter att tolka innebörden i bevakningsuppdraget - överlag ändå anser sig ha de förutsättningar i form av resurser och information som behövs för att rent praktiskt utföra arbetet så som man väljer att bedriva det. Denna tolkning får också visst stöd i våra intervjuer där relationen mellan delegationer och Försäkringskassan har beskrivits som på det hela taget fungerande med upparbetade kontaktytor. Eller som en delegationsordförande har uttryckt saken: ”*Om något är tokigt kontaktar man länsdirektören.*” Vikten av en god relation mellan delegation och myndighet är något som framhållits av flera vi samtalat med.

4.3 Diskussion kring vissa styrningsfrågor

Försäkringsdelegationerna är en del av Försäkringskassan...

Vem styr försäkringsdelegationerna - Försäkringskassan eller regeringen? Det råder inget tvivel om att försäkringsdelegationerna formellt sett ska ses som en del av Försäkringskassan och dess organisation. Detta framgår i förarbetena till organisationsförändringen och det manifesteras exempelvis genom att delegationernas roll och organisation beskrivs i

⁵⁶ Samtliga ordföranden utom en har svarat.

Försäkringskassans myndighetsinstruktion och i dess arbetsordning. Vidare fördelas delegationernas resurser av och inom myndigheten som en del av resursfördelningen till länsorganisationerna. Vi har inte uppfattat att det inom myndigheten eller Regeringskansliet finns någon avvikande uppfattning i denna fråga, ej heller bland delegationerna själva.

...men det finns en inbyggd "motsättning" i deras organisation

Inte desto mindre kan frågan om vem som egentligen styr försäkringsdelegationerna upprepas. Delegationerna utgör förtroendemannaorgan vars övergripande uppdrag är att stärka den medborgerliga insynen i Försäkringskassans verksamhet. I GEORG-utredningen framhölls att de i bevakningsuppdraget ska inta en oberoende roll. Vi anser att det ur ett styrningsperspektiv finns en inbyggd styrningsmässig "motsättning" i den rådande organisationen. Denna motsättning består i att delegationerna å ena sidan finansieras och utgör en organisatorisk del av Försäkringskassan samtidigt som de å den andra sidan ska inta en oberoende roll och i vissa avseenden styrs av regeringen. Exempel på det senare är att delegationernas ledamöter utses av regeringen och att de årligen direkt till regeringen ska rapportera sina iakttagelser och erfarenheter. I sammanhanget konstaterar vi också att man inom Regeringskansliet ser dessa rapporter som viktiga informationskällor och att det finns en stor nyfikenhet på vilka iakttagelser och erfarenheter som kommer att rapporteras efter det första året.

Vidare bör det nämnas att regeringen i regleringsbrevet för år 2006, har pekat ut ett särskilt "nationellt bevakningsområde" för delegationerna som innebär att de under året särskilt ska bevaka bemötandet vid prövning av handikappersättning respektive vårbidrag. Utöver detta har regeringen genom socialministern vid ett särskilt "uppstartsmöte" under år 2005 träffat delegationerna. Under våren 2006 kommer ytterligare två inplanerade möten att hållas med syfte att bl.a. diskutera delegationernas roll och verksamhet.

Vi menar inte att dessa inbyggda motsättningar i praktiken behöver leda till stora styrningsproblem av, eller lojalitetskonflikter för, försäkringsdelegationerna. Vi har inte sett några allvarliga problem i detta avseende i vårt arbete, men vi har ändå uppfattat vissa signaler som kan tolkas i denna riktning. Från några delegationer har det exempelvis riktats kritik mot Försäkringskassan om vad som uppfattats som försök att påverka utformning och innehåll i de kommande rapporterna. Detta har uppfattats som en oberättigad styrning av verksamheten. Samtidigt har det från kassans sida funnits en viss irritation över att några delegationer inte förstått sin roll, exempelvis i de fall där de enligt uppgift har krävt in rapporter och data i ekonomiska frågor. Kommentaren vi fått från Försäkringskassans

huvudkontor är att ekonomiska frågor inte ligger inom ramen för bevakningsuppdraget och delegationernas kundperspektiv.⁵⁷

I sammanhanget kan det också vara värt att påminna om att ordföranden och ledamöter i försäkringsdelegationerna i stor utsträckning är desamma som i de gamla kassastyrelserna. Även för dessa tar det rimligtvis tid att ”ställa om” och finna sin nya roll och möjligheter att påverka Försäkringskassans verksamhet.

Bryter försäkringsdelegationerna mot ambitionen om en rak och tydlig ansvars- och beslutslinje?

Försäkringsdelegationernas roll, arbetssätt och organisatoriska konstruktion, väcker frågan huruvida delegationerna kan hävdas bryta mot den uttalade ambitionen om en rak och tydlig ansvars- och beslutslinje i styrningen av och inom den nya myndigheten. Att varje enskild delegation oberoende av varandra för Försäkringskassans räkning fattar beslut om samverkan inom rehabiliteringsområdet, kan i sig hävdas innebära ett avsteg från en rak beslutslinje. I enlighet med Försäkringskassans arbetsordning ska delegationerna fatta beslut om samverkan ”inom ramen för styrelsens beslut”.⁵⁸ Detta innebär att myndighetens styrelse beslutar om nationella handlingsplaner, övergripande riktlinjer samt resursfördelning för samverkansinsatserna. Det är dock alltid delegationerna som - efter beredning inom länsorganisationen - fattar beslutet att medverka eller inte medverka i en samverkansinsats, vilket gör att styrelsens möjlighet att påverka omfattningen av samverkansinsatserna begränsas. I detta avseende har organisationsförändringen inte förbättrat förutsättningarna för gemensamma förhållningssätt och styrning inom samverkansfrågorna.

Att det är 21 olika aktörer som fattar självständiga beslut, innebär också att regeringen får svårare att styra och påverka Försäkringskassans inriktning i frågan om samverkan inom rehabiliteringsområdet, exempelvis beträffande bildandet av fler samordningsförbund som regeringen uttryckt att den önskar.

Ansvars- och beslutslinjen riskerar inte bara att bli oklar med avseende på styrningen av delegationerna utan även i viss mån beträffande styrningen av Försäkringskassan och dess länsorganisationer. Delegationerna har till uppgift att bevaka att Försäkringskassans verksamhet bedrivs effektivt och

⁵⁷ Detta har också framhållits av huvudkontoret i diskussionspromemorian *Försäkringsdelegationernas rapporter till regeringen* (2005-06-21).

⁵⁸ I sammanhanget noterar Statskontoret att det vare sig i de propositioner som föranledde organisationsförändringen (prop. 2003/04:69 samt prop. 2003/04:152), Försäkringskassans instruktion eller i lagen om allmän försäkring framgår att delegationerna fattar samverkansbeslut ”inom ramen för styrelsens beslut”.

med god service till allmänheten, vilket innebär att de i kommunikationen med såväl länsorganisationerna som regeringen i viss utsträckning kan sägas styra, eller åtminstone försöka påverka, verksamheten. Vidare ger delegationernas beslutanderätt vid samverkan inom rehabiliteringsområdet i sig ett direkt inflytande över Försäkringskassans verksamhet och resursanvändning.

4.4 Slutsatser

Statskontoret uppfattar att försäkringsdelegationernas uppdrag att bevaka att Försäkringskassans verksamhet i länet bedrivs på ett effektivt sätt och med god service till allmänheten, är oklart för försäkringsdelegationerna. Detta gäller i synnerhet den del av uppdraget som innebär att bevaka att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Statskontoret har noterat att det förekommer varierande uppfattningar om hur effektivitetsbevakningsuppgiften ska tolkas och hur långt delegationerna kan och bör gå för att utföra denna uppgift. Statskontoret anser därför att det finns ett behov av att regeringen utvecklar och förtydligar vad som ligger i delegationernas bevakningsuppdrag.

Statskontoret anser att det finns en inbyggd styrningsmässig motsättning i försäkringsdelegationerna genom att de utgör en del av Försäkringskassans organisation samtidigt som de ska granska verksamheten utifrån och genom beslutanderätten vid samverkan har ett direkt inflytande över Försäkringskassans verksamhet. Vidare styrs de i vissa avseenden direkt av regeringen. Det är viktigt att regeringen är medveten om att det till följd av detta finns vissa potentiella styr- och lojalitetskonflikter inbyggda i den rådande organisationen.

5 Rättssäkerheten i handläggningen av socialförsäkringen

Ett grundläggande motiv till de sammanslagningar av myndigheter inom så kallade myndighetskoncerner som har skett under senare år har, utöver effektivitetsvinster, varit att stärka rättssäkerheten i verksamheten. Vikten av en rättssäker verksamhet har förts fram vid ombildningarna av exempelvis Tullverket, Arbetsmiljöverket, Skatteverket och nu senast även Kriminalvården. Skälen för bildandet av Försäkringskassan skiljer sig inte i detta hänseende. Regeringen har i styrningen av Försäkringskassans förändringsarbete tydligt markerat att rättssäkerhet och enhetlig handläggning är viktigt att uppnå.

I detta kapitel redogörs för Försäkringskassans syn på rättssäkerhetsbegreppet, vilka insatser som har vidtagits från Försäkringskassans sida under år 2005 för att öka rättssäkerheten och kunskapsläget om hur variationer i regeltillämpningen ser ut. Kapitlet avslutas med en diskussion om organisatoriska och styrningsmässiga förutsättningar för att uppnå en rättssäker verksamhet. Det bör påpekas att Statskontoret inte gör någon egen värdering av vad som bör inrymmas i rättssäkerhetsbegreppet, utan endast redogör för olika aspekter som förekommer inom Försäkringskassan.

5.1 Försäkringskassans syn på rättssäkerhetsbegreppet

5.1.1 Rättssäkerhet oklart begrepp inom Försäkringskassan

Det finns olika sätt att se på rättssäkerhetsbegreppet inom Försäkringskassan. Mot bakgrund av regeringens betoning av likformighet och rättvisa i Försäkringskassans verksamhet utarbetade Riksförsäkringsverket för några år sedan rapporten Rättviseboken. I rapporten görs en kartläggning av olika faktorer som har betydelse för om tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen blir likformig och rättvis. Likformig och rättvis tillämpning likställs i rapporten med rättssäker tillämpning och definieras på följande sätt:

”Lika fall ska behandlas lika. Likartade bedömningar ska göras i ärenden med likartade förutsättningar – med hänsyn till specifika förhållanden som kan beaktas inom lagstiftningens ramar.”⁵⁹

⁵⁹ Försäkringskassan, *Rättviseboken* s.15. (1998).

I våra intervjuer vid Försäkringskassans huvudkontor framkommer att det görs flera tolkningar av begreppet rättssäkerhet. De flesta tycks vara överens om att rättssäkerhet åtminstone handlar om enhetlig regeltillämpning. Från huvudkontoret uppger försäkringsdivisionens ledning att den definition som gjordes i Rättviseboken gäller inom Försäkringskassan, dvs. att rättssäkerhet handlar om likhet inför lagen. Utöver denna dimension nämns från andra delar av huvudkontoret att rättssäkerhet också handlar om att viss verksamhet måste vara lika över landet, som exempelvis handläggningstider, service till allmänheten och handläggarnas kompetens i beslutsfattandet. Det finns dock olika uppfattningar inom huvudkontoret om huruvida dessa andra aspekter, i synnerhet serviceaspekten, också ska räknas in i begreppet rättssäkerhet.

Även inom länsorganisationerna görs olika tolkningar av vad rättssäkerhet är. Länsdirektörer, första linjens chefer och handläggare tycks som minsta gemensamma nämnare vara överens om att rättssäkerhet framför allt handlar om regeltillämpning. När frågan om enhetlig tillämpning kommer upp är det dock många handläggare som, i stället för att reflektera över själva tillämpningen av regler och hur de ska tolkas, glider över till ämnet arbetsmetoder inom handlägningsprocessen (de så kallade Ensa-processerna). Utöver regeltillämpning och arbetsprocesser nämns, i likhet med vad som förekommer inom huvudkontoret, även handläggningstider och bemötande i samband med diskussionerna om rättssäkerhet.

5.1.2 Mest fokus på snabb handläggning i förändringsplanen

I Försäkringskassans förändringsplan omnämns regeringens krav på utvecklingsinsatser inom området enhetlig rättstillämpning. I planen framförs att verksamheten ska skötas effektivt och rättssäkert, att de försäkrade ska veta att de får den ersättning de är berättigade till, att bedömningen görs lika oavsett var i landet man bor och att man blir väl bemött i sina kontakter med myndigheten. Under rubriken ”Snabb handläggning” uppges att enhetlig tillämpning av socialförsäkringens förmånssystem är avgörande för tilltron till Försäkringskassan och socialförsäkringssystemet, men att det är lika viktigt med snabb handläggning. Under samma rubrik finns ett operativt mål om att minst 98 procent av alla administrationens beslut ska vara rätt senast vid ingången av år 2008. I förändringsplanen finns även tre operativa mål för att korta handläggningstiderna.⁶⁰

⁶⁰ De tre målen om att korta handläggningstiderna är: 1. Medborgaren ska få sin ersättning i samband med att inkomstbortfallet uppstår. Det innebär att dagersättningsförmåner ska betalas ut inom 30 dagar. 2. För övriga ärenden ska medborgaren få ersättning inom rimlig tid efter att kostnaden eller behovet uppstått. Det innebär att det är medborgarnas upplevelse av handläggningstiden som avgör vad som är acceptabelt. 3. Handlägnings-

I förändringsplanen anges vissa aktiviteter som Försäkringskassan ska genomföra fram till utgången av år 2007 för att förkorta handläggningstiderna och för att säkerställa gemensamma arbetssätt och enhetlig rättstillämpning. Det handlar om att implementera och vidareutveckla gemensamma arbetssätt i organisationen (Ensa-processerna), utveckla ärendehanteringssystemet, genomföra ärendekoncentration i vissa förmånsslag, upprätta strategi och handlingsplan för effektiv kontrollverksamhet, aktiv fuskbekämpning och kvalitetsstyrning, genomföra en enhetlig organisation och arbetssätt för handläggning av sjukpenning, gå igenom lagstiftningen i syfte att öka medborgarnas förtroende för försäkringen och underlätta en snabbare handläggning, samt utveckla och organisera socialförsäkringsnämndernas arbete.

Statskontoret konstaterar att det i Försäkringskassans förändringsplan finns skrivningar som på något sätt berör rättssäkerhetsfrågor, men det är oklart hur Försäkringskassan ser på rättssäkerhetsbegreppet. Det framgår inte om målen om att korta handläggningstiderna också betraktas som en del av rättssäkerheten. Statskontoret noterar att målen om att korta handläggningstiderna får större utrymme i förändringsplanen än frågan om den faktiska regeltillämpningen. Handläggningstider och regeltillämpning är visserligen inte helt skilda saker, eftersom handläggningstider i vissa fall regleras i lag och föreskrifter. Vi menar ändå att det finns en obalans mellan dessa båda aspekter i förändringsplanen.

De föreslagna åtgärderna är också mer inriktade på att utforma stegvisa processer för handläggningen och att organisera arbetet för att korta handläggningstider än att stödja den faktiska regeltillämpningen. Trots att det saknas direkta åtgärder i planen för att skapa mer enhetlig regeltillämpning finns det ett mål som ska uppnås till år 2008 om att öka andelen korrekta beslut. Sammantaget signalerar förändringsplanen att frågan om att snabba upp produktionen har högre prioritet i förändringsarbetet än arbetet med att skapa enhetlig regeltillämpning.

5.2 Försäkringskassans arbete med rättssäkerhet

5.2.1 Delat ansvar för att styra och stödja försäkringsverksamheten inom huvudkontoret

Det huvudsakliga ansvaret för rättssäkerhetsfrågor på nationell nivå är delat mellan två av huvudkontorets divisioner – försäkringsdivisionen och

tiderna för de ärenden som avgörs i socialförsäkringsnämnder ska förkortas med minst 30 procent, inom vissa förmåner mer än så. En handläggningstid på 120 dagar är ett rimligt riktmärke för dessa ärenden.

produktionsdivisionen. Hur ansvaret fördelas framgår av Försäkringskassans arbetsordning. Arbetsordningen uttrycker å ena sidan att försäkringsdivisionen ska stödja och driva myndighetens arbete med utveckling och förvaltning av socialförsäkringens förmåner och bidrag. I detta ansvar ingår bland annat att ansvara för normeringsverksamheten. Produktionsdivisionen har å andra sidan till uppgift att införa gemensamma arbetssätt och utveckla verksamhetsprocesser och handläggarsstöd. Båda enheterna tycks således ha ett stödjande ansvar i försäkringsfrågor. Dessutom finns en juridikstab, som enligt arbetsordningen bland annat ansvarar för den rättsliga utformningen av normerande styrdokument samt för granskning och stöd när dokument med juridiskt innehåll tas fram. Enligt Statskontorets mening råder det viss oklarhet kring gränsdragningen mellan försäkringsdivisionens, produktionsdivisionens och juridikstabens ansvar för att utveckla och stödja arbetet med rättssäkerhet på handläggarnivå.

I de intervjuer som Statskontoret har genomfört framkommer uppfattningen att huvudkontorets försäkringsdivision inte har varit så synlig i att stödja länsorganisationerna i tillämpningen av försäkringen. Från länsdirektörerna framhålls att dessa frågor inte har styrts lika hårt från centralt håll som exempelvis ekonomin. Hur försäkringsstödet ska organiseras anses vara en särskilt viktig fråga, då länsorganisationerna står inför relativt stora besparings- och omfördelningskrav. En synpunkt från länsdirektörerna är att innan länsorganisationerna kan göra omflyttningar av de så kallade försäkringsspecialisterna, som har till uppgift att stödja handläggarna i svåra beslutssituationer, bör huvudkontoret ha organiserat en väl fungerande stödverksamhet centralt. Någon form av försäkringsstöd finns dock fortfarande kvar på länsnivå inom de tre län som Statskontoret studerat närmare. Exempelvis uppges vid ett kontor att de personer som tidigare arbetade som försäkringsspecialister inom länet avskaffades. Tanken var att alla handläggare själva skulle ta fram den information de behövde från intranätet. Detta fungerade dock inte. Vissa handläggare fick då uppgiften att under 20 procent av sin arbetstid fungera som verksamhetsstöd åt övriga handläggare.

Socialförsäkringsnämndernas arbete

Det finns enligt Försäkringskassans hemsida 180 socialförsäkringsnämnder, som består av sju ledamöter inklusive ordförande och vice ordförande. Det betyder att det totalt finns omkring 1260 ledamöter i landets socialförsäkringsnämnder, som har till uppgift att besluta i vissa mer komplicerade ärenden.⁶¹ Nämndernas ledamöter ska avspegla den politiska sammansättningen i länet samt länets parter på arbetsmarknaden.

⁶¹ Socialförsäkringsnämnderna fattar beslut om sjukersättning, aktivitetsersättning, arbetsskadetilvränta, vårdbidrag, handikappersättning, assistansersättning och bilstöd.

Nämndernas arbete bygger på att ledamöterna läser in ett omfattande textmaterial till de möten som hålls var fjortonde dag. Cirka 40–50 ärenden behandlas vid varje tillfälle.

Även socialförsäkringsnämnderna har ett ansvar för att de beslut som fattas är rättssäkra. Syftet med nämnderna är dock framför allt att tillföra annan kompetens än tjänstemännens i beslutsfattandet, inte att kvalitetssäkra handläggningen i rättslig mening. Det är dock alltid nämndens uppgift att slutligen avgöra de ärenden som ligger inom deras ansvarsområde.

Oklart om nämnderna bidrar till ökad rättssäkerhet och effektivitet

Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv framförde ANSA-utredningen, som en av nackdelarna med nämnderna, att en överdriven betoning av de förtroendevaldas roll som innehavare av kännedom om lokala och regionala förhållanden kunde medföra en risk för att ovidkommande subjektiva faktorer fördes in vid bedömningen. Även om ledamöternas huvuduppgift inte är att bevaka att beslut fattas enligt lagstiftningen, utan snarare bidra med ”sunt förnuft” i besluten, så bör de självklart vara orienterade på lagstiftningsområdet för att kunna fatta korrekta beslut. Statskontoret anser att frågan kan ställas om hur kompetensen i lagstiftningsfrågor tillgodoses bland det stora antalet ledamöter.

De fördelar med dagens modell som lyftes fram av ANSA-utredningen var att ärendena avgörs efter föredragning av tjänsteman, att de avgörs av en grupp personer samt att lekmän i och med sitt deltagande har insyn och en kontrollerande funktion gentemot förvaltningen och dess hantering av enskilda ärenden. Sammantaget kan denna process höja kvaliteten i de beslut som fattas av nämnden.

Från Försäkringskassans huvudkontor anges att det läggs ner mycket arbete i samband med nämndernas beslutsfattande och att effekten av insatserna är liten. De beslutsförslag som Försäkringskassans tjänstemän tagit fram ändras nästan aldrig av nämnden. Dessutom uppges att handläggningstiderna förlängs och att nämndernas arbete belastar ekonomin. Å andra sidan påpekas samtidigt att det är oklart vilken kvalitet besluten skulle ha om nämnderna inte fanns. Det finns med andra ord risk för att beslutskvaliteten skulle försämrans om nämnderna försvann, enligt huvudkontoret. Dessutom menar huvudkontoret att nämndernas verksamhet delvis handlar om traditionsbevarande. Frågan om att förändra nämndernas roll och uppgifter ligger utanför Försäkringskassans beslutsmandat. Att arbeta för en förändring på denna punkt är i dag ingen aktuell fråga inom Försäkringskassan.

5.2.2 Allmänna ombudet

Med anledning av att Riksförsäkringsverkets möjlighet att överklaga en allmän försäkringskassas beslut togs bort i samband med sammanslagningen till en sammanhållen myndighet, dök frågan upp om hur det övergripande kravet på att socialförsäkringen ska tillämpas likformigt och rättvist bäst kunde tillgodoses. Regeringen ansåg inte att det var tillfredsställande att endast sådana frågor som en enskild väljer att överklaga skulle komma att föras upp till prövning av domstol. Man ansåg att det fanns behov även av att frågor av principiell natur blev föremål för domstolsprövning. Mot denna bakgrund inrättades en särskild funktion som allmänt ombud. Det allmänna ombudet fick till uppgift att överklaga Försäkringskassans beslut till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen menade också att möjligheten att överklaga huvudsakligen skulle användas då det krävdes för att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden, där behov av prejudikat är särskilt framträdande.⁶²

Det allmänna ombudet utses av regeringen. Under år 2005 inkom 621 ärenden till allmänna ombudet. Av dessa överklagade allmänna ombudet 56 ärenden (54 till länsrätt och 2 till kammarrätt). Drygt hälften av överklaganden har gällt arbetsskador. Övriga har rört olika handikappstöd och sjukersättning. Vid årsskiftet var 97 ärenden öppna och 321 ärenden hade avslutats utan åtgärd.

För att hitta olösta rättsfrågor och kunna driva fall vidare i domstol har allmänna ombudet uppmanat länsorganisationerna att skicka in ärenden som kan vara av intresse. Ombudet har även begärt in sådana beslut där en ledamot i en socialförsäkringsnämnd meddelat avvikande mening samt fall där beslut inte verkställts. Det förekommer också att handläggare vänder sig direkt till allmänna ombudet i fall där de är osäkra på om beslutet de fattat är riktigt. Allmänna ombudet begär även in ärenden för granskning och kan komma med direkt respons till berörd verksamhet inom Försäkringskassan. Allmänna ombudet har t.ex. tittat på de 40 första besluten vid Kundcentret för arbetsgivare och föreslagit förbättringar.

5.2.3 Ingen tillsynsverksamhet inom den nya Försäkringskassan

Av det som tidigare utgjorde Riksförsäkringsverkets tillsynsuppdrag kvarstår sedan bildandet av en sammanhållen myndighet tre områden enligt huvudkontoret. Det är intern kontroll, internrevision och kundsynpunkter.

⁶² Prop. 2003/04:152, *Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.*

Genom internkontrollen utövas granskning av ett stort antal ärenden i granskningsverktyget Qben II. Dessutom görs riktade kvalitetskontroller på initiativ av huvudkontorets försäkringsdivision. Kontrollerna utförs rent praktiskt inom och av länsorganisationen.

Internrevision fanns även i den tidigare organisationen, men en omstrukturering av verksamheten påbörjades under år 2005. Arbetet med att etablera en ny internrevision har pågått en bit in på år 2006. Verksamheten styrs utifrån riskanalyser och revision kan därför göras inom vitt skilda områden. Under år 2005 utarbetades tre revisionsrapporter, som berörde ärendehanteringssystemet ÄHS, den särskilda arbetsmetodiken för sjukfallsutredning och samordnad rehabilitering (SASSAM-kartläggningar) och resultatstyrning. Internrevisionens arbete kan således inbegripa även rättssäkerhetsfrågor, men det är inget särskilt utpekat område som regelbundet granskas.

Kundsynpunkter har samlats in mer systematiskt sedan år 2004. I systemet för kundsynpunkter kan enskilda personer lämna synpunkter på exempelvis felbehandling. Om synpunkten handlar om bemötande ligger ansvaret för att rätta till eventuella fel på länsorganisationen, medan huvudkontoret hanterar synpunkter som gäller systemfel, exempelvis fel i blanketter.

Statskontorets intryck är att verksamheten inom de områden som återstår av tillsynsfunktionen i stort sett inte har förändrats sedan funktionen med tillsyn togs bort. Det utarbetas dock inte längre några tillsynsrapporter.

5.2.4 Stödjande insatser från huvudkontorets sida

Det generella styrsystemet med mål- och resultatuppföljning inom Försäkringskassan utgör en plattform för rättssäkerhetsfrågorna. Det faktum att huvudkontoret har formulerat mål om en viss andel korrekta beslut och beslutsunderlag och skapat ett system för att följa upp länens utveckling på området, kan ses som ett tecken på att rättssäkerhet är en prioriterad fråga för myndigheten. Dessa styrkomponenter har dock funnits även i den gamla strukturen med Riksförsäkringsverket och de 21 självständiga försäkringskassorna.

Utöver det generella styrsystemet har huvudkontoret under år 2005 initierat ett särskilt projekt för försäkringssupport. Projektet inrymmer tre frågor enligt försäkringsdivisionens ledning. Det ena gäller utvecklingen av normeringsverksamheten. Den andra handlar om försäkringssupport, som inkluderar den sedan år 2004 uppbyggda funktionen med helpdesk samt utformningen av specialiststöd i försäkringsfrågor. Den tredje frågan i projektet rör vissa utbildningsfrågor.

Normeringsverksamheten har inte förändrats

Det normeringsarbete som bedrivs från huvudkontorets sida är en stödfunktion, vars syfte är att stärka rättssäkerheten i länens ärendehandläggning. De grundläggande förutsättningarna för normeringsverksamheten förändrades inte genom att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet. Sedan tidigare sker arbetet genom att myndigheten beslutar om föreskrifter och allmänna råd, driver praxisbildningen, tar fram rättsfallsöversikter och informerar om nya domar. Huvudkontoret ger också ut vägledningar som beskriver vad som gäller för de olika förmånsslagen. Av våra intervjuer har det framgått att normeringsverksamheten under år 2005 har fortsatt ungefär som tidigare. Antalet föreskrifter och allmänna råd har heller inte förändrats nämnvärt under år 2005 jämfört med åren innan. Antalet har varierat på ett likartat sätt som tidigare år (se tabell 7).

Tabell 7. Antal föreskrifter och allmänna råd utgivna av RFV och Försäkringskassan, åren 2000 – 2005.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Antal föreskrifter	25	25	38	28	53	23
Antal allmänna råd	2	8	20	9	8	1

Ett nytt inslag som blivit möjligt genom att Försäkringskassan bildades är att huvudkontoret tar ställning i tolkningsfrågor och lämnar sin uppfattning genom beslut om rättsliga ställningstaganden. Under år 2005 fattades beslut om elva ställningstaganden. Detta har minskat behovet av allmänna råd, som var det sätt Riksförsäkringsverket kunde ge rekommendationer i tillämpningsfrågor till försäkringskassorna.

Insatser mot fusk

Rättssäkerhet kan också handla om att säkra att ersättning bara utgår till de personer som har laglig rätt till det. Under år 2005 uppges att insatserna för att motverka fusk inom Försäkringskassan har förstärkts. Detta arbete innebär att på olika sätt öka kontrollerna både gentemot de försäkrade och bland handläggarna inom myndigheten. Arbetet har ännu inte utvärderats. Sedan juli 2005 ingår systematisk kontroll av fusk i granskningsverktyget Qben II. Inför år 2006 och 2007 har regeringen tilldelat Försäkringskassan extra medel för att inrätta 300 tjänster för att öka kontrollerna av fusk.⁶³

⁶³ Försäkringskassans årsredovisning för år 2005. Vilka insatser som planeras framgår av Försäkringskassans kontrollplan för år 2006.

Fortsatt utveckling av helpdesk

Bland de stödjande insatser på nationell nivå som Försäkringskassan har arbetat med under år 2005 kan nämnas den helpdesk, ARS, som byggdes upp för några år sedan, där handläggare har möjlighet att ställa frågor och få svar om bland annat försäkringen. Det är främst länens försäkringsexperter som svarar på frågor i denna funktion, men i de fall länet inte kan svara vänder de sig till huvudkontoret. Huvudkontoret har uppgett att denna tjänst ska utvecklas vidare under år 2006, bland annat genom att säkerställa att den information som lämnas uppdateras löpande och att frågeställarna ska kunna få uppgifter om när i tid svaret på deras fråga kommer att lämnas.

Försäkringssupport varierar på länsnivå

I Statskontorets intervjuer med handläggarna framkommer att expertstöd i tillämpningen av lagstiftningen framför allt tycks finnas bland de handläggare som arbetar med ohälsfrågor. Ohälsohandläggarna har regelbundna träffar på kontoret då de diskuterar olika frågor, och då tas ibland tillämpningsfrågor upp. Inom ohälsoområdet har handläggarna även stöd från försäkringsläkare för den medicinska bedömningen. Tillgången till försäkringsläkareexpertis tycks dock variera beroende på var i landet handläggarna är verksamma. Vissa handläggare har också tillgång till en försäkringsspecialist eller en konsult, som antingen själv kan fungera som stöd i svåra beslutssituationer eller ställa frågor via ARS. Vissa handläggare upplever dock att det tar för lång tid att få svar från ARS. Inom något län har försäkringsspecialisterna försvunnit sedan organisationsförändringen trädde i kraft. Från huvudkontorets sida uppges att frågan om den framtida utformningen av försäkringsspecialisternas stöd behandlas i det tidigare nämnda projektet om försäkringssupport.

Flera handläggare uppger också att de personer som är föredragande i socialförsäkringsnämnder utgör ett bra stöd i handläggningen. I något fall uppges dock att föredragande lär sig vilken typ av beslut som kommer att passera nämndens granskning och på så sätt kan styra ärendenas innehåll.

Utbildningsfrågor i huvudsak länens ansvar

Kompetensutveckling i försäkringsfrågor är en annan insats som huvudkontoret genom organisationsförändringen styr över och som bland annat syftar till ökad rättssäkerhet i handläggningen. I den tidigare organisationen ansvarade de självständiga försäkringskassorna för personalens kompetensutveckling. Av våra intervjuer med huvudkontoret framgår att det i huvudsak varit länsorganisationerna själva som har svarat för handläggarnas utbildning under år 2005. Detta var ett val som

huvudkontoret gjorde under tiden som strukturen för de gemensamma utbildningarna utarbetades.

Viss utbildning har dock styrts från huvudkontoret. Liksom tidigare har försäkringsdivisionen genomfört Steg 1- kurser, som berör ny lagstiftning på socialförsäkringsområdet samt vissa så kallade kalibreringsdagar, som riktat sig till dem som arbetar som granskare inom länen. Den senare insatsen har rört sjukpenningärenden och sjukpenninggrundande inkomst. Från huvudkontoret uppges att ansvaret för försäkringsutbildning nu ska flyttas till Kompetensforum, som kommer att utgöra Försäkringskassans samlade organisation för kompetensutvecklingsinsatser. Försäkringsdivisionen kommer att bistå i utbildningen som experter.

Försäkringskassan har även fortsatt med så kallade ”lika-seminarier” för handläggarna, som syftar till att skapa en mer enhetlig och korrekt handläggning. Flera av de handläggare som Statskontoret intervjuat uppger att de har deltagit i sådan utbildning. Seminarierna har genomförts på kontorsnivå, där olika typfall har diskuteras med kollegor. Kollegorna har i sin tur fått utbildning av huvudkontoret. Några handläggare uppger att de är missnöjda med att olika stödjande insatser i form av seminarieverksamhet och utbildningar har minskat i omfattning, särskilt för nyanställda. Statskontoret har dock inte iakttagit att det har skett några märkbara förändringar i utformningen av eller intensiteten i utbildningarna med anledning av bildandet av en sammanhållen myndighet.

Ärendekoncentration och gemensamma arbetsprocesser kan bidra till rättssäkerheten

Under år 2005 har huvudkontoret tagit initiativ till att koncentrera handläggningen av vissa förmåner. Ett av syftena med ärendekoncentration är att uppnå bättre kvalitet i handläggningen genom att vissa handläggare kan specialisera sig på en förmån. Det är dock för tidigt att se några sådana effekter ännu, men på sikt är det tänkbart att verksamheten kan leda till ökad rättssäkerhet. Införandet av gemensamma processer i handläggningen kan också på sikt leda till ökad rättssäkerhet i själva arbetsprocesserna.

Den sammantagna bilden av Försäkringskassans stödjande insatser för att öka enhetligheten i tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen är att verksamheten i stort sett ser ut som den gjorde i den tidigare organisationen. Med undantag för införandet av gemensamma arbetsmetoder och ärendekoncentration är Statskontorets uppfattning att det inte har skett några utökade stödjande insatser från huvudkontorets sida under år 2005 för att nå en mer rättssäker verksamhet. De ökade förutsättningarna att styra länsorganisationerna har således ännu inte nyttjats inom detta område.

5.3 Hur rättssäker är Försäkringskassans verksamhet?

Som framgått tidigare finns det ett antal olika aspekter på rättssäkerhet i Försäkringskassans verksamhet. Här diskuteras de olika dimensioner som vi har stött på under arbetets gång. Det gäller enhetlig regeltillämpning, enhetliga och korta handläggningstider och enhetlig service och bemötande.

5.3.1 Enhetlig regeltillämpning

Socialförsäkringslagstiftningen har varit föremål för många förändringar under årens lopp. Riksrevisionsverket konstaterade i en rapport från år 2002 att lagstiftningen har genomgått ett stort antal förändringar, men att förändringstakten under senare år har avtagit. Detta har dock inte medfört att tillämpningen blivit enklare för handläggarna, utan de förändringar som har gjorts har varit mer svårgenomträngliga.⁶⁴ Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol) har nyligen konstaterat att senare års reform- och anpassningsarbete i lagen om allmän försäkring (AFL) har bidragit till att den allmänna socialförsäkringslagstiftningen har blivit oöverskådlig och mycket komplex att hantera och tillämpa. Det är bland annat mot denna bakgrund som utredningen föreslår en sammanslagning av all lagstiftning på socialförsäkringsområdet till en gemensam socialförsäkringsbalk.⁶⁵ Ytterligare en komplexitet i lagstiftningen är att den medger utrymme för skälighetsbedömningar och individuella hänsynstaganden. Detta har påpekats i flera rapporter.⁶⁶

Som ett exempel på ändringsfrekvensen i lagstiftningen på socialförsäkringsområdet kan en jämförelse med arbetslöshetslagstiftningen göras, även om den senare inte är lika omfattande. Jämförelsen ger vid handen att antalet ändringspropositioner av lagen om allmän försäkring uppgår till 358 mellan åren 1973 och 2005. Under samma period utarbetades 76 ändringspropositioner av lagen om arbetslöshetsförsäkring (se tabell 8). Utan närmare jämförelser av de båda lagarna kan man konstatera att lagen om allmän försäkring har ändrats betydligt fler gånger.

⁶⁴ Riksrevisionsverket, *Välfärdsystemen behöver förenklas* (2002:20).

⁶⁵ SOU 2005:114, *Socialförsäkringsbalk*.

⁶⁶ Se exempelvis Försäkringskassan, *Rättviseboken* (1998) och Edling, J., *Alla behövs* (2005).

Tabell 8. Antal ändringsförfattningar i lagen om allmän försäkring och lagen om arbetslöshetsförsäkring, åren 1973 – 2005.

Lag	Antal ändringsförfattningar åren 1973 - 2005
Lag (1962:381) om allmän försäkring	358
Lag (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring samt Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	52 + 24 = 76

Det är svårt att dra några långgående slutsatser om hur regeltillämpningen påverkats av de många förändringar av socialförsäkringslagstiftningen som genomförts under åren. Ett komplext regelverk som ändras ofta och som ger utrymme för individuella bedömningar ökar dock knappast förutsättningarna för enhetlig rättstillämpning. Det ställer även stora krav på styrning och samordning.

Kunskapsläget oklart kring regeltillämpningen

Att det finns stora variationer i hur människor blir bemötta och hur reglerna tillämpas i olika delar av landet är en vanlig uppfattning bland dem vi intervjuat inom såväl Försäkringskassan som Regeringskansliet. Det tycks dock vara svårt att finna ett tydligt empiriskt stöd för sådana slutsatser i senare års studier.

När det gäller sjukskrivningsmönster har det i en SNS-rapport bland annat konstaterats att det finns stora skillnader i sjukskrivningar mellan olika regioner som inte kan förklaras av strukturella faktorer. En tolkning som lyfts fram är att dessa skillnader kan vara uttryck för lokala olikheter i attityder till sjukskrivning, antingen bland de sjukskrivna själva, bland läkarna eller handläggarna. Författarna påpekar dock att det är svårt att empiriskt visa hur viktiga normer och normbildning är för utnyttjandet av socialförsäkringarna.⁶⁷

År 2002 genomförde Riksrevisionsverket en undersökning av hur regeltillämpning och kontroll fungerar inom socialförsäkringsområdet. Resultaten byggde i huvudsak på Riksförsäkringsverkets egna uppgifter och bedömningar i form av en självdeklaration av de kontrollproblem som fanns. De problem som Riksrevisionsverket identifierade var bland annat att andelen fel i handläggningen inte hade minskat sedan år 1999, när motsvarande uppföljning gjordes. Fortfarande kvarstod även variationerna mellan kassorna.⁶⁸ Riksrevisionen bedriver för närvarande en granskning

⁶⁷ Larsson L., m fl., *En hållbar sjukpenningförsäkring* (2005).

⁶⁸ Riksrevisionsverket, *Välfärdssystemen behöver förenklas* (2002:20).

inom området, och enligt vad Statskontoret har förstått talar preliminära uppgifter för att problemen i allt väsentligt kvarstår.

Försäkringskassan genomförde i december 2004 en enkätundersökning bland 4 000 handläggare inom ohälsoområdet. Ett av syftena med undersökningen var att ta reda på om de gemensamma metoder som utformats för att professionalisera arbetet inom ohälsoområdet tillämpas korrekt och om de leder till en utjämning av regionala skillnader. Flera brister uppmärksammades. Exempelvis uppgav endast sex procent av handläggarna att de hinner föra nödvändiga diskussioner med olika aktörer för att förkorta sjukperiodens längd. Vidare avstod handläggarna i sex fall av tio, där rehabiliteringsutredning fortfarande saknades efter nio veckor, från att skicka ut påminnelse vid den lagstadgade tidpunkten. Sammantaget dras slutsatsen att det verkar vara oklart för många handläggare hur de olika arbetsmetoderna ska tillämpas i praktiken.⁶⁹

I en annan rapport från Försäkringskassan som belyser skillnader mellan könen i tillämpningen av försäkringen konstaterades att det finns regler inom socialförsäkringen som är till synes könsneutrala, men eftersom de tillämpas i en verklighet som inte är könsneutral blir utfallet för kvinnor och män olika. Ibland kan det leda till indirekt diskriminering av det ena könet.⁷⁰

Inom ramen för det så kallade SKA-projektet, som bedrivs vid Försäkringskassan, studeras variationer i sjukförsäkringen som inte kan förklaras av strukturella faktorer. Grunden för studien är en enkät till 50 000 individer, bland andra handläggare inom Försäkringskassan. Resultat från studien ska enligt uppgift presenteras till sommaren 2006.

Sammantaget framstår kunskapsläget som oklart när det gäller variationer i regeltillämpningen, även om det finns indikationer på att reglerna tillämpas olika. Att det råder en osäkerhet kring hur olika reglerna tillämpas framkommer också i våra intervjuer med Försäkringskassans huvudkontor, där vi fått ottydliga svar på vår fråga om hur variationerna i regeltillämpningen ser ut. För att kunna vidta rätt åtgärder för att öka enhetligheten i regeltillämpningen bör Försäkringskassan göra en mer systematisk analys av hur verksamheten ser ut och varför eventuella variationer existerar. Denna brist på kunskap måste fyllas, antingen av Försäkringskassans egen utvärderingsavdelning eller av extern utvärderare.

⁶⁹ Försäkringskassan, *Försäkringskassans metodundersökning 2004. En sammanfattning av åtta studier* (Analyserar 2005:23).

⁷⁰ Försäkringskassan, *Alltjämt ojämnt - En studie om kvinnors och mäns nyttjande av socialförsäkringen* (Dnr 80809-2005).

Bristande tillförlitlighet i granskningen av besluts kvaliteten

Inom Försäkringskassan sker sedan ett par år tillbaka löpande kontroller av regeltillämpningen genom granskningsverktyget Qben II. Syftet är att i efterhand granska om det finns tillräckliga beslutsunderlag, om rätt beslut har fattats och om besluten har verkställts på ett riktigt sätt. År 2005 var målet att minst 96 procent av ärendena skulle ha tillräckligt beslutsunderlag. För år 2006 gäller målet att minst 94 procent av ärendena ska ha tillräckligt beslutsunderlag, varav minst 98 procent ska vara rätt beslut.⁷¹

Granskningen går till på så sätt att ett slumpmässigt urval ärenden dras. Inom varje län görs sedan en manuell granskning av ärendena av särskilda granskare, som då besvarar ett antal frågor om ärendena. År 2005 fanns det totalt cirka 850 granskare inom länen som under perioden januari – augusti granskade drygt 70 000 ärenden. I kontrollen ingick 24 olika förmåner. I 2005 års granskning hade 88,3 procent av de granskade ärendena tillräckliga beslutsunderlag. Motsvarande resultat för år 2004 var 88,7 procent, vilket betyder att andelen korrekta beslutsunderlag inte har förbättrats mellan de båda åren. Andelen rätt beslut av de ärenden som hade tillräckligt beslutsunderlag hade samtidigt sjunkit. Enligt Försäkringskassan nådde sex förmåner inte upp till en tillfredsställande nivå. Det gällde bland annat sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenninggrundande inkomst.⁷²

Ett problem med kvalitetsgranskningen inom Försäkringskassan som Statskontoret vill uppmärksamma är systemet med manuell granskning av ärendena på länsnivå. Det stora antalet granskare som finns inom länen riskerar att motverka en enhetlig rättstillämpning, då utrymmet för att göra olika bedömningar är stort. Denna uppfattning om brister i systemet stöds också i vissa av våra intervjuer inom huvudkontoret. Som ett exempel kan nämnas att det i en revisionspromemoria från ett län i april 2005 uppges att de flesta granskarna på egen hand får söka nya kunskaper och löpande information för de ärendeslag som de granskar och att många inte har någon erfarenhet av de ärendeslag som de ska granska när de börjar arbeta som granskare. Vissa granskare deltar dock på så kallade försäkringsmöten, där samma ärende bedöms av flera granskare, som sedan diskuterar och jämför sina bedömningar.⁷³

Under år 2005 har det inte funnits någon parallell granskning av de ärenden som ingår i Qben vid huvudkontoret. Tillförlitligheten i Qben II har dessutom bedömts vara så pass bristande att resultaten från granskningen inte har redovisats i vissa av de senaste årens årsredovisningar och inte

⁷¹ Försäkringskassans verksamhetsplan år 2006, bilaga 2.

⁷² Försäkringskassans årsredovisning för år 2005.

⁷³ Grönlund, M. (2005), *Intern kontroll – kompetenskrav*, Revisions-pm Nr 2004/2005.

heller använts i det kvalitetsindex som Försäkringskassan skapat.⁷⁴ Inför år 2006 införs dock under en försöksperiod ett nytt sätt att göra urvalet på. Utifrån ett slumpmässigt urval på nationell nivå ska resultaten från länsorganisationernas granskningar jämföras med granskningar av experter inom huvudkontoret.

Ökat antal överklagade ärenden

I vilken utsträckning ärenden överklagas och ändras i läns- och kammarrätt kan ses som ett av flera mått på hur rättssäker regeltillämpningen inom Försäkringskassan är. Under år 2005 har antalet överklaganden till länsrätterna ökat, från knappt 17 800 inkomna ärenden år 2004 till lite drygt 18 800 inkomna ärenden år 2005. Ökningen förklaras till stor del av en ökning i antalet överklaganden inom förmånerna sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning. Andelen ärenden som ändras har däremot inte förändrats nämnvärt. Det gäller såväl totalt sett som inom ohälsområdet. Även kammarrättens ärenden, dvs. de ärenden som överklagats från länsrätten, har ökat mellan de båda åren. Andelen ärenden som ändras i kammarrätten har dock inte heller förändrats, utan ligger i storleksordningen 10 – 12 procent ändrade ärenden per år. Försäkringskassans förklaring till det ökade inflödet till läns- och kammarrätt är en striktare tillämpning inom ohälsområdet.⁷⁵

Ökat antal JO-ärenden

Tillsyn över socialförsäkringen och dess administration sker i dag av JO, som har till uppgift att granska och se till att myndigheter och enskilda tjänstemän följer lagar och förordningar. JO granskar de ärenden där klagomål har riktats mot försäkringskassans handläggning utifrån förvaltningslagen. Antalet JO-anmälningar har även de ökat mellan år 2004 och 2005 från 337 till 427 klagomåls- och initiativärenden (tabell 9). Andelen ärenden med kritik har också ökat, från 12 till 21 procent. Till stor del handlar kritiken från JO om dröjsmål i handläggningen. Försäkringskassan har inte gjort någon djupare analys av förklaringen till denna ökning, men pekar på två tänkbara orsaker. Det kan handla om ökade brister i handläggningen eller att kunderna nu vänder sig till JO när de anser att de blivit illa bemötta i avsaknad av en tillsynsmyndighet.⁷⁶

⁷⁴ Försäkringskassans årsredovisning för år 2004 samt Försäkringskassan, *Kvalitetsindex för Försäkringskassan* (Redovisar 2006:2).

⁷⁵ Försäkringskassans årsredovisning för år 2005.

⁷⁶ Försäkringskassans årsredovisning för år 2005.

Tabell 9. Antalet klagomåls- och initiativärenden hos JO rörande allmän försäkring, åren 2001 – 2005.

	2001	2002	2003	2004	2005
Inkomna	299	271	296	337	427
Avgjorda	305	270	241	339	473
Med kritik	45	44	19	42	97
Andel med kritik (i procent)	14	17	8	12	21

Källa: Försäkringskassans årsredovisning för år 2005.

JO kan även ta upp ärenden på eget initiativ med anledning av iakttagelser vid exempelvis en inspektion, en anonym anmälan eller en tidningsartikel. Under de senaste åren har initiativärendena minskat och JO tog upp 4 ärenden under år 2005 på eget initiativ. Två av dem har avgjorts och båda gav anledning till kritik. Även antalet inspektioner som JO utför har minskat under senare år. År 2004 gjordes ingen inspektion och år 2005 har det funnits endast ett sådant ärende. Tidigare genomfördes inspektioner i tre till fyra län varje år enligt ett visst schema. JO har till Försäkringskassan uppgett att de minskade insatserna beror på minskade resurser. Det finns således inga tecken på att JO ökat sina åtgärder med anledning av att tillsynsfunktionen inom Försäkringskassan försvunnit. Detta trots att antalet JO-anmälningar har ökat under år 2005.

Synpunkter på enhetlig regeltillämpning

Från huvudkontorets sida hävdas att det inte finns något allvarligt problem med rättssäkerheten i Försäkringskassans verksamhet. Jämfört med andra myndigheter befinner sig Försäkringskassan på en rimlig nivå, menar man. Det påpekas också att det faktum att myndigheten mäter kvalitet och rättssäkerhet inte bara är en fördel, utan även en nackdel, eftersom problemen då synliggörs. Även om huvudkontoret anser att kvaliteten i myndighetsutövningen är acceptabel, tycker man att Försäkringskassan gör för generösa bedömningar och att dokumentationen brister.

Bland de länsdirektörer vi intervjuat framkommer en viss tveksamhet inför vad man kan åstadkomma när det gäller enhetlig regeltillämpning. Det krångliga regelverket ses som ett hinder för enhetlighet. Från något håll nämns också att det till och med inom juridiken är svårt att nå likformighet, eftersom länsrätterna inte dömer på ett likartat sätt i socialförsäkringsfrågorna. Det råder dock inget tvivel om att korrekt handläggning utifrån gällande lagstiftning är en viktig fråga för länen. Det finns också förhoppningar om att införandet av mer enhetliga processer i handläggningen ska kunna leda till ökad rättssäkerhet. Länsdirektörerna är också överens om att det behövs tydligare handledning och stöd för handläggarna i tillämpningsfrågorna.

I princip samtliga intervjuade handläggare instämmer i att det finns olikheter i regeltillämpningen och bedömningen av ärenden mellan olika kontor eller olika län. Däremot framkommer det i Statskontorets enkätundersökning att handläggare och chefer anser att man inom ett och samma kontor anser sig göra likartade bedömningar. Av cheferna instämmer två tredjedelar och av handläggarna 55 procent i att handläggarna vid det egna försäkringskontoret tillämpar reglerna i socialförsäkringen på ett likartat sätt (tabell 25, bilaga 3).

I Statskontorets enkät framkommer också att cheferna i synnerhet, men även handläggarna, tror att rättssäkerheten kommer att öka genom den sammanslagna myndigheten. Hela 80 procent av cheferna respektive 58 procent av handläggarna tror det (värde 4 eller 5 på en femgradig skala, tabell 25, bilaga 3).

5.3.2 Enhetliga och rimliga handläggningstider

Enhetliga och korta handläggningstider är ytterligare en dimension av rättssäkerhetsbegreppet som återkommer ofta i Försäkringskassans verksamhet och som betonats även från regeringens sida. Under år 2005 har stort fokus riktats mot att korta handläggningstiderna. Som framgår av Försäkringskassans årsredovisning har också handläggningstiderna förkortats för många ärendeslag sedan organisationsförändringen trädde i kraft. Exempelvis har tiderna för att handlägga vissa förmåner som sjukpenning och tillfällig föräldrapenning minskat något från 61 till 59 dagar för sjukpenning och från 47 till 42 dagar för tillfällig föräldrapenning. Även de så kallade SFN-förmånerna, dvs. de ärendeslag som beslutas av socialförsäkringsnämnd, har minskat i handläggningstid.

Försäkringskassan gör bedömningen att det inte finns några systematiska skillnader i handläggningstider mellan könen. När det gäller den regionala spridningen finns ingen tydlig tendens i de förändringar som har skett. För vissa förmåner har skillnaderna ökat medan de minskat för andra. Statskontoret noterar dock att det fortfarande finns stora skillnader i handläggningstid mellan länen.

Det är i detta sammanhang intressant att notera att det är få handläggare som tror att den nya Försäkringskassan kommer att bidra till att handläggningstiderna förkortas. I vår enkätundersökning svarar endast en femtedel av handläggarna att de tror det (värde 4 eller 5). Bland cheferna är det däremot över hälften som anser att den nya myndigheten bidrar till att förkorta handläggningstiderna (tabell 25, bilaga 3).

5.3.3 Enhetlig service och bemötande

Från regeringens sida och från vissa håll inom Försäkringskassan menar man att även service och bemötande är frågor som är kopplade till rättssäkerhet. Det kan givetvis diskuteras i vilken utsträckning detta är rimligt, men vi har ändå valt att ta upp frågan här.

Service prioriterat område i styrdokument

Att frågan om service och bemötande är viktig inom Försäkringskassan är tydligt. Ett av de interna övergripande målen för Försäkringskassans förändringsarbete är att Försäkringskassan ska vara ”en organisation i toppklass och ha medborgarnas fulla förtroende när det gäller service, bemötande och effektivitet”. I förändringsplanen finns ett särskilt område benämnt image och två mål kopplade till det. Målen handlar om att stärka förtroendet för Försäkringskassan och förbättra myndighetens information, tillgänglighet och kompetens. Målen ska mätas genom årliga image- och kundmätningar. I styrkortet för år 2006 ingår också kundperspektivet som ett av fyra prioriterade områden. Inom huvudkontoret har servicefrågorna bedömts vara av sådan vikt att man skapat en egen avdelning för området – avdelningen för kund och kanaler. Således är service och bemötande ett tydligt prioriterat område i alla styrdokument inom Försäkringskassan. Det finns däremot inga direkta formuleringar eller mål om att service och bemötande ska vara enhetligt över landet.

Från huvudkontorets produktionsdivision uppges att effektivare kundmöten utgör ett fokusområde för divisionen. Arbete pågår med att analysera hur morgondagens kunder ser ut och vilken typ av service de vill ha. I det ingår också att förenkla blanketter, utveckla självbetjäningstjänster och marknadsföra och förklara tjänster. En avvägning måste göras mellan vilka kunder Försäkringskassan ska möta i personliga möten, per telefon eller via självbetjäningstjänster. Vid tidpunkten för Statskontorets intervjuer pågick arbetet med att kartlägga nuläget. Nästa steg är att bestämma hur kund- och kanalarbetet ska se ut framåt.

Kundundersökningarna

Under år 2004 och tidigare år har Försäkringskassan genomfört en kundundersökning bland ett stort antal individer, som var kunder hos Försäkringskassan. Undersökningen möjliggjorde bland annat länsvisa jämförelser.⁷⁷ De frågor som ställdes handlade om tilltro till Försäkringskassan, upplevelser av tillgänglighet och bemötande samt

⁷⁷ Under år 2004 ingick över 80 000 individer i urvalet och svarsfrekvensen var 63 procent.

uppfattning om kompetens hos Försäkringskassan i fråga om handläggningen av deras ärende. Av undersökningen framgick att kvinnor var mer positiva än män och att det fanns regionala variationer på samtliga områden, om än inte så stora. Exempelvis låg Örebro och Skåne i topp på flera områden. Kundundersökningen för år 2005 har utformats på ett annat sätt än tidigare år. Urvalet är betydligt mindre (6 300 individer enligt uppgift) och resultaten kan endast generaliseras på riksnivå. Således går det inte att avgöra hur de regionala skillnaderna har utvecklats. Dock framgår det av uppgifter som Statskontoret har tagit del av att resultaten totalt sett har försämrats något mellan år 2004 och 2005.

Service och bemötande inte i huvudsak rättssäkerhetsfrågor

Sammantaget är det tydligt att service och bemötande är viktiga frågor i Försäkringskassans styrdokument. Det finns bland annat flera formulerade mål som handlar om hur verksamheten bättre ska kunna anpassas efter kundens behov. Att frågorna är prioriterade är dock inte liktydigt med att mål och verksamhet är utformade som rättssäkerhetsfrågor. Ett rättssäkerhetsperspektiv på service och bemötande skulle enligt vår mening innebära att verksamheten på ett tydligt sätt var utformad inte enbart utifrån produktivitetsaspekter, utan även utifrån mål om att alla människor ska bli bemötta på ett likartat sätt. Sådana mål skulle också följas upp regelbundet, exempelvis genom att med jämna mellanrum ta reda på hur stora variationerna är mellan olika regioner eller mellan män och kvinnor och även undersöka möjliga förklaringar till varför det finns variationer. Således kan vi konstatera att även om service och bemötande är prioriterade verksamhetsområden inom Försäkringskassan tycks frågorna inte i första hand behandlas som rättssäkerhetsfrågor.

5.4 Slutsatser

Det saknas i dag en tydlig bild över hur rättssäkerheten inom Försäkringskassan ser ut. I avsaknad av sådan kunskap har Statskontoret försökt ringa in ett antal indikatorer, varav flera av dem också har redovisats av Försäkringskassan, och försökt dra vissa slutsatser utifrån dem. Dessa indikatorer är svåra att tolka var och en för sig, men sammantaget växer det fram en tolkningsbar bild.

Ingen entydig definition av begreppet rättssäkerhet

Vi har noterat att rättssäkerhetsbegreppet inte är tydligt definierat inom Försäkringskassan i dag. Som minsta gemensamma nämnare återkommer enhetlig regeltillämpning som definition av rättssäkerhet, men därutöver

förekommer flera andra tolkningar. Statskontorets ambition är inte att definiera hur Försäkringskassan bör betrakta detta begrepp, utan bara peka på vikten av att uppnå en samsyn i organisationen kring denna fråga. Risken är annars att verksamheten går i otakt. Om utrymme lämnas för fria tolkningar av vad som ska uppnås, kan exempelvis vissa län välja att betona att rättssäkerhet handlar om att uppnå effektiv service till länets alla medborgare och samtidigt nedprioritera arbetet med enhetlig och korrekt regeltillämpning. Det leder till en svårstyrd verksamhet och bristande enhetlighet i rättssäkerhetsfrågorna.

Det har i diskussionen om rättssäkerhet bland annat lyfts fram att tre nödvändiga villkor bör vara uppfyllda för att rättssäkerhet ska råda.⁷⁸ Ett villkor är att rättssystemet har klara och adekvata regler. Ett annat villkor är att dessa regler också är lätt tillgängliga för den frågande. Ytterligare ett villkor är att man kan lita på innehållet i reglerna, dvs. att de tillämpas lojalt och korrekt av de rättstillämpande organen. Omsorgen om rättssäkerheten vilar enligt denna definition både på lagstiftaren och på rättstillämparen. En definition som utgår ifrån ovanstående kriterier skulle kunna ligga till grund för att förtydliga och skapa samsyn kring rättssäkerhetsbegreppet inom Försäkringskassan.

Utökat stöd i regeltillämpningen behövs

I denna genomgång har det framkommit att ansvarsfördelningen i rättssäkerhetsfrågorna inom huvudkontoret är otydlig och att det finns uppfattningar om att försäkringsdivisionens verksamhet inte har varit synlig i länens verksamhet. Tillgången till försäkringsstöd i form av försäkringsspecialister tycks variera mellan olika län och mellan olika handläggargrupper, där handläggare inom ohälsoområdet har störst tillgång till sådana stödfunktioner. Vidare förefaller den verksamhet som återstår av den tidigare tillsynsfunktionen inte ha förändrats i någon avgörande bemärkelse i samband med organisationsförändringen. Andra stödjande insatser i form av utbildning har förekommit, men har inte ökat i intensitet eller utformats på något annat sätt än tidigare. Dock har Statskontoret noterat att införandet av gemensamma processer i handläggningen har varit i fokus under år 2005.

Det finns inte tillräckliga belegg för att slå fast att Försäkringskassans verksamhet inrymmer allvarliga rättssäkerhetsproblem. För det är kunskapsläget alltför oklart. Bland chefer och handläggare inom Försäkringskassan tycks dock bedömningarna av hur enhetlig regeltillämpningen är vara samstämmig – det finns stora variationer i olika delar av landet.

⁷⁸ Frändberg, Å, *Om rättssäkerhet*. Juridisk tidskrift 2000/01, häfte 2.

Ytterligare en omständighet som bidrar till helhetsintrycket är att lagstiftningen på socialförsäkringsområdet är komplex, ändras ofta och lämnar utrymme för handläggarna att göra individuella bedömningar. Vi har också under år 2005 iakttagit att andelen ärenden med kritik från JO har ökat under det senaste året.

Statskontoret anser att allt detta sammantaget pekar på ett behov av enhetligt utformat stöd till handläggarna, inte bara i hur arbetsprocesserna ska utformas, utan även i hur lagar och föreskrifter ska tolkas och tillämpas. Det finns här ett utrymme för Försäkringskassans huvudkontor att vara tydligare i sina prioriteringar av rättssäkerheten i verksamheten, om inte frågan ska reduceras till politisk retorik. Det är vår uppfattning att huvudkontoret inför det fortsatta förändringsarbetet i högre grad än hittills bör utnyttja de förbättrade styrningsmässiga förutsättningarna för att driva arbetet med enhetlig regeltillämpning framåt. Ett första steg kunde vara att utarbeta en handlingsplan med konkreta åtgärder för hur rättssäkerheten ska stärkas inom myndigheten och vad som ska uppnås. En sådan plan bör dock föregås av en grundlig analys av hur och varför tillämpningen varierar mellan olika grupper av försäkrade och mellan olika regioner.

6 Gemensam verksamhetsutveckling

En av de grundläggande förutsättningar som regeringen pekade ut i samband med bildandet av den sammanhållna myndigheten Försäkringskassan var att det skapades fokus på gemensam verksamhetsutveckling.⁷⁹ Ett av de problem som nämndes explicit var att ansvarsfördelningen i den tidigare organisationsstrukturen var ett hinder för gemensam metodutveckling. Ansvaret för metodutveckling vilade både på de självständiga försäkringskassorna och på Riksförsäkringsverket. Regeringen ansåg också att personalpolitik och kompetensutveckling kunde drivas mer effektivt i en sammanhållen myndighet.

Förutom nämnda aspekter är även IT-utveckling en del av verksamhetsutvecklingen inom Försäkringskassan. Bland annat påtalade ANSA-utredningen ett antal brister i styrningen av IT-verksamheten, däribland Riksförsäkringsverkets svaga genomslag som systemägare.

Mot denna bakgrund har Statskontoret valt att i detta kapitel lyfta fram frågorna om utvecklingen av gemensamma processer och ärendekoncentration, IT-verksamheten samt personalpolitiken. De olika områdena behandlas främst utifrån ett styrnings- och organisationsperspektiv.

6.1 Gemensamma processer i ärendehandläggningen – Ensa

6.1.1 Försäkringskassans insatser

Införandet av gemensamma processer – så kallade Ensa-processer – i handläggningen startade år 2003 inom ohälsoområdet. Det är inom detta område som genomförandet av gemensamma processer har kommit längst. En Ensa-process är kortfattat en översiktlig beskrivning av de olika arbetsmoment eller steg som en handläggare ska utföra för just den förmån som han eller hon arbetar med. Syftet med Ensa-processerna är att skapa enhetligare handläggning av socialförsäkringens förmåner. Under år 2005 var målet att alla län skulle arbeta enligt de nya gemensamma processerna senast december samma år.

Under år 2005 har arbetet med processerna utvidgats även till andra områden. Sju olika så kallade Ensa-processer är i stort sett införda i samtliga

⁷⁹ Prop. 2003/04:69.

län.⁸⁰ Det gäller förmånerna bostadsbidrag, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringsersättning, samordning samt vårdbidrag. Dessa sju förmånsslag täcker enligt produktionsdivisionens ledning i cirka 40 procent av den totala ärendevolymen.

Införandet av Ensa-processerna har styrts från huvudkontorets produktionsdivision. Förutom att tillsammans med vissa län utforma processerna har huvudkontoret satt upp mål för genomförandet, utsett en projektledare i varje län och ansvarat för nationell uppföljning av arbetet.

Införandet har gått till på så sätt att varje län har fått göra en nulägesbeskrivning, där länets handlägningsprocess kartlagts så som den såg ut innan de nya processerna genomförts. Därefter har länen gjort en jämförelse med de nya processer som huvudkontoret tagit fram för att identifiera luckor – eller gap – mellan befintliga processer och nya processer. En handlingsplan för förbättringar har sedan tagits fram av länen. Länen har själva ansvarat för utbildningar i de nya processerna. Som stöd för cheferna har en modell för resursberäkning av de olika aktiviteterna i processen tagits fram.

Uppföljning av genomförandet av Ensa-processerna

Huvudkontorets uppföljning av införandet har bestått av skriftliga rapporter från projektledarna, som har fått besvara ett antal frågor om huruvida införandet skett enligt handlingsplanen, vilka hinder som funnits, vilket stöd som behövs och vilken resursåtgång som krävts. Statskontoret har tagit del av projektledarnas uppföljningar från oktober år 2005. Av dem framgår att arbetet med införandet var i gång för flera processer, men att man kommit olika långt med olika förmåner. Som hinder för arbetet angavs att andra samtidigt förändringar skulle genomföras, som exempelvis införandet av ÄHS 2.0 samt den pågående omorganisationen. Andra hinder som uppgavs var brist på verktyg för att kunna följa upp hur arbetet med processerna fungerar.

Försäkringskassan genomförde i december 2004 en uppföljning av metoderna inom ohälsarbetet. I en sammanfattning av ett flertal rapporter som berör detta arbete uppmärksammades flera brister i genomförandet, som sammantaget ledde till slutsatsen att det verkade vara oklart för många handläggare hur de olika aktiviteterna skulle tillämpas i praktiken.⁸¹

⁸⁰ Försäkringskassans årsredovisning för år 2005.

⁸¹ Försäkringskassan, *Försäkringskassans metodundersökning 2004 – en sammanfattning av åtta studier* (Analyserar 2005:23).

Även Statskontoret har följt upp tillämpningen och genomförandet av gemensamma metoder inom ohälsarbetet. I en rapport, som gällde förhållandena under våren 2005, konstaterades att metoderna inte tillämpades fullt ut i hela landet. Vissa moment tillämpades dock i högre grad än andra. Orsakerna till att somliga moment var problematiska uppgavs vara stor ärendemängd, att momenten upplevdes som tidsödande samt att handläggare och chefer inte fullt ut tagit till sig hur verktygen skulle användas.⁸²

6.1.2 Handläggarnas uppfattning om Ensa-processerna

I de intervjuer som Statskontoret har genomfört uppger både chefer och handläggare i alla tre län att Ensa-processerna är på väg att genomföras eller just har införts och att processerna kan leda till ökad enhetlighet i sättet att arbeta. När Statskontoret har ställt frågan om huruvida Försäkringskassans nya organisation förändrar förutsättningarna för att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning har svaren ofta glidit in på området Ensa-processerna. De intervjuade verkar likställa Ensa-processerna med enhetlig rättstillämpning eller åtminstone uppfatta att dessa begrepp hör ihop.

Huvudintrycket bland handläggarna är att Ensa-processerna utgör ett bra stöd i arbetet och att det är positivt att det nu finns en gemensam struktur för hur man ska arbeta som handläggare. Mest utvecklad är Ensa-processen inom ohälsområdet, där genomförandet verkar ha kommit längst och där varje steg i processen har kopplats till olika tillämpningsstöd. En synpunkt som framkommit bland cheferna är bland annat att arbetet vid kontor på mindre orter, där de försäkrade och handläggarna kanske känner varandra, kan utföras på ett mer professionellt sätt genom att det finns gemensamma processer att arbeta efter. En handläggarsynpunkt är att det tar något längre tid att arbeta efter Ensa-processerna, men att kvaliteten i handläggningen ökar. Kartläggningen av Ensa-processerna har också synliggjort handläggarnas arbete för cheferna, säger vissa.

I den enkät som Statskontoret genomfört bland handläggare framkommer att 98 procent av alla handläggare har hört talas om någon Ensa-process (tabell 4 bilaga 3). Den Ensa-process som flest känner till är i storleksordning Ensa-processen för sjukpenning, SGI, samordning och rehabiliteringsersättning, föräldrapenning, bostadsbidrag, bostadstillägg och äldreomsorgsstöd samt vårdbidrag. Här spelar självklart handläggarnas arbetsområde in. Över hälften av handläggarna arbetar inom sjukförmåner.

⁸² Statskontoret, *Förnyad arbetslivsinriktad rehabilitering. Måluppfyllelse och effekter.* (2005:25).

En majoritet av samtliga handläggare (61 procent) uppger att de helt eller delvis arbetar enligt någon Ensa-process. Resterande cirka 40 procent gör av olika skäl inte det. Som framgår av tabell 10 är det vanligaste skälet att handläggarna uppger att det inte finns någon Ensa-process för de ärendeslag som de arbetar med. Andra skäl är att de inte vet om det finns någon sådan process. Det kan också bero på att handläggarna inte vet om de arbetar enligt Ensa-processen, att de faktiskt inte arbetar efter någon Ensa-process, trots att de vet att det finns en eller att de inte över huvud taget hört talas om någon Ensa-process.

Tabell 10. Handläggare som uppgett att de arbetar efter någon Ensa-process samt de som av olika skäl inte gör det. Antal och andel.

	Antal	Andel %
Arbetar helt eller delvis enligt Ensa-processen	328	60,7
Det finns ingen Ensa-process för mitt ärendeslag	129	23,9
Vet inte om det finns någon Ensa-process för mitt ärendeslag	33	6,1
Vet ej om jag arbetar enligt Ensa -processen	29	5,4
Arbetar inte enligt Ensa-processen	13	2,4
Ej hört talas om Ensa-processen	8	1,5
Total	540	100,0

Det är inte bara handläggare inom sjukförmåner som anser sig arbeta enligt Ensa-processerna. Av dem som arbetar med ett ärendeslag som berörs av en Ensa-process är det närmare 90 procent som uppger att de helt eller delvis arbetar enligt processen. Denna andel är ungefär lika stor, oavsett vilket arbetsområde handläggaren arbetar inom. Det finns heller inga skillnader i kön, anställningstid eller ålder bland dem som uppger att de helt eller delvis arbetar enligt Ensa-processerna. Däremot har vi noterat en viss skillnad mellan olika länsorganisationer. Andelen handläggare som uppger att de helt eller delvis arbetar enligt någon Ensa-process är högst i Halland (100 procent), Jönköping (96 procent) och Norrbotten (95 procent) och lägst i Gävleborg (76 procent), Kalmar (77 procent) och Kronoberg (78 procent).

Av de handläggare som uppger att de arbetar utifrån någon Ensa-process anger 60 procent att de i hög grad anser processen vara ett stöd i arbetet (värde 4 eller 5, tabell 7, bilaga 3). Endast 11 procent anger att den inte är något stöd (värde 1 eller 2). Ensa-processerna tycks således ha slagit igenom bland de handläggare som hittills är berörda av någon process och handläggarna anser också i hög grad att processerna utgör ett stöd i arbetet. De flesta har även fått utbildning och information om någon eller några Ensa-processer. Det är dock fortfarande närmare 40 procent av handläggarna som av olika skäl inte arbetar enligt processerna.

6.1.3 Slutsatser

Arbetet med att införa gemensamma processer i Försäkringskassans ärendehandläggning påbörjades innan organisationsförändringen trädde i kraft den 1 januari 2005. Under år 2005 har detta arbete fortsatt och utvidgats till flera områden. Det är ännu inte alla handläggare som arbetar efter Ensa-processerna, men av dem som gör det anser en majoritet att processerna utgör ett stöd i handläggningen. Även om tidigare uppföljningar visat på påtagliga brister i delar av genomförandet av gemensamma metoder inom ohälsarbetet, har handläggarna i vår enkät en positiv inställning till Ensa-processerna. De anser sig också arbeta åtminstone delvis enligt dem.

Det faktum att implementeringen startade redan innan organisationsförändringen gör det svårt att avgöra om de resultat som uppnåtts beror på den förändrade strukturen eller om samma resultat hade uppnåtts i alla fall. Enligt Statskontoret har implementeringsarbetet bedrivits med tydlighet från huvudkontorets sida under år 2005. Huvudkontoret förefaller ha tagit ett samlat grepp om verksamheten, där framtagande av processer, utbildningsfrågor och uppföljning har skett på likartat sätt för de olika processerna. Huvudkontoret har också styrt genomförandeprocessen på ett likartat sätt i alla län, även om länsorganisationerna har kommit olika långt. Så vitt Statskontoret kan bedöma tycks huvudkontoret därmed ha nyttjat de nya förutsättningarna för styrning som organisationsförändringen medfört. Visserligen fanns det redan innan organisationsförändringen en upparbetad samsyn mellan länen om behovet av gemensamma processer inom ohälsområdet, vilket naturligtvis har underlättat genomförandet även på andra områden. Men huvudkontoret har på ett tydligt sätt prioriterat att fullfölja detta arbete. Även om vi inte sett effekterna av arbetet ännu, så tycks det finnas förutsättningar för att på sikt uppnå en mer rättssäker handlägningsprocess.

6.2 Ärendekoncentration inom Försäkringskassan

Stor fokus har under år 2005 riktats mot att förkorta handläggningstiderna inom Försäkringskassan. En lösning som huvudkontoret tillämpat under året för att komma tillrätta med långa handläggningstider har varit att koncentrera handläggningen av vissa ärenden till en eller några få platser i landet. Omflyttning av verksamhet på detta sätt innebär dock relativt stora ingrepp i varje länsorganisation.

6.2.1 Förväntade effektivitetsvinster enligt ANSA och GEORG

I ANSA-utredningens slutbetänkande diskuterades olika för- och nackdelar med att koncentrera handläggningen av vissa typer av ärenden. Bland fördelarna nämndes högre kvalitet i besluten och bättre effektivitet genom att handläggarnas kompetens ökar när de kan ägna hela sin tid åt ett ärendeslag. Möjligheterna att diskutera svåra ärenden med insatta kollegor skulle också främja kvalitet och effektivitet. De främsta nackdelarna angavs vara att möjligheterna till personliga möten minskar och att svårigheter till kontroll på plats ökar. En annan nackdel som påpekades var att möjligheten till benchmarking mellan olika organisatoriska enheter i syfte att bedöma effektiviteten går förlorad då det inte längre finns något att jämföra verksamheten med.⁸³ Detta gäller då handläggningen koncentreras till ett ställe i hela landet.

Utredningen förespråkade dock koncentration utan att närmare gå in på vilka ärendeslag som skulle kunna komma i fråga. Man nöjde sig med att konstatera att en lämplig form av koncentration var att bygga upp kunskapscentra med specialistkompetens kring till exempel olika förmåner, verksamhetsprocesser eller kundgrupper.

I genomförandekommittén, GEORG, definierades ärendekoncentration som att en viss verksamhet samlas till en eller flera platser i landet. Detta borde enligt kommittén ske när Försäkringskassan därigenom kunde uppnå kvalitets- och effektivitetsvinster i ärendehandläggningen. Det påpekades att koncentration inte är detsamma som centralisering av arbetsuppgifter till huvudkontoret, utan i stället innebär nya möjligheter för utveckling av arbetstillfällen i olika delar av landet. Således är det en tydlig viljeinriktning i både ANSA- och GEORG-utredningarna att Försäkringskassan ska arbeta med koncentration av vissa verksamheter. Inom vilka områden eller i vilken omfattning lämnades dock öppet.

Motstånd mot ärendekoncentration i den gamla organisationen

Koncentration av viss ärendehandläggning har skett inom Försäkringskassan även innan bildandet av en sammanhållen myndighet. Exempelvis fanns redan innan organisationsförändringen koncentrerad handläggning av utlandsärenden och tandvårdsförsäkring för personer över 65 år. Ett kundcenter för kontakterna med landets arbetsgivare med anledning av arbetsgivarnas medfinansieringsansvar inom sjukförsäkringen öppnade även i december 2004. I den tidigare organisationen gav dock frågan om ärendekoncentration ofta upphov till kraftiga meningsskiljaktigheter mellan

⁸³ SOU 2003:106, s. 46.

Riksförsäkringsverket och de självständiga försäkringskassorna. Den rikskoncentration av arbetsskador, som föreslogs av en särskild utredning för ett par år sedan, gav exempelvis upphov till massivt motstånd från försäkringskassorna. Ett resultat av utredningen var att flera kassor tog initiativ till att koncentrera arbetsskadehandläggningen inom det egna länet.⁸⁴

6.2.2 Försäkringskassans arbete med ärendekoncentration

Under år 2005 har förutsättningarna för att styra produktionen inom Försäkringskassan förändrats på ett avgörande sätt. De formella hindren för att genomföra ärendekoncentration, som tidigare krävde samsyn mellan inblandade parter, finns inte längre. I dag kan huvudkontoret besluta om att koncentrera ärenden till de orter som av olika skäl anses lämpliga för ändamålet. Hittills är det dock få ärenden som, trots denna möjlighet, annat än tillfälligtvis har koncentrerats på riksnivå i den nya organisationen.⁸⁵

Med anledning av den så kallade Lokaliseringsutredningens arbete fick Försäkringskassan i uppdrag att omlokalisera delar av sin verksamhet till de tre orterna Östersund, Arvidsjaur och Gotland. Totalt innebär detta en omflyttning av 500 årsarbeten. Arbetet med omlokaliseringarna pågår för närvarande och har sammanfogats med Försäkringskassans arbete med ärendekoncentration. Långtgående planer och beslut finns för koncentration av flera ärendetyper, som kommer att genomföras successivt under år 2006 och år 2007. Det gäller handläggningen av statlig fordran, familjebidrag till värnpliktiga samt aktivitetsstöd, som ska flyttas till Östersund under år 2006 och 2007. Bilstödshanteringen ska etableras i Västervik senast den 1 januari 2007 och EU-vårdsärenden ska lokaliseras till Visby senast oktober 2006.⁸⁶ Till Östersund och Arvidsjaur kommer även funktionerna för administration och gemensam service att flyttas under år 2006. Inom avdelningen för gemensam service hanteras bland annat löner, fakturor, inköp och reseadministration för hela myndigheten. Från huvudkontorets sida uppges att omlokaliseringar hade skett även utan Lokaliseringsutredningens förslag, men inte nödvändigtvis till de orter som nu beslutades.

Tillfälliga överflyttningar av vissa ärenden som anhopats bör inte förväxlas med mer permanent ärendekoncentration, som alltså ännu inte har genomförts i någon större omfattning i den nya organisationen. Möjligheten till tillfällig överflyttning av ärendehandläggningen har däremot nyttjats i flera fall under år 2005. Överflyttning av ansvaret kan enligt

⁸⁴ Statskontoret 2002:26, s. 108 -110.

⁸⁵ För en översikt över vilka ärenden som i dag handläggs gemensamt för hela landet, se Försäkringskassans arbetsordning 74 §.

⁸⁶ Omlokalisering av vissa delar av Försäkringskassans verksamhet (Dnr 98849-2005).

Försäkringskassans arbetsordning ske på grund av arbetsbelastning, jävssituation eller annat skäl. Efter överläggning i Försäkringskassans styrelse beslutades exempelvis att koncentrationen av arbetsskador skulle ske på länsnivå. Därmed frångick man den tidigare utredningens förslag. Från styrelsehåll uppges att skälet till detta var att beslut i fråga om arbetsskador fattas av socialförsäkringsnämnderna, dvs. av förtroendevalda. Deras kännedom om lokala förhållanden ansågs särskilt viktig i denna typ av ärenden. Styrelsen menade att man riskerade att slå undan förtroendemannarollen om arbetsskadeärenden hade koncentrerats till riket. Efter det att beslutet fattades fick fem län i uppdrag att bygga upp var sin enhet för avverkning av gamla arbetsskadeärenden.

Förutom arbetsskadeärenden har möjligheten till tillfällig överflyttning av ärenden som blivit liggande nyttjats när det gäller tandvård för äldre, vars handläggningstider som trots koncentration till Försäkringskassan i Skåne ökat alltför mycket. Även viss ärendehandläggning av tillfällig föräldrapenning flyttades under årets första månad till en särskild avarbetningsgrupp i Stockholms län. Det berodde på att implementeringen av ÄHS 2.0 ledde till omfattande förseningar i handläggningen.

Från huvudkontorets sida uppges att det är viktigt att genomföra stora förändringar som exempelvis ärendekoncentration med försiktighet, så att förändringarna inte medför negativa konsekvenser för produktionsresultaten. Dessutom måste man beakta frågan om hur stor del av verksamheten som kan flyttas från länsorganisationerna utan att basen för den lokala servicen försvinner.

6.2.3 Slutsatser

Det är uppenbart att de styrningsmässiga förutsättningarna för att flytta ärenden över landet har förbättrats i och med bildandet av en sammanhållen myndighet. Det finns flera exempel på att Försäkringskassan genomfört tillfälliga överflyttningar mellan länen av ärenden med för lång handläggningstid. På så sätt har man kunnat undvika stora förseningar i verksamheten. Denna möjlighet till flexibilitet fanns inte i den tidigare organisationen. Enligt Statskontoret handlar den stora utmaningen på lång sikt dock inte bara om att agera reaktivt på uppkomna problem, utan om att pröva om mer bestående effektivitets- och kvalitetsvinster kan uppnås genom permanent överflyttning av ärenden. Resultaten av denna typ av koncentration är ännu för tidigt att utläsa. Frågan är därför angelägen att noga följa under det fortsatta förändringsarbetet.

6.3 Styrningen av IT-verksamheten

6.3.1 Tidigare problem med IT-verksamheten

Organisationsstrukturen försvårade styrningen av IT-verksamheten

Styrningen av IT-verksamheten inom den tidigare socialförsäkringsadministrationen var behäftad med ett antal grundläggande problem. ANSA-utredningen framhöll bl.a. att:

- Regeringens mål och intentioner med verksamhetsutveckling och IT-användning inte tillgodoseddes i önskvärd utsträckning.
- Riksförsäkringsverkets roll som systemägare med ansvar för socialförsäkringsadministrationens gemensamma och obligatoriska system, fick ett svagt genomslag vilket medförde osäkerhet samt bristande styrning och uppföljning i utvecklingsarbetet.
- Samråds- och samverkansstrukturen mellan försäkringskassorna och olika delar av Riksförsäkringsverket var komplex och ledde till en svag beslutskapacitet, administrativ tungroddhet och splittrad ansvarsfördelning. Förhållandena medförde effektivitetsproblem där förankring och behovsanalys skulle ske mot varje försäkringskassas olika uppfattningar om vilka krav som skulle tillgodoses.

En konsekvens av svårigheterna att styra IT-verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen var att IT-utvecklingsprojekten ofta drabbades av försenade eller uteblivna leveranser samt skenande kostnader. Detta i kombination med uppskrivade förväntningar bidrog till att försäkringskassorna tappade tron på dåvarande RFV Data och därför utvecklade egna IT-system vilket i sin tur medförde problem för systemförvaltningen och den samlade IT-verksamheten.⁸⁷

ANSA ansåg att grundorsaken till flertalet av problemen med IT-styrningen var den rådande verksamhets- och organisationsstrukturen samt en svag beställarkapacitet inom Riksförsäkringsverket.⁸⁸ Utredningen menade att en sammanhållen statlig myndighet skulle skapa väsentligt bättre förutsättningar för uppbyggnaden av en effektiv och anpassad IT-verksamhet. Vidare framhölls att beställarfunktionen i den nya myndigheten behövde förstärkas där beställare och utförare av IT behövde samverka bättre i gemensamma projekt med tydlig och enhetlig ledning.

⁸⁷ Dessa konsekvenser har beskrivits av Statskontoret i rapporten *Bättre styrning av socialförsäkringsadministrationen* (2002:26), sid. 104.

⁸⁸ Utredningen hänvisade till, och ställde sig bakom, de iakttagelser och den analys av problemen som Statskontoret hade gjort inom ramen för ett antal regeringsuppdrag om att följa IT-utvecklingen inom socialförsäkringsadministrationen under åren 1997-2002.

ANSA angav vidare ett antal riktlinjer för utformningen av den nya myndighetens IT-verksamhet, bl.a. att ansvaret för IT- och verksamhetsutveckling måste hållas samman och att den verksamhetsansvarige skulle vara entydig beställare av verksamhetsutveckling inklusive IT-stöd. Vidare framhölls att styrningen av IT skulle inordnas i verksamhetens ordinarie styrsystem med innebörden att IT-frågor inte skulle behandlas åtskilt från andra administrativa och verksamhetsmässiga frågor.⁸⁹

Statskontoret konstaterar att ANSA-utredningens beskrivning av den problembild som fanns avseende styrningen av IT-verksamheten i den gamla socialförsäkringsadministrationen, i stort bekräftas av de personer vi samtalat med inom Försäkringskassan.

6.3.2 Försäkringskassans insatser för att förbättra styrningen av IT-verksamhet

Uttalad ambition att tydliggöra ansvaret för IT-verksamheten och integrera IT-verksamheten med kärnverksamheten

Vår sammantagna bild är att år 2005 beträffande IT-verksamheten i huvudsak har handlat om att i grunden se över, planera och bygga upp verksamheten inför det förändringsarbete som ska ske under år 2006 och 2007. Arbetet har det första året präglats av att genom organisatoriska och styrningsmässiga förändringar bygga upp en ny styrningsstruktur för IT-verksamheten. Detta beskrivs också i Försäkringskassans förändringsplan:⁹⁰

För att skapa ett ökat värde av IT och för att åstadkomma ett utrymme för strategiska investeringar inom IT och verksamhetsutveckling, planeras en kraftfull fokusering på att förbättra och effektivisera styrningen av IT-verksamheten.

Jämfört med andra pågående processer, t.ex. fokuseringen på uppföljning av länsorganisationernas kärnverksamhet samt implementeringen av Ensa-processerna, har IT-utvecklingsfrågorna enligt Statskontorets uppfattning inte varit lika synliga under förändringsprocessens första år.

Statskontoret har uppfattat att det inom Försäkringskassan finns en uttalad ambition att i den nya organisationen på ett tydligare och mer ändamålsenligt sätt integrera IT-verksamheten med myndighetens övriga verksamhet. Översynen har därför i mångt och mycket syftat till att komma bort från den beställar-utförar liknande modell för IT-verksamheten som tidigare rådde inom socialförsäkringsadministrationen och som ledde till att

⁸⁹ ANSA, *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*, (SOU 2003:106), sid. 56-57.

⁹⁰ *Försäkringskassans förändringsplan*, Dnr 83686-2005.

utvecklingsverksamheten – som det har beskrivits – kom för långt bort från huvudverksamheten.

I såväl interna styrdokument som i våra samtal med företrädare för Försäkringskassan, framhålls att ”IT-lösningar” och ”IT-utveckling” utgör viktiga medel för att effektivisera verksamheten och för att uppnå myndighetens mål. IT-verksamheten utgör på så sätt en strategiskt mycket viktig del i förändringsprocessen. Samtidigt har Statskontoret uppfattat att man inom myndigheten betonar att IT-lösningar och IT-utveckling är just medel och inte mål i sig. IT-utveckling ska utgöra en integrerad del av all verksamhetsutveckling. Myndighetsledningens fokus ligger i första hand på förändringsarbetet men inte på ett sådant sätt att IT har placerats som det centrala i denna process.⁹¹ Detta manifesteras exempelvis genom att IT-verksamheten enligt inriktningsbeslutet från juni 2005 beskrivs som en stödverksamhet till huvudverksamheterna som i sin tur bedrivs inom produktions- och försäkringsdivisionerna.⁹²

Den tidigare beställar-utförar modellen hade, åtminstone i teorin, en fördel genom att den skapade klara roller och gränsdragningar och därmed en tydlig ansvarsfördelning avseende IT-verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen. Att i den nya organisationen på ett mer medvetet sätt integrera IT-verksamheten med huvudverksamheten, kan följaktligen också innebära en risk för att ansvaret för verksamheten blir otydligt. Att på samma gång skapa tydliga ansvarsförhållanden och se till att IT blir en naturlig del av all verksamhet, innebär en stor utmaning för Försäkringskassan. Vad har då myndigheten gjort under år 2005 för att åstadkomma detta?

Organisatoriska åtgärder under år 2005

Inom Försäkringskassan är det - i enlighet med arbetsordningen⁹³ - utvecklingsdivisionen som ansvarar för myndighetens verksamhets- och IT-utveckling. Detta innebär bl.a. att leverera IT-tjänster samt koordinera och följa upp verksamhetsutveckling med IT-inslag. Divisionen ansvarar också

⁹¹ I sammanhanget noterar Statskontoret att regeringen vid sidan av att i generella ordalag framhålla IT-verksamheten som viktig för Försäkringskassans verksamhet, inte närmare styr på vilket sätt denna verksamhet ska utformas eller användas inom myndigheten. Exempel på detta är det i regleringsbrevet inte finns några specifika mål eller särskilda uppdrag kring IT-verksamheten. Detta uppfattas som positivt av Försäkringskassan.

⁹² I sammanhanget konstaterar Statskontoret dock att utvecklingsdivisionen rent organisatoriskt ligger på ”samma nivå” som övriga två divisioner inom vilka huvudverksamheterna bedrivs.

⁹³ Försäkringskassans fick en ny arbetsordning som började gälla i januari 2006 (dnr. 71946/2005). I den nya arbetsordningen har beskrivningen av utvecklingsdivisionens verksamhet kortats ned drastiskt. Statskontoret har emellertid inte uppfattat att divisionens faktiska ansvarsområden förändrades i någon större utsträckning i och med detta.

för IT-arkitektur, modeller och verktyg inom sitt område. Arbetsordningen fastställer att divisionen ansvarar för budgetramarna för all verksamhetsutveckling med IT-inslag.

Som beskrivits i kapitel 3 har även utvecklingsdivisions verksamhet och organisation varit föremål för ändringar under år 2005. Ett relativt tidigt initiativ var att externt rekrytera en chef för den nya utvecklingsdivisionen. Denne påbörjade sin anställning i april 2005. Inriktningen på den organisatoriska översynen har varit att samla all IT-relaterad verksamhet och all personal under samma tak inom divisionen. Detta har inneburit att personal från produktions- och försäkringsdivisionerna har flyttas över till utvecklingsdivisionen. Detta gäller även de personer som tidigare funnits ute i de gamla försäkringskassorna och senare i länsorganisationerna.

Ytterligare en uttalad ambition i organiseringen av IT-verksamheten har varit att skapa en tydligare avgränsning mellan utveckling å den ena sidan och drift och underhåll å den andra. Statskontoret noterar att divisionen organisatoriskt har separerats i bl.a. en utvecklingsavdelning som ansvarar för leverans av utvecklingstjänster och en drift- och underhållsavdelning som ansvarar för att upprätthålla den service för IT-tjänsterna som åvilar divisionen. Statskontoret har uppfattat att divisionens organisation och gränsdragning gentemot myndighetens andra organisatoriska delar, ännu i mars 2006 är föremål för viss diskussion.⁹⁴

Försäkringskassan har framhållit att den organisatoriska översynen har inneburit att projektformen i framtiden bättre kommer att utnyttjas i utvecklingsprojekten och att beslutsprocessen för utvecklingsinsatserna har integrerats i verksamheten och planeringen på ett bättre sätt.⁹⁵ Exempel på åtgärder för att uppnå detta är att det inom utvecklingsdivisionen har skapats särskilda ”internkunderheter” gentemot produktions- respektive försäkringsdivisionen med vilka de senare diskuterar sina krav och behov avseende IT-lösningar. Ett annat exempel är att det inom divisionen skapats ett projektkontor med särskild kompetens att driva och stödja de utvecklingsprojekt som divisionen medverkar i.

Överhuvudtaget har Statskontoret uppfattat att det finns en uttalad ambition inom Försäkringskassan att bli bättre på att skapa gemensamma utvecklingsprojekt över divisionsgränserna där varje division bidrar med såväl behovsanalys som kompetens från sina respektive områden. Varje utvecklingsarbete ska – till skillnad från tidigare - bestå av ett projekt med ett utpekat projektägarskap och ett utpekat projektledaransvar. Som kontrast till detta kan nämnas utvecklingsarbetet med handläggarsstödet ÄHS 2.0 -

⁹⁴ För en översiktlig beskrivning av utvecklingsdivisionens hela organisation hänvisas till organisationsskissen i kapitel 3.

⁹⁵ Försäkringskassans redovisning av regeringsuppdraget om att rapportera förändringsarbetet (2006-02-08), sid. 5.

som i huvudsak skedde inom ramen för den tidigare organisationen - rymde över 10 olika delprojekt med flera olika projektansvariga.

En förutsättning för att kunna integrera IT-utvecklingsverksamheten med huvudverksamheterna är, vilket Försäkringskassan själv betonar, att de olika arbetsprocesserna i myndighetens verksamhet i sin tur är tydliggjorda och enhetliga i hela organisationen. Som vi konstaterat i avsnitt 6.1 har också myndigheten under år 2005 prioriterat att fortsätta arbetet med att utveckla och implementera Ensa-processerna.

Förutsättningarna att prioritera bland IT-utvecklingsprojekt

En annan aspekt i styrningen av IT-utvecklingsarbetet är att skapa förutsättningar för att kunna göra nödvändiga prioriteringar bland alla de utvecklingsprojekt som identifieras och efterfrågas. Försäkringskassan har för Statskontoret beskrivit att det här i mycket handlar om att åstadkomma en kulturförändring och ett omtänkande inom myndigheten som innebär att analysera var de begränsade utvecklingsresurserna gör mest nytta och sedan prioritera efter detta. Det finns inom myndigheten en uttalad ambition om att planering och prioritering av IT-utvecklingsprojekt ska göras i enlighet med de i förändringsplanen önskade effekterna som rör sänkt ohälsotal, snabb handläggning och bättre image. Avsikten är att ”en betydande del” av de resurser som ska investeras i IT-utveckling ska vara insatser som bidrar till dessa effekter.⁹⁶

För år 2006 har Försäkringskassans som en del av verksamhetsplaneringen bl.a. tagit fram en särskild utvecklingsplan som ska innehålla samtliga utvecklingsprojekt med IT-inslag. Utvecklingsdivisionen äger berednings- och uppföljningsprocessen av myndighetens samlade verksamhetsutveckling med IT-inslag och därmed arbetsprocessen för framtagande av denna plan. I arbetet med att ta fram utvecklingsplanen har emellertid respektive division och stab - inom ramen för de önskade effekterna i förändringsplanen - på utvecklingsdivisionens uppdrag ålagts att ta fram underlag för behovsanalys och prioriteringar av möjliga IT-utvecklingsprojekt. Underlagen har sedan under utvecklingsdivisionens ledning granskats och kvalitetssäkrats innan den slutliga prioriteringen och budgeteringen fastställs av myndighetens utvecklingsledning. Utvecklingsledningen utgörs av överdirektören som är ordförande, de tre divisionsdirektörerna samt två länsdirektörer. Vid sidan av att fatta beslut om prioriteringar och budget för myndighetens utvecklingsprojekt, har utvecklingsledningen också till uppgift att löpande följa pågående projekt.

⁹⁶ Ett exempel på viktig IT-relaterad utvecklingsinsats som inte ryms inom dessa insatser är migreringen från teknikplattformen BULL (se nedan).

En prioriterad fråga för Försäkringskassan de närmaste åren som innebär särskilda risker och osäkerheter, är den pågående tekniska migrering som innebär att lämna och byta ut den gamla teknikplattformen BULL. Det finns nu en långsiktig plan som innebär att detta till huvuddelen ska vara genomfört till år 2010. Systemmigreringen har i Försäkringskassans verksamhetsplan för år 2006 pekats ut som ett av sex särskilt angelägna utvecklingsområden. Detta är en stor och grundläggande utmaning för myndigheten de kommande åren som bör följas närmare i Statskontorets fortsatta granskningsarbete av Försäkringskassans förändringsprocess.

Implementeringen av det nya handläggarsstödet ÄHS 2.0

I september 2005 genomfördes implementeringen av den nya versionen av handläggarsstödet (ÄHS 2.0) med stora inkörningsproblem som följd. I synnerhet drabbades handläggningen av ärenden om tillfällig föräldrapenning av förseningar och ökade handläggningstider.⁹⁷ Statskontoret har uppfattat att de driftsstörningar som uppstod i handläggarsstödet skapade en stor frustration hos berörda handläggare. Att det i handläggningen finns ett stort beroende av ett fungerande handläggarsstöd bekräftas av Statskontoret enkät (se bilaga 2), som visar att en mycket stor andel (83 procent) av handläggarna helt eller delvis använder sig av ÄHS i sitt arbete. Drygt 60 procent av dessa svarar att ÄHS i hög grad (värde 4 eller 5) är ett stöd i arbetet.

Från Försäkringskassans sida har man framhållit att ÄHS 2.0 var ett utvecklingsprojekt som man ”ärvt” från tiden före organisationsförändringen, och att ett sådant arbete skulle ha bedrivits på ett annat sätt idag med de nya organisatoriska och styrningsmässiga förutsättningar som gäller. Så har myndigheten exempelvis pekat på att utvecklingsarbetet borde ha bedrivits som ett sammanhållande projekt (och inte i form av mer än tio delprojekt). Inte desto mindre kan kritik riktas mot Försäkringskassan för vissa brister i samband med själva implementeringen av det nya handläggarsstödet. Så framkommer i några av våra intervjuer uppfattningar om att det vid genomförandet brast i kommunikationen med, och utbildningen av, handläggarna. Statskontoret har i dessa avseenden uppfattat en viss självkritik från myndighetens ledning.

⁹⁷ En av åtgärderna för att komma tillrätta med eftersläpningen av handläggningen, var att flytta över ärenden från tungt belastade länsorganisationer till en särskild ”avarbetningsgrupp” med handläggare från länsorganisationen i Stockholms län. Statskontoret konstaterar i sammanhanget att detta sannolikt inte hade varit möjligt på samma sätt i den tidigare organisationen med självständiga försäkringskassor.

6.3.3 Slutsatser

Statskontoret anser att förutsättningarna att styra Försäkringskassans IT-verksamhet har förbättrats till följd av den nya organisationen genom att det nu ges större möjlighet att åstadkomma en gemensam och enhetlig styrnings- och organisationsstruktur för denna verksamhet. Detta innebär bl.a. ökade möjligheter att på ett mer ändamålsenligt sätt integrera IT-lösningar i huvudverksamheterna.

Statskontoret har uppfattat att år 2005 i huvudsak har handlat om att i grunden se över, planera och bygga upp en ny styrningsstruktur för IT-verksamheten inom Försäkringskassan. Statskontoret bedömer att myndigheten under året har vidtagit ett antal organisatoriska och styrningsmässiga åtgärder som innebär att styrningen av IT-verksamheten på ett bättre sätt inordnas i myndighetens ordinarie styrssystem. Tillämpningen och resultatet av dessa organisatoriska och styrningsmässiga åtgärder bör följas noggrant i den fortsatta förändringsprocessen.

6.4 Styrningen av personalpolitiken

6.4.1 Målen med personalpolitiken

Regeringen har under de senaste åren, genom uppdrag till Försäkringskassan och i budgetpropositioner, tydligt betonat vikten av en sammanhållen och god personalpolitik inom myndigheten. Nu när organisationsförändringen trätt i kraft finns förväntningar från regeringens sida på att detta ska kunna uppnås. Regeringens mål är att ”myndigheten ska ha en god personalpolitik, i vilket bland annat ligger att utforma en sammanhållen personalpolitik som medför en jämn och hög kompetens i hela organisationen.”⁹⁸ Regeringen har inte gjort någon närmare precisering av målet. I detta avsnitt undersöks om förutsättningarna för att styra personalpolitiken har förändrats under år 2005 till följd av bildandet av en sammanhållen myndighet.

Försäkringskassans mål för medarbetarna har i styrkortet för år 2005 varit att minska sjukfrånvaron från 6,2 procent vid utgången av 2004 till 4,5 procent vid utgången av år 2007. Under år 2005 minskade sjukfrånvaron till 5,2 procent, vilket således var ett steg i rätt riktning. Ett annat mål i styrkortet är att nöjdmedarbetarindex ska uppgå till lägst 70 vid utgången av år 2007, från att ha varit 67 år 2004. Nöjdmedarbetarindex är ett mått på medarbetarnas nöjdhet med sin arbetssituation. Måttet skapas genom en

⁹⁸ Regeringens uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan (Dnr S2004/9432/SF).

årlig undersökning bland Försäkringskassans medarbetare. Målet om nöjdmedarbetarindex visade ett negativt resultat under år 2005, då nivån sjönk till 63.⁹⁹ Ytterligare ett mål som infördes i styrkortet under året var att ingen chef skulle ansvara för fler än 25 medarbetare. Målet nåddes inte – i december hade 75 procent av cheferna högst 25 medarbetare.

Angående Försäkringskassans övergripande mål för personalpolitiken – att Försäkringskassan ska vara en av landets mest utvecklande arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro – framkommer i våra intervjuer med huvudkontoret en viss tveksamhet om huruvida detta mål är möjligt att uppnå. Målet, som från början utformades i arbetet med GEORG är mer av en vision än ett mål, som dessutom är svårt att mäta. I stället har huvudkontorets fokus riktats mot de mål som är formulerade i styrkortet.

6.4.2 Försäkringskassans insatser för att uppnå en gemensam personalpolitik

Statskontoret kan konstatera att förutsättningarna för att styra personalpolitiken har förändrats under året. Innan organisationsförändringen hade Riksförsäkringsverket inga formella möjligheter att styra över personalfrågorna i de 21 Försäkringskassorna. I praktiken fanns det två arbetsgivarverk – Arbetsgivarverket som tillsammans med Riksförsäkringsverket och Försäkringskassaförbundet som tillsammans med Försäkringskassorna, skulle agera arbetsgivarparter i personalfrågor. Varje försäkringskassa ansvarade själv för utformningen personalpolitiken. Liksom Riksförsäkringsverket hade varje län egna personalfunktioner, egna kollektivavtal, egna policys i exempelvis löne-, personal-, och friskvårdsfrågor. Länen svarade också själva för alla nyrekryteringar och strategier kring det. Detta fick till följd att verksamheten spretade utan att Riksförsäkringsverket kunde ta kontroll över frågorna. Det finns fortfarande stora variationer mellan länens personalpolitik, men det är ändå tydligt att organisationsförändringen har fört med sig större formella befogenheter att styra personalpolitiken.

Huvudkontorets roll är att fungera som koncernledning. När det gäller personalpolitiken medför det ett ansvar för att hålla ihop personalfunktionen i hela myndigheten. Huvudkontoret har under år 2005 fått ägna kraft åt att skapa sig en bild av hur personalfrågorna har varit utformade i länen i den tidigare organisationen och att dra upp riktlinjer för utformningen av en gemensam personalpolitik. Det innebär att Försäkringskassan på detta område, liksom på flera andra områden av förändringsarbetet, står inför en genomförandefas av flera insatser. Det finns dock vissa prioriterade insatser som redan är införda.

⁹⁹ Försäkringskassans årsredovisning för år 2005.

I enlighet med vad som påpekades i ANSA-utredningen har personalstaben vid huvudkontoret satsat på att utforma enhetliga lokala kollektivavtal under år 2005. Genom det arbetet har antalet avtal enligt uppgift minskat från cirka 200 till 8 avtal. En annan fråga som huvudkontoret drivit igenom är en beskrivning av olika kompetensområden, dvs. beskrivningar av vilka arbetsinsatser som ska genomföras för olika förmåner. Däremot har man ännu inte kunnat formulera gemensamma yrkesroller och befattningsbenämningar – en fråga som är starkt knuten till medarbetarnas löneutveckling och som därigenom inrymmer stora spänningar mellan olika personalgrupper. Personalstaben vid huvudkontoret har även tagit fram olika myndighetsgemensamma policydokument samt handlingsplaner för exempelvis arbetsmiljö och löner. Ansvaret för att implementera dessa ligger på länsorganisationerna. Någon särskild uppföljning av länens genomförande av dessa riktlinjer görs inte från huvudkontorets sida, men medarbetarna följs upp genom den årliga medarbetarundersökningen. Ytterligare en insats som har genomförts under år 2005 är löneadministrationen, som nu samlats i en gemensam serviceorganisation – avdelningen för gemensam service.

Vissa större frågor som ska genomföras under år 2006 är inrättandet av tre regionala kompetenscentra (KC), som ska placeras i Sundsvall, Stockholm och Göteborg. Dessa tre enheter ingår i det gemensamma Kompetensforum, som är Försäkringskassans samlade organisation för kompetensutvecklingsinsatser. Tre utbildningsinsatser är planerade. Det gäller informationsutbildning för de personer som ska arbeta med att motverka fusk inom Försäkringskassan, en ledarförsörjningsutbildning för blivande chefer samt en försäkringsutbildning. Skillnaden mot tidigare insatser är att dessa utbildningar ska styras centralt. Innan Kompetensforum har kommit igång har huvudkontorets signal till länsorganisationerna varit att de själva ska ombesörja den utbildning som behövs. Således har utbildningsansvaret i huvudsak legat på länsnivå även under år 2005, med alla de variationer i utbildningsinsatser som funnits i den tidigare organisationen med självständiga försäkringskassor.

En annan insats som ska genomföras under år 2006 är att skapa enhetlighet i organisationen av personalfunktionen på länen. I en konsultrapport från december 2005, beställd av Försäkringskassan, uppges att det i Försäkringskassans verksamhet i dag inte finns ett gemensamt synsätt på personalorganisationens roll och på vilket sätt den ska bidra till verksamheten, att kompetens i personalfrågor finns hos enskilda individer snarare än i organisationen och att kompetensnivån hos personer med samma slags roller varierar mellan olika län, huvudkontoret och IT-verksamheten.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Försäkringskassan, *Nulägesbild av Försäkringskassans HR-organisation*. Framtagen av Accenture 2005-12-19.

Huvuddragen i den omorganisation av personalfunktionen som nu är förestående är att det bara ska finnas en personalchef i varje länsorganisation, med undantag för de större länen som kan ha något fler personalanställda. En gemensam helpdesk (HR Direkt) ska också införas, som ska ge service i personalfrågor till samtliga länsorganisationer. Avsikten är att länsens personalfunktion i framtiden organisatoriskt ska tillhöra länsorganisationen, medan funktionen med helpdesk kommer att styras från huvudkontoret med personaldirektören som chef.

Bättre styrning men långt kvar till enhetlighet och samsyn

Statskontoret konstaterar att de förändringar i personalpolitiken som hittills har genomförts och de som ligger nära förestående i den nya myndigheten inte hade kunnat drivas igenom i den gamla myndighetsstrukturen, där Riksförsäkringsverket saknade mandat att styra över personalfrågorna. Ansvaret låg helt och hållet på de enskilda Försäkringskassorna. Sådillvida har organisationsförändringen gjort en avgörande skillnad. Det är dock ännu för tidigt att dra några långgående slutsatser om resultaten, eftersom mycket återstår att göra för att uppnå en sammanhållen personalpolitik. En viktig fråga som orsakat spänningar mellan olika personalgrupper inom myndigheten, är exempelvis att göra chefernas och handläggarnas befattningsbenämningar mer enhetliga. En annan gäller lönepolitiken och utmaningen att både bevara den kompetens och erfarenhet som finns inom myndigheten och säkerställa att nyrekryteringar av framför allt akademiker genomförs.

Bilaga 1



Regeringsbeslut 4

2005-06-02 S2005/4671/SF

Socialdepartementet

Till avd.....	U
Kontakt med.....	
Beslut.....	GD
Datum.....	22/ - 05
Sign.....	Sen

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2005-06- 2 2
Dnr. 2005/298-5

Uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete

Ärendet

Regeringen beslutade i december 2002 att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en översyn av socialförsäkringsadministrationen. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande, Försäkringskassan – Den nya myndigheten (SOU 2003:106), till regeringen i november 2003. I december 2003 tillkallade regeringen en särskild utredare att förbereda bildandet av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet till den 1 januari 2005 (dir. 2003:170). Utredningen lämnade sitt betänkande Försäkringskassan (SOU 2004:127) till regeringen den 16 december 2004.

Riksdagen godkände i mars 2004 att de allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket skulle avvecklas den 31 december 2004 och att en ny sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringens administration skulle inrättas den 1 januari 2005.

Ännu återstår dock en mängd förändringsinsatser innan regeringens mål med inrättandet av myndigheten kan anses uppfyllda. Regeringen har därför uppdragit åt Försäkringskassan (S2004/9432/SF) att senast den 3 juni 2005 återkomma till regeringen med en plan över hur det fortsatta förändringsarbetet skall utformas. Planen skall ha sin utgångspunkt i regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen och beskriva hur dessa skall uppnås med tydliga åtaganden för de första tre åren. Dessa åtaganden skall vara kvantifierade och mätbara.

Den nya myndigheten har goda förutsättningar att kunna utveckla verksamheten så att regeringens mål uppnås. Detta gäller särskilt kopplingen mellan verksamheten och IT.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@social.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefax
08-723 11 91

Den nya organisationen ger myndigheten möjlighet att med hjälp av bl.a. ändamålsenliga IT-lösningar lösa de brister i rättssäkerhet och lika-behandling som tidigare uppmärksammats. Ändamålsenliga IT-lösningar är också en viktig del i arbetet med att förbättra personalens arbetsmiljö och öka effektiviteten i myndigheten. Regeringen vill därför framhålla betydelsen av förbättringar i myndighetens IT-verksamhet för att regeringens mål skall kunna uppnås.

Regeringen avser att nära följa förändringsarbetet. Som ett led i detta kommer avstämning med Försäkringskassan att ske regelbundet. Samlade avstämningar kommer att ske i anslutning till de rapporteringstidpunkter som fastställts, dvs. den 3 juni 2005, 28 februari och 6 augusti 2006 samt den 28 februari och 10 augusti 2007. Försäkringskassan skall lämna en slutrapport till regeringen senast den 29 februari 2008.

Beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete.

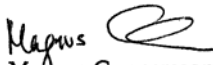
Statskontoret skall bedöma hur väl förändringsarbetet uppfyller regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen och de intentioner som preciseras i den plan som Försäkringskassan skall lämna regeringen senast den 3 juni 2005. Av central betydelse är vilka konkreta förändringsinsatser som initieras inom olika områden, hur dessa styrs och samordnas samt vilka resultat som uppnås.

Statskontoret skall göra en årlig uppföljning av förändringsarbetet och redovisa en delrapport senast den 31 mars 2006 och ytterligare en delrapport den 31 mars 2007. En slutrapport skall lämnas till regeringen senast den 31 mars 2008.

Arbetet skall ske i nära samråd med Regeringskansliet.

På regeringens vägnar


Berit Andnör


Magnus Gunnarsson

Kopia till
Fi/BA
Fi/F
Försäkringskassan

Bilaga 2

Förteckning över intervjuade personer

Försäkringskassan

Almström, Helena, huvudkontoret.
Andersson, Lars, länsdirektör.
Arvidsson, Lars, huvudkontoret.
Björnemalm, Maud, ordförande i försäkringsdelegation.
de Pourbaix-Lundin, Marietta, ordförande i försäkringsdelegation.
Efraimsson, Inger, ordförande i Försäkringskassans styrelse.
Ejderbrant-Nilsson, Gunlög, ordförande i socialförsäkringsnämnd.
Högås, Carl Göran, huvudkontoret.
Isaksson, Maivor, huvudkontoret.
Johansson, Gunnar, huvudkontoret.
Kruse, Kjell-Arne, ordförande i socialförsäkringsnämnd.
Lender, Adriana, överdirektör.
Malmborg, Curt, generaldirektör.
Meldahl, Henrik, länsdirektör.
Nilsson, Ingemar, ordförande i försäkringsdelegation.
Olander, Ronny, ledamot i Försäkringskassans styrelse.
Orustfjord, Stig, huvudkontoret.
Palm, Yvonne, huvudkontoret.
Pettersson, Gunnar, tillförordnad länsdirektör.
Strömbäck, Mikael, huvudkontoret.
Söderlund, Alf, ordförande i socialförsäkringsnämnd.

Totalt tolv handläggare och sex chefer inom sex kontor i Stockholms, Västernorrlands och Örebro län.

Regeringskansliet

Bengtsson, Staffan, Regeringskansliet (statssekreterare).
Brasch, Magdalena, Regeringskansliet.
Jenryd, Marianne, Regeringskansliet.
Lindroth, Beryl, Regeringskansliet.
Philipson, Inger, Regeringskansliet.
Reinholdsson, Kristina, Regeringskansliet.
Rindeborn, Maria, Regeringskansliet.
Wollberg, Peter, Regeringskansliet.
Åsell, Mikael, Regeringskansliet.

Bilaga 3

Bortfallsanalys av enkätundersökningen till Försäkringskassan

Enkäten bestod av 29 frågor som handlade om mål och resultat, Försäkringskassans förändringsarbete samt gemensamma processer i handläggningen (de så kallade Ensa-processerna). Frågorna om gemensamma processer ställdes bara till handläggarna.

Enligt Försäkringskassans årsredovisning för år 2005 finns det totalt 15 904 anställda inom myndigheten. Av dessa arbetar drygt 11 000 personer som handläggare eller utredare och cirka 400 som första linjens chefer.¹⁰¹

För att få en god statistisk säkerhet lät vi samtliga första linjens chefer ingå i urvalet, totalt 418 stycken. När det gäller handläggare gjordes först ett slumpmässigt urval på riksnivå, som omfattade 800 respondenter. För att sedan kunna jämföra olika län mot varandra på en rimlig statistisk nivå, kompletterade vi urvalet på länsnivå med ett visst antal handläggare beroende på länets storlek i förhållande till totalt antal handläggare. Totalt kompletterades därmed handläggarurvalet med ytterligare 865 personer, vilket innebär ett bruttourval på 1666 handläggare och 418 chefer, totalt 2084 personer.

I tabell 1 beskrivs hur svarsfrekvens och bortfall fördelar sig på de två målgrupperna. Svarsfrekvensen var något högre för chefer än för handläggare.

Tabell 1. Bortfall och svarsfrekvens bland handläggare och chefer.

	Handläggare	Chefer	Totalt
Fullständiga svar	1189	344	1533
Ofullständigt svar	2	1	3
Ej kontaktbara	65	1	66
Ej svarat	410	72	482
Urval	1666	418	2084
Svarsfrekvens	74 %	82 %	76 %

Med handläggare eller utredare avses anställda som i Försäkringskassans system för befattningskoder tillhör ett lokalkontor, inte är kodade som chefer samt arbetar inom något av följande verksamhetsområden: Åtgärder

¹⁰¹ Uppgifterna är hämtade ur Försäkringskassans ekonomisystem, ur vilket urvalet drogs.

mot ohälsa, ersättning vid ålderdom, ekonomiskt stöd till barnfamiljer, ersättning vid handikapp, ersättning vid arbetsförmåga, annan utbetalning, övriga inom försäkring samt kundtjänst (dock ej telefonkundtjänst).

Administrativ personal, försäkringsläkare samt försäkringstandläkare ingår inte i urvalet. Efter rensning av individer som felaktigt kommit med i undersökningen återstod 324 chefer och 1136 handläggare.

Som framgår av tabell 2 och 3 finns det inga systematiska skillnader i bortfall för variablerna kön, ålder, anställningsår eller län.

Tabell 2. Svarsfrekvens och medelvärden på bakgrundsvariabler för handläggare.

Handläggare	Svarsurval	Brttourval	Ursprungfil
Andel kvinnor	84,8%	85,5%	85,8%
Andel män	15,2%	14,5%	14,2%
Medelålder	48,2	47,9	47,3
Anställningsår	19,3	19,0	18,6

Tabell 3. Urval och svarsfrekvenser per län för handläggare.

Län	Antal svarande	Urval	Totalt antal
FK Blekinge län	51	70	184
FK Dalarnas län	52	70	324
FK Gotlands län	48	70	145
FK Gävleborgs län	47	70	397
FK Hallands län	49	70	303
FK Jämtlands län	54	70	211
FK Jönköpings län	46	70	354
FK Kalmar län	52	70	251
FK Kronobergs län	54	70	208
FK Norrbottens län	45	70	413
FK Skåne län	73	101	1445
FK Stockholms län	120	186	2322
FK Södermanlands län	51	70	304
FK Uppsala län	46	70	276
FK Värmlands län	58	70	334
FK Västerbottens län	50	70	371
FK Västernorrlands län	50	70	311
FK Västmanlands län	52	70	296
FK Västra Götalands län	86	118	1790
FK Örebro län	51	70	249
FK Östergötlands län	56	70	525
Totalt	1 533	1 665	11 013

Enkät svar för chefer och handläggare inom Försäkringskassan.

Nedan redovisas svaren på samtliga frågor i enkäten.

1. Vilken är din befattning?

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Chef i första linjen	324	100,0		
Handläggare eller utredare			514	94,7
Annan befattning			29	5,3
Total	324	100,0	543	100,0

2. Vilket eller vilka är dina huvudsakliga arbetsområden (flera alternativ är möjliga)?

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Barn/familj	103	32,0	139	25,6
Funktionshinder	31	9,6	45	8,3
Sjukförmåner	171	53,1	322	59,4
Pension	53	16,5	61	11,3
Gemensamt, exempelvis SGI	21	6,5	52	9,6
Annat ¹	47	14,6	55	10,1
Total	322	100,0	542	100,0
Bortfall	2	0,6	1	0,2
Total	324		543	

¹De som svarat "annat" kunde specificera sina svar. Svar som angetts av fler än en individ presenteras i tabellen nedan.

Huvudsakliga arbetsområden, specificeringar av kategorin "annat" i fråga 2.

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal		Antal	
Administration	4			
Tandvård	3		7	
EU-handläggning	2		2	
Kundtjänst	27		19	
Fusk	6		2	
Aktivitetsstöd			2	
Övrigt "Annat"	5		23	
Total "Annat"	47		55	

3. Uppskatta hur stor del av din normala arbetsvecka som du ägnar åt att handlägga ärenden?

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
50 procent eller mer			487	90,0
Mindre än 50 procent	321	100,0	54	10,0
Total	321	100,0	541	100,0
Bortfall	3	0,9	2	0,4
Total	324		543	

ENDAST HANDLÄGGARE SVARAR PÅ FRÅGA 4-13.

4. Har du hört talas om någon Ensa-process?

	Antal	Andel %
Ja	533	98,5
Nej	8	1,5
Total	541	100,0
Bortfall	2	0,4
Total	543	

5. Vet du om det finns någon Ensa-process för de ärendeslag som du arbetar med?

Besvaras av dem som angett att de har hört talas om någon Ensa-process.

	Antal	Andel %
Ensa-processen för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd	39	7,4
Ensa-processen för bostadsbidrag	58	11,1
Ensa-processen för föräldrapenning	76	14,5
Ensa-processen för rehabiliteringsersättning	109	20,8
Ensa-processen för samordning	132	25,2
Ensa-processen för SGI	136	26,0
Ensa-processen för sjukpenning	218	41,6
Ensa-processen för vårdbidrag	39	7,4
Nej, det finns ingen Ensa-process för de ärendeslag som jag arbetar med	129	24,6
Vet ej	33	6,3
Total ¹	524	
Bortfall	11	2,1
Total	535	

¹Totala andelen överstiger 100 procent på grund av att flera svarsalternativ är möjliga.

6. Anser du att du arbetar på det sätt som beskrivs i Ensa-processerna?

Besvaras av dem som angett att de har hört talas om någon Ensa-process samt att det finns någon Ensa-process för de ärendeslag de arbetar med.

	Antal	Andel %
Ja	196	53,0
Delvis	132	35,7
Nej	13	3,5
Vet ej	29	7,8
Total	370	100,0
Bortfall	3	0,8
Total	373	

- 7. Anser du att Ensa-processerna är ett stöd i ditt arbete?**
 Besvaras av dem som angett att de har hört talas om någon Ensa-process, att det finns någon Ensa-process för de ärendeslag de arbetar med samt att de helt eller delvis arbetar enligt Ensa-processerna.

	Antal	Andel %
1 =Inte alls	16	5,0
2	19	5,9
3	77	23,8
4	112	34,7
5 =Ja, absolut	84	26,0
Vet ej	15	4,6
Total	323	100,0
Bortfall	8	2,4
Total	331	

- 8. Har du under de senaste sex månaderna fått information om någon eller några av Ensa-processerna?**
 Besvaras av dem som angett att de hört talas om någon Ensa-process samt att det finns någon Ensa-process för de ärendeslag de arbetar med.

	Antal	Andel %
Ja	335	92,3
Nej	25	6,9
Vet ej	3	0,8
Total	363	100,0
Bortfall	10	2,7
Total	373	

- 9. Har du deltagit i någon utbildning om någon eller några av Ensa-processerna?**
 Besvaras av dem som angett att de hört talas om någon Ensa-process samt att det finns någon Ensa-process för de ärendeslag de arbetar med.

	Antal	Andel %
Ja	277	76,3
Nej	82	22,6
Vet ej	4	1,1
Total	363	100,0
Bortfall	10	2,7
Total	373	

10. Om du inte arbetar efter någon eller några av Ensa-processerna, varför gör du inte det? (flera alternativ är möjliga)

Besvaras av dem som angett att de hört talas om någon Ensa-process och vet om någon Ensa-process för deras ärendeslag, men inte anser att de arbetar på det sätt som beskrivs i processerna.

	Antal	Andel %
Tidsbrist	3	23,1
Ensa-processen ger inte det stöd jag behöver i mitt arbete	3	23,1
Saknar kunskaper om hur Ensa-processen ska tillämpas	1	7,7
Det är inte prioriterat vid mitt kontor	2	15,4
Annat ¹	7	53,8
Total ²	13	

¹De som svarade "annat" kunde specificera sina svar och det vanligaste svaret var att ensa inte är infört ännu eller att det är på gång att införas.

²Totala andelen överstiger 100 procent på grund av att flera svarsalternativ är möjliga.

11. Använder du dig av ÄHS?

	Antal	Andel %
Ja	317	59,5
Delvis	123	23,1
Nej	93	17,4
Total	533	100,0
Bortfall	10	1,8
Total	543	

12. Anser du att ÄHS är ett stöd i ditt arbete?

Besvaras av dem som angett att de helt eller delvis använder sig av ÄHS.

	Antal	Andel %
1, Inte alls	15	3,4
2	46	10,5
3	106	24,1
4	112	25,5
5, Ja, absolut	157	35,7
Vet ej	4	0,9
Total	440	100,0
Bortfall	10	2,2
Total	450	

13. Gäller något eller några av följande mål för ditt arbete år 2005 (flera alternativ är möjliga)?

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Självbetjäningstjänster ska till minst "x" procent användas vid anmälan av tillfällig föräldrapenning.	95	30,4	76	14,6
Elektronisk underskrift ska användas av minst "x" procent vid begäran om föräldrapenning och av minst "x" procent vid begäran om tillfällig föräldrapenning.	97	31,0	70	13,5
Samtal till telefonkundtjänst ska till minst "x" procent besvaras inom två minuter.	48	15,3	50	9,6
Medborgarnas uppfattning om Försäkringskassan skall bli mer positiv jämfört med 2004.	274	87,5	293	56,5
Minst "x" procent av ärendena ska ha tillräckligt beslutsunderlag.	273	87,2	259	49,9
Antalet nettodagar ska understiga ett visst antal dagar.	136	43,5	125	24,1
Ohälsotalet ska högst vara "x" dagar.	137	43,8	191	36,8
Antalet sjukfall längre än 2 år ska understiga "x" per tusen försäkrade (avser månadsvärde).	127	40,6	152	29,3
Första utbetalningen av sjukpenning ska ske inom 30 dagar fr.o.m. ankomstdag för begäran om ersättning. "X" procent av ärendena ska klara den nivån.	105	33,5	134	25,8
Första utbetalningen av tillfällig föräldrapenning ska ske inom 30 dagar fr.o.m. ankomstdag för begäran om ersättning. "X" procent av ärendena ska klara den nivån.	78	24,9	62	11,9
Genomströmningstiden för SFN-förmåner får vara högst 180 dagar. "X" procent av ärendena ska klara den nivån.	134	42,8	171	32,9
Skillnaden mellan snittet för de tre län med de längsta och snittet för de tre län med de kortaste genomströmningstiderna ska minska för sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och SFN-förmåner.	93	29,7	51	9,8
Stycktiden för tillfällig föräldrapenning ska vara högst "x" minuter.	77	24,6	49	9,4
Inget av dessa mål gäller för mitt arbete	7	2,2	57	11,0
Vet ej	0	0	13	2,5
Total ¹	313		519	
Bortfall	11	3,4	24	4,4
Total	324		543	

¹Totala andelen överstiger 100 procent på grund av att flera svarsalternativ är möjliga.

- 14. Gäller något eller några av följande mål för ditt arbete år 2005 (flera alternativ är möjliga)?**
Besvaras endast av chefer.

	CHEFER	
	Antal	Andel %
Resursprioriteringsmodellen används vid samtliga beslut om effektivisering.	67	21,7
Totalindex nöjd medarbetare ska lägst vara en viss nivå.	295	95,5
Personalens sjukfrånvaro ska inte överstiga "x" procent.	297	96,1
Minst "x" procent av medarbetarna ska vara långtidsfriska.	268	86,7
Max 25 medarbetare per chef.	261	84,5
Alla medarbetare skall känna till och arbeta enligt förändringsplanen.	252	81,6
Inget av dessa mål gäller för mitt arbete.	1	0,3
Vet inte	0	0
Total ¹	309	
Bortfall	15	4,6
Total	324	

¹Totala andelen överstiger 100 procent på grund av att flera svarsalternativ är möjliga.

- 15. Utöver de mål som nu angetts, finns det andra mål eller mått som gäller för ditt arbete år 2005?**

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Ja	227	73,2	321	62,1
Nej	66	21,3	74	14,3
Vet ej	17	5,5	122	23,6
Total	310	100,0	517	100,0
Bortfall	14	4,3	26	4,8
Total	324		543	

- 16. Vilka är dessa andra mål eller mått? (Flera alternativ är möjliga).**
 Besvaras av dem som angett att det finns andra mål eller mått för deras arbete år 2005.

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Andra nationella mål eller mått som inte ingår i styrkortet	48	21,1	56	17,6
Andra mål eller mått för länet	139	61,2	137	42,9
Andra mål eller mått för arbetsgruppen eller försäkringskontoret	138	60,8	137	42,9
Andra individuella mål eller mått	108	47,6	121	37,9
Vet ej	1	0,4	10	3,1
Total ¹	227		319	
Bortfall	14	5,8	28	8,1
Total	241		347	

¹Totala andelen överstiger 100 procent på grund av att flera svarsalternativ är möjliga.

17. Varifrån får du information om viktiga förändringar, prioriteringar och mål i verksamheter? Rangordna från 1 till 3, där 1 anger den viktigaste informationskällan.

		CHEFER		HANDLÄGGARE	
		Antal	Andel % ¹	Antal	Andel % ¹
Huvudkontoret	1 Viktigast	142	43,8	155	28,5
	2	86	26,5	114	21,0
	3 Minst viktig	74	22,8	110	20,3
	Ej svar	22	6,8	164	30,2
Länsledningen	1 Viktigast	117	36,1	135	24,9
	2	140	43,2	201	37,0
	3 Minst viktig	44	13,6	64	11,8
	Ej svar	23	7,1	143	26,3
Min närmaste chef	1 Viktigast	169	52,2	345	63,5
	2	60	18,5	98	18,0
	3 Minst viktig	74	22,8	48	8,8
	Ej svar	21	6,5	52	9,6
Mina kollegor	1 Viktigast	18	5,6	81	14,9
	2	45	13,9	109	20,1
	3 Minst viktig	35	10,8	68	12,5
	Ej svar	226	69,8	285	52,5
Fackföreningen	1 Viktigast	4	1,2	21	3,9
	2	9	2,8	52	9,6
	3 Minst viktig	65	20,1	60	11,0
	Ej svar	246	75,9	410	75,5
Media	1 Viktigast	2	0,6	14	2,6
	2	10	3,1	27	5,0
	3 Minst viktig	65	20,1	87	16,0
	Ej svar	247	76,2	415	76,4
Annat ²	1 Viktigast	4	1,2	24	4,4
	2	3	0,9	17	3,1
	3 Minst viktig	40	12,3	59	10,9
	Ej svar	277	85,5	443	81,6
Total ³		324		543	

¹Andel % inkluderar här bortfall ("ej svar").

²De som svarat "annat" kunde specificera sina svar och det vanligast svaret både bland chefer och bland handläggare var Internet eller intranätet "FIA".

³Totala andelen överstiger 100 procent på grund av att flera svarsalternativ är möjliga.

18. Har du varit delaktig i arbetet med att formulera de mål som gäller för ditt arbete?

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Ja	230	74,4	226	43,8
Nej	78	25,2	264	51,2
Vet ej	1	0,3	26	5,0
Total	309	100,0	516	100,0
Bortfall	15	4,6	27	5,0
Total	324		543	

19. Anser du att de mål som gäller för ditt arbete bidrar till att Försäkringskassan nå ett bättre resultat?

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls			20	3,9
2	3	1,0	31	6,0
3	31	10,0	126	24,4
4	75	24,3	147	28,5
5, Ja, absolut	198	64,1	153	29,7
Vet ej	2	0,6	39	7,6
Total	309	100,0	516	100,0
Medelvärde alternativ 1-5	307	4,52	477	3,8
Bortfall	15	4,6	27	5,0
Total	324		543	

20. Uppfattar du att det är möjligt att nå de mål som gäller för ditt arbete?

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	4	1,3	36	7,0
2	21	6,8	69	13,4
3	64	20,7	151	29,3
4	125	40,5	144	28,0
5, Ja, absolut	94	30,4	85	16,5
Vet ej	1	0,3	30	5,8
Total	309	100,0	515	100,0
Medelvärde alternativ 1-5	308	3,92	485	3,36
Bortfall	15	4,6	28	5,2
Total	324		543	

- 21. Om du uppfattar att det inte är möjligt att helt och hållet nå de mål som gäller för ditt arbete, ange det huvudsakliga skälet.**
Besvaras av dem som inte varit helt övertygade om att det är möjligt att nå målen och angav värde 1-4 i fråga 20.

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Det finns för många mål	30	14,0	46	11,5
Målen är motstridiga	20	9,3	30	7,5
Målen är otydliga	9	4,2	15	3,8
Målsättningarna är för höga	94	43,9	182	45,5
De mål jag arbetar efter är inte prioriterade vid mitt försäkringskontor	10	4,7	19	4,8
Annat skäl ¹	51	23,8	108	27,0
Total	214	100,0	400	100,0
Bortfall	15	6,6	28	6,5
Total	229		428	

¹De som svarade "annat skäl" kunde själva ange vilket. Svar som angetts av fler än en individ presenteras i tabellen nedan.

Huvudsakliga skälet, specificeringar av kategorin "annat skäl" i fråga 21.

	CHEFER	HANDLÄGGARE
	Antal	Antal
Resursbrist/för hög arbetsbelastning	38	74
Bristfällig teknik/ problem med ÅHS		11
Samarbetspartners inverkan på arbetet	2	5
Förutsättningar och mål förändras för ofta		3
Övrigt "annat skäl"	11	15
Total "annat skäl"	51	108

- 22. Deltar du i någon form av regelbundna uppföljningar av de mål som gäller för ditt arbete, exempelvis i form av regelbundna samtal med din närmaste chef?**

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Ja	286	93,2	373	72,4
Nej	18	5,9	118	22,9
Vet ej	3	1,0	24	4,7
Total	307	100,0	515	100,0
Bortfall	17	5,2	28	5,2
Total	324		543	

- 23. Hur ofta har ni sådana uppföljningar?**
Besvaras av dem som angett att de deltar i regelbundna uppföljningar av de mål som gäller för deras arbete.

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Mer än en gång per månad	64	22,4	48	12,9
Ungefär en gång per månad	142	49,7	152	40,8
Ungefär en gång per kvartal	66	23,1	85	22,8
Ungefär en gång per halvår	11	3,8	45	12,1
Ungefär en gång per år	3	1,0	40	10,7
Mindre än en gång per år			3	0,8
Total	286	100,0	373	100,0
Bortfall	17	5,6	28	7,0
Total	303		401	

- 24. Anser du att uppföljningen bidrar till att Försäkringskassan nå ett bättre resultat?**
Besvaras av dem som angett att de deltar i regelbundna uppföljningar av de mål som gäller för deras arbete.

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls			18	4,8
2	3	1,0	29	7,8
3	37	12,9	109	29,2
4	81	28,3	112	30,0
5, Ja, absolut	164	57,3	86	23,1
Vet ej	1	0,3	19	5,1
Total	286	100,0	373	100,0
Medelvärde alternativ 1-5	285	4,42	354	3,62
Bortfall	17	5,6	28	7,0
Total	303		401	

- 25. Ta ställning till följande påståenden:**

Jag känner till målen för förändringsarbetet

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	1	0,3	5	1,0
2	1	0,3	39	7,7
3	12	3,9	141	27,9
4	89	29,2	184	36,4
5, Ja, absolut	201	65,9	122	24,1
Vet ej	1	0,3	15	3,0
Total	305	100,0	506	100,0
Bortfall	19	5,9	37	6,8
Total	324		543	

Jag har möjlighet att ställa frågor om förändringsarbetet till någon i ledande befattning

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	4	1,3	20	4,0
2	9	3,0	50	9,9
3	31	10,2	132	26,1
4	88	28,9	153	30,2
5, Ja, absolut	171	56,1	129	25,5
Vet ej	2	0,7	22	4,3
Total	305	100,0	506	100,0
Bortfall	19	5,9	37	6,8
Total	324		543	

Jag har möjlighet att föra fram mina synpunkter på förändringsarbetet till någon i ledande befattning

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	4	1,3	37	7,3
2	16	5,2	70	13,8
3	52	17,0	137	27,1
4	72	23,6	138	27,3
5, Ja, absolut	160	52,5	95	18,8
Vet ej	1	0,3	29	5,7
Total	305	100,0	506	100,0
Bortfall	19	5,9	37	6,8
Total	324		543	

Jag tycker att målen för förändringsarbetet är tydliga

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	4	1,3	27	5,4
2	8	2,6	72	14,3
3	77	25,2	177	35,1
4	129	42,3	132	26,2
5, Ja, absolut	87	28,5	61	12,1
Vet ej			35	6,9
Total	305	100,0	504	100,0
Bortfall	19	5,9	39	7,2
Total	324		543	

Jag tycker att det är tydligt på vilket sätt vi ska nå målen för förändringsarbetet

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	6	2,0	41	8,2
2	24	7,9	96	19,1
3	112	36,7	173	34,4
4	117	38,4	122	24,3
5, Ja, absolut	46	15,1	35	7,0
Vet ej			36	7,2
Total	305	100,0	503	100,0
Bortfall	19	5,9	40	7,4
Total	324		543	

Det är troligt att Försäkringskassan når målen för förändringen till år 2008

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	3	1,0	39	7,8
2	23	7,5	110	21,9
3	95	31,1	143	28,4
4	141	46,2	97	19,3
5, Ja, absolut	39	12,8	25	5,0
Vet ej	4	1,3	89	17,7
Total	305	100,0	503	100,0
Bortfall	19	5,9	40	7,4
Total	324		543	

Någon i ledande befattning motiverar de förändringar som görs i verksamheten

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	6	2,0	33	6,6
2	26	8,5	95	18,9
3	80	26,2	150	29,8
4	128	42,0	139	27,6
5, Ja, absolut	62	20,3	47	9,3
Vet ej	3	1,0	39	7,8
Total	305	100,0	503	100,0
Bortfall	19	5,9	40	7,4
Total	324		543	

Mitt arbete har på något sätt förändrats till följd av att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	15	4,9	82	16,3
2	35	11,5	87	17,3
3	72	23,6	109	21,7
4	85	27,9	109	21,7
5, Ja, absolut	92	30,2	93	18,5
Vet ej	6	2,0	23	4,6
Total	305	100,0	503	100,0
Bortfall	19	5,9	40	7,4
Total	324		543	

Jag är negativ till att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	234	76,7	286	57,0
2	36	11,8	70	13,9
3	20	6,6	64	12,7
4	10	3,3	33	6,6
5, Ja, absolut	4	1,3	16	3,2
Vet ej	1	0,3	33	6,6
Total	305	100,0	502	100,0
Bortfall	19	5,9	41	7,6
Total	324		543	

Styrningen inom Försäkringskassan fungerar bra

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	10	3,3	38	7,6
2	49	16,1	98	19,5
3	136	44,6	197	39,2
4	88	28,9	72	14,3
5, Ja, absolut	17	5,6	28	5,6
Vet ej	5	1,6	69	13,7
Total	305	100,0	502	100,0
Bortfall	19	5,9	41	7,6
Total	324		543	

Det är viktigt att Försäkringskassans huvudkontor tydligt definierar vilka metoder som handläggarna ska arbeta efter

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	3	1,0	7	1,4
2	6	2,0	15	3,0
3	30	9,8	48	9,6
4	57	18,7	109	21,8
5, Ja, absolut	208	68,2	309	61,7
Vet ej	1	0,3	13	2,6
Total	305	100,0	501	100,0
Bortfall	19	5,9	42	7,7
Total	324		543	

Den nya Försäkringskassan bidrar till att handläggningstiderna förkortas

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	15	4,9	72	14,4
2	31	10,2	81	16,2
3	85	27,9	163	32,5
4	109	35,7	71	14,2
5, Ja, absolut	50	16,4	26	5,2
Vet ej	15	4,9	88	17,6
Total	305	100,0	501	100,0
Bortfall	19	5,9	42	7,7
Total	324		543	

Jag anser att handläggarna vid mitt försäkringskontor tillämpar reglerna i socialförsäkringen på ett likartat sätt

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	2	0,7	9	1,8
2	17	5,6	37	7,4
3	79	25,9	129	25,8
4	147	48,2	153	30,6
5, Ja, absolut	54	17,7	123	24,6
Vet ej	6	2,0	49	9,8
Total	305	100,0	500	100,0
Bortfall	19	5,9	43	7,9
Total	324		543	

Den nya Försäkringskassan bidrar till en mer rättssäker verksamhet

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
1, Inte alls	3	1,0	9	1,8
2	3	1,0	18	3,6
3	47	15,4	114	22,8
4	127	41,6	158	31,6
5, Ja, absolut	117	38,4	133	26,6
Vet ej	8	2,6	68	13,6
Total	305	100,0	500	100,0
Bortfall	19	5,9	43	7,9
Total	324		543	

Medelvärden för respektive påstående i fråga 25. Svartalternativ 1-5 för chefer och handläggare.

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Medel- värde	Total ¹	Medel- värde	Total ¹
Jag känner till målen för förändringsarbetet	4,61	304	3,77	491
Jag har möjlighet att ställa frågor om förändringsarbetet till någon i ledande befattning	4,36	303	3,66	484
Jag har möjlighet att föra fram mina synpunkter på förändringsarbetet till någon i ledande befattning	4,21	304	3,39	477
Jag tycker att målen för förändringsarbetet är tydliga	3,94	305	3,27	469
Jag tycker att det är tydligt på vilket sätt vi ska nå målen för förändringsarbetet	3,57	305	3,03	467
Det är troligt att Försäkringskassan når målen för förändringen till år 2008	3,63	301	2,90	414
Någon i ledande befattning motiverar de förändringar som görs i verksamheten	3,71	302	3,16	464
Mitt arbete har på något sätt förändrats till följd av att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet	3,68	299	3,09	480
Jag är negativ till att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet	1,40	304	1,77	469
Styrningen inom Försäkringskassan fungerar bra	3,18	300	2,89	433
Det är viktigt att Försäkringskassans huvudkontor tydligt definierar vilka metoder som handläggarna ska arbeta efter	4,52	304	4,43	488
Den nya Försäkringskassan bidrar till att handläggningstiderna förkortas	3,51	290	2,75	413
Jag anser att handläggarna vid mitt försäkringskontor tillämpar reglerna i socialförsäkringen på ett likartat sätt	3,78	299	3,76	451
Den nya Försäkringskassan bidrar till en mer rättssäker verksamhet	4,19	297	3,90	432

¹Total anger antal som angett svartalternativ 1-5.

27. Hur gammal är du?

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
-24 år			1	0,2
25-34 år	31	10,2	72	14,4
35-44 år	58	19,0	82	16,4
45-54 år	138	45,2	195	39,0
55- år	78	25,6	150	30,0
Total	305	100,0	500	100,0
Bortfall	19	5,9	43	7,9
Total	324		543	

28. Är du man eller kvinna?

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Man	88	28,9	73	14,6
Kvinna	217	71,1	428	85,4
Total	305	100,0	501	100,0
Bortfall	19	5,9	42	7,7
Total	324		543	

29. Hur lång tid har du arbetat inom Försäkringskassan?

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Mindre än ett år	2	0,7	7	1,4
1-5 år	66	21,7	132	26,3
6-10 år	30	9,9	35	7,0
11-20 år	36	11,8	46	9,2
Mer än 20 år	170	55,9	281	56,1
Total	304	100,0	501	100,0
Bortfall	20	6,2	42	7,7
Total	324		543	

Antal och andel chefer och handläggare som arbetar inom respektive län.

	CHEFER		HANDLÄGGARE	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Blekinge	7	2,2	48	4,2
Dalarna	4	1,2	50	4,4
Gotland	1	0,3	45	4,0
Gävleborg	11	3,4	44	3,9
Halland	15	4,6	48	4,2
Jämtland	7	2,2	51	4,5
Jönköping	9	2,8	45	4,0
Kalmar	7	2,2	46	4,0
Kronoberg	6	1,9	51	4,5
Norrbottn	14	4,3	45	4,0
Skåne	26	8,0	68	6,0
Stockholm	83	25,7	115	10,1
Södermanland	8	2,5	48	4,2
Uppsala	11	3,4	43	3,8
Värmland	13	4,0	56	4,9
Västerbotten	10	3,1	47	4,1
Västernorrland	9	2,8	47	4,1
Västmanland	5	1,5	51	4,5
Västra Götaland	56	17,3	86	7,6
Örebro	6	1,9	50	4,4
Östergötland	15	4,6	52	4,6
Total	323	100,0	1136	100,0
Bortfall	1	0,3	0	0
Total	324		1136 ¹	

¹Här presenteras det antal handläggare som användes vid länsanalyserna. Ett större urval än det som presenterats för enkätsvaren ovan användes för att uppnå representativitet för länen. Se metodavsnitt ovan för en redovisning av urvalsprinciperna.

Bilaga 4

Referenslista

Accenture (2005). *Nulägesbild av Försäkringskassans HR-organisation.* 2005-12-19.

Dagens socialförsäkring, Nr 7, 2005.

Dagens socialförsäkring, Nr 1, 2006.

Dir. 2002:166. *Översyn av socialförsäkringsadministrationen.*

Dir. 2003:170. *Inrättande av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet.*

Regeringsuppdrag till Försäkringskassan, Dnr S2004/9432/SF.

Regeringsuppdrag till Försäkringskassan, Dnr. S2005/3324/SF.

Regeringsuppdrag till Försäkringskassan, Dnr. S2005/3477/SF.

Regeringsuppdrag till Försäkringskassan och Socialstyrelsen, Dnr. S2005/9201/SF.

Frändberg, Å (2001), *Om rättssäkerhet,* Juridisk tidskrift 2000/01, häfte 2.

Försäkringskassan (1998). *Rättviseboken.*

Försäkringskassan, *Övergripande budget och verksamhetsinriktning för Försäkringskassan 2005,* Ekonomimeddelande Ie-M 2004:050.

Försäkringskassan, *Alltjämt ojämnt - En studie om kvinnors och mäns nyttjande av socialförsäkringen,* Dnr 80809-2005.

Försäkringskassan, *Omlokalisering av vissa delar av Försäkringskassans verksamhet,* Dnr 98849-2005.

Försäkringskassan, *Beslut om aktiviteter inom området Ekonomi,* Dnr 75590/2005.

Försäkringskassan, *Beslut om fortsatt inriktning för Försäkringskassans verksamhet,* Dnr 97119-2005.

Försäkringskassan, *Förslag till kostnadsbudgetram,* november 2005.

Försäkringskassan, *Försäkringsdelegationernas rapporter till regeringen*, Diskussionspromemoria, 2005-06-21.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans arbetsordning*, Dnr. 71946/2005.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans förändringsplan*, Dnr. 83686-2005.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans metodundersökning 2004. En sammanfattning av åtta studier*, (Analyserar 2005:23).

Försäkringskassan (Grönlund, M.), *Intern kontroll – kompetenskrav*. Revisions-pm, nr 2004/2005.

Försäkringskassan, *Kompletterande riktlinjer för länsorganisationernas verksamhetsplanering*, PM 2005-10-07.

Försäkringskassan, *Kvalitetsindex för Försäkringskassan*, (Redovisar 2006:2).

Försäkringskassan, *Masterplan – Uppföljning*, (2006-03-03).

Försäkringskassan, *Försäkringskassans redovisning av regeringsuppdraget om att rapportera förändringsarbetet* (2006-02-08).

Larsson L., m fl. (2005), *En hållbar sjukpenningförsäkring*. SNS Förlag. Mölnlycke.

Regeringens proposition 2003/04:69, *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*.

Regeringens proposition 2003/04:152, *Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*.

Regeringens proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för år 2006*.

Regeringskansliet (2003). *Effektiv styrelse - Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*.

Regeringens proposition 2004/05:100, *2005 års ekonomiska vårproposition*.

Riksrevisionsverket (2002:20), *Välfärdssystemen behöver förenklas*.

SOU 2003:63, *21+1 – 1. En sammanhållen administration av socialförsäkringen*, Delbetänkande från ANSA.

SOU 2003:106, *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*, Slutbetänkande från ANSA.

SOU 2004:127, *Försäkringskassan*, Slutbetänkande från GEORG.

SOU 2005:114, *Socialförsäkringsbalk*, Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol).

Statskontoret (2002:26), *Bättre styrning av socialförsäkringens administration – Kartläggning, granskning och förslag*.

Statskontoret (2005:10), *Den första tiden med Finsam. Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*.

Statskontoret (2005:25), *Förnyad arbetslivsinriktad rehabilitering – måluppfyllelse och effekter*.

Österberg, S-E. (2005), *Regeringens förväntningar på ledamöter i statliga styrelser*. Kommun- och finansmarknadsminister Österbergs tal inför ledamöter i statliga styrelser den 25 oktober 2005.