

Regeringsuppdrag

Rapport

Ekonomisk planering och uppföljning på Försäkringskassan



EKONOMISTYRNINGSVERKET

ESV 2011:24

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2011-06-15

Dnr: 10-286/2011

ESV-nr: 2011:24

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Anne-Marie Ögren

Förord

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Anne-Marie Ögren har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också utredarna Johan Brandt och Annika Alexandersson samt avdelningschef Nils Eklund deltagit.

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av utredare Anne-Marie Ögren (projektledare), utredare Johan Brandt och utredare Annika Alexandersson.

Mats Wikström
Generaldirektör

Anne-Marie Ögren
Föredragande

Innehåll

1 Sammanfattning	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 ESV:s bedömning av den interna styrningen och kontrollen av förvaltningsanslaget.....	5
1.3 ESV:s förslag	7
2 Inledning	9
2.1 Uppdraget till Ekonomistyrningsverket	9
2.2 Genomförande	9
2.3 Avgränsning och inriktning	9
2.4 Disposition.....	10
2.5 Försäkringskassans organisation.....	10
3 Prognoser och utfall under tidigare år	12
3.1 Prognoser till regeringen i förhållande till utfall av förvaltningsanslaget 2008-2010	12
3.1.1 ESV:s bedömning	13
4 Budget och uppföljning för innevarande år	15
4.1 Beräkning och fördelning av budget innevarande år	15
4.1.1 Beslut om intern budget för innevarande år	15
4.1.2 Beräkning av intern budget för kundmötesorganisationen	15
4.1.3 Beräkning av intern budget för huvudkontor och gemensamma funktioner och kostnader	16
4.1.4 Justering av budget.....	16
4.1.5 Utfall för innevarande år.....	16
4.1.6 Prognoser för innevarande år	17
4.1.7 Månadsvis rapportering av prognoser till regeringen	17
4.1.8 ESV:s bedömning	18
5 Långsiktiga prognoser	20
5.1 Prognos för handläggning i kundmötesorganisationen	20
5.1.1 Bakgrund till Ensa	20
5.1.2 Utveckling av Ensa-processer.....	20
5.1.3 Ensa-kalkyler och volymprognoser	21
5.1.4 Förankring och kommunikation	22
5.1.5 Uppföljning av handläggningen.....	23
5.1.6 Hantering av handläggarnas synpunkter	24
5.1.7 Vidtagna åtgärder efter tidigare granskningar	24
5.1.8 ESV:s bedömning	25
5.2 Prognoser för huvudkontor, gemensamma funktioner och kostnader	25
5.2.1 Effekthemtagning och kostnadskontroll för utvecklingsprojekt.....	26
5.2.2 ESV:s bedömning	27
Referenser	28
Bilaga 1	31

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen studerat Försäkringskassans interna styrning och kontroll avseende myndighetens ekonomiska planering och prognosverksamhet för sitt förvaltningsanslag samt uppföljning och redovisning av detsamma. Bakgrunden till regeringens uppdrag till ESV var bland annat att regeringen på våren 2009 konstaterade att Försäkringskassans ekonomi var i obalans och att myndigheten vid denna tidpunkt hade svårigheter att prognostisera sitt resursbehov. Totalt tillfördes Försäkringskassan 950 miljoner kronor för 2009 på tilläggsbudgeten. Även under 2010 har myndigheten begärt ytterligare medel till följd av att myndigheten haft problem med den ekonomiska planeringen

ESV:s slutsatser i denna rapport grundar sig på dokumentstudier och intervjuer med 28 personer vid 15 intervjutillfällen.

1.2 ESV:s bedömning av den interna styrningen och kontrollen av förvaltningsanslaget

ESV bedömer att Försäkringskassans interna styrning och kontroll av intern budget och ekonomisk uppföljning av förvaltningsanslaget under innevarande år är god. Intern styrning och kontroll handlar till stor del om att ledningen tar ansvar och ”har koll” på verksamheten. I detta ingår bland annat att man på myndigheten har tydliga ansvars- och befogenhetsregler, bra rutinbeskrivningar och att ledningen följer upp att verksamheten bedrivs i enlighet med de krav och målsättningar som beslutats.

ESV har konstaterat att Försäkringskassan har genomarbetade rutinbeskrivningar över hur arbetet med intern prognos och uppföljning ska genomföras inom Försäkringskassan. Här tydliggörs bland annat chefernas ansvar för uppföljning och ekonomiska prognoser och hur detta arbete ska gå till. Av de intervjuer som ESV genomfört på olika nivåer inom Försäkringskassan framgår att cheferna arbetar i enlighet med rutinbeskrivningarna. ESV kan konstatera att det görs kontinuerliga ekonomiska uppföljningar, genom månadsvisa rapporteringar och prognoser fyra gånger per år. Arbetet med utfall och prognos följer kedjan från lokal nivå till ledningsgruppen i Försäkringskassan. Av intervjuerna har det också framkommit att det sker regelbunden kvalitetssäkring av det ekonomiska underlaget på de olika organisatoriska nivåerna.

ESV bedömer det även som en positiv utveckling av den interna styrningen och kontrollen att IT-utvecklingskostnaderna numera ingår som ett projektkontor i

ekonomistaben. På detta sätt har Försäkringskassan en central kontroll och har därmed bättre möjlighet att exempelvis kunna förhindra oförutsedda kostnadsökningar avseende IT-utveckling.

ESV bedömer att Försäkringskassans metod för att ta fram långsiktiga prognoser bygger på ett väl bearbetat underlag och på beräkningsrutiner som ESV bedömer rimliga. Prognoserna tas fram i två delar där en metod används för att prognostisera kundmötesorganisationen och en annan metod används för att prognostisera kostnader för huvudkontoret, gemensamma funktioner och gemensamma kostnader.

ESV kan konstatera att Försäkringskassan genom framtagande av Ensa-kalkyler¹ för kundmötesorganisationen har lyckats beräkna vad olika aktiviteter kostar och därför kan koppla ihop verksamhet och ekonomi. Ensa-kalkylerna ger enligt ESV:s mening en rimlig utgångspunkt för prognostiseringen av resurserna för handläggningen inom kundmötesorganisationen. Försäkringskassan lägger ner stor möda att säkerhetsställa att kalkylerna är så realistiska som möjligt, bland annat genom att försäkra sig om en stark koppling till de kompetenser som ska vara delaktiga i det faktiska arbetet med handläggningen. Den kontinuerliga uppföljningen och de ständiga revideringarna som följer borgar också för att prognosverktygen ständigt förbättras. ESV konstaterar att prognosmetoden har förbättrats och utvecklats systematiskt och uppmuntrar Försäkringskassan att fortsätta att utveckla metoden.

De långsiktiga prognoserna för kostnader för huvudkontor, gemensamma funktioner och kostnader utgår från det resursbehov som Försäkringskassan identifierade i den så kallade SoL-utredningen från 2007.² Prognoserna tas fram på ett strukturerat och kontrollerat sätt. Budgeten för 2008 utgör en bas och denna räknas upp med pris- och löneomräkning för varje år. Försäkringskassan tar även hänsyn till kända förändringar och till eventuella beslutade besparingskrav.

ESV kan, efter en genomgång av Försäkringskassans prognoser till regeringen, inte se någon tydlig tendens till att prognoserna på 1-3 års sikt har blivit mer eller mindre träffsäkra under perioden 2007-2010. ESV har granskat de prognoser avseende förvaltningsanslaget som lämnats under perioden 2007 till 2010 vilka avsåg åren 2008 till 2010 och har jämfört dem med anslagsutfallet för motsvarande år.

ESV kan dock konstatera att prognoserna som lämnades 2007 har större felmarginaler än de som lämnats under de senare åren, men att felmarginalerna varierar mellan åren. Prognoserna som myndigheten lämnade för innevarande år

¹ Se avsnitt 5.1.3

² "Ny organisation för styrning och ledning inom Försäkringskassan", Dnr 53515/2007

under 2008 och 2010 har till exempel en högre grad av träffsäkerhet än de som lämnades under 2007 och 2009.

Det är svårt att uttala sig om vad som utgör rimliga variationer i avvikelserna mellan prognoser och utfall för förvaltningskostnaderna i en verksamhet som Försäkringskassan, då det saknas en utvecklad bedömningsnorm. Det är naturligt att prognoser avviker från utfallet och hänsyn måste alltid tas till myndighetens specifika förutsättningar. I Försäkringskassans fall påverkas den handläggande delen av verksamheten av en mängd olika samverkande faktorer, såsom regelverkens utformning och förändringstakt, konjunkturen, de försäkrades efterfrågan och beteenden etc. I dessa avseenden skiljer sig Försäkringskassans möjligheter att prognostisera resursbehoven i förhållande till förvaltningsmyndigheter med mer stabila grundförutsättningar där samhällsförändringar inte får samma direkta genomslag. Osäkerhetsfaktorn i Försäkringskassans prognoser är av denna anledning relativt stor och givetvis större på längre sikt.

ESV bedömer slutligen att det är en god intern styrning och kontroll att Försäkringskassan arbetar så mycket med kommunikation, uppföljning och feedback till medarbetarna vad avser arbetet enligt Ensa-processerna. När nya Ensa-processer utvecklats eller reviderats är Försäkringskassan noga med hur de nya arbetssätten förankras ute i organisationen. Av denna anledning har man särskilda överlämningstillfällen där de nya arbetssätten presenteras för personalen i närvaro av chefer på olika nivåer. Därutöver håller Försäkringsprocesser så kallade Lika-seminarier för olika personalgrupper, såsom specialister, beslutsfattare och föredragande. Vid dessa tillfällen diskuterar man handläggningen av olika typfall och stämmer av mot det tillvägagångssätt som processteamet rekommenderar.³

Alla handläggare tidrapporterar på de olika ärendeslagen och handläggarna följs upp varje månad av sina närmaste chefer i förhållande till individuellt uppsatta mål. De intervjuade anger att syftet med uppföljningarna är att hitta förbättringsområden. Flertalet av de handläggare som ESV intervjuat upplever detta som i huvudsak positivt genom att de får mycket individuell feedback.

1.3 ESV:s förslag

ESV föreslår att Försäkringskassan tar initiativ till att tillsammans med Regeringskansliet tydliggöra mål och en norm för Försäkringskassans arbete med prognoser för förvaltningsanslaget. I detta arbete bör diskussioner föras om vad som är en rimlig träffsäkerhet för prognoser på förvaltningsanslaget i en verksamhet med det stora antalet ärenden med skiftande komplexitet som Försäkringskassan hanterar.

³ ISF 2011:2 "Styrning i Försäkringskassan", s 57

ESV förslår vidare att Försäkringskassan även fortsättningsvis inriktar utvecklings- och förbättringsarbetet avseende Ensa-kalkylerna på att genomföra tidsstudier av den faktiska tidsåtgången för de olika arbetsmomenten i Ensa-processerna. Träffsäkerheten i prognoserna för handläggningen är beroende av att Försäkringskassan kontinuerligt inhämtar information om hur lång tid handläggningen i praktiken tar med hänsyn taget till de kvalitetskrav som ställs.

ESV rekommenderar även att Försäkringskassan tar ställning till om det behövs en översyn av organisationen för ledning och styrning motsvarande den så kallade SoL-utredningen från 2007. SoL-utredningen identifierade bland annat resursbehoven för ledningsorganisationen i den nya Försäkringskassan och har därefter utgjort grunden för budgeteringen av huvudkontoret, gemensamma funktioner och kostnader. Även om budgeten har anpassats till kända förändringar och besparingskrav så kan en ny bedömning av resursbehovet behöva göras.

2 Inledning

2.1 Uppdraget till Ekonomistyrningsverket

Regeringen beslutade den 10 februari 2011 att ge ESV i uppdrag att följa upp och bedöma Försäkringskassans interna styrning och kontroll avseende myndighetens ekonomiska planering och prognosverksamhet för sitt förvaltningsanslag samt uppföljning och redovisning av detsamma. Uppdraget inkluderar en bedömning av beräkningsrutiner och kvalitet i prognoserna för förvaltningsanslaget. Om ESV i utvärderingen identifierar förbättringsområden ska förslag på åtgärder lämnas.

2.2 Genomförande

ESV har genomfört uppdraget under perioden mars till juni 2011. ESV:s iakttagelser och bedömningar baseras på dokument- och intervjustudier. Dokumentationen består bland annat av följande:

- Regleringsbrev och andra regeringsbeslut
- Årsredovisningar
- Budgetunderlag
- Månadsuppföljningar
- Rutinbeskrivningar
- Övriga skrivelser till regeringen
- Tidigare utredningar av t.ex. Statskontoret, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Internrevisionen och konsultföretaget XLNT.

Sammantaget har ESV intervjuat 28 personer från Försäkringskassans huvudkontor, från kundmötesorganisationen och internrevisionen, vid ett 15-tal intervjutillfällen. ESV har också med stöd av Ekonomistabens controller fått följa hur Ekonomistaben arbetar med att ta fram intern budget, prognos och utfall under innevarande år. ESV har vidare bland annat gått igenom samtliga prognoser för förvaltningsanslaget som Försäkringskassan rapporterat till regeringen under 2007-2010 och jämfört dessa med anslagsutfallet under 2008-2010.

2.3 Avgränsning och inriktning

Uppdraget är avgränsat till att granska processerna för budgetering, prognos och uppföljning av myndighetens förvaltningsanslag. Med utgångspunkt i en bedömning av risk och väsentlighet i Försäkringskassans arbete med förvaltningsanslaget har ESV valt att lägga särskilt fokus vid kostnaderna för handläggningen som sker i Försäkringskassans kundmötesorganisation (se avsnitt 2.5). Ett motiv till detta är att kundmötesorganisationen står för en stor andel av Försäkringskassans

förvaltningsanslag, totalt ca 63 procent⁴. Handläggningen står i sin tur för en betydande del av denna kostnad. Ytterligare ett motiv är att prognosarbetet för handläggningen har en högre grad av komplexitet än prognoserna för övriga delar av verksamheten, det vill säga för huvudkontoret samt gemensamma funktioner och kostnader. Prognoserna för handläggningen bygger i huvudsak på uppskattningar av tidsåtgång och kostnad för den faktiska handläggningen av respektive förmån, enligt så kallade Ensa-kalkyler, samt volymprognoser för antalet inkommande ärenden. Prognoserna för huvudkontoret samt gemensamma funktioner⁵ och kostnader bygger på mer stabila förutsättningar.

2.4 Disposition

I avsnitt 3 gör ESV en analys av avvikelserna mellan de prognoser som Försäkringskassan lämnat till regeringen för sitt förvaltningsanslag under åren 2007-2010 och anslagssutfallet under 2008-2010.

Hur Försäkringskassan tar fram och beslutar sin interna budget, justerar budget samt prognostiserar och följer upp utfall för innevarande år framgår av avsnitt 4. Här redovisas också Försäkringskassans månatliga rapportering av prognoser till regeringen.

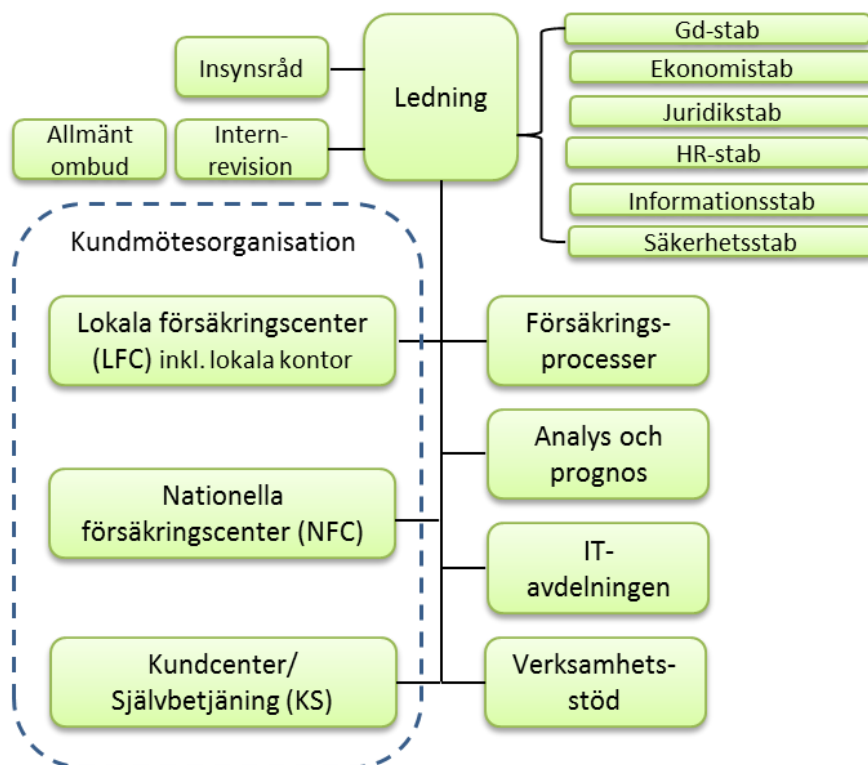
I avsnitt 5 beskriver ESV hur Försäkringskassan tar fram prognoser för förvaltningsanslaget på längre sikt. Avsnittet är uppdelat i en del som berör hur kostnader i kundmötesorganisationen prognostiseras, en del som berör kostnaderna för huvudkontor, gemensamma funktioner samt övriga gemensamma kostnader. Därefter beskrivs arbetet med effekthemtagningar och kontroll av utvecklingsprojekt inom bland annat IT-området.

2.5 Försäkringskassans organisation

Försäkringskassans organisation består av en myndighetsledning, sju staber och sju avdelningar. De så kallade kundkanalerna Nationella Försäkringscenter (NFC), Lokala Försäkringscenter (LFC) och Kundcenter och självbetjäning (KS) är avdelningar som ingår kundmötesorganisationen. De övriga fyra avdelningarna utgörs av Försäkringsprocesser, Analys och prognos, IT och Verksamhetsstöd. Försäkringskassan har också ett insynsråd, en internrevision och ett allmänt ombud.

⁴ Beräkningar gjorda utifrån "Justering av budget i april 2011", Dnr 022147-2011

⁵ Med huvudkontoret avses: Internrevision, Allmänt Ombud, GD-staben inklusive insynsråd, Juridikstaben, Ekonomistaben, HR-staben, Informationsstaben, Säkerhetsstaben, Försäkringsprocesser samt Analys och prognos. Med gemensamma funktioner avses: avdelningen för IT, Verksamhetsstöd, Verksamhetsnära HR, Central utbildning och Processjuridik inkl. ledning

Figur 1 Försäkringskassans organisation

3 Prognoser och utfall under tidigare år

3.1 Prognoser till regeringen i förhållande till utfall av förvaltningsanslaget 2008-2010

Försäkringskassan ska redovisa prognoser för förvaltningsanslaget för innevarande år och de kommande tre till fyra åren fem gånger per år i enlighet med myndighetens regleringsbrev⁶. Prognoserna ska lämnas i Statsbudgetsystemet Hermes och myndigheten ska lämna kommentarer både i förhållande till föregående prognostillfälle och i förhållande till budgeten. ESV har granskat alla prognoser som Försäkringskassans lämnat i Hermes, enligt uppdrag i regleringsbrev, under 2007-2010 och kan konstatera att myndigheten har rapporterat enligt uppdraget. ESV har i detta arbete genomfört en översiktlig analys av avvikelserna mellan prognoser och anslagsutfall för räkenskapsåren 2008 -2010 avseende Försäkringskassans förvaltningsanslag. För en utförligare genomgång se bilaga 1.

ESV har vid genomgången konstaterat att prognoserna som lämnades 2007 har en större felmarginal än de som lämnats under de senare åren. Prognoserna under 2007 visar på avvikelser mellan 6-9 procent redan i förhållande till utfallet för det kommande året, 2008. Prognoserna för 2009 avviker med mellan 6-10 procent och för 2010 med cirka 10. Även prognoserna från 2009 har relativt stora felmarginaler. Under 2009 låg prognoserna för innevarande år på upp mot 6 procent över utfallet och prognoserna för 2010 upp emot 8 procent över utfallet. Samtidigt kan ESV konstatera att prognoserna som gjordes 2009 för 2010 varierar med avvikelser på mellan 1-8 procent. Noterbart är också att prognoserna som lämnas till regeringen från och med 2009 och framåt överskattar utfallet, från att tidigare år i huvudsak ha underskattat utfallet. Av intervjuer framgår att Försäkringskassan med den nya ledningen som tillträdde 2009 ändrade strategi för prognoserna till regeringen. Det nya förhållningssättet innebar att Försäkringskassan hemställde om nya resursbehov till regeringen så fort problem indikerades. Tidigare skedde förändringar av prognoserna ofta sent, när problemen redan var ett faktum. Det nya angreppssättet kan enligt ESV vara en förklaring till att Försäkringskassan under 2009 lämnade prognoser som i relativt hög utsträckning överskattade utfallet. Prognoserna som myndigheten lämnade för innevarande år under 2008 och 2010 har dock en högre grad av träffsäkerhet än de som lämnades både under 2007 och 2009.

Vad som framstår som anmärkningsvärt när ESV studerat prognoserna är den stora ökningen, på cirka 500 miljoner kronor, som sker i det prognostiserade utfallet för år 2009 mellan prognoserna i november 2008 och januari 2009. Av Försäkringskassans

⁶ Regleringsbrev Försäkringskassan 2010-12-22,

rapportering till regeringen framgår bland annat att initiala nyttokalkyler för det förändringsprogram som genomförts brustit i kvalitetssäkring och förankring i linjen. Detta medförde bland annat att nyttorna överskattades och kostnaderna underskattades. Under 2008 fick heller inte de revideringar som gjordes av nyttokalkylerna någon inverkan på de prognoser som lämnades till styrelsen och regeringen, enligt Försäkringskassan.⁷ ESV:s intryck är att de stora differenserna mellan prognoserna var en konsekvens av en bristande intern styrning och kontroll i Försäkringskassan under 2007 och 2008. Av intervjuer och annan dokumentation framgår att 2008 var en särskilt turbulent tid för Försäkringskassan. Under perioden infördes bland annat stora regelförändringar inom sjukförsäkringsområdet och Försäkringskassan genomförde en omfattande omorganisation av de tidigare länsorganisationerna och huvudkontoret inom ramen för förändringsprogrammet. Efter år 2008 har förutsättningarna för Försäkringskassans verksamhet successivt stabiliserats. ESV:s bild av hur långt Försäkringskassan idag har kommit i fråga om den interna styrningen och kontrollen av förvaltningskostnaderna framgår närmare av avsnitt 4 och 5.

3.1.1 ESV:s bedömning

ESV kan inte med en denna översiktliga analys se någon tydlig tendens till att prognoserna på 1-3 års sikt blivit mer eller mindre träffsäkra under perioden 2008-2010. Vi kan dock konstatera att prognoserna som gjordes 2007 har större felmarginaler än under de senare åren. Prognoserna som myndigheten lämnade för innevarande år under 2008 och 2010 har en högre grad av träffsäkerhet än de som lämnades under 2007 och 2009.

Det är svårt att uttala sig om vad som utgör rimliga variationer i avvikelserna mellan prognoser och utfall för förvaltningskostnaderna i en verksamhet som Försäkringskassan, då det saknas en utvecklad bedömningsnorm. Det är naturligt att prognoser avviker från utfallet och hänsyn måste alltid tas till myndighetens specifika förutsättningar. I Försäkringskassans fall påverkas den handläggande delen av verksamheten av en mängd olika samverkande faktorer, såsom regelverkens utformning och förändringstakt, konjunkturen, de försäkrades efterfrågan och beteenden etc. I dessa avseenden skiljer sig Försäkringskassans möjligheter att prognostisera resursbehoven i förhållande till förvaltningsmyndigheter med mer stabila grundförutsättningar där samhällsförändringar inte får samma direkta genomslag. Osäkerhetsfaktorn i Försäkringskassans prognoser är av denna anledning relativt stor och givetvis större på längre sikt. Ett exempel utgör de oväntat stora volymökningarna inom förmånen aktivitetsstöd som kom att påverka prognoserna för

⁷”Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan”, Dnr. 42291-2009

2009 och 2010. Ökningarna var i sin tur en konsekvens av det försämrade konjunkturläget och den ökade arbetslösheten.

Stora volymförändringar påverkar i Försäkringskassan fall kostnaderna både för sakanslag, som finansierar utbetalda förmåner och för förvaltningsanslaget. I jämförelse med sakanslagen är dock förvaltningsanslaget typiskt sett mer trögrörligt. Detta beror att kostnader för till exempel lokaler och tillsvidareanställd personal är fasta på kort sikt. Andra kostnader, till exempel för övertidsarbete och konsulter, påverkas däremot ofta direkt av förändringar i ärendevolymer.

4 Budget och uppföljning för innevarande år

4.1 Beräkning och fördelning av budget innevarande år

4.1.1 Beslut om intern budget för innevarande år

Ekonomistaben ansvarar för och leder arbetet med att ta fram den interna budgeten för Försäkringskassan. Budgetbeslutet, som är en del av Försäkringskassans övergripande verksamhetsplan, inleds med att Ekonomistaben tar fram preliminära budgettramar. De preliminära budgettramarna räknas fram enligt beskrivningen nedan, på ett sätt för kundmötesorganisationen och på ett annat sätt för huvudkontor och gemensamma funktioner och kostnader. Den framräknade budgeten jämförs sedan med tillgängliga anslagsmedel för innevarande år. De senaste åren har framräknad budget överstigit tillgängliga medel och då har frågan lyfts till ledningsgruppen för att man där ska besluta om hur budgeten ska kunna anpassas till de tillgängliga anslagsmedlen. Under senare år har man löst problemet genom att lägga ett generellt besparingskrav på alla avdelningar inom Försäkringskassan. Det slutliga budgetförslaget kvalitetssäkras sedan genom de diskussioner Ekonomistaben för med ledningsgruppen och samtliga berörda staber och avdelningar. Slutligen fattar generaldirektören ett budgetbeslut.

4.1.2 Beräkning av intern budget för kundmötesorganisationen

För kundmötesorganisationen, det vill säga NFC, LFC och KS, bestäms tilldelningen av medel för handläggningen i huvudsak utifrån en beräkning av behovet av antalet årsarbetskrafter. Beräkningen bygger i sin tur på en sammanvägning av två faktorer. Den första utgör de prognoser för ärendevolymer som avdelningen Analys och prognos tar fram för de olika förmånsslagen. Den andra utgör de så kallade Ensakalkyler som tagits fram för de handläggningsprocesser (Ensa-processer) som styr ärendehandläggningen. Ensa-kalkylerna är uppskattningar av den tid det i genomsnitt tar att handlägga ett ärendeslag.⁸

De prognostiserade ärendevolymer och Ensa-kalkylerna läggs in i budgetverktyget Argus där beräkning av antalet årsarbetskrafter sker. Antal årsarbetskrafter multipliceras sedan med genomsnittslönen för handläggarna. Genomsnittslönen baseras på aktuella löner från lönesystemet samt lönerelaterade påslag. Aktuella lönerelaterade påslag hämtas från Arbetsgivarverkets hemsida, med undantag från avsättningen till Statens tjänstepensionsverk (SPV). Avsättningen till SPV bygger huvudsakligen på SPV:s prognos. Försäkringskassan genomför en analys av prognosen utifrån föregående års utfall för att säkerställa att den är rimlig.

⁸ För en utförligare beskrivning se avsnitt 5.1.3

Utifrån det beräknade antalet årsarbetskrafter för NFC, LFC och KS tilldelas respektive kundkanal en budgetram av Ekonomistaben efter generaldirektörens beslut. Budgetramen diskuteras sedan med underliggande enheter innan man vidarefördelar sin egen ram inom verksamheten. Fördelningen inom kundkanalerna sker också med de beräknade årsarbetskrafterna som grund.

4.1.3 Beräkning av intern budget för huvudkontor och gemensamma funktioner och kostnader

För övriga avdelningar och staber utgår beräkningen av budgetmedel från det resursbehov som identifierades i den så kallade Styrning och ledningsutredningen (SoL) från januari 2008, med hänsyn taget till kända förändringar och till eventuella beslutade besparingskrav.⁹ Budgeten räknas därefter upp med pris- och löneomräkning för respektive år. Bland annat lokalhyror, avskrivningar för immateriella tillgångar, räntor samt förändringen av semesterlöneskuld hanteras på central nivå och fördelas inte ut på de olika verksamheterna. Budgetansvarig för lokalhyror är avdelningen Verksamhetsstöd och budgetansvarig för avskrivning, räntor och semesterlöneskuld är Ekonomistaben.

4.1.4 Justering av budget

Behov av ändringar i den av generaldirektören beslutade interna budgeten framförs vanligtvis i samband med de prognoser som ska lämnas fyra gånger per år av de budgetansvariga cheferna. Begäran kan dock även lämnas i samband med rapporteringen av månadsuppföljningen. Alla förslag till förändringar av tilldelade medel ska gå via eller meddelas Ekonomistaben. Ekonomistaben tar fram förslag till justeringar av internbudgeten utifrån förslagen i ett dokument som föredras för generaldirektören som därefter fattar beslut om ny fördelning.

4.1.5 Utfall för innevarande år

Ekonomistaben leder arbetet med att sammanställa och kvalitetssäkra månadsrapporterna. Enligt den rutinbeskrivning som Ekonomistaben tagit fram för arbetet med ekonomisk uppföljning framgår att cheferna för alla avdelningar och staber som tilldelats en budgetram månadsvis ska göra en avvikelserrapportering mellan utfall och tilldelad budget. Förklaringar till väsentliga avvikelser samt huruvida avvikelserna är en del av en trend eller är en engångsavvikelse ska anges. Syftet är att fånga upp avvikelser som kan påverka Försäkringskassans möjlighet att hålla tilldelad helårsbudget. Chefen ansvarar för rapporteringen och skriver under den, även om det är en controller som gör sammanställningen.¹⁰ Av intervjuer med chefer och controller inom NFC, LFC och KS framgår att uppgifter vad gäller

⁹ "Ny organisation för styrning och ledning inom Försäkringskassan", Dnr 53515/2007

¹⁰ "Rutinbeskrivning av ekonomisk uppföljning och intern prognos", 2010-12-06

månatliga utfall sammanställs centralt inom respektive kundkanal utifrån den rapportering cheferna på de olika kontoren har lämnat. I samband med uppföljningen som görs på lokal nivå varje månad lämnas uppgifter om bemanning, planerade anställningar, avgångar, sjukfrånvaro och liknande. På de platser som ESV har besökt på lokal nivå deltar chefen i den slutgiltiga sammanställningen av månadsutfallet. Utifrån de underlag som Ekonomistaben tar in utarbetas sedan Försäkringskassans totala månadsutfall och detta månadsutfall diskuteras sedan i ledningsgruppen.

4.1.6 Prognoser för innevarande år

De budgetansvariga cheferna, direkt underställda generaldirektören, ska fyra gånger per år (mars, maj, september och november) lämna en prognos för utfall för det som är kvar av året. Kontoren lämnar egna prognoser som sedan skickas till överordnad nivå. Uppgifterna lämnas i en fil som läses in i Agresso och kommentarerna lämnas i ett worddokument. Chefen ansvarar för prognosen, även om det är en controller som arbetar fram det. I rutinbeskrivningen för ekonomisk uppföljning och arbete med intern prognos framgår att Ekonomistaben efter inlämnad prognos ska ge återkoppling till de organisatoriska enheter som lämnat in underlag. Denna återkoppling kan ske på olika sätt och det är ekonomidirektören som avgör hur detta ska ske.

4.1.7 Månadsvis rapportering av prognoser till regeringen

Försäkringskassan ska enligt ett särskilt regeringsuppdrag¹¹ i slutet av varje månad, med undantag för juli, lämna en rapportering av vilka åtgärder som vidtagits för att anpassa myndighetens förvaltningskostnader till den nivå för 2013 som anges i regeringens budgetproposition för 2011. Den månatliga rapporteringen ska också innehålla en budget för förvaltningsanslaget för åren 2011, 2012 och 2013 fördelat per månad.

ESV har tagit del av Försäkringskassans månatliga redovisning till regeringen enligt detta uppdrag under 2011. Nedan följer ESV:s iakttagelser kring den månatliga rapporteringen:

I rapporteringen ingår en excelfil som visar budget under innevarande år periodiserad per månad och kostnadspost samt utfall/prognos periodiserad per månad och kostnadspost. Den visar även avvikelse i kronor mellan budget och utfall/prognos fördelat per månad och kostnadspost. Däremot lämnas ingen uppgift om budget fördelat per månad för 2012 och 2013.

¹¹ S2010/8271/SF delvis, 2010-11-18

Excelrapporten avseende innevarande år är detaljerad i sin uppdelning på kostnadsposter vilket medför att det alltid blir differenser mellan budgeten och utfallet/prognosen. Eftersom differenserna oftast inte påverkar helårsutfallet utan bara är en konsekvens av periodiseringen mellan månaderna så brukar inte Försäkringskassan kommentera dem i sin rapportering. Myndigheten kommenterar det som man bedömer vara väsentliga avvikelser, till exempel de under 2011 minskade samverkansmedlen och annat som kan påverka helårsutfallet. Differenserna på kostnadsslagen mellan budgeten och utfall/prognos kan dock synas stora och väcka frågor hos en extern läsare. När redovisningen sker i den här formen kan det vara lämpligt att kommentera större avvikelser, även om det bara är frågan om felperiodiseringar.

Enligt ESV:s mening kan en läsare även bli förvirrad av att budgetsiffrorna för innevarande år i excelfilen förändras om generaldirektören beslutar om en justerad budget (se avsnitt 4.1.4). ESV anser att det skulle kunna öka tydligheten att även ha med den ursprungliga budgeten i återrapporteringen och att bifoga en förklaring till justeringarna av budgeten mellan perioderna.

I den månatliga rapporteringen lämnas också en redogörelse för de åtgärder som planeras för att möta de ekonomiska förutsättningarna som anges i budgetpropositionen för 2011. Det finns också med en redovisning av antal årsarbetskrafter fördelade på tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda. Försäkringskassan lämnar från och med 2011 även med en månadsuppföljning av Försäkringskassans styrkort med operativa nyckeltal. Här följer Försäkringskassan upp avvikelser mot planerad resultatutveckling vad avser de mål man satt upp för helåret.

4.1.8 ESV:s bedömning

Intern styrning och kontroll handlar till stor del om att ledningen tar ansvar och ”har koll” på verksamheten. I detta ingår bland annat att man på myndigheten har tydliga ansvars- och befogenhetsregler, bra rutinbeskrivningar och att ledningen följer upp att verksamheten bedrivs i enlighet med de krav och målsättningar som beslutats. ESV bedömer, med ovanstående som utgångspunkt, att Försäkringskassans interna styrning och kontroll av budget och uppföljning under innevarande år är god. Bedömningen grundar sig i huvudsak på två väsentliga iakttagelser:

För det första finns det genomarbetade rutinbeskrivningar från Ekonomistaben över hur arbetet med intern prognos och uppföljning ska ske inom Försäkringskassan. Här tydliggörs bland annat chefernas ansvar för ekonomiska prognoser och uppföljningen och hur detta arbete ska gå till.

För det andra kan vi konstatera att det görs kontinuerliga ekonomiska uppföljningar, genom månadsvisa rapporteringar och prognoser fyra gånger per år. Av intervjuerna på olika nivåer att döma följer chefer de utarbetade rutinbeskrivningarna i sitt arbete. Arbetet med utfall och prognos följer kedjan från lokal nivå till ledningsgruppen i Försäkringskassan. Av intervjuerna har det också framkommit att det sker regelbunden kvalitetssäkring av det ekonomiska underlaget på de olika organisatoriska nivåerna.

Vad gäller Försäkringskassans månatliga rapportering av prognoser till regeringen så kan det vara lämpligt att Försäkringskassan kommenterar större avvikelser mellan budget och utfall, även om det bara är frågan om felperiodiseringar. I excelfilen som lämnas till regeringen så ändras vidare budgetsiffrorna för innevarande år om generaldirektören beslutar om en justerad budget. ESV anser att det skulle öka tydligheten att även ha med den ursprungliga budgeten i åiterrapporteringen och att bifoga en förklaring till justeringarna av budgeten mellan perioderna.

5 Långsiktiga prognoser

5.1 Prognos för handläggning i kundmötesorganisationen

5.1.1 Bakgrund till Ensa

I början på 2000-talet inriktade Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna sig mot att göra handläggningen av förmåner i olika delar av landet mer enhetlig. En viktig del av detta arbete var framtagandet av centralt beslutade processbeskrivningar som skulle tillförsäkra en effektiv och kvalitativt god handläggning. Dessa så kallade Ensa-processer skulle tillsammans med tillhörande vägledningar utgöra ett stöd för handläggarna i deras arbete. De första Ensa-processerna utarbetades 2004.¹² När ombildningen till myndigheten Försäkringskassan gjordes 2005 beslutade myndighetsledningen att Ensa-processerna skulle utgöra en grund för handläggningen i hela myndigheten. I kundmötesorganisationen som skapades 2008 sker handläggningen inom kundkanalerna Nationella (NFC) och Lokala försäkringscenter (LFC) samt en del av Kundcenter och självbetjäning (KS).¹³

Av Försäkringskassans 47 förmåner är 35 förmåner idag kartlagda i Ensa-processer. Enligt en uppskattning från avdelningen Försäkringsprocesser täcks idag omkring 80 procent av ärendevolymen i Försäkringskassan av uppdaterade Ensa-processer, så kallade Ensa 3.0. Vid årsskiftet 2011-2012 bedöms täckningen vara uppemot 90 procent.

Efterhand har Försäkringskassan även tillvaratagit möjligheten att använda Ensa-processerna för att prognostisera kostnader för handläggningen. Kalkylerna för de första Ensa-processerna togs först fram 2006.

5.1.2 Utveckling av Ensa-processer

Under avdelningen Försäkringsprocessers ansvar utvecklar och förvaltar särskilda processteam Ensa-processerna och Ensa-kalkylerna. För arbetet har en särskild processbeskrivning tagits fram. I processteamerna ingår personer med specifik kompetens för den förmån som handlägningsprocessen berör. Bland annat består teamen av handläggare, specialister, jurister, chefer, IT-utvecklare samt en representant från avdelningen Försäkringsprocesser. Medlemmarna kombinerar arbetet i processteamerna med sina ordinarie arbeten, vilket antas ge teamet större förståelse för hur processen fungerar i praktiken. Det finns 13 processteam med

¹² Internrevisionsrapport 2009:2 "Ensa-processer - fördelning och styrning av resurser inom Försäkringskassan"

¹³ Inom Kundcenter (KC) arbetar medarbetarna primärt med att hantera telefonsamtal. För arbetet finns det särskilda Ensa-processer för information om socialförsäkringen och för att identifiera behov. Därutöver handlägger KC-medarbetarna enklare förmånsärenden enligt Ensa-processer.

vardera cirka 10 medarbetare. Avdelningen Försäkringsprocesser stödjer i sin tur processteamerna med metodstöd och utbildning.

5.1.3 Ensa-kalkyler och volymprognoser

Själva Ensa-kalkylerna tar processteamerna fram genom att uppskatta tiden det tar att handlägga de olika processtegen för förmånen.¹⁴ Processen delas först upp i olika typärenden, till exempel ärenden med olika svårighetsgrad. Processteamerna gör därefter uppskattningar av tiden för respektive typärende på basis av tidsstudier eller kvalificerade bedömningar. Efter en värdering av hur stor andel respektive typärende utgör av den faktiska handläggningen vägs typärendena samman till en schablon, en Ensa-kalkyl. Ensa-kalkylen kan ses som en styckkostnad för respektive förmånsslag. I de fall Ensa-kalkyler inte finns så gör Försäkringsprocesser en uppskattning av hur mycket resurser som idag används för ärendeslaget och vilken ärendevolym som omfattas. Enligt uppgift från Försäkringsprocesser har i stort sett samtliga handläggningsprocesser som hanteras av 10 eller fler årsarbetskrafter Ensa-kalkyler idag.

Genom att ta hänsyn till framtida ärendevolymer beräknar Försäkringskassan antalet årsarbetskrafter som behövs för handläggningen av respektive förmån. Avdelningen Analys och prognos gör månatligen volymprognoser på ett års sikt på de 15 största förmånerna. Vid två tillfällen varje år görs prognoser på tre års sikt. För övriga mindre förmåner och ärenden görs prognoser av lokala enheter med stöd av controllers på huvudkontoret.¹⁵ När det gäller aktivitetsstödet så lämnar Arbetsförmedlingen volymprognoser till Analys och prognos månadsvis.

I rapporter har internrevisionen och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) uppmärksammat att det funnits problem i kommunikationen kring beräkningsunderlagen mellan de olika kundkanalerna, Analys och prognos och Försäkringsprocesser, bland annat avseende volymprognosernas träffsäkerhet.¹⁶ Från och med 2011 har Försäkringskassan infört månadsvisa möten mellan parterna bland annat för att diskutera rimligheten i volymprognoserna. De intervjuade framhåller att det är en positiv utveckling.

Precis som för budgeteringen för innevarande år (se avsnitt 4) läggs Ensa-kalkyler och prognostiserade ärendevolymer in i budgetverktyget Argus för att beräkna det antal årsarbetskrafter som behövs för respektive förmån under kommande år.

¹⁴ För ett fåtal mindre förmåner har Försäkringskassan valt att göra uppskattningar utan en framtagen Ensa-kalkyl. Det gäller till exempel ärenden som trafikskadelivränta eller ersättning till totalförsvarspliktiga.

¹⁵ Det gäller till exempel särskilt högriskskydd (14 årsarbetskrafter) och fodringshantering (cirka 90 årsarbetskrafter).

¹⁶ ISF 2011:2 "Styrning i Försäkringskassan", s 54, Rådgivningsuppdrag "Försäkringskassans resursfördelningsmodell", 2011-01-18

Ekonomistaben tar hänsyn till förväntad löneuppräknings och på längre sikt Konjunkturinstitutets prognoser för löneutvecklingen. Vidare tar man hänsyn till pris- och löneomräkningen liksom beslutade besparingskrav etc. I de långsiktiga prognoserna tar Försäkringskassan även hänsyn till beslutade ändringar i de regelverk som reglerar förmånerna. Innan reglerna är beslutade får Försäkringskassan ofta uppdrag från regeringen att göra beräkningar på hur tänkta ändringar kan påverka kostnaderna. Beräkningarna används i sin tur som grund för de långsiktiga prognoserna i de fall regeringen beslutar att ändra reglerna. I långtidsprognoserna tar Försäkringskassan också hänsyn till förväntade volymökningar av större betydelse på något ärendeslag.

5.1.4 Förankring och kommunikation

Försäkringskassans styrning av handläggningen för olika förmåner utgår från de framtagna Ensa-processerna samt tillhörande vägledning. Dessa dokument är ibland mycket detaljerade och omfattande beskrivningar. Försäkringskassan reviderar kontinuerligt dokumenten vilket ofta medför ett betydande arbete.

När de nya Ensa-processer utvecklats eller reviderats är Försäkringskassan noga med hur de nya arbetssätten förankras ute i organisationen. Av denna anledning har man särskilda överlämningstillfällen där de nya arbetssätten presenteras för personalen i närvaro av chefer på olika nivåer. Därutöver håller Försäkringsprocesser så kallade Lika-seminarier för olika personalgrupper, såsom specialister, beslutsfattare och föredragande. Vid dessa tillfällen diskuterar man handläggningen av olika typfall och stämmer av mot facit som processteamet har tagit fram.¹⁷

Vid ESV:s besök på kontoren i kundmötesorganisationen har det framkommit att det finns olika forum på lokal nivå där handläggningen diskuteras mellan kollegor. På NFC Klara har man exempelvis två gånger i veckan gruppvisa diskussioner om svåra ärenden. Kan man inte lösa frågorna i gruppen så tas dessa upp i möten med specialister på kontoret. En gång i månaden hålls så kallade försäkringsmöten där handläggare tillsammans med specialister diskuterar nyheter, omprövningar och svåra ärenden.

För att snabbt informera personalen om nya regelförändringar och om de avsteg som behöver göras från vägledning och process används så kallade internmeddelanden. Av intervjuer med handläggare framgår dock att det under de senare årens förändringar i sjukförsäkringen uppfattats som svårt att hålla sig helt uppdaterad om vad som faktiskt gäller. Vid omfattande och snabba förändringar, som i fallet med sjukförsäkringen, menar handläggare att det kan vara svårt att hantera en ökande

¹⁷ ISF 2011:2 "Styrning i Försäkringskassan" s 57

mängd styrinformation. Internmeddelandena, vägledningarna och processbeskrivningarna beskrivs i detta sammanhang som ett ”lösbladssystem” av handläggarna.

5.1.5 Uppföljning av handläggningen

Som utgångspunkt för handläggningen finns det individuella mål för handläggarna. Målen sätts av chef och handläggare tillsammans med utgångspunkt i respektive individs tillgängliga arbetstid och förmåga. Alla handläggare tidrapporterar på de olika ärendeslagen och handläggarna följs upp varje månad av sina närmaste chefer i förhållande till de uppsatta målen. Flertalet av de handläggare som ESV intervjuat upplever detta som i huvudsak positivt genom att de får mycket individuell feedback. Syftet med uppföljningarna anger de intervjuade är att hitta förbättringsområden. I intervjuerna nämner enhetscheferna att de har gått coachutbildning vilket utgör ett stöd i deras uppföljningssamtal med medarbetarna.

Av intervjuerna framgår med tydlighet att Försäkringskassan nu arbetar med att balansera den tidigare mer ensidigt kvantitativa fokuset på produktionsresultat, såsom handläggningstider och antal avslutade ärenden, med mer kvalitativa aspekter av handläggningen. ESV:s intryck av det begränsade antalet intervjuer som gjorts på lokal nivå är att inriktningen på kvalitet upplevs som positivt av både handläggare och chefer. Liknande iakttagelser har ISF gjort i sin studie av styrningen i Försäkringskassan, en studie som bygger på ett något större intervjuunderlag.¹⁸

En metod som används både som stöd för handläggarna och för uppföljning är så kallad medlyssning eller medsittning. Metoden innebär att enhetschefen tillsammans med handläggaren i efterhand lyssnar på inspelade samtal med kunder och sedan diskuterar samtalet och vad som eventuellt kan göras annorlunda och bättre framöver. Vid medsittning sitter enhetschefen med och följer handläggarens löpande arbete. Medlyssning och medsittning hjälper också enhetschefen att förstå handläggarnas arbetssituation.

En form av kvalitetsuppföljning som avser rättssäker handläggning utgör den så kallade Qben. Genom Qben följer en grupp granskare upp kvaliteten i ett urval av ärenden. De aspekter som granskas är huruvida rätt beslut fattas och om tillräckligt beslutsunderlag funnits. Försäkringskassans målsättning är att 95 procent av ärendena ska ha tillräckligt beslutsunderlag och att minst 98 procent av beslut och utbetalningar vara korrekta. Av månadsrapporteringen i mars 2011 framgår att Försäkringskassan i december redovisade att 94,0 procent av ärendena hade

¹⁸ ISF 2011:2 ”Styrning i Försäkringskassan”

tillräckligt beslutsunderlag. Vidare framgår att för 98,7 procent av ärendena hade rätt beslut fattats.

Tolv veckor efter införandet av en ny eller reviderad process genomför enhetschefer och specialister tillsammans med respektive handläggare en uppföljning av i vilken utsträckning handläggarna följer viktiga moment i Ensa-processen. Uppföljningen görs efter ett speciellt framtaget formulär. Uppföljningar av processefterlevnaden görs därefter årligen. Försäkringskassan har som riktmärke att processefterlevnaden ska vara lägst 85 procent efter tolv veckor och minst 95 procent vid kommande uppföljningar. Uppföljningar som Försäkringskassan gjort visar dock på svårigheter att nå de uppsatta målnivåerna. Enligt uppgift från Försäkringsprocesser var processefterlevnaden i genomsnitt 73 procent år 2010. Från intervjuer med handläggare framkommer dock att avvikelser från Ensa-processerna handlar mycket om formaliafrågor, till exempel hur olika steg i processen ska dokumenteras. Man nämner till exempel att det är svårt att veta om man ska dokumentera ett samtal i telefon som ett telefonsamtal eller som en telefonkontakt. Anmärkningar ges också om datum skrivs på ett annat sätt än vad processen föreskriver. Mätningen av processefterlevnaden mäter alltså både att handläggarna följer alla steg i handläggningsprocessen och att de dokumenterar enligt det beslutade sättet för processen.

Av information från Försäkringsprocesser framgår att Försäkringskassan påbörjat ett arbete med att även utveckla en form av produktivitetmätning genom att följa verkligt volymutfall i förhållande till prognostiserat utfall.

5.1.6 Hantering av handläggarnas synpunkter

Det finns kanaler för att lämna synpunkter på hur Ensa-processerna fungerar i praktiken. Specialisterna är en viktig mottagare av synpunkter men handläggarna kan även prata med chefer eller förmedla information direkt till processteamet. Bland handläggarna som intervjuats varierar dock kännedomen om hur man lämnar synpunkter. Handläggarna framför att en positiv effekt av att Ensa-processerna finns är att det möjliggör för dem att ta vid handläggningen i ett redan påbörjat ärende. Det är vanligt att flera handläggare gör olika delar i ett och samma ärende. Att ärendet då är dokumenterat på ett enhetligt sätt gör det möjligt att fortsätta där den förra handläggaren slutade.

5.1.7 Vidtagna åtgärder efter tidigare granskningar

Flertalet av Internrevisionens rekommendationer har tagits om hand av Försäkringskassan. Under en intervju framför Internrevisionen att man upplever att Försäkringskassan är systematisk och duktig i implementeringen av nya Ensa-processer och att samarbetet med de granskade delarna av myndigheten har

förbättrats. Myndigheten reagerar nu snabbare på internrevisionens granskningar och rekommendationer. Exempelvis vidtog Försäkringskassan flera förbättringsåtgärder i samband med ett rådgivningsuppdrag om Försäkringskassans resursfördelningsmodell som Internrevisionen genomförde under 2010.¹⁹

5.1.8 ESV:s bedömning

ESV kan konstatera att Försäkringskassan genom framtagande av Ensa-kalkyler har lyckats beräkna vad olika aktiviteter kostar och därför kan koppla ihop verksamhet och ekonomi. Ensa-kalkyler ger enligt ESV en rimlig utgångspunkt för prognostiseringen av resurserna i handläggningen. Försäkringskassan lägger ner stor möda på att säkerhetsställa att kalkylerna är så realistiska som möjligt, bland annat genom att försäkra sig om en stark koppling till de kompetenser som ska vara delaktiga i det faktiska arbetet med handläggningen. Den kontinuerliga uppföljningen och de ständiga revideringarna som följer borgar också för att prognosverktygen ständigt förbättras. Försäkringskassan är också mycket mån om att nya förändringar kommuniceras ut till handläggarna i organisationen.

ESV bedömer att det är en god intern styrning och kontroll att arbeta så mycket med kommunikation, uppföljning och feedback till medarbetarna. ESV bedömer också att det är bra att Försäkringskassan i högre utsträckning balanserar den tidigare fokuseringen på kvantitativa mål för ärendehandläggningen mot att också se på de kvalitativa aspekterna som att ärenden ska handläggas rätt och med tillräckligt beslutsunderlag etc.

5.2 Prognoser för huvudkontor, gemensamma funktioner och kostnader

I arbetet med budgeteringen av Försäkringskassans centrala ledning och staberna utgör föregående års budget en grundläggande utgångspunkt för prognoserna och budgeteringen.

Försäkringskassan gör långtidsprognoser för huvudkontoret, gemensamma funktioner och gemensamma kostnader enligt samma principer som för den ettåriga budgeteringen. Även här tar man samma hänsyn som beskrivits ovan vad gäller kundmötesorganisationen. Det innebär att tilldelningen av budgetmedel för huvudkontor och gemensamma funktioner, såsom Verksamhetsstöd utgår från det resursbehov som identifierades i den så kallade SoL-utredningen²⁰ från januari 2008. Budgeten för 2008 utgör alltså en bas och denna räknas upp med pris- och löneomräkning för varje år och man tar hänsyn till kända förändringar och till

¹⁹ Rådgivningsuppdrag "Försäkringskassans resursfördelningsmodell", 2011-01-18

²⁰ "Ny organisation för styrning och ledning inom Försäkringskassan", Dnr 53515/2007

eventuella beslutade besparingskrav. Anledningen till att Försäkringskassan till största delen använder tidigare budget och inte utfallet vid budgetering för kommande år är att man anser att det skulle ge fel styrsignaler om utfallet skulle vara för vägledande. Verksamheten skulle uppfatta det som att man ”straffas” om man något enstaka år har pengar kvar på sin budget eftersom konsekvensen av det blir att man får mindre tilldelade budgetmedel nästa år. Det i sin tur kan innebära att verksamheterna sannolikt strävar efter att använda hela budgeten.

Budgetering för Försäkringskassans IT-driftskostnader och IT-utvecklingskostnader utgår liksom för övriga gemensamma funktioner från SoL-utredningen med hänsyn taget till kända förändringar och pris- och löneomräkning för varje år. Budgetramen för IT-driften och för IT-utvecklingen ligger på vardera 600 miljoner kronor årligen. För IT-utveckling är 450 miljoner kronor lånefinansierat och 150 miljoner anslagsfinansierat. Av intervjuer framgår att utvecklingskostnaderna på cirka 600 miljoner kronor per år ligger i den nivå som man anser sig kunna hantera och kontrollera.

Lokalhyror, avskrivningar för immateriella tillgångar, räntor och semesterlöneskuld är exempel på gemensamma kostnader som hanteras på central nivå. Budgeteringen av lokalhyror utgår från Försäkringskassans nuvarande lokalbestånd och hänsyn tas till kostnader för eventuellt tomma lokaler som kan uppkomma utifrån planerade uppsägningar. Budgetering för avskrivningar utgår från hur mycket som planeras investeras under de kommande åren tillsammans med redan aktiverade projekt. Vad gäller budgetering av kostnader för kommande räntor så baseras de på utfall från föregående år samt analys av förväntad ränteutveckling tillsammans med beräknade kommande investeringar. Budgetering av semesterlöneskuldens utveckling baserar sig till största delen på historiska data tillsammans med en analys av hur antalet helgdagar skiljer sig mellan åren.

5.2.1 Effekthemtagning och kostnadskontroll för utvecklingsprojekt

En viktig del av utvecklingsverksamheten inom Försäkringskassan bygger IT-lösningar som syftar till effektivisera handläggningen, såsom en ökad grad av automatisering.

Vid vår intervju med ekonomidirektören framkom att Försäkringskassan nu har delat sin IT-verksamhet i två delar. Den ena delen består av IT-driften, som ligger som en egen avdelning inom huvudkontoret under IT-chefens ansvar. Den andra delen består av IT-utvecklingsverksamheten, som först organiserades som en utvecklingsstab på huvudkontoret. IT-utvecklingsverksamheten har senare flyttats in som en del i Ekonomistaben där den är organiserad som ett projektkontor för IT.

Projektkontoret håller koll på projekten och gör även egna revisioner av dem med hjälp av utomstående revisionsbolag. Det finns en beslutsgrupp som består av ekonomidirektören och IT-chefen. Förslag till nya IT-projekt ska alltid gå via projektkontoret. Försäkringskassan gör effektberäkningar i IT-projekten och effekthemtagningarna läggs sedan ut på funktionerna efter det att projekten är avslutade.

Bakgrunden till att Försäkringskassan lyft ut utvecklingskostnaderna avseende IT är att myndigheten för några år sedan fick problem med kostnadsutvecklingen och bland annat blev tvungen att göra stora nedskrivningar av balanserade IT-utvecklingsprojekt. För att få mer kontroll på central nivå bildades därför utvecklingsstaben som senare lades in i Ekonomistaben.

Under 2008 genomfördes de nytto- och hemtagningskalkyler som låg till grund för prognoser för nivån på förvaltningsanslaget. För 2008 och 2009 prognostiserades förvaltningsanslaget till 7 miljarder och för 2010 till 7,2 miljarder. Enligt flera intervjupersoner var dock de nyttohemtagningsberäkningarna som gjordes under 2008 inte realistiska i alla delar. En förklaring som framförs är att det är svårt att i praktiken realisera resursbesparingar som bygger på beräknade tidsbesparingar i praktiska moment i handläggningen. Det är vanligt att tidsbesparingen går åt till andra saker som t.ex. att öka kvaliteten i handläggningen, särskilt om det tidigare funnits kvalitetsbrister.

Cheferna för NFC, LFC och KS har framfört att de numera är med i processen och kan påverka beräkningarna, och att det har lett till att nyttokalkylerna har blivit bättre. Från linjechefer ESV har talat med har det dock framkommit att de upplevt problem med att Försäkringskassan i vissa fall har budgeterat effekthemtagningarna innan de har realiserats. Det har medfört att de har fått mindre budget och därmed haft för få årsarbetskrafter till sitt förfogande.

5.2.2 ESV:s bedömning

ESV bedömer att det är positivt att ”linjen” i ökad utsträckning är med i processen för effekthemtagning. Försäkringskassan genomför dessutom numera uppföljningar av realiserade besparingar utifrån utvecklingsprojekt i sitt styrkort. Man följer de budgeterade besparingarna varje månad och rapporterar vad som genomförs och vad effekten blir.

ESV bedömer det som en positiv utveckling av den interna styrningen och kontrollen att IT-utvecklingskostnaderna numera följs upp av ett centralt placerat projektkontor. På detta sätt har man tagit stark central kontroll och har därmed möjlighet att i större utsträckning kunna förhindra till exempel stora nedskrivningskostnader.

Referenser

Dokumentlista

Åtterrapportering

Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde (femårsprognoser), lämnade av Försäkringskassan under budgetåren 2007 t.o.m. maj 2011.

Avvikelsesrapporter för operativa nyckeltal och strategiska aktiviteter – mars, 2011-04-13, Försäkringskassan

Avvikelsesrapporter för operativa nyckeltal och strategiska aktiviteter – februari, 2011-03-22, Försäkringskassan

Avvikelsesrapporter för operativa nyckeltal och strategiska aktiviteter – januari, 2011-02-24, Försäkringskassan

Budgetunderlag 2012-2014, 2011-02-18, Försäkringskassan diarienummer 10605-2011

Budgetunderlag 2011-2013, 2010-02-17, Försäkringskassan diarienummer 011778-2010

Fördjupat underlag rörande ekonomin – månatlig redovisning december 2010, Försäkringskassan Ekonomistaben

Försäkringskassans årsredovisning 2010

Handlingsplan för att anpassa kostnaderna till en lägre anslagsnivå år 2013, 2011-02-28, Försäkringskassan diarienummer 004385-2011

Justering av budget i april 2011, Försäkringskassan diarienummer 022147-2011

Månadsuppföljning mars 2011, Uppföljning av operativa nyckeltal samt redovisning av avvikelser, Försäkringskassan

Månadsuppföljning februari 2011, Uppföljning av operativa nyckeltal samt redovisning av avvikelser, Försäkringskassan

Månadsuppföljning januari 2011, Uppföljning av operativa nyckeltal samt redovisning av avvikelser, Försäkringskassan

Ny organisation för styrning och ledning inom Försäkringskassan, diarienummer 53515/2007

Redovisning av uppdrag i enlighet med regeringsbeslut, 2011-04-26, Försäkringskassan diarienummer 004385-2011

Redovisning av uppdrag i enlighet med regeringsbeslut, 2011-03-25, Försäkringskassan diarienummer 004385-2011

Redovisning av uppdrag i enlighet med regeringsbeslut, 2011-02-25, Försäkringskassan diarienummer 004385-2011

Redovisning av uppdrag att lämna fördjupade underlag rörande ekonomin – Månatlig redovisning 20 februari 2011, Försäkringskassan diarienummer 42291-2009

Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan – Svar på regeringsuppdrag, 2009-06-26, Försäkringskassan diarienummer 42291–2009

Interna dokument

Anvisning 2011 Ekonomisk uppföljning och prognos, 2011-02-22, Försäkringskassan IM2010:045

Anvisning ekonomisk uppföljning och prognos 2010, 2010-02-19, Försäkringskassan

Anvisningar och instruktion till verktyg för budget- och prognosarbete 2011, 2011-02-21, Försäkringskassan, Ekonomistaben

Ekonomisk uppföljning och prognos 2010, 2010-02-19, Försäkringskassan Ekonomimeddelande le-M 2010:005

Rutinbeskrivning ekonomisk uppföljning arbete med intern prognos, 2010-12-06, Försäkringskassan, Ekonomistaben

Överblick över ärendevolymprognoser 2011-03-15, Försäkringskassan, Prognos och Analys

Rapporter

Inspektionen för socialförsäkringen 2010:19, Effektiviteten i Försäkringskassans administration 2000-2009

Inspektionen för socialförsäkringen 2011:2, Styrning i Försäkringskassan, Lokala Försäkringscenter och införandet av de nya sjukförsäkringsreglerna

Internrevisionsrapport 2009:9, Budget- och prognosprocessen

Internrevisionsrapport 2009:14, Kontrollaktiviteter i handläggningen – En granskning av rutiner för processefterlevnad inom förmånsslaget Underhållstöd

Internrevisionsrapport 2009:2, Ensa-processer – Fördelning och styrning av resurser inom Försäkringskassan

Internrevisionen, 2011-01-18, Försäkringskassans Resursfördelningsmodell – Rådgivningsuppdrag till ekonomistaben

MAPSEC på uppdrag av Statskontoret, Granskning av nyttokalkyler för Försäkringskassans förnyelsearbete

Riksrevisionen diarienummer 32-2008-0552, Brister i den interna styrningen och kontrollen vid Försäkringskassan samt årsredovisning 2008, 2009-03-23

Statskontoret 2009:19, Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar
XLENT Strategy, Kvalitetssäkring av månadsrapporter – regeringsuppdrag Försäkringskassan, 2010-01-08

Övrigt

Regleringsbrev för Försäkringskassan budgetåren 2007-2011, Socialdepartementet Regeringsuppdrag 2010-11-18, S2010/8271/SF (delvis)

Dagens socialförsäkring, april 2011, ”Stora projekt ska följas hela vägen”

Intervjupersoner

Ekonomistaben

Sture Hjalmarsson, ekonomidirektör

Åsa Klerkestam, controller

Försäkringsprocesser

Lennart Lundberg, controller

Internrevision

Lina Gidlöf, chef internrevisionen

Kennerth Eriksson, internrevisor

Kundcenter och självbetjäning (KS)

Ann Persson Grivas, försäkringsdirektör KS

Mojibur Rahman, controller KS

Eva Sjögren, platschef Västeråskontoret

Novka Savic, administratör Västeråskontoret

Thomas Hronek, handläggare Västeråskontoret

Therese Åkerlind, handläggare Västeråskontoret

Nationella Försäkringscenter (NFC)

Bengt Stjärnsten, försäkringsdirektör NFC

Christina Lundbäck, stabschef NFC

Per Eleblad, controller NFC

Margot Angsberg, controller NFC Klara

Maria Lundebring, enhetschef NFC Klara

Maria Carlsson, handläggare NFC Klara

Meral Yalap, handläggare NFC Klara

Lokala Försäkringscenter (LFC)

Svante Borg, försäkringsdirektör LFC

Elin Ericson, controller LFC

Ulrika Havossar, chef LFC Sollentuna

Johanna Wilson, personlig handläggare LFC Sollentuna

Karin Aho, personlig handläggare LFC Sollentuna

Siv Bergström, handläggare sjuk- och aktivitetsersättning LFC Sollentuna

Lillemor Siira, enhetschef, LFC Nyköping/Södertäljekontoret

Cecilia Trehn, enhetschef, LFC Nyköping/Södertäljekontoret

Feven Mehari, personlig handläggare, LFC Nyköping/Södertäljekontoret

Aleksandra Carapic, personlig handläggare, LFC Nyköping/Södertäljekontoret

Bilaga 1

5.3 Prognoser till regeringen i förhållande till utfall av förvaltningsanslaget 2008-2010

5.3.1 Räkenskapsåret 2008

I den prognos som Försäkringskassan lämnade per 2007-01-22 angavs utfallet för 2008 till 7 miljarder. De fyra prognoser för 2008 som Försäkringskassan lämnade under 2007 underskattade utfallet för 2008 med mellan 5 och 9 procent. De fyra prognoser som myndigheten lämnade under 2008 stämde däremot mycket väl mot vad utfallet blev. Avvikelsen var som sämst inte mer än en överskattning på 0,7 procent.

Under 2008 tilldelades Försäkringskassan 274 miljoner extra på tilläggsbudget, vilket gav totalt 6,9 miljarder i anslag. Myndigheten hade även ett positivt anslagssparande på 500 miljoner från 2007. Totalt disponerade Försäkringskassan 7,4 miljarder. Utfallet för förvaltningsanslaget blev knappt 7,7 miljarder, vilket medförde att myndigheten tvingades att använda knappt 300 miljoner (drygt 80 procent) av sin anslagskredit. Av regeringen tilldelade medel motsvarade 90 procent av utfallet på förvaltningsanslaget.

I sin prognos 2008-10-30 uppgav Försäkringskassan att det ansträngda ekonomiska läget bland annat berodde på omfattande regeländringar, främst i sjukförsäkringen, med kvarstående kostnader för följdreformerna på 173 miljoner där det saknades anslagsfinansiering.

5.3.2 Räkenskapsåret 2009

I januariprognosen 2007 bedömde Försäkringskassan ett utfall till 7 miljarder för år 2009. De fyra prognoser för 2009 som myndigheten lämnade under 2007 underskattade utfallet för 2009 med mellan 6 och 8 procent. I de tre prognoser som lämnades under perioden 2008 underskattades utfallet med mellan 4 och 5 procent. I januari 2009 prognostiserade Försäkringskassan ett utfall på 7,7 miljarder, att jämföra med de 7,2 miljarder som prognostiserades i november 2008. Anledningen till den stora förändringen i prognosen framgår av rapportering till regeringen. Här framkommer att de initiala nyttokalkyler för det omfattande förändringsprogram som Försäkringskassan genomförde under perioden brast i kvalitetssäkring och förankring i linjen. Detta medförde bland annat att nyttorna överskattades och kostnaderna underskattades. Fram till slutet på 2008 fick de reviderade nyttokalkylerna inte heller någon inverkan på de prognoser som lämnades

till styrelsen och regeringen.²¹ Prognosen i januari 2009 kom att överstiga utfallet med 3 procent och låg därmed mycket närmare det verkliga utfallet än tidigare prognoser.

De två prognoserna som lämnades i maj och juli 2009 angav ett förväntat utfall på 7,9 miljarder, vilket är 6 procent mer än vad utfallet blev. Osäkerheten i de här prognoserna förklaras av Försäkringskassan med att de under perioden upplevde kraftigt ökade volymer för aktivitetsstöd, vilket gjorde det svårt för Försäkringskassan att beräkna utfallet på förvaltningsanslaget för handläggningen.²² Det som även påverkade prognoserna är det kapitaltillskott på 49 miljoner som myndigheten lämnade till Kåpan Pensioner den 1 juli 2009.²³ De sista två prognoserna för 2009, från oktober 2009 och januari 2010, överskattar anslagsutfallet med 2 procent.

Under 2009 tilldelades Försäkringskassan 950 miljoner extra på tilläggsbudget, vilket gav totalt knappt 8 miljarder i anslag. Försäkringskassan hade ett negativt anslagssparande på 300 miljoner från 2008. Regeringen hade även gjort en indragning av anslagsmedel på 300 miljoner kronor, motsvarande övergångseffekten till följd av övergången till kostnadsmissig anslagsavräkning av förvaltningsutgifter. Totalt disponerade myndigheten 7,4 miljarder.²⁴ Utfallet för Försäkringskassans förvaltningsanslag blev knappt 7,5 miljarder, vilket medförde att Försäkringskassan tvingades att använda knappt 49 miljoner av sin anslagskredit. Av regeringen tilldelade medel efter indragning (7,7 miljarder) motsvarade 103 procent av utfallet på förvaltningsanslaget. Överstigande 3 procent användes för att täcka upp för det negativa anslagssparandet från 2008.

5.3.3 Räkenskapsåret 2010

I prognosen från januari 2007 uppskattades utfallet för 2010 till 7,2 miljarder. Denna prognos hamnade nära det verkliga utfallet som blev 7,26 miljarder. De fyra övriga prognoser för 2010 som Försäkringskassan lämnade under 2007 underskattade dock utfallet för 2010 med 10 procent. I de tre prognoser som genomfördes under perioden 2008 underskattades utfallet med 4 procent. Prognosen som lämnades i januari 2009 överskattade utfallet för 2010 med 1 procent. De övriga tre prognoserna under 2009 (maj, juli och oktober) överskattar utfallet med 7 och 8 respektive 3 procent. Osäkerheten i de här prognoserna förklaras av Försäkringskassan med att man under perioden återigen upplevde ökade volymer för aktivitetsstöd.²⁵ De första tre

²¹ "Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan", 2009-06-26, Dnr. 42291-2009

²² Försäkringskassans prognos 2009-05-07, Dnr 213-2009 och Försäkringskassans prognos 2009-07-30, Dnr 213-2009

²³ Försäkringskassan, prognos 2009-07-30, Dnr 213-2009

²⁴ Tilldelade medel 8 miljarder inklusive indragning på 0,3 miljarder inklusive ett negativt överföringsbelopp på 0,3 miljarder = 7,4 miljarder

²⁵ Försäkringskassans prognos 2009-05-07, Dnr 213-2009

prognoserna under 2010 (januari, maj och juli) överskattar utfallet med 3 procent. Prognosen i oktober med 2 procent och prognosen i januari 2011 med 0,4 procent.

Under 2010 tilldelades Försäkringskassan 260 miljoner kronor extra på tilläggsbudget, vilket gav totalt drygt 7,4 miljarder i anslag. Försäkringskassan säger i årsredovisningen för 2010 att orsaken till att myndigheten tilldelats extra medel är ökade volymer inom förmånen aktivitetsstöd.²⁶ Försäkringskassan hade ett negativt anslagssparande på 49 miljoner kronor från 2009. Totalt disponerade myndigheten 7,4 miljarder. Utfallet för Försäkringskassans förvaltningsanslag blev knappt 7,3 miljarder, vilket medförde ett anslagssparande på 136 miljoner kronor. Av regeringen tilldelade medel motsvarade 102 procent av utfallet på Försäkringskassans förvaltningsanslag.

²⁶ Se Försäkringskassans årsredovisning 2010, s. 63

ESV ansvarar för en ändamålsenlig ekonomisk styrning av staten.
Vi utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av statlig verksamhet.
Vi tar fram bra besluts- och diskussionsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi bidrar till en korrekt hantering av Sveriges EU-medel.
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med
Regeringskansliet och myndigheterna.