



2008:19



STATSKONTORET

Den nya Försäkringskassan

Delrapport 4



**MISSIV**

DATUM
2009-01-07
ERT DATUM
2005-06-02
2007-11-15

DIARIENR
2005/298-5
ER BETECKNING
S2005/4671/SF
S2007/9789/SF
(delvis)

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. I uppdraget ingår att bedöma hur väl Försäkringskassans förändringsarbete uppfyller regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen. I november 2007 fick Statskontoret ett förlängt uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans fortsatta utvecklingsarbete under år 2008. Det fortsatta uppdraget ska ha ett särskilt fokus på Försäkringskassans interna styrning och kontroll samt myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar och mot brott mot socialförsäkringen. Regeringen beslutade i oktober 2008 om ytterligare en förlängning av uppdraget. I detta uppdrag ska Statskontoret ha ett särskilt fokus på om Försäkringskassan är en fungerande myndighet ur ett medborgarperspektiv. Statskontoret ska enligt beslutet redovisa slutrapporten senast den 30 september 2009.

Statskontorets uppdrag innebär att göra en årlig uppföljning av förändringsarbetet och redovisa en delrapport senast den 31 mars 2006, en delrapport den 31 mars 2007 och en delrapport den 31 mars 2008. Senast den 7 januari 2009 ska Statskontoret lämna ytterligare en rapport avseende granskningsperioden 2005–2008.

Statskontoret överlämnar härmed delrapporten *Den nya Försäkringskassan – delrapport 4* (2008:19).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi, utredare Charlotte Andersson, utredare Anna Pauloff, föredragande, och utredare Sara Sundgren var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Anna Pauloff

Innehåll

	Slutsatser	7
1	Inledning	15
1.1	Bakgrund	15
1.2	Statskontorets uppdrag	16
1.3	Uppgifter och mål för Försäkringskassans administration	17
1.4	Avgränsningar och metod	18
2	Försäkringskassans nya organisation	21
3	Har förändringsarbetet bidragit till en mer effektiv verksamhet?	27
3.1	Resultatutveckling	27
3.2	Styrning och organisation av förändringsarbetet	37
3.3	Styrningen inom Försäkringskassan	43
3.4	Styrningen av IT-verksamheten	48
3.5	Statskontorets bedömningar	49
4	Har felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen minskat?	55
4.1	Ökat fokus på brott mot socialförsäkringen	55
4.2	Tre granskningar av Försäkringskassans interna styrning och kontroll	56
4.3	Försäkringskassans arbete med kontroller	63
4.4	Arbetet med kontroller av misstänkta brott	68
4.5	Statskontorets bedömningar	74
5	Har den nya organisationen förbättrat rättssäkerheten i ärendehandläggningen?	77
5.1	Förvaltningsrättsliga krav	78
5.2	Enhetlig rättstillämpning och likabehandling	81
5.3	Övriga indikatorer på rättssäkerhet	89
5.4	Statskontorets bedömningar	92
6	Har förändringsarbetet förbättrat personalpolitiken?	95
6.1	Styrning av personalpolitiken	95
6.2	God arbetsmiljö en förutsättning för goda resultat	103
6.3	Statskontorets bedömningar	116

Bilagor

1	Statskontorets uppdrag	121
2	Statskontorets enkätundersökning år 2008	125
3	Granskning av Försäkringskassans nyttokalkyl	143
4	Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet	155
5	Referenser	177

Slutsatser

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har granskat Försäkringskassans förändringsarbete under åren 2005–2008 på uppdrag av regeringen. I uppdraget har ingått att bedöma hur väl Försäkringskassans förändringsarbete uppfyller regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen. Statskontoret har granskat vilka konkreta förändringsinsatser som initieras inom olika områden, hur dessa styrs och samordnas samt vilka resultat som uppnås. Statskontoret har tidigare lämnat tre delrapporter. Denna rapport redovisar hela granskningsperioden 2005–2008. Statskontorets uppdrag har kompletterats. I enlighet med regeringens kompletterande uppdrag omfattar granskningen också Försäkringskassans interna styrning och kontroll samt myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar och mot brott mot socialförsäkringen.

Statskontorets uppdrag har förlängts under hösten 2008. Statskontoret kommer att lämna ytterligare två delrapporter om Försäkringskassans administration av tandvårdsstödet och Försäkringskassans IT-verksamhet under våren 2009. Statskontoret ska lämna en slutrapport den 30 september 2009. Slutrapporten ska ha ett särskilt fokus på om Försäkringskassan är en fungerande myndighet ur ett medborgarperspektiv.

Försäkringskassans nya organisation

Försäkringskassan har under år 2008 genomfört en omfattande organisationsförändring. Den nya organisationen innebär att volymmässigt stora och enklare förmåner som kräver begränsade kundkontakter handläggs i nationella försäkringscenter (NFC). Mer komplicerade förmåner som kräver omfattande kundkontakter handläggs i lokala försäkringscenter (LFC). Därutöver finns lokalkontor för att omhänderta besökanden och ärenden av mer generell karaktär. En del av kontoren drivs i samverkan med Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Vidare har Försäkringskassans telefonkundtjänst, Kundcenter (KC), och självbetjäningstjänsterna en central roll i Försäkringskassans nya organisation. Ett syfte med den nya organisationen är att flytta kundmöten från besök på kontor och telefonkontakt med lokala handläggare till Kundcenter och självbetjäning.

Nedan följer Statskontorets sammanfattande bedömning och slutsatser. Slutsatserna är strukturerade utifrån regeringens mål med Försäkringskassans förändringsarbete. Regeringens mål är att Försäkringskassan ska uppnå en effektiv verksamhet, enhetlig rättstillämpning och god personalpolitik. I enlighet med Statskontorets kompletterande uppdrag har ytterligare ett mål granskats, att felaktiga utbetalningar inte ska förekomma.

Effektiv verksamhet

Försäkringskassans ekonomiska situation innebär en risk för verksamhetens kvalitet

Statskontorets bedömning är att Försäkringskassans ekonomiska läge är kritiskt och att detta kommer att vara avgörande för såväl förändringsarbetet som verksamheten i stort under år 2009. Det är inte sannolikt att Försäkringskassan på kort sikt kan genomföra besparingar av den storlek som krävs för att få ekonomin i balans, utan att det får konsekvenser för besluts-kvaliteten i ärendehandläggningen.

Statskontoret vill särskilt peka på att det nu finns mindre tid för utbildning och kompetensutveckling och att nedprioriteringar i Försäkringskassans ärendeprocesser (Ensa-processerna) har gjorts. Statskontoret konstaterar att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar genom kontroller redan har påverkats negativt av detta. Det finns därutöver en risk för att handläggningstiderna återigen ökar och att utbetalningar till de försäkrade försenas.

De ekonomiska förutsättningarna för förändringsarbetet borde ha klarlagts före omorganisationen

Kostnaderna för förändringsarbetet uppgår enligt Försäkringskassans nytto-kalkyl till totalt cirka 700 miljoner kronor för åren 2007 och 2008. Försäkringskassans förvaltningsanslag har samtidigt minskat med ungefär lika mycket. Organisationsförändringen inom Försäkringskassan genomfördes således i ett läge med kraftigt minskade anslag och höga kostnader för förändringsarbetet. Det minskade anslaget föranledde Försäkringskassans ledning att fatta det strategiska beslutet att förändringsarbetet skulle genomföras mer skyndsamt för att snabbare uppnå förväntade effektiviseringar. Förändringsarbetet sågs därmed som lösningen på den krympande budgeten. Att i stället sänka tempot i förändringsarbetet för att minska kostnaderna har, såvitt Statskontoret kunnat erfara, inte varit ett alternativ som har övervägts.

De ekonomiska förutsättningarna för förändringsarbetet borde enligt Statskontoret ha klarlagts före omorganisationen. Försäkringskassan har inte tydligt redovisat kostnaderna för förändringsarbetet i de budgetunderlag och ekonomiska prognoser som löpande har lämnats till regeringen. Enligt myndighetens egna beräkningar kommer inga besparingar att uppnås under år 2009 till följd av förändringsarbetet. Försäkringskassans verksamhet kommer i stället att kosta väsentligt mer än vad myndigheten redovisat i underlagen.

Omorganisationen har inneburit produktionsstörningar

Statskontoret konstaterar att det var väl känt av myndighetens ledning att risken för produktionsstörningar var hög i samband med införandet av den nya organisationen. Det snabba genomförandet i kombination med minskat

förvaltningsanslag ledde under åren 2007 och 2008 till en kraftig reducering av personalstyrkan. Cirka 3 000 årsarbetare har lämnat Försäkringskassan under de senaste två åren. Som en konsekvens av den nya organisationen genomförde Försäkringskassan samtidigt en omfattande kompetensväxling bland handläggarna. Närmare 60 procent av handläggarna var nyrekryterade eller fick nya arbetsuppgifter under år 2008. Försäkringskassan har inte uppnått målen för handläggningstiderna under större delen av år 2008. Statskontoret bedömer att det är omorganisationen som är orsaken till den bristande måluppfyllelsen.

Bristande samordning mellan förnyelseprogrammet och den ordinarie verksamheten

Försäkringskassans förändringsarbete har organiserats i ett särskilt program, förnyelseprogrammet, med bland annat ett ansvar att involvera verksamhetsansvariga i förändringsarbetet. Statskontoret bedömer att förnyelseprogrammet har utövat stark styrning på myndighetens hela verksamhet, men har brustit i samordningen med den ordinarie styrningen av myndighetens verksamhet. Dubbla och ibland motsägelsefulla styrsignaler från förnyelseprogrammet och övriga huvudkontoret har exempelvis skickats ut till organisationen, vilket skapat en osäkerhet om vilka beslut som gäller. Myndighetens ordinarie budgetarbete har inte samordnats med förnyelseprogrammet, vilket har fått till följd att Försäkringskassans redogörelser till regeringen av den framtida kostnadsutvecklingen inte på ett tydligt sätt har tagit hänsyn till kostnaderna för förändringsarbetet.

Vidare har förvaltningsrättsliga aspekter på förändringsarbetet inte omhändertagits i tillräckligt hög grad. Ansvaret för att tillgodose att den nya organisationen är utformad på ett sådant sätt att förvaltningslagens krav inte åsidosätts vilar ytterst på myndighetens ledning, som även ansvarar för att de samordningsproblem som beskrivits ovan inte ska inträffa i det fortsatta förändringsarbetet. Vid årsskiftet läggs förnyelseprogrammets arbete in i den ordinarie linjeverksamheten. Statskontoret bedömer att det finns viss risk för att de samordningsproblem som hittills har funnits också byggs in i den nya organisationen. Det är av stor vikt att Försäkringskassans ledning säkerställer en tydlig ansvarsfördelning för det fortsatta förändringsarbetet.

Omfattande problem med styrning, ledning och ekonomi i Försäkringskassans IT-verksamhet

Riskerna för förseningar och ökade kostnader i IT-verksamheten framstår som allvarliga för det fortsatta förändringsarbetet. Utifrån granskningen av IT-verksamheten konstaterar Statskontoret att organisationen för styrning och ledning av verksamheten behöver förtydligas och beslutsmandat redas ut. Det behövs större långsiktighet i planeringen av IT-verksamheten, både vad gäller ekonomi och verksamhet. Försäkringskassan behöver en långsiktig plan för kompetensväxling där myndigheten definierar inom vilka områden konsulter ska användas. Med anledning av det förlängda uppdraget till

Statskontoret kommer dessa frågor att följas upp och rapporteras under våren 2009.

Ökad effektivitet kan uppnås på sikt, men flera problem återstår att lösa

Försäkringskassans nya organisation är vid slutet av år 2008 i princip införd, men det kommer att ta ytterligare några år innan det går att utläsa tydliga effekter av den nya organisationen. Statskontoret kan dock konstatera att omorganisationen har skapat en potential för att uppnå ökad kostnadseffektivitet i Försäkringskassans verksamhet. Tidigare års utveckling mot förkortade handläggningstider bröts genom en kraftig ökning under år 2008. Handläggningstiderna är nu återigen på väg att minska. Denna återhämtning tolkar Statskontoret som ett tecken på att produktionsstyrningen har börjat fungera i den nya organisationen.

Försäkringskassan står emellertid inför en rad problem. Statskontoret konstaterar att när Försäkringskassan har fokuserat på att minska handläggningstiderna har besluts kvaliteten i ärendehandläggningen prioriterats ned. För att uppnå balans mellan alla de krav som ställs på en myndighetsutövande verksamhet, bör Försäkringskassan framöver säkerställa att även andra kvalitetsaspekter i ärendehandläggningen beaktas.

Försäkringskassans val av organisationsmodell bygger på en långtgående ärendekonzentration och specialisering. Statskontoret bedömer att om Försäkringskassan lyckas tillvarata modellens fördelar kan detta på sikt leda till ökad effektivitet i ärendehandläggningen. Ett problem med Försäkringskassans nya organisation är dock att flexibiliteten minskar genom de begränsade möjligheterna att utnyttja kompetens mellan organisationens olika delar. Detta gäller framförallt kunskapsutbytet mellan NFC och LFC. Att Försäkringskassan lyckas lösa problemen med variationer i ärendevolymerna är av stor betydelse för hur väl organisationsmodellen kommer att fungera framöver.

Felaktiga utbetalningar ska inte förekomma

Välfärdssystemens konstruktion försvårar kontroll

Det har ingått i Statskontorets uppdrag att granska Försäkringskassans arbete för att genom kontroller förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Statskontoret konstaterar att vissa viktiga förmånsslag, såsom sjuk- och aktivitetsersättning samt assistansersättning, är problematiska ur kontrollsynpunkt. Försäkringskassan har små möjligheter att kontrollera väsentliga uppgifter i dessa ärendeslag, trots att stora belopp betalas ut. Statskontoret anser att det är principiellt viktigt att välfärdssystemen är utformade på ett sätt som gör det möjligt att kontrollera de uppgifter som utgör grund för ersättning. Ansvar för detta ligger emellertid inte hos Försäkringskassan, utan hos regeringen. Försäkringskassan kan dock spela en

viktig roll genom att lämna förslag på åtgärder till regeringen som gör det möjligt att kontrollera de uppgifter som utgör grund för ersättning.

Kontrollen av misstänkta brott har utvecklats, men det är osäkert om felaktiga utbetalningar har minskat

Försäkringskassans arbete med kontroller av misstänkta brott mot socialförsäkringen har utvecklats under de fyra år som myndigheten har funnits. Numera arbetar 150–180 personer med att utreda misstänkta brott. Det märks bl.a. i statistiken över antalet polisanmälningar som ökat kraftigt sedan år 2005. Fler brott mot socialförsäkringen upptäcks i dag än för fyra år sedan. Statistiken visar att förhindrade eller återkrävda felaktiga utbetalningar uppgår till större belopp än tidigare. Trots detta är det sannolikt fortfarande en liten andel av alla brott mot socialförsäkringen som upptäcks. De belopp som de upptäckta felaktiga utbetalningarna uppgår till är betydligt mindre än de belopp som Försäkringskassan och FUT-delegationen har uppskattat att de verkliga felaktiga utbetalningarna uppgår till. En viss avmattning under åren 2007 och 2008 kan noteras i Försäkringskassans aktiviteter inom kontrollområdet, med utgångspunkt i dessa två mått.

Beslutade kontroller har inte genomförts fullt ut

Försäkringskassans interna styrning och kontroll har varit föremål för flera granskningar under åren 2007 och 2008, bl.a. av myndighetens internrevision. Internrevisionen påpekade hösten 2007 att aktuella styrdokument saknades. Arbetet med att ta fram sådana har haft hög prioritet inom Försäkringskassan under år 2008.

Statskontoret har trots detta funnit flera exempel på bristande uppföljning och efterlevnad av de styrande dokumenten. Kontroller som har beslutats har inte alltid genomförts. Försäkringskassans egna uppföljningar visar att de obligatoriska utbetalningskontrollerna inte genomförs mer än i drygt 70 procent av fallen. Statskontoret konstaterar att det är ledningens ansvar att tillse att interna styrdokument efterlevs, att följa upp att styrande dokument förs ut i organisationen och att beslut genomförs.

Förändringsarbetet har inneburit att många handläggare har haft en pressad arbetssituation, varför vissa steg i handläggningen har prioriterats ned utöver de nedprioriteringar som beslutats av ledningen. Kontroller av de försäkrades uppgifter har genomförts i mindre utsträckning än tidigare, exempelvis kontroller av sjukpenninggrundande inkomst (SGI). En felaktig uppgift om SGI kan få effekter inom flera olika förmånsslag och dessutom ge följdverkningar under lång tid.

Enhetlig rättstillämpning

Grundläggande krav på rättssäkerhet har inte tillgodosetts

Under våren och sommaren 2008 uppfyllde inte Försäkringskassan fullt ut vissa grundläggande förvaltningsrättsliga krav. Statskontoret bedömer att huvudorsaken till dessa problem var den bristande samordningen mellan förnyelseprogrammet och övriga delar av huvudkontoret. Därmed har det uppstått situationer där det varit otydligt för medarbetarna vad som gäller i den nya organisationen. Exempelvis har namn och kontaktuppgifter till handläggare inte lämnats ut i Kundcenter på begäran av de försäkrade, med hänvisning till verksamhetsstrukturen. Försäkringskassans ledning har uppenbarligen inte uppmärksammat dessa brister i den nya organisationens rutiner i tid för att förhindra risk för felaktig hantering av ärenden och i förlängningen felaktiga beslut.

Efter att ha uppmärksamats på problemen genom bl.a. klagomål till Justitieombudsmannen (JO), har Försäkringskassan vidtagit ett antal åtgärder för att snabbt komma tillrätta med bristerna. Under år 2008 har också en förvaltningsrättslig utbildning genomförts vid ett antal tillfällen. Det gäller dock, enligt Statskontoret, att tillse att samtliga handläggare som har behov av en sådan utbildning också får möjlighet att ta del av den, trots hög arbetsbelastning och produktionskrav.

Försäkringskassan har som en förklaring till att problemen uppstått bl.a. pekat på de många nya och oerfarna medarbetarna. Statskontoret konstaterar att det är myndighetens ansvar att försäkra sig om att personalen har erforderlig kompetens och kunskaper. Inför framtida rekryteringar och omställningar finns det därför anledning att särskilt lyfta fram vikten av att medarbetarna får fullgod utbildning och stöd även i förvaltningsrättsliga frågor.

Insatser krävs för att prioritera kvaliteten i handläggningen

Statskontoret har i tidigare delrapporter påpekat att mål för besluts kvalitet är underordnat mål för produktion och handläggningstider. Försäkringskassans värdegrund är *enkelt, snabbt och rätt*. Tyngdpunkten i värdegrunden ligger på enkelt och snabbt, medan rätt kommer i andra hand. Den nya organisationen tillsammans med införandet av produktionsstyrningsverktyget innebär ökat fokus på produktionsmålet. Under de senaste åren har Försäkringskassan också beslutat om ett flertal nedprioriteringar i de gemensamma ärendeprocesserna. Dessa nedprioriteringar har medvetet genomförts av ledningen, trots att det innebär sämre kvalitet i besluten. Uppföljningar av besluts kvaliteten har inte heller gjorts under året. Statskontoret har inte haft möjlighet att särskilt granska detta, men risk finns att en ökad andel ärenden beslutats utifrån ofullständiga underlag och att fler beslut varit felaktiga. Den nya organisationen kan på sikt leda till en mer enhetlig handläggning, men det förutsätter enligt Statskontorets bedömning att andra kvalitetsaspekter än snabbhet i ärendehandläggningen prioriteras högre än i dag.

God personalpolitik

Svagt genomslag för personalpolitiken i verksamheten

Försäkringskassan har ambitionen att skapa "Sveriges mest utvecklande arbetsplats". Myndigheten har tagit fram gemensamma mål, policys och riktlinjer för personalpolitiken. Statskontorets slutsats är att dessa inte har fått genomslag i verksamheten. Personalpolitiken bedrivs inte som en integrerad del av myndighetens verksamhet, och Statskontoret konstaterar att det blivit en låg avkastning på gjorda insatser inom personalområdet. Satsningen på en samlad HR-organisation är ambitiös, men har inte nått upp till de interna förväntningarna och det saknas verktyg för systematisk uppföljning av personalpolitiken. Kompetensforum, Försäkringskassans gemensamma funktion för kompetensutveckling, har inte fungerat som avsett, vilket lett till att lokalt utformade utbildningar fortfarande utgör grunden för medarbetarnas kompetensutveckling. Statskontoret konstaterar vidare att det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan HR och chefer i kärnverksamheten. Den utvärdering av HR-organisationen som Försäkringskassans låtit genomföra är, enligt Statskontorets bedömning, ett viktigt steg på vägen mot att förtydliga ansvaret och befogenheterna för personalfrågor. Statskontoret bedömer att Försäkringskassan behöver vidta åtgärder i syfte att implementera den sammanhållna personalpolitiken i linjeorganisationen.

Arbetsmiljön behöver prioriteras i det fortsatta förändringsarbetet

I en stor omorganisation är det naturligt att medarbetarna känner missnöje och brist på delaktighet. Särskilt om organisationsförändringarna innebär personalminskningar och andra förändringar som kan uppfattas som försämringar. Ett förändringsarbete av den storlek som Försäkringskassan genomfört kan svårligen genomföras utan påfrestningar för medarbetarna. Med detta sagt bedömer dock Statskontoret att Försäkringskassans omorganisation har inneburit onödigt stora påfrestningar för Försäkringskassans personal. Arbetsbelastningen har tidvis varit mycket hög och bristen på delaktighet under förändringsarbetet har enligt olika mätningar skapat frustration hos medarbetarna. Sjukskrivningarna har ökat något under andra halvåret 2008, vilket kan vara ett tecken på att arbetsmiljön har försämrats under omställningen. Den nya organisationen, som skulle leda till en utjämning av arbetsbelastningen, har tillsammans med stora ärendebalanser snarast inneburit en jämn och hög arbetsbelastning för många medarbetare. Specialiseringen har också i många fall resulterat i mer enformiga och mindre kvalificerade arbetsuppgifter än tidigare.

Statskontorets bedömning är att Försäkringskassan har svårt att leva upp till de personalpolitiska målen. Den höga arbetsbelastningen inom särskilt ärendeproduktionen är långsiktigt ohållbar. Tillsammans med mer monotont arbete och brist på tid för kompetensutveckling, finns en stor risk att arbetsbelastningen leder till ökade sjukskrivningar och att fler väljer att lämna

Försäkringskassan. Detta kan på sikt leda till att Försäkringskassan får svårt att nyrekrytera medarbetare.

Försäkringskassan har vidtagit åtgärder för att förbättra arbetsmiljön under hösten 2008, bl.a. införandet av en ny arbetsmiljöorganisation samt utbildning och stöd till enhetschefer. Statskontoret konstaterar dock att det stora problemet alltjämt är arbetsbelastningen, som riskerar att vara fortsatt hög under år 2009. Förmågan att behålla duktig och kompetent personal är en viktig förutsättning för att organisationen ska kunna fungera på ett bra sätt och uppfylla målen. Statskontoret bedömer att Försäkringskassan måste komma tillrätta med såväl oklar ansvarsfördelning av personalfrågorna, behoven av kompetensutveckling och den höga arbetsbelastningen för att fungera långsiktigt och klara sitt uppdrag.

1 Inledning

Den nya myndigheten Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005. Samtidigt avvecklades de 21 allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket (RFV). Försäkringskassans utveckling mot en sammanhållen myndighet är ingen isolerad företeelse inom den svenska statsförvaltningen, utan kan ses som en del av en större utvecklingstendens. Andra exempel på s.k. enmyndigheter som bildats under senare år har gällt Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Tullverket, som tidigare bestått av flera självständiga regionala myndigheter. Skälen till dessa reformer har varit likartade. Det har främst handlat om att förenkla styrningen av och inom myndigheten och att öka verksamhetens effektivitet och rättssäkerhet.

1.1 Bakgrund

Bakgrunden till bildandet av den nya myndigheten Försäkringskassan var att regeringen ville komma tillrätta med de brister i socialförsäkringsadministrationen som uppmärksammats i olika sammanhang. I december 2002 beslutade regeringen därför att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en översyn av socialförsäkringsadministrationen.¹ Utredaren konstaterade att ansvarsfördelningen mellan riksdag, regering och RFV 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. Utredaren menade att det otydliga ledningsansvaret medförde problem med styrningen av IT-verksamheten samt bristande gemensam verksamhetsutveckling och personalpolitik.²

Utredningen låg till grund för en proposition där regeringen framhöll att syftet med att bilda den sammanhållna myndigheten Försäkringskassan var att ge nya och bättre förutsättningar för 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-verksamheten och en ökad flexibilitet och samsyn inom organisationen.³

Sedan den nya myndigheten Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005 har flera andra organisatoriska förändringar ägt rum inom myndigheten. De försäkringsdelegationer som inrättades år 2005 har avskaffats, liksom socialförsäkringsnämnderna. Försäkringskassans tidigare länsorganisation har också upphört och myndigheten har infört en ny organisation under år 2008.

¹ Dir. 2002:166, Översyn av socialförsäkringsadministrationen.

² SOU 2003:63, 21+1→1, En sammanhållen administration av socialförsäkringen. SOU 2003:106, Försäkringskassan – Den nya myndigheten.

³ Prop. 2003/04:69, En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.

Parallellt med de organisatoriska förändringarna av Försäkringskassans verksamhet har regeringen fattat beslut om att genomföra vissa reformer av socialförsäkringen. Inom sjukförsäkringen har nya regler införts under år 2008 som både syftar till att effektivisera sjukförsäkringsprocessen och öka möjligheterna för de sjukskrivna att återgå till arbete. Inom tandvården har ett nytt ersättningssystem införts som förutom ett högkostnadsskydd innebär att alla vuxna får ett allmänt tandvårdsstöd.

Regeringen har också fattat beslut om att inrätta en ny pensionsmyndighet från och med den 1 januari 2010. Den nya myndigheten ska ha ansvaret för hela den pensionsadministration som i dag finns inom Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Ett annat beslut som kommer att påverka Försäkringskassan är inrättandet av en granskningsmyndighet inom socialförsäkringsområdet, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), från och med den 1 juli 2009.

1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontoret fick i juni 2005 regeringens uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete. I uppdraget anges att Statskontoret ska bedöma hur väl Försäkringskassans förändringsarbete uppfyller regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen (se nedan). Av central betydelse är att granska vilka konkreta förändringsinsatser som initieras inom olika områden, hur dessa styrs och samordnas samt vilka resultat som uppnås. I november 2007 fick Statskontoret ett förlängt uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans fortsatta utvecklingsarbete under år 2008. Det fortsatta uppdraget ska ha ett särskilt fokus på Försäkringskassans interna styrning och kontroll samt myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar och mot brott mot socialförsäkringen.⁴

Statskontoret har i enlighet med uppdragen lämnat tre delrapporter till regeringen den 31 mars 2006, den 31 mars 2007 samt den 31 mars 2008. Denna fjärde rapport redovisar hela granskningsperioden 2005–2008.

Regeringen beslutade i oktober 2008 om ytterligare en förlängning av uppdraget. I detta uppdrag ska Statskontoret ha ett särskilt fokus på om Försäkringskassan är en fungerande myndighet ur ett medborgarperspektiv. Dessutom ska Statskontoret i två delrapporter analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet och för att åstadkomma en effektiv administration av tandvårdsstödet. Statskontoret ska redovisa delrapporterna under våren 2009 och slutrapporten senast den 30 september 2009.

⁴ Statskontorets uppdrag redovisas i bilaga 1.

1.3 Uppgifter och mål för Försäkringskassans administration

Försäkringskassans huvudsakliga uppgifter är enligt myndighetens regleringsbrev för år 2008 att handlägga enskilda ärenden inom socialförsäkrings- och bidragssystemen. I uppdraget ingår också att medverka till att arbetsförmågan hos enskilda tas tillvara så att förutsättningarna till försörjning via eget arbete ökar.

Det finns tre mål för Försäkringskassans administration. Målen är att:

1. Tilltron till socialförsäkringen och dess administration ska vara hög.
2. Administrationen av socialförsäkringen ska vara rättssäker, effektiv och ha hög kvalitet.
3. Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen ska inte förekomma.

Statskontoret värderar Försäkringskassans förändringsarbete mot regeringens mål för förändringsarbetet. Målen uttrycks på följande sätt:

1. Verksamheten skall bedrivas effektivt till så låga kostnader som möjligt och med hög kvalitet, i vilket bl. a. ligger att flexibiliteten i organisationen skall vara hög så att fördelarna och möjligheterna med att vara en nationellt sammanhållen organisation tas tillvara.
2. Rättstillämpningen skall vara enhetlig så att medborgarna bedöms lika. De regionala skillnaderna skall minska så att medborgarna bemöts lika och deras ärenden hanteras lika.
3. Myndigheten skall ha en god personalpolitik i vilket bl. a. ligger att utforma en sammanhållen personalpolitik som medför en jämn och hög kompetens i hela organisationen och en jämn och god arbetsmiljö.

Enligt uppdraget i november 2007 ska Statskontoret också granska Försäkringskassans interna styrning och kontroll samt myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar och mot brott mot socialförsäkringen. Statskontoret har därför även granskat det mål för Försäkringskassans administration som gäller felaktiga utbetalningar. Det uttrycks på följande sätt:

4. Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen ska inte förekomma.

1.4 Avgränsningar och metod

Avgränsningar

I regeringens uppdrag till Statskontoret i juni 2005 framhålls att Statskontoret ska bedöma hur väl Försäkringskassans förändringsarbete uppfyller regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen. Statskontoret har gjort tolkningen att vi ska undersöka om målen med förändringsarbetet uppfylls, inte hela det övergripande målet för Försäkringskassans administration. I arbetet har Statskontoret därför utgått från regeringens mål för själva förändringsarbetet. Om målen med förändringsarbetet uppfylls är vår bedömning att det kommer att bidra till att även det övergripande målet för Försäkringskassan uppnås.

Försäkringskassans förändringsarbete skulle ha varit avslutat vid utgången av december 2007. År 2006 fattade Försäkringskassans styrelse beslut om att förlänga förändringsarbetet till år 2012 för att i grunden reformera Försäkringskassans organisation och verksamhet. Det betyder att Statskontorets granskning avser ett pågående förändringsarbete. Det är mot denna bakgrund för tidigt att dra slutsatser om det slutgiltiga resultatet. Statskontorets angreppssätt har varit att följa upp och granska förändringsprocessen, analysera hittills uppnådda resultat och bedöma risker i det fortsatta arbetet.

Statskontorets granskning avser perioden 2005–2008. En omständighet som försvårat utredningsarbetet är att förändringsarbetet inte kan betraktas som en enda sammanhållen organisationsförändring. Som nämndes i inledningen har flera förändringar ägt rum inom Försäkringskassan sedan sammanslagningen till en myndighet år 2005. Dessa förändringar har delvis överlappat varandra. Statskontoret har valt att ägna särskild uppmärksamhet åt den organisationsförändring som genomfördes år 2008, men gör jämförelser bakåt i tid där vi har ansett det relevant.

Metod

Rapporten bygger på granskning av styrdokument och intervjuer med handläggare, enhetschefer, platschefer och områdeschefer vid tre NFC, åtta LFC, tre lokalkontor samt ett servicekontor och ett Kundcenter. Statskontoret har också genomfört ett femtontal intervjuer vid Försäkringskassans huvudkontor. I Statskontorets bedömning har också vägts in de intervjuer vid tre länsorganisationer som gjordes inför Statskontorets delrapport i mars 2008 innan tidigare länsstruktur avvecklades.

Statskontoret har genomfört två enkäter till cirka 2 000 handläggare och samtliga enhetschefer inom Försäkringskassan under hösten 2005 och 2008 (se bilaga 2 för en metodbeskrivning och tabeller över resultaten). För att kunna följa upp förändringar upprepades vissa av frågorna i den första enkäten i 2008 års undersökning.

Statskontoret har låtit genomföra en granskning av Försäkringskassans nyttokalkyler. Syftet med granskningen har varit att undersöka vilka uppgifter som ligger till grund för nyttokalkylerna och vilken tillförlitlighet de beräknade nyttokalkylerna har. Uppdraget utfördes av Mapsec KB (bilaga 3).

I syfte att undersöka Försäkringskassans IT-verksamhet uppdrog Statskontoret åt Vergenta AB att genomföra en översiktlig kartläggning av IT-verksamhetens aktuella status och planerade åtgärder samt en analys av om Försäkringskassans IT-verksamhet är utformad på ett sådant sätt att den skapar tillräckliga förutsättningar för genomförandet av den nya organisationen (bilaga 4).

Statskontoret har även låtit genomföra en granskning av Försäkringskassans interna styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar. Granskningen utfördes av Öhrlings PricewaterhouseCoopers.

På uppdrag av Statskontoret har Johan Quist och Henrietta Huzell vid Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet genomfört en litteraturgenomgång av svensk och internationell forskning om förändringsarbete. Syftet med litteraturgenomgången var att skapa en referensram för att belysa och problematisera olika delar av Försäkringskassans förändringsarbete.

Rapporten har utarbetats av Charlotte Andersson, Anna Pauloff (projektledare) och Sara Sundgren. Pål Wilkens har bidragit med analyser.

2 Försäkringskassans nya organisation

Försäkringskassan har under år 2008 byggt upp en ny organisationsstruktur för sin verksamhet. Den nya organisationen är vid utgången av år 2008 till största del på plats, men förändringsarbetet kommer att pågå ända fram till år 2012. Den resterande tiden ska bl.a. ägnas åt att bygga upp gemensamma service- och samverkanskontor med Skatteverket, Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Försäkringskassans nya organisation utgår från de olika förmånernas handläggningsprocesser. I korthet innebär det att volymmässigt stora och enklare förmåner som kräver begränsade kundkontakter omhändertas i en struktur – nationella försäkringscenter (NFC). Mer komplicerade förmåner som kräver omfattande kundkontakter samlas i en annan struktur – lokala försäkringscenter (LFC). Därutöver finns lokalkontor för att omhänderta besökande och ärenden av mer generell karaktär. En stor del av dessa lokalkontor drivs i samverkan med Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Vidare har Försäkringskassans telefonkundtjänst, Kundcenter (KC), och självbetjäningstjänsterna en central roll i Försäkringskassans nya organisation.

Ett syfte med den nya organisationen är att flytta kundmöten från besök på kontor och telefonkontakt med lokala handläggare till Kundcenter och självbetjäning. Nedan redogörs kort för var och en av de olika kundkanalerna.

Nationella försäkringscenter

Syftet med NFC är att öka kvaliteten, skapa lika behandling av ärenden över hela landet och effektivisera produktionen. Inom NFC handläggs i huvudsak de volymtunga och enklare förmånerna som kräver begränsad kundkontakt.⁵ Av tabell 1 framgår vilka förmåner som handläggs inom denna kundkanal.

⁵ Enligt Försäkringskassans arbetsordning finns det dock vid behov möjlighet att flytta ärenden mellan NFC och LFC.

Tabell 1. Förmåner som handläggs inom NFC.⁶

adoptionsbidrag	närståendepenning
aktivitetsstöd/utvecklingsersättning	omprövning
allmänt barnbidrag	sjuklönegaranti
arbetshjälpmedel	sjömanspension
arbetsskador	smittbärarersättning
bilstöd	statlig fordran
bostadsbidrag	särskilt högriskskydd
bostadstillägg till pensionärer	tidig bedömning sjukpenning
efterlevandepensioner	tillfällig föräldrapenning
ersättning för statligt personskadeskydd	underhållsstöd
familjebidrag för totalförsvarspliktiga	utlandsärenden enligt EU-förordning
frivillig pension	yrkesskador
föräldrapenning	ålderspension
havandeskapspenning	återkrav

För att uppnå stordriftsfördelar, men samtidigt undvika suboptimering, bedömde Försäkringskassan att antalet anställda vid varje NFC inte borde understiga 25–35 årsarbetskrafter och inte överstiga 200–250 årsarbetskrafter. Bemanningen av NFC skulle enligt de ursprungliga planerna i huvudsak ske genom befintlig personal. I december 2008 uppgick antalet årsarbetskrafter inom NFC totalt till cirka 3 900.

Vid NFC kan samtal inte längre kopplas fram till handläggarna, utan Kundcenter ska hjälpa dem som ringer med information eller vid behov styra över samtalen till en annan del av organisationen. Det sker genom att Kundcenter kontaktar en handläggare inom NFC eller LFC via konversation eller journalanteckningar. Handläggaren ska då besvara frågan inom 48 timmar. I slutet av mars 2008 ägde invigningen rum av det första NFC i Örebro. Under våren 2008 infördes knappt hälften av alla NFC och resterande startade enligt tidplan under hösten samma år. Totalt finns det 20 NFC. Det sista centret var på plats i början av november 2008.

Som en omställningsåtgärd har också åtta nationella försäkringspooler (NFP) inrättats i den nya organisationen. Syftet med dem är att bistå NFC i ärendehandläggningen. Inom NFP arbetar anställda som inte har kunnat eller velat placeras i den nya organisationen. Tanken är att NFP ska avvecklas vid utgången av år 2009.

Lokala försäkringscenter

De lokala försäkringscentren ska erbjuda personliga handläggare för försäkrade som har mer komplexa behov. Tanken är att möten med handläggaren ska äga rum på något av Försäkringskassans kontor, hos den försäkrade, hos arbetsgivaren eller vårdgivaren. Av tabell 2 framgår vilka förmåner som handläggs inom LFC.

⁶ Arbetsordning för Försäkringskassan, 2008.

Tabell 2. Förmåner som handläggs inom LFC.

aktivitetsersättning	samordnad rehabilitering
assistansersättning	sjukersättning
förebyggande sjukpenning	sjukpenning
handikappersättning	tillfällig föräldrapenning i samband med vårdbidrag
rehabiliteringsersättning	vårdbidrag

LFC är indelade i fyra geografiska områden – nord, öst, väst och syd – som också motsvarar Arbetsförmedlingens nya organisatoriska indelning. Syftet med att samordna Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens organisationer är att förbättra samverkan mellan de båda myndigheterna. En princip vid utformningen av LFC har varit att de ska kunna nås av de försäkrade inom rimlig restid, där 60 minuter bedöms vara grundregel.

Försäkringskassan gjorde bedömningen att LFC skulle etableras på ett så stort antal orter och med sådan geografisk spridning att bemanningen skulle kunna ske genom befintlig personal. Samtliga 60 LFC var på plats enligt tidplanen i maj 2008. Antalet årsarbetskrafter inom LFC uppgår i december 2008 till närmare 4 600.

Om det finns särskilda skäl kan ansvaret för handläggningen av ärenden flyttas mellan LFC och NFC. Detsamma gäller flytt av ärenden inom NFC-organisationen.

Lokalkontor och servicekontor

Syftet med lokalkontor är att göra det möjligt för dem som inte kan eller vill använda sig av självbetjäningstjänsterna eller Kundcenter att komma i kontakt med Försäkringskassan. Lokalkontorens personal ska bl.a. ge stöd i ansökningsprocessen, ge allmän information om samtliga förmåner, komplettera beslutsunderlag och fatta beslut i enklare ärenden. En uppgift är också att styra över kunderna till andra kanaler. Vidare ska de kunna motivera avslag vid s.k. tidig bedömning, som handläggs vid NFC.

Antalet lokalkontor ska uppgå till drygt 300 (inklusive de nedan beskrivna service- och samverkanskontoren) och vara lokaliserade i samtliga 290 kommuner. Försäkringskassan har utifrån beräknade framtida besöksvolymer utformat tre olika lokalkontor; stora, medelstora och små. Öppettiderna varierar beroende på kontorets storlek.

Ytterligare ett kontorskoncept, servicekontor, har utarbetats inom ramen för en central överenskommelse om servicesamverkan mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Samverkan kan enligt överenskommelsen innefatta både gemensamma tjänster och gemensamma

lokaler.⁷ Enligt de nuvarande planerna ska 82 servicekontor med tjänstesamverkan etableras under åren 2008–2010. Detta kontorskoncept inrymmer än så länge tjänstesamverkan mellan två av myndigheterna – Försäkringskassan och Skatteverket. Servicekontoren bemannas med gemensam personal. Ett annat kontorskoncept är samverkanskontor som endast bygger på samlokalisering. Antalet samverkanskontor beräknas bli 187. I denna del är Arbetsförmedlingen huvudsaklig samverkansaktör, men samverkan med kommuner ingår också.

Drivkrafterna bakom initiativet till servicesamverkan är behoven av en mer kund- och medborgarorienterad förvaltning och kraven på myndigheterna att bli mer kostnadseffektiva. Det första servicekontoret invigdes i början av mars i Göteborg. Det är ett samarbete mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten med Skatteverket som huvudman. I mitten av november 2008 hade 19 servicekontor etablerats, tio av dem i Försäkringskassans regi och nio med Skatteverket som huvudman. Vid samma tidpunkt hade 63 samverkanskontor inrättats.

Efter initiativ från Skatteverket bereds för närvarande inom Försäkringskassan ett förslag om ett reviderat kontorskoncept. Den nya inriktningen innebär att Försäkringskassans kontorsnät ska baseras helt på samarbete med andra myndigheter och indelas i två koncept – servicekontor och samverkanskontor.

Kundcenter och självbetjäningstjänsterna

Kundcenter är huvudingången till Försäkringskassan för alla ärenden via telefon och e-post. Direktsamtalen till handläggarna ska därigenom minska. Vid komplexa ärenden eller ärenden som kräver efterarbete ska ett meddelande gå vidare till NFC eller LFC. Handläggare vid Kundcenter ska också kunna handlägga vissa enklare ärenden, som till exempel ta emot kompletteringar och besluta om rätt till ersättning för tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning.

I februari 2007 beslutades att pilotdrift med en nationell telefonkundtjänst skulle starta i Stockholm och Lidköping, som också utgjorde de två största enheterna i den tidigare organisationen. I samband med beslutet om pilotdriften pekade Försäkringskassan på att risken för produktionsnedgång under år 2007 var stor under uppbyggnaden av den nya telefonkundtjänsten. De övriga orterna som Kundcenter placerats i är Västerås, Gävle samt Åmål/ Säfte. I maj 2008 uppgick bemanningen till drygt 620 årsarbetare, de flesta externt rekryterade.

⁷ Överenskommelse om servicesamverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket, 2007.

Syftet med självbetjäningstjänsterna är att göra det enklare och snabbare för den försäkrade att få information om sitt ärende. Det ska vara möjligt att hitta information samt simulera och planera inför en eventuell ansökan. I ett pågående ärende ska det bli enklare att kunna lämna ett korrekt underlag. Det ska också finnas tillgång till grunduppgifter och information om pågående och avslutade ärenden. Tjänsterna ska på sikt finnas tillgängliga för samtliga prioriterade förmåner. Förutom förbättrad service förväntas utvecklingen av självbetjäningstjänsterna också leda till en mer effektiv ärendehandläggning.

Den nya portalen för självbetjäningstjänsterna kommer att byggas upp i ett nytt system och skulle enligt de ursprungliga planerna ha satts i drift i mars 2008. På grund av flera förseningar i IT-leveranser kommer releasen enligt nuvarande planer i stället att ske under år 2009.

3 Har förändringsarbetet bidragit till en mer effektiv verksamhet?

Försäkringskassas förändringsarbete förväntas leda till en mer effektiv verksamhet. Enligt regeringens uppdrag till Försäkringskassan betyder det att verksamheten ska bedrivas effektivt till så låga kostnader som möjligt och med hög kvalitet, i vilket bl. a. ligger att flexibiliteten i organisationen ska vara hög så att fördelarna och möjligheterna med att vara en nationellt sammanhållen organisation tas tillvara.⁸ Det är således ökad kostnadseffektivitet som regeringen vill uppnå.

I detta kapitel granskas Försäkringskassans kostnader och resultat under perioden 2005–2008. En analys av myndighetens produktivitet redovisas också. Att mäta kostnadseffektiviteten i Försäkringskassans verksamhet har av olika skäl inte varit möjligt.

Som Statskontoret har visat i tidigare rapporter har Försäkringskassans ledning och styrning stor betydelse för myndighetens förutsättningar att uppnå ökad effektivitet. I detta kapitel undersöker vi även vilken betydelse Försäkringskassans ledning och styrning av verksamheten i allmänhet och förändringsarbetet i synnerhet har haft för resultatutvecklingen.

3.1 Resultatutveckling

I Försäkringskassans styrkort redovisas myndighetens resultatutveckling månadsvis. Som framgår av bilden nedan är styrkortet uppdelat i fem olika perspektiv – kund, verksamhet, medarbetare, ekonomi och förnyelse. I styrkortet från oktober 2008 gör Försäkringskassan bedömningen att resultaten är bra för sex av arton mål, dvs. en tredjedel av styrkorts målen.⁹ Den bedömningen berör framför allt mål inom perspektiven ekonomi och förnyelse. Förnyelse handlar om att styra över kundmöten till Kundcenter och självbetjäningstjänster.

Vidare bedömer Försäkringskassan att resultaten är acceptabla för sex mål, medan tre mål inte har tillfredsställande resultat. Det är målen om vissa handläggningstider och resultaten av medarbetarundersökningen som inte är tillfredsställande. Försäkringskassan bedömer att målen om handläggningstider inte kommer att uppnås under året. För fyra mål saknas resultatuppgifter. Dessa mål finns framför allt under kundperspektivet. I det följande kommenteras de viktigaste resultaten från styrkortet.

⁸ Regeringsbeslut, 2004-12-16, S2004/9432/SF.

⁹ För senare resultat för målen om medarbetarnas sjukfrånvaro och ledarskapsindex, se kapitel 6.

Försäkringskassans styrkort i oktober år 2008.

	KUND	VERKSAMHET	MEDARBETARE	EKONOMI	FÖRNYELSE
Mål 2008	- Ett bibehållit NKI-värde på 60. NKI ska förbättras för de kundsegment som har självbetjäning som mötesform (resultat i dec)	- SA-, HSF- och LAF-ärenden ska ha en handläggningstid på högst 120 dagar - Utbetalning av SJP, FP och TFP ska ske inom 30 dagar	- Medarbetarnas sjukfrånvaro ska högst vara 5,2 procent - Ledarskapsindex ska lägst vara 4,2	- Kontrollerat resursutnyttjande under förnyelsearbetet	- Genom förbättrade och effektivare kundmöten ska det totala antalet kundmöten under perioden 2007 till 2012 minska från 43 till 35 miljoner möten. Etappmål för 2008 är 42,3 miljoner möten
	ESR-index ska överstiga 62	- Fastställda utbetalningskontroller ska genomföras. Denna nivå ska uppnås senast under fjärde kvartalet - Samtal till kundcenter ska till minst 80 procent besvaras inom två minuter	(resultat i dec) - Medarbetarundersökningen ska visa att lägst 58 procent av medarbetarna upplever sig kunna påverka sin arbetssituation	- Realisera nyttokalkylens effektiviseringar vilket innebär en kostnadsnivå för 2012 som är 875 mkr lägre jämfört med 2007. Etappmål för 2008 är 42,8 mkr	- Andel kundmöten via telefonkundtjänst ska under perioden 2007 till 2012 öka från 12,2 till 21,7 procent. Etappmål för 2008 är 22,3 procent
	- Förbättrad imageposition med ett attitydindex över 62 och ett bibehållit index på 82 för kännedom (resultat i nov)	- Tillgängligheten i kund- och verksamhetskritiska system ska vara minst 99,6 procent - Ohälsotoalet ska vara högst 37 dagar på nationell nivå	- Andelen medarbetare med individuell utvecklingsplan ska lägst vara 95 procent	- Verkningsgrad i ENSA ska vara 100 procent	- Andel kundmöten via självbetjäning ska under perioden 2007 till 2012 öka från 10,5 till 27,8 procent. Etappmål för 2008 är 12,5 procent.

Resultatbedömning, aktuellt resultat:

bra acceptabelt inte tillfredsställande resultatuppgifter saknas

Förändrad bedömning sedan föregående mätning markeras med   Om målet för året inte bedöms kunna nås, markeras det med en .

Resultat under kundperspektivet

Som framgår av styrkortet utgör flera av målen produktionsmål i form av handläggningstider för olika förmåner. I styrkortet finns det dock vissa mål som berör andra kvalitetsaspekter. Det är målet om utbetalningskontroller (detta mål kommenteras i kapitel 4) och målen under kundperspektivet.

Nöjd-kund-index mäts genom den årliga kundundersökningen. Den genomfördes senast i november 2008 och visade att NKI har minskat för varje år från värdet 67 år 2004 till värdet 50 år 2008 (maxvärdet är 100). Målnivån för år 2008 låg på 60, vilket betyder att Försäkringskassan är relativt långt ifrån målet.

Det s.k. ESR-indexet mäter kundernas uppfattning om Försäkringskassan utifrån aspekterna enkelt, snabbt och rätt. Denna mätning görs varje månad via telefon till ett urval kunder och icke-kunder som får svara på vissa frågor. ESR-indexet sjönk under sommaren 2008, men låg i september samma år på målnivån 62.

Utvecklingen av handläggningstider

Handläggningstiderna kan ses som en indikator för effektivitet. Kortare handläggningstider innebär, allt annat lika, att organisationen arbetar mer effektivt än tidigare. Om kortare handläggningstider uppnås på bekostnad av

någon annan faktor blir det svårare att bedöma effektiviteten. Om till exempel besluts kvaliteten försämras samtidigt som handläggningstiderna kortas kan effektiviteten vara oförändrad. I kapitel 5 behandlar vi besluts kvalitet och olika indikatorer för rättssäkerhet.

Sedan sammanslagningen till en myndighet år 2005 och fram till år 2008 har handläggningstiderna minskat för i princip samtliga förmåner. Som framgår av tabell 3 inleddes denna förbättring redan innan år 2005.¹⁰

Tabell 3. Handläggningstider för administrativt tunga förmåner, andel ärenden som handläggs inom målsatt antal dagar.

År	2004	2005	2006	2007	2008*	Mål
<i>Andel inom 30 dagar</i>						
Sjukpenning	76	71	82	92	86	90
Tillfällig föräldrapenning	77	82	86	90	83	90
Föräldrapenning				83	76	90
Bostadsbidrag	77	79	78	77	53	75
Bostadstillägg till pensionärer	77	78	76	76	46	75
<i>Andel inom 40 dagar</i>						
Underhållsstöd	72	75	78	78	61	75
Bidragsskyldigs ansökan om anstånd	67	67	77	85	74	75
<i>Andel inom 60 dagar</i>						
Tandvård 65+	14	24	40	58	45	75
<i>Andel inom 120 dagar</i>						
Sjukersättning	45	46	48	62	68	75
Aktivitetsersättning	44	46	50	65	68	75
Vårdbidrag	53	52	63	73	66	75
Handikappersättning	48	53	57	70	61	75
Assistansersättning	56	58	63	71	63	75
Bilstöd	63	65	72	80	75	75
Arbetsskadelivränta	18	16	30	52	**	75

*År 2008 avser årsgenomsnittet beräknat i oktober månad.

**Uppgifter om arbetsskadelivränta för år 2008 har ej varit tillgängliga.

Under år 2008 har det skett kraftiga försämringar för de flesta förmåner, i synnerhet för sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag, bostadstillägg för pensionärer och underhållsstöd. Resultaten för de tre sistnämnda

¹⁰ Det finns dock kritik mot sättet att mäta handläggningstider inom Försäkringskassan. Försäkringskassan beräknar handläggningstider på avslutade ärenden utan hänsyn till de pågående ärendena. Det finns risk för att tiderna underskattas med denna mätmetod. Även andra negativa bieffekter har framkommit, som tyder på att chansen att få ett beslut i sitt ärende ökar fram till den målsatta tidpunkten, men minskar därefter. Se Socialförsäkringsrapport 2008:6.

förmåner är sämre för år 2008 än för något annat år. Det är framför allt de förmåner som handläggs inom NFC som uppvisar försämrade handläggningstider. Som framgår av tabellen ovan når Försäkringskassan inte upp till sina mål om handläggningstider.

De förklaringar som Försäkringskassan lyfter fram till den överlag positiva utvecklingen fram till år 2008 är en bättre produktionsstyrning med bl.a. individuella mål för handläggarna. En annan förklaring är det fortsatta arbetet med enhetliga arbetsprocesser (Ensa-processer), som enligt Försäkringskassan effektiviserat handläggningen.¹¹ Nedgången år 2008 förklarar Försäkringskassans ledning med att det uppstod kompetensbrist i samband med införandet av den nya organisationen. Många handläggare var nyanställda eller omställda från en annan förmån och fick alltför kort tid för kompetensutveckling. Det var enligt Försäkringskassan också ett högre inflöde av vissa typer ärenden, framför allt föräldrapenning, under sommaren.

Samtal till kundcenter

Som framgår av tabell 4 har det funnits stora brister i Försäkringskassans svarstider under sommaren 2008. Målet är att 80 procent av alla samtal till Kundcenter ska besvaras inom två minuter. I juni var denna andel nere på 8 procent. Övriga mått var också på en låg nivå under sommaren. Under september och oktober månad minskade dock väntetiderna markant. Anmärkningsvärt är att det fortfarande i oktober 2008 bara var 87 procent som fick svar överhuvudtaget.

Tabell 4. Svarstider för Försäkringskassans Kundcenter, april–oktober 2008.

Resultat för Kundcenter 2008	april	maj	juni	juli	augusti	september	oktober
Andel svar inom 2 min	15	11	8	27	14	62	76
Andel svar inom 5 min	28	19	15	40	25	77	87
Snittväntetid min	10	11	13	8	11	3	2
Andel som fick svar	55	55	49	70	58	85	87

De förklaringar som Försäkringskassan har lyft fram till de långa väntetiderna är bristande koordinering mellan samtalsprognoser och tidpunkterna för stängning av telefoner vid NFC. De långa handläggningstiderna inom NFC orsakade också många samtal från missnöjda kunder. Ytterligare en förklaring har varit att en stor andel av Kundcenters personal var nyanställd. I takt med att handläggningstiderna inom NFC har förkortats har belastningen på Kundcenter minskat.

Volymutvecklingen

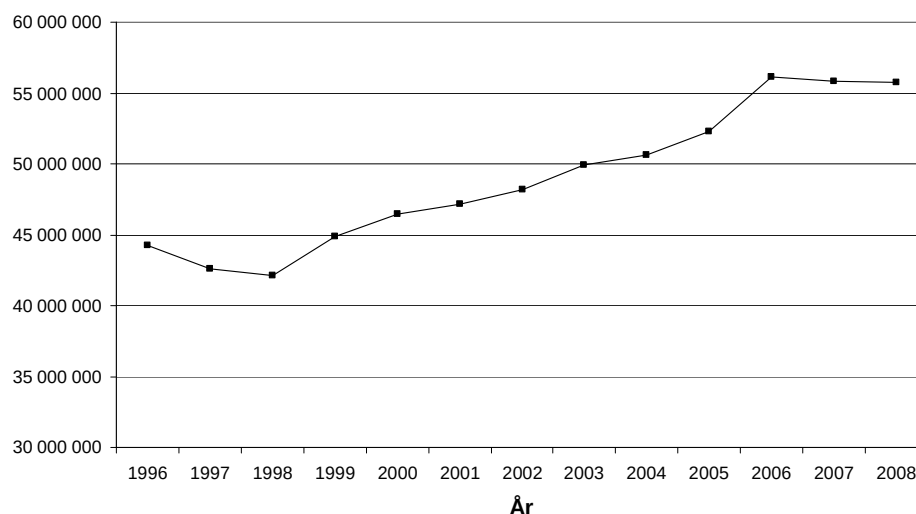
För att ta reda på om det finns alternativa förklaringar till den situation som uppstått under år 2008 har vi undersökt hur stor ärendemängd som Försäk-

¹¹ Försäkringskassans årsredovisning 2007.

ringskassans handläggare har haft att hantera. En kraftig ökning av volymerna under det senaste året skulle möjligen kunna förklara de vikande resultaten. Som framgår av diagram 1 har det totala antalet ärenden inom Försäkringskassan ökat stadigt sedan slutet av 1990-talet, för att sjunka något mellan år 2006 och 2007. Prognoserna för år 2008 visar att volymerna har förändrats marginellt.¹²

Diagram 1. Totalt antal ärenden inom Försäkringskassan, åren 1996–2008.

Antal ärenden

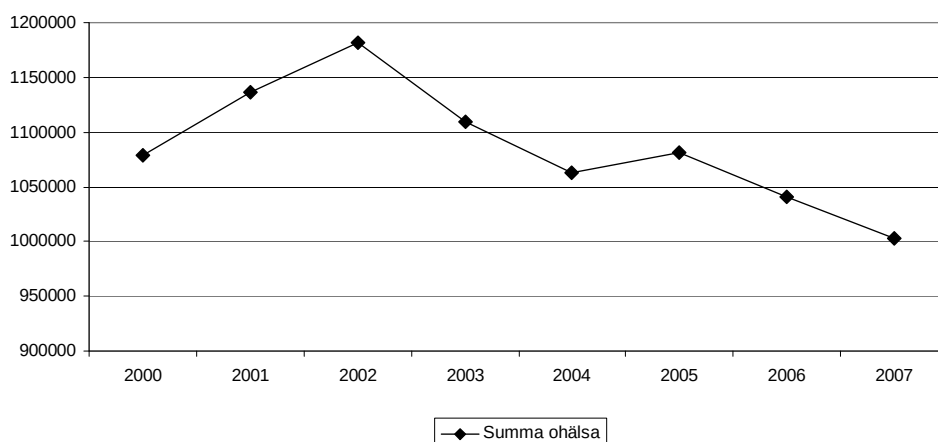


Källa: Försäkringskassan

Volymutvecklingen ser olika ut för olika förmåner. Som framgår av diagram 2 har de förmåner som handlar om ohälsa, bl.a. sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning och handikappersättning, minskat kraftigt under senare år. Utvecklingen av resultaten för övriga förmåner följer i princip samma utveckling som de totala volymerna.

¹² Uppgifterna bygger på den statistik som ligger till grund för Försäkringskassans produktivitetsberäkningar och kan ses som en indikator på volymutvecklingen. Uppgifterna bör dock tolkas med viss försiktighet, då de bland annat bygger både på beslut, utbetalningar och avslutade ärenden. Uppgifterna för år 2008 är preliminära och inrymmer en risk för viss underskattning på grund av problem med volymstatistiken för vissa förmåner.

Diagram 2. Antal ärenden inom ohälsoområdet, åren 2000–2007.



Källa: Försäkringskassan

Eftersom de ärenden som ingår i ohälsoområdet tar betydligt längre tid än andra ärenden att handlägga har volymutvecklingen inom ohälsoområdet stor betydelse för de totala förvaltningskostnadernas utveckling. Styckkostnaderna, dvs. de totala förvaltningskostnaderna per ärende, uppgick år 2007 till 5 057 kronor för ett sjukpenningärende, medan tillfällig föräldrapenning kostade 246 kronor per ärende att administrera. Ärendena inom ohälsoområdet står för ungefär hälften av Försäkringskassans totala förvaltningskostnader.

Förutsatt att det inte har skett en dramatisk ökning av antalet ärenden under år 2008 är det svårt att se att förseningarna i handläggningstider skulle kunna förklaras av ett ökat antal ärenden. Totalt sett minskar volymerna något mellan år 2006 och 2007. Detta gäller särskilt ohälsoområdet, som inkluderar de mest tidskrävande ärendena.

Nästa steg i prövningen av alternativa förklaringar till förseningarna är att undersöka myndighetens anslagsutveckling. Större delen av Försäkringskassans verksamhet finansieras genom förvaltningsanslag. Om Försäkringskassans förvaltningsanslag minskat samtidigt som volymerna legat kvar på i princip samma nivå, kan det bidra till de bristande resultaten under år 2008.

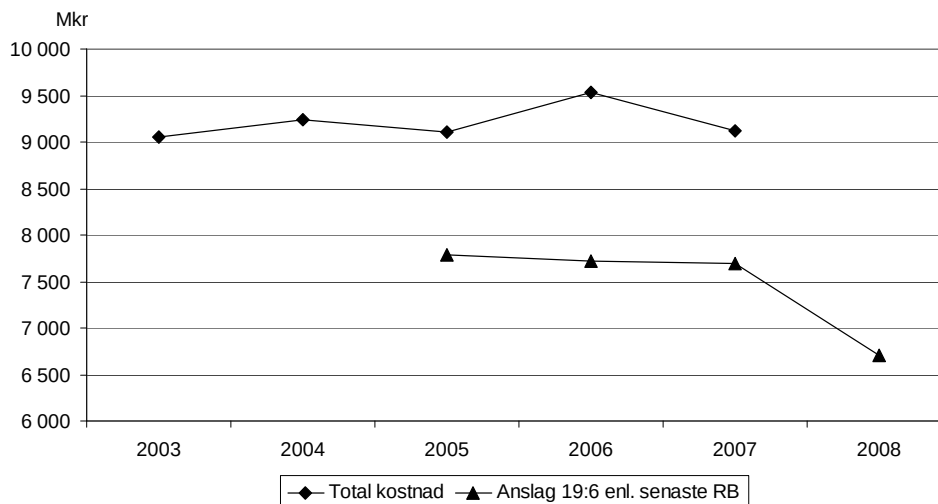
Som framgår av diagram 3 har Försäkringskassans förvaltningsanslag legat på en jämn nivå under åren 2005–2007.¹³ Därefter minskade anslaget med närmare 1 miljard kronor år 2008. Det bör dock beaktas att regeringen tillförde 700 miljoner kronor extra i tilläggsbudget till Försäkringskassan i

¹³ Uppgifterna gäller anslag 19:6, exklusive specialdestinerade medel, enligt Försäkringskassans senaste regleringsbrev för respektive år. Det betyder att förvaltningsanslag som tillförts senare under verksamhetsåret inkluderats. Före år 2005 fördelades anslagen på Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna, vilket gör jämförelsen före år 2005 svår.

november 2007 (dessa medel är inkluderade i 2007 års anslag i diagrammet). Av dessa medel överfördes 472 miljoner till år 2008 i form av anslags-sparande. Vidare beviljades Försäkringskassan i september 2008 en anslags-kredit för år 2008 på 347 miljoner kronor (anslagskrediten är inte inkluderad i 2008 års anslag i diagrammet).

Myndighetens kostnader ökade totalt sett med cirka 500 miljoner mellan åren 2003–2006. Därefter minskade de med ungefär lika mycket. Nivåskillnaden mellan förvaltningsanslagen och de totala kostnaderna förklaras av att specialdestinerade medel inte ingår i anslagsredovisningen och att viss verksamhet inom Försäkringskassan är avgiftsfinansierad.

Diagram 3. Totala kostnader för Försäkringskassans administration (åren 2003–2007) enligt Försäkringskassans produktivitetsberäkningar samt anslagsutveckling, åren 2003–2007.



Källa: Försäkringskassan. Kostnader och anslag är deflaterade enligt SCB:s beräkningsmetod för offentlig konsumtion.

Av budgetpropositionen för år 2009 framgår att Försäkringskassans förvaltningsanslag för år 2009 uppgår till 7 039 miljoner kronor. Försäkringskassan beräknade i slutet av oktober 2008 att anslagsbelastningen för år 2009 skulle uppgå till 7 175 miljoner kronor.¹⁴ Försäkringskassan har dock senare redovisat att anslagsbehovet uppskattas överstiga disponibla anslagsmedel med 900 miljoner kronor år 2009. Försäkringskassans styrelse har därför uppdragit till organisationen att arbeta vidare med ett sparbeting på 900 miljoner kronor. Sparbetingets genomförbarhet och konsekvenser av det skulle enligt Försäkringskassan redovisas vid styrelsens sammanträde i slutet av december 2008 (se även avsnitt 3.3 om styrelsens roll).

¹⁴Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde, budgetåren 2008–2011, Försäkringskassan 2008.

Sammanfattningsvis pekar de senaste årens utveckling på att handläggningstiderna har minskat under 2000-talet. Under år 2008 ökar de dock kraftigt. Den tidigare volymökningen av ärenden har avstannat mellan år 2006 och 2007, förutom ohälsöärendena som har minskat sedan år 2002. Slutligen har de totala förvaltningskostnaderna minskat från och med år 2007 medan förvaltningsanslaget minskat under år 2008.

Försäkringskassans produktivitet och effektivitet

Statskontoret har gjort en analys av produktivitetens utvecklingen inom Försäkringskassan för att undersöka om det är möjligt att dra slutsatser om sambandet mellan förändringsarbetet och produktiviteten under 2000-talet. Produktivitet är ett relativt mått som mäter förvaltningskostnaden per handlagt ärende.¹⁵

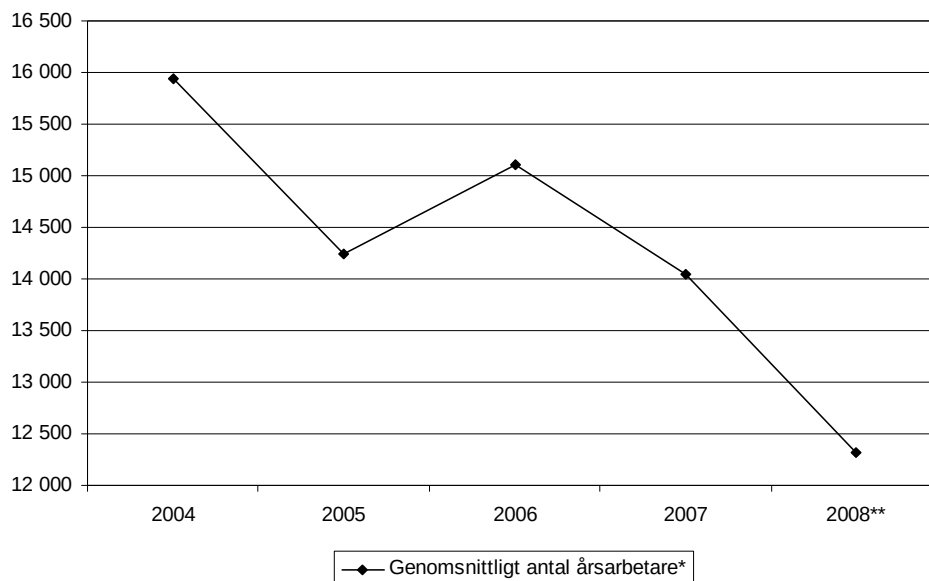
Produktiviteten sjönk totalt sett mellan åren 2000–2006, vilket är det sista år som denna typ av jämförelser kan göras med bibehållen kvalitet. I Försäkringskassans årsredovisning för år 2007 gjordes beräkningen att såväl kostnader som antalet producerade ärenden hade minskat proportionellt varför produktiviteten var i stort sett oförändrad mellan år 2006 och 2007. För år 2008 saknas uppgifter.

Statskontoret kan konstatera att förklaringen till att produktiviteten sjunkit totalt sett under 2000-talet är att volymerna inom ohälsoområdet minskat. Att produktivetsmålet är volymkänsligt förklaras av att kostnaderna för de olika ärendeslagen främst består av personalkostnader i form av löner. När ärendevolymerna minskar, leder det till en lägre produktivitet eftersom personalstyrkan på kort sikt inte kan anpassas efter den fluktuerande ärendetillströmningen. Det enda sättet att öka produktiviteten när ärendevolymerna går ner är att minska personalkostnaderna. I praktiken betyder det att minska personalstyrkan. Om man studerar de senaste årens utveckling har Försäkringskassans personal minskat med cirka 3 000 årsarbetskrafter under år 2007 och 2008 (diagram 4).

Försäkringskassan uppger att förklaringarna till den stora personalminskningen var att förvaltningsanslaget minskade och att de frivilliga avgångarna blev större än beräknat. Utvecklingen har bl.a. inneburit att andelen anställda över 60 år har minskat något. Under år 2008 är det framför allt personalen vid länskontoren och huvudkontoret som har berörts av personalomställningar.

¹⁵ Måttet är en kvot mellan antalet prestationer (antalet avslutade ärenden) multiplicerat med styckkostnader och totala kostnader för olika ärendeslag. För en utförligare beskrivning av måttets alla delar hänvisas till Försäkringskassans årsredovisning.

Diagram 4. Genomsnittligt antal årsarbetare vid Försäkringskassan, åren 2004–2007.



Källa: Försäkringskassan.

*Denna siffra beräknas genom anställningsgrad minus tjänstledighet omräknat i heltider, med undantag av år 2004 som bara avser anställningsgrad omräknat till heltider.

** 2008 års uppgifter avser september månad.

I Statskontorets analys framgår även att den del av verksamheten som inte är relaterad till ohälsoområdet uppvisar en positiv produktivitetsutveckling sedan år 2004. Bildandet av myndigheten Försäkringskassan har därmed sammanfallit i tid med höjningen av produktiviteten för förmåner som ligger utanför ohälsoområdet. Några slutsatser om hur förändringsarbetet påverkat produktiviteten för dessa förmåner kan dock inte dras.

Sammantaget går det inte med ledning av produktivitetsutvecklingen inom Försäkringskassan att dra några slutsatser om hur förändringsarbetet har påverkat produktiviteten. Produktivitetsutvecklingen styrs till stor del av volymerna inom ohälsoområdet, dvs. av faktorer som Försäkringskassan inte kan styra över.

Inom ramen för Statskontorets utredningsarbete har det inte heller varit möjligt att beräkna Försäkringskassans kostnadseffektivitet, eftersom det saknas uppgifter om kostnader för olika kvalitetsförbättrande åtgärder. Om sådana uppgifter vore tillgängliga och om kostnaderna för förändringsarbetet vägs in i analysen skulle det däremot vara möjligt att komma närmare en bedömning av Försäkringskassans kostnadseffektivitet.

Organisationens flexibilitet

Den nya organisationen syftar till att göra Försäkringskassans verksamhet mer effektiv. I regeringens mål om effektivitet ligger en förväntan om att flexibiliteten i organisationen ska vara hög så att fördelarna och möjligheterna med att vara en nationellt sammanhållen organisation tas tillvara. Det betyder att organisationen ska kunna anpassa sig efter hur ärendevolymer utvecklas. Under senare år har volymutvecklingen inom ohälsområdet gått ned. Det är betydligt enklare att anpassa sig till ökande volymer genom att nyrekrytera än att tvingas minska personalstyrkan på grund av minskande volymer.

Ett annat problem som Försäkringskassan brottas med är att ärendevolymer för olika förmåner varierar under året. Organisationen måste vara anpassad för att kunna möta dessa variationer.

I den nya organisationsmodellen finns en flexibilitet inbyggd för att till viss del kunna möta arbetstoppar. Det handlar om verksamheten inom framför allt NFC, där det finns uttalade ambitioner att handläggarna vid arbetstoppar ska kunna växla förmåner inom den egna organisationen. Detta antagande bygger på att det är relativt enkelt att lära sig att handlägga de olika förmånerna inom NFC. Av våra intervjuer framgår det att denna strategi inte kunde tillämpas under år 2008, då det fanns alltför många handläggare som saknade tillräckliga kunskaper om det egna ärendeslaget. Den flexibilitet som Försäkringskassan ändå kunde nyttja handlade om att vissa handläggare genom sina tidigare erfarenheter i den länsbaserade organisationen kunde hjälpa till med andra förmåner.

En fördel med den koncentrerade verksamheten i den nya organisationen är möjligheten att kunna flytta ärenden mellan olika handläggningsenheter inom NFC. Denna möjlighet fanns visserligen i den tidigare länsstrukturen, men är nu mer uttalad i och med att ärendehandläggningen inom NFC inte längre är knuten till ett visst geografiskt område.

En vanligt förekommande uppfattning som vi mött bland de intervjuade är att länsorganisationen hade större möjligheter att möta arbetstoppar. Länsorganisationen byggde på att länet hade kapacitet för nästan samtliga förmåner. I Försäkringskassans nya organisation, som till stor del bygger på specialisering och ärendekoncentration, har denna flexibilitet minskat. Handläggare inom NFC kan i framtiden i bästa fall växla mellan de förmåner som finns inom NFC och handläggare inom LFC kan möjligen växla mellan de förmåner som handläggs där. Det finns däremot små förutsättningar att nyttja Kundcenter för ärendehandläggning, då logiken i deras verksamhet ser helt annorlunda ut.

En lösning som för närvarande diskuteras inom Försäkringskassan för att öka organisationens förmåga att anpassa sig till ändrade förhållanden är att i

framtiden i högre grad nyttja studentpooler och bemanningsföretag när ärendevolymerna ökar. Då skulle grundbemanningen kunna minskas. En sådan strategi bygger dock bl.a. på att Försäkringskassan löser frågan om kompetensutveckling av den tillfälliga personalen. Strategin att nyttja studentpooler och bemanningsföretag är främst tillämpbar vid tillfälliga volymökningar under året. I samband med mer långvariga volymförändringar som till exempel vid sjunkande ohälsotal krävs sannolikt andra lösningar.

3.2 Styrning och organisation av förändringsarbetet

Förnyelseprogrammets organisation

Förändringsarbetet styrs och samordnas genom programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete (i fortsättningen kallat förnyelseprogrammet). Förnyelseprogrammets uppdrag är att driva och i samverkan med linjeorganisationen genomföra Försäkringskassans förändringsarbete.¹⁶ Det inrättades under hösten 2006 och ska vara avslutat vid utgången av år 2008. Linjeläggning av förnyelseprogrammets verksamhet pågår för närvarande.

Förnyelseprogrammet har en styrgrupp som lyder under generaldirektören och Försäkringskassans styrelse. I styrgruppen ingår Försäkringskassans ledningsgrupp, förutom generaldirektören. Programorganisationen består av en programledning, ett antal projekt samt stabsfunktioner som programkontor, programcontrolling och kommunikation. Förnyelseprogrammet har en basbemanning, som i mars 2008 uppgick till cirka 40–50 personer, varav ungefär hälften utgjordes av externa konsulter. I november 2008 hade basbemanningen minskat till drygt 30 personer varav åtta utgjordes av externa konsulter. Personal har också vid behov lånats in från linjeorganisationen.

Förnyelseprogrammets verksamhet

Förnyelseprogrammet har tagit fram omfattande information och stödprocesser för hur själva förändringsarbetet ska genomföras. Införandet av de olika delarna av den nya organisationen har varit en mycket omfattande process. Bland annat har detaljerade tidplaner utarbetats för alla de aktiviteter som måste vara på plats inför starten av ett försäkringscenter eller kundcenter. Dessa tidplaner har löpande uppdaterats.

Strategin för att förankra förändringsarbetet i Försäkringskassans organisation har varit att kommunikationen ska ske via linjecheferna som förväntas förmedla och förankra förändringsarbetet bland sina medarbetare. Linjecheferna tillsattes först av alla i den nya organisationen och därefter skedde placeringarna av övriga medarbetare. Vissa gemensamma chefsmöten har

¹⁶ Förnyelseprogrammets organisation och ansvar framgår av Besluts- och delegationsordning för programmet Försäkringskassans förnyelsearbete, dnr 13490-2007.

också anordnats. Andra insatser som utarbetats för linjecheferna har varit chefsöverenskommelser där chefens uppdrag, ansvar och befogenheter anges. Programchefen har regelbundet skrivit veckobrev till alla anställda. Det finns även en sida på intranätet som handlar om förändringsarbetet och ett forum för dem som vill ställa frågor till förnyelseprogrammet. Strategin att satsa på linjecheferna som bärare av förändringsarbetet har inneburit att de som arbetar inom förnyelseprogrammet sällan har varit ute i verksamheten och träffat de anställda.

I syfte att kommunicera förändringsarbetet inom Försäkringskassan har s.k. dialogpaket skickats ut till Försäkringskassans chefer ett par gånger per år. Dialogpaketen är avsedda att fungera som stöd till cheferna och ska användas vid arbetsplatsmöten eller motsvarande. De består av 10–15 powerpointbilder med kommentarer eller talarstöd.

Ett strategiskt beslut som Försäkringskassans styrelse fattade innan organisationsförändringen inleddes var att förändringsarbetet skulle genomföras i högre tempo än vad som först planerats. Bakgrunden till det beslutet var att förvaltningsanslaget inför år 2007 minskade och Försäkringskassan var tvungna att reducera antalet anställda.¹⁷ För att snabbare nå de förväntade effektiviseringarna av förändringsarbetet valde Försäkringskassan att skynka på införandet av den nya organisationen. Organisationsförändringen genomfördes under endast ett år, år 2008, i stället för fram till år 2012 enligt den ursprungliga planen. I en promemoria som drogs vid styrelsemötet i januari 2007 anges att:

Det innebär dock att en stor del av omställningen i form av minskat personalbehov redan kommer att vara genomförd när produktionscenter och nationell telefonkundtjänst etableras. Detta förhållande accentuerar behovet av en skyndsam övergång till en mera effektiv organisationsstruktur. Införandet av Försäkringskassan 2.0 bedöms ge förutsättningar för Försäkringskassan att inom en snävt ekonomisk ram ändå klara sitt uppdrag och samtidigt kunna erbjuda en god arbetsmiljö.¹⁸

Bemanningen av den nya organisationen

En insats som har styrts från förnyelseprogrammet är beräkningar av den planerade bemanningen i den nya organisationen utifrån de s.k. Ensa-kalkylerna. Utifrån tidigare beslutade processkartläggningar (Ensa-processerna) har Försäkringskassan tagit fram detaljerade beräkningar av handläggningstiden per förmån för olika typärenden. En kartläggning gjordes av den tid det tog att handlägga ett visst ärende. Under slutet av år 2007 skickades bemanningssiffrorna utifrån Ensa-kalkylerna ut i organisationen. På grund av den budget som senare beslutades för år 2008 reviderades Ensa-processerna genom att vissa steg i handläggningen togs bort. Syftet med det var att

¹⁷ I november år 2007 fick dock Försäkringskassan en förstärkning på 700 miljoner kronor i tilläggsbudget, se avsnitt 3.1.

¹⁸ Försäkringskassan, Programmet för verksamhetsstrategi 2007-01-26, pm som redovisades vid mötet med Försäkringskassans styrelse 2007-01-31.

effektivisera ärendehandläggningen. Bemanningskalkylerna reviderades därmed också ner. På detta sätt minskades exempelvis den beräknade bemanningen enligt Ensa-kalkylerna i maj 2008 med drygt 400 årsarbetskrafter.¹⁹

Tidiga beräkningar inom förnyelseprogrammet visade att verksamheten inom NFC och LFC skulle kräva cirka 9 700 årsarbetare.²⁰ I december 2008 fanns det inom dessa båda kundkanaler ungefär 8 500 årsarbetare.²¹ Det betyder sammantaget att NFC och LFC i dag inte når upp till det antal årsarbetare som beräknades innan organisationsförändringen. Skillnaden förklaras enligt förnyelseprogrammet med att Försäkringskassans förvaltningsanslag inte medgett en större bemanning. Någon uppföljning av överensstämmelsen mellan Ensa-kalkylerna och den faktiska nedlagda tiden för ärendehandläggningen har Försäkringskassan inte gjort.

Uppföljning av förändringsarbetet

Den löpande uppföljningen inom förnyelseprogrammet har varit relativt omfattande. Förändringsarbetet har följts upp både genom myndighetens ordinarie uppföljningssystem och genom särskilda verktyg som har utvecklats inom förnyelseprogrammet. Bland annat har attityder till förändringsarbetet fångats upp i en separat enkät till ett urval medarbetare och chefer två gånger per år.²²

Den programspecifika uppföljningen har bestått av

- Plan med milstolpar för leverans av lösningar
- Veckovis statusrapportering från delprojekt inom programmet
- Riskuppföljning inom programmet
- Leveransmål för införande av lösningar
- Uppföljningsmodell för införandeprojekt
- Nyckeltal för uppföljning av mål tillsammans med linjen
- Programbudgetuppföljning
- Styrkort för programmet

Nedan redogörs för förnyelseprogrammets riskuppföljning och arbetet med nyttokalkyler.

Riskuppföljning inom förnyelseprogrammet

Försäkringskassans styrelse gav i mars 2007 generaldirektören i uppdrag att utarbeta ett förslag om hur styrelsen löpande skulle kunna följa riskhante-

¹⁹ Protokoll från Försäkringskassans ledningsgrupp 2008-05-21.

²⁰ Försäkringskassans förnyelsearbete, 2007. Jämförelsen inkluderar inte verksamheten inom Kundcenter.

²¹ Enligt uppskattningar från den nationella ledningen för NFC och LFC.

²² Uppföljning och riskhantering av Försäkringskassans förnyelsearbete, 2007. Redogörelse för Försäkringskassan styrelse den 31 maj 2007.

ring, avvikelser och planerade åtgärder för förändringsarbetet. Med anledning av detta utarbetade förnyelseprogrammet riskanalyser som månadsvis har presenterats för styrelsen. Riskanalyserna har utgått från tre huvudsakliga områden – ”etablera ny verksamhetsstruktur”, ”nyttor och besparingar” samt ”kompetenshöjning/kompetensväxling”. Riskanalyserna grundades på veckovisa statusrapporter från förnyelseprogrammets olika delprojekt. Delprojektens rapporterade risker vägdes samman till en gemensam riskbild och riskerna bedömdes utifrån sannolikheten att de skulle inträffa och hur allvarliga konsekvenser det i så fall skulle få. En kort beskrivning av de största riskerna och förslag på åtgärder har redovisats regelbundet för styrelsen. Under hösten 2008 har förnyelseprogrammets riskanalyser vägts ihop med myndighetens övriga riskarbete till en gemensam riskbild.

Av riskanalyserna framgår att det har funnits mycket stora risker med förändringsarbetet. En av de största utmaningarna med förändringsarbetet har enligt förnyelseprogrammet varit att fullfölja införandet av den nya organisationen utan att kunderna drabbas av försämrad service. Denna risk identifierades tidigt i förändringsarbetet. Redan i mars 2007 påpekades att det fanns vissa risker för en tillfällig nedgång i produktionen i samband med omställningen. Under år 2008 har risken för produktionsstörningar inom framförallt NFC identifierats som en hög risk som har rapporterats vid varje styrelsemöte.

De åtgärder som förnyelseprogrammet har föreslagit för att minska risken för produktionsstörningar var att upprätta detaljerade planer för införandet och att samordna införandet med ett utökat IT-stöd. En annan åtgärd var att inrätta nationella försäkringspooler. För att hålla kontroll över produktionen under införandet skapades också en sambandscentral vid huvudkontoret, som hade till uppgift att uppmärksamma avvikelser i produktionen. Andra åtgärder var att utarbeta krisberedskapsrutiner och scenarion om något skulle gå fel. De krisberedskapsrutiner som togs fram var Försäkringskassan också tvungen att tillämpa i samband med införandet av pilotverksamheten vid NFC Örebro. Att sänka tempot i förändringsarbetet har, såvitt Statskontoret kunnat erfara, inte varit en åtgärd som har diskuterats.

Försäkringskassans nyttokalkyler

Inom förnyelseprogrammet har s.k. nyttokalkyler utarbetats. De beskriver förväntade finansiella effekter av förändringsarbetet. Nyttokalkylerna har uppdaterats löpande i takt med förändringsarbetet.

Av den senaste nyttokalkylen från februari 2008 framgår att Försäkringskassan förväntas uppnå besparingar på cirka 16 procent år 2012, vilket motsvarar ungefär 875 miljoner kronor. Kostnaderna för förändringsarbetet beräknas uppgå till närmare 1 miljard kronor under år 2007 och 2008.²³

²³ Försäkringskassans förnyelsearbete, Nyttokalkyl version 3.0, PM 2008.

Statskontoret har under hösten 2008 genomfört en granskning av Försäkringskassans nyttokalkyler. Arbetet utfördes av Mapsec KB på uppdrag av Statskontoret.²⁴ Syftet var att analysera och tolka nyttokalkylernas innehåll. I uppgiften ingick också att ta reda på vilka uppgifter som ligger till grund för nyttokalkylerna och bedöma kalkylernas tillförlitlighet. Granskningen baserades på version 3.0 av nyttokalkylen och delar av det underliggande materialet, tidigare versioner av nyttokalkylen, internrevisionens granskning av nyttokalkylen samt intervjuer med personer inom förnyelseprogrammet, ekonomifunktionen samt internrevisionen.

Utifrån granskningen av nyttokalkylen kan Statskontoret dra slutsatserna att syftet med nyttokalkylerna är oklart. Det är oklart om det är en investeringskalkyl, ett verktyg för att i efterhand marknadsföra förändringsarbetet, ett styrinstrument för förnyelseprogrammet eller om det utgör ett underlag för budget, prognos och intern styrning. En osäkerhet i nyttokalkylen är att förväntade besparingar grundas bl.a. på Ensa-kalkylerna, vars utfall är känsligt för tidsskattningar av de olika handläggningsmomenten.

En annan viktig slutsats är att beräkningarna i nyttokalkylen inte har vägts samman med myndighetens ordinarie budget- och prognosarbete. Det finns därför en dålig överensstämmelse mellan uppgifterna i nyttokalkylen och i Försäkringskassans ekonomiska prognoser. Enligt Försäkringskassans prognos i oktober förväntas myndigheten sänka förvaltningsutgifterna under år 2009 med 573 miljoner kronor i förhållande till år 2008. Enligt nyttokalkylens beräkningar kommer Försäkringskassan dock inte att uppnå några besparingar till följd av förändringsarbetet under år 2009. Besparingspotentialen börjar enligt nyttokalkylen att falla ut först år 2010.

Den nyligen inrättade avdelningen för verksamhetsutveckling ska fortsättningsvis ansvara för att bereda förslag till förändringar i nyttokalkylen. Det finns inte några planer på att ekonomistaben skulle ta över arbetet med nyttokalkylen. Någon ändring av nyttokalkylens användning förefaller därför inte bli aktuell när förnyelseprogrammet överförs till linjeorganisationen vid årsskiftet.

Utvärdering av pilotverksamheten

Mer omfattande uppföljningsinsatser eller utvärderingar har gjorts i samband med att LFC, NFC och servicekontoren infördes. Utvärderingarna har genomförts av personer inom förnyelseprogrammet som samtidigt varit ansvariga för att införa de olika verksamheterna.

En av dessa insatser har berört införandet av NFC i Örebro. Syftet med utvärderingen var att ta reda på om de framtagna lösningarna hade fungerat i sitt sammanhang.

²⁴ Konsultrapporten redovisas i bilaga 3. Här sammanfattas de viktigaste iakttagelserna.

I utvärderingen som grundar sig på intervjuer och fokusgrupper med chefer och handläggare dras slutsatsen att införandet hade fungerat bra. Flera av de stödprocesser som programmet hade utvecklat, till exempel milstolpeplan och statusrapport, hade varit till god nytta i införandet av NFC. Det fanns också överlag en positiv attityd till att telefonlinjerna stängdes av. Därmed skapades mer tid för produktion. Handläggarna uttryckte dock en önskan om att själva kunna välja om de ville bli kontaktade. De fick exempelvis inte lämna ut sitt direktnummer till andra myndigheter som behövde komma i kontakt med dem.

Genom att NFC Örebro infördes blev verksamheten betydligt större än tidigare både i antal årsarbetare och i ärendevolymer. En del av de problem som framkom var att ledningen inte upplevde att de hade möjlighet att nå sina mål på grund av det ansträngda produktionsläget och att en stor andel av medarbetarna var nyanställda och omställda. Trots veckovisa prognoser uppgavs att det varit svårt att tolka inflödet eftersom volymerna var större än i den tidigare länsorganisationen. Ledningen uppgav också att de inte hade haft något normalläge vad gäller produktionen, utan enbart arbetat med s.k. brandkårsuttryckningar. I rapporten beskrevs ledningens syn på produktionsläget:

Det är tydligt vad de ska göra om styrvärdena överskrids och efter etableringen har de också signalerat/kommunicerat kritiska lägen. De har dock inte fått någon respons på de signalerna. En vecka under pilotperioden hade de t.ex. en omfattande fysisk flytt och inför denna bad de om hjälp, dock utan att få någon återkoppling. Platschefen och kontrollern är tveksamma till hur man i framtiden kommer att kunna agera vid oförutsedda händelser när man inte hinner agera vid planerade händelser.

I rapporten angavs också vilka åtgärder som bör vidtas för att komma tillrätta med de problem som framkom. Åtgärderna gick bl.a. ut på att försöka skapa bättre kontroll över ärendevolymer.

Synpunkter på förnyelseprogrammets verksamhet

I Statskontoret intervjuer framkommer att de dialogpaket som förnyelseprogrammet tagit fram har uppfattats som ytliga av handläggarna. Kritiken mot informationen har lika mycket handlat om formen för dialog som om innehållet. När dialogpaketen har presenterats för organisationen har många handläggare upplevt att det inte har funnits någon motpart att föra dialog med. De har i stället uppfattats som envägskommunikation kring redan fattade beslut från förnyelseprogrammet.

I Statskontorets granskning av intern styrning och kontroll framkommer att kommunikationen med linjeorganisationen inte har varit tydlig under uppbyggnadsfasen. Linjen har i vissa lägen uppfattat att informationen har varit motstridig och dåligt koordinerad mellan linjeledningen och förnyelseprogrammet. Liknande synpunkter framkommer även i Statskontorets intervjuer.

I Statskontorets intervjuer har det även framkommit kritik mot sättet att tillämpa Ensa-kalkylerna. Ensa-processerna togs ursprungligen fram som ett handläggarstöd för att skapa större enhetlighet i ärendehandläggningen. Under förändringsarbetet har de dock tillämpats i huvudsak för att bemanna den nya organisationen. I beräkningarna redogjordes exempelvis för antalet årsarbetare uttryckt med en exakthet på en decimal, vilket gjorde det problematiskt för verksamhetsansvariga att bemanna de olika enheterna. Den kritik som riktats mot sättet att bemanna organisationen gick också ut på att handläggningen i praktiken skiljer sig från de beräkningar som gjorts i en optimal situation. I verkligheten tar handläggningen betydligt längre tid. Dessutom menar de intervjuade att Ensa-kalkylerna utgick från handläggare i full produktion. Då över hälften av personalen inom NFC var nyrekryterad eller omställd från andra förmåner anser man att Ensa-kalkylerna underskattade det verkliga behovet. Kritik har även riktats mot att Ensa-kalkylerna inte tagit tillräcklig hänsyn till de säsongsvariationer som finns i ärendehandläggningen.

3.3 Styrningen inom Försäkringskassan

Ett av de avgörande skälen för att bilda den nya sammanhållna myndigheten Försäkringskassan var att uppnå en ökad tydlighet i myndighetens ledning och styrning. Ledningsansvaret i den tidigare strukturen med Riksförsäkringsverket (RFV) som central förvaltningsmyndighet och 21 självständiga försäkringskassor ansågs vara otydlig.

Försäkringskassans styrmodell

Resultatstyrning gäller som grundläggande styrprincip vid Försäkringskassan, liksom vid alla andra myndigheter.²⁵ Försäkringskassan har tagit fram en styrmodell som funnits sedan myndighetens styrkort började tillämpas år 2004. Syftet med styrmodellen är att skapa en struktur i planerings- och uppföljningsarbetet. Ett grundläggande antagande som ligger i styrmodellen är att om målen uppfylls kommer Försäkringskassan också att klara sitt uppdrag.

Försäkringskassans styrkort har en central plats i styrmodellen. De mål som ingår i styrkortet utgör enligt Försäkringskassans huvudkontor en blandning av det som myndigheten uppfattat som de viktigaste intentionerna i uppdraget och Försäkringskassans egna prioriteringar av olika problemområden. Styrkortet för NFC, LFC, Kundcenter och självbetjäningstjänsterna följer det myndighetsgemensamma styrkortets struktur, men har kompletterats

²⁵ Mål- och resultatstyrning är enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) en styrmodell som praktiseras inom statlig verksamhet sedan slutet av 1980-talet i Sverige. Den innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. I redovisningen av resultatet bör även relevanta kostnader och intäkter anges för att man ska kunna bedöma verksamheten i förhållande till förbrukade resurser.

med specifika mål för respektive verksamhet. Som ytterligare komplement till styrkortet finns även produktplaner för de olika förmånerna. De innehåller en beskrivning av vilka mål, strategier, produkt- och produktionskrav samt planerade aktiviteter som finns inom en förmån. Produktplanerna täcker därmed in även de förmåner som inte finns med i styrkortet.

Styrkortets genomslag

En ambition inom Försäkringskassan har under senare år varit att förbättra styrkortets koppling till medarbetarna. De intervjuer som Statskontoret genomfört under hösten 2008 har visat att arbetet för att bryta ned styrkorts-målen på individnivå fortfarande pågår. Från huvudkontoret uppges att det inte har funnits tid att fokusera lika tydligt på införandet av individuella mål under den tid som omorganisationen har pågått.

I den enkät som Statskontoret genomförde under år 2005 svarade ungefär 40 procent av handläggarna att de arbetade efter individuella mål. Denna andel har ökat till drygt 50 procent i den uppföljande enkät som Statskontoret genomfört under år 2008. Det tycks vara en något större andel av handläggarna som arbetar efter individuella mål nu jämfört med för tre år sedan.²⁶ I enkätundersökningen år 2005 framgick även att handläggarna arbetade efter en rad andra mål än styrkorts målen. Det kunde vara särskilda mål för länet, kontoret eller arbetsgruppen. I dag uppger två tredjedelar av handläggarna och 90 procent av alla enhetschefer i Statskontorets enkät att de arbetar efter mål eller mått i Försäkringskassans styrkort, inklusive nedbrutna mål i styrkortet.

Verksamhetsplanering

I Försäkringskassans verksamhetsplanering ingår att utarbeta budgetunderlag och fatta beslut om strategisk inriktning för det kommande verksamhetsåret. Det strategiska inriktningsbeslutet är tillsammans med planeringsanvisningarna vägledande för verksamhetschefernas arbete med att upprätta förslag till verksamhetsplaner med nerbrutna styrkort och budget. I verksamhetsplaneringen ska även myndighetens riskanalyser och föreslagna kontrollåtgärder användas.²⁷

Nytt produktionsstyrningsverktyg

Inom Försäkringskassan pågår ett arbete med att ta fram en ny produktionsstyrningsmodell. Syftet med den är att ge stöd för planeringen av verksam-

²⁶ Frågorna är dock inte helt jämförbara. Frågan i enkäten år 2005 lød ”Vilka är dessa andra mål eller mått?” och besvarades av de handläggare som angett att det fanns andra mål eller mått, utöver styrkorts målen, som gällde för deras arbete år 2005. Av handläggarna svarade 37,9 procent alternativet ”Andra individuella mål eller mått”. I enkäten år 2008 lød frågan ”Vilka mått finns för ditt arbete?”. Av handläggarna angav 55 procent alternativet ”Individuella mål”.

²⁷ Riktlinjer för Försäkringskassans styrmodell samt planerings- och uppföljningsprocess, dnr 46924-2008.

heten inom kundkanalerna. Verktöget ska hjälpa cheferna på olika nivåer i organisationen att få en bild av hur det förväntade inflödet av ärenden ser ut och vilken bemanning som krävs för att möta det.

I samband med pilotverksamheten vid NFC Örebro i april 2008 testades det nya produktionsstyrningsverktöget. Den utvärdering som gjorts visade att NFC Örebro fick verktöget för sent och att det då inte var färdigutvecklat.²⁸ På grund av det ansträngda produktionsläget som uppstod vid införandet av NFC kunde verktöget inte testas på rätt sätt. Enhetscheferna uppgav att de inte arbetar fullt ut med det nya verktöget och de ifrågasatte nyttan med det. Med anledning av den kritik som framkom i utvärderingen föreslogs att produktionsstyrningsverktöget skulle vidareutvecklas och göras mer lättarbetat.

Verksamhetsuppföljning

Den löpande verksamhetsuppföljningen består av i princip samma komponenter i dag som år 2005, då Statskontorets granskning inleddes. Det är månatliga uppföljningar av styrkort och budget, resultatdialoger två till tre gånger per år samt avvikelserapportering om målen inte uppnås. Det görs också finansiella prognoser tre gånger per år samt riskanalyser.

Månatlig uppföljning

Försäkringskassan gör varje månad en uppföljning av styrkort och budget och presenterar resultaten i en samlad månadsrapport. En sammanfattande rapport presenteras också varje månad för Försäkringskassans ledningsgrupp och styrelse.

Från huvudkontorets sida uppges att resultatrapporteringen i den nya organisationen fungerar bra idag, men verksamheten har varit lite ojämn under året. Det har hänt vid några enstaka tillfällen att huvudkontoret har varit tvungen att göra påpekanden angående inrapporteringen, men det uppges fungera bättre numer.

Avvikelse­rapportering

I riktlinjerna för Försäkringskassans styrmodell framgår att samtliga avdelningar och staber ska rapportera avvikelser i samband med den månatliga uppföljningen. En avvikelserapportering ska göras när en chef i sin löpande uppföljning av utfall mot styrkort, verksamhetsplan och budget, upptäcker en väsentlig avvikelse mot planerad resultatutveckling eller till beslutad budgetram.

Från huvudkontoret uppges att avvikelserapporteringen inte har fungerat tillfredsställande under förändringsarbetet. Det har funnits en tveksamhet kring värdet av att rapportera avvikelser, eftersom en hel del ändå fångas upp i styrkortet. Dessutom har det ansträngda läget med stora ärendebalan-

²⁸ Försäkringskassan, Utvärdering av pilotverksamheten NFC i Örebro och andra införandeaktiviteter vecka 14, 2008.

ser under sommaren 2008 inneburit att linjeverksamheten kraftigt avvikit från målen. Den situationen har redan varit känd inom organisationen, och resultatansvariga i linjen har därför inte alltid upplevt att det varit meningsfullt att rapportera avvikelser.

Resultatdialoger

Tre gånger per år genomför generaldirektören resultatdialoger med de resultatansvariga cheferna för avdelningarna inom kundmötesorganisationen, Försäkringsprocesser och IT.

Finansiella prognoser

Samtliga avdelningar och staber redovisar månadsvis sitt ekonomiska utfall mot tilldelade budgetramar. Tre gånger om året ska dessa analyser kompletteras med prognoser för det innevarande årets resterande månader. Avvikelser mellan utfall och budget respektive prognos ska kommenteras löpande. Dessa prognoser ligger både till grund för resultatdialogerna och för ekonomistabens analys av anslagsbelastning på myndighetens förvaltningsanslag som löpande rapporteras till regeringen.

Av den senaste prognosen för Försäkringskassan, daterad den 30 oktober 2008, framgår att myndighetens kostnader beräknas minska med cirka 573 miljoner kronor från 7 748–7 175 miljoner kronor mellan åren 2008 och 2009. Besparingen uppges huvudsakligen vara en följd av den organisationsförändring som genomförs för närvarande. Prognosen innehåller dock en brasklapp. Försäkringskassan informerar om att ”pågående analyser av bl.a. risker ger emellertid vid handen att effekter av organisationsförändringen inte kommer till stånd så tidigt som under 2009” och man ber att få återkomma i frågan senaste den 18 december 2008. Från huvudkontoret uppges att anslagsbelastningen för nästa år kommer att ligga i linje med 2008 års kostnader, det vill säga ungefär 7 900 miljoner kronor. Det betyder att den prognos som Försäkringskassan lämnade i slutet av oktober missstämmer med över 700 miljoner kronor.

Riskhantering

Med anledning av förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll har Försäkringskassan inlett ett arbete för att ta fram riskanalyser. Myndighetens riskhantering består i praktiken av två typer av riskanalyser. Det är den myndighetsgemensamma och de förmånsspecifika riskanalyserna (se avsnitt 4.3 för information om de förmånsspecifika riskanalyserna).

Den myndighetsgemensamma riskanalysen är organisationsbaserad och genomfördes första gången systematiskt under hösten 2007. Samtliga divisioner i den tidigare organisationen utarbetade en riskanalys i samband med verksamhetsplaneringen för år 2008. De risker som identifierades var kopplade till myndighetens mål och mått i styrkortet. Divisionernas riskanalyser vägdes sedan samman och prioriterades till en myndighetsgemensam risk-

analys med 16 identifierade risker. Dessa risker sammanfogades under sommaren 2008 med förnyelseprogrammets riskanalys till en gemensam riskbild med 19 risker.

Den gemensamma riskanalysen ingår från och med hösten 2008 i månadsrapporterna, som rapporteras till styrelsen. Det finns ännu inget system för kontinuerlig revidering av riskerna, men det ska enligt huvudkontoret tas fram.

Styrelsens roll

Försäkringskassan är en styrelsemyndighet. Styrelsens ansvar framgår av 3§ och 4§ myndighetsförordningen (2007:515).²⁹ Av förordningen framgår bl.a. att styrelsen ansvarar för att se till att myndigheten hushållar väl med statens medel och säkerställa att intern styrning och kontroll fungerar på ett betryggande sätt.

Försäkringskassan har en ny styrelse sedan den 1 januari 2008. Styrelsen består av sju personer inklusive generaldirektören. En ledamot ur den tidigare styrelsen finns kvar. Styrelsen träffas en gång i månaden. Den nya styrelsen tog vid i ett läge då de organisationsförändringar som beskrivits i denna rapport redan var beslutade och genomförandet hade påbörjats.

Statskontoret har tagit del av samtliga styrelseprotokoll under år 2008 samt de underlag som sänts ut till styrelsen inför styrelsemötena under hösten 2008. Av styrelseprotokollen framgår att styrelsen har varit aktiv i diskussionerna och ofta ställt frågor till föredraganden. Styrelsen har också begärt redovisningar bl.a. av IT-verksamhetens utveckling och kostnader.

Det framgår också av underlagen att styrelsen fick en första information om det ansträngda ekonomiska läget för år 2009 i september 2008. Då gjorde Försäkringskassan bedömningen att kostnadsnivån för år 2009 kommer att överstiga det tilldelade anslaget med cirka 260 miljoner kronor, inräknat de kostnadssänkningar som går att härleda till nyttokalkyl och volymminskningar (420 miljoner kronor). Några sådana kostnadssänkningar har vad Statskontoret kan erfara dock inte funnits i nyttokalkylen. I november fick styrelsen ytterligare muntlig information om det ekonomiska läget. Enligt protokollet från styrelsemötet i november kommer Försäkringskassans anslagsbehov att överstiga disponibla anslagsmedel med 900 miljoner kronor för nästa år. Styrelsen har uppdragit till organisationen att arbeta med ett sparbetning på 900 miljoner kronor. Vid styrelsemötet i december förväntas styrelsen fatta beslut om verksamhetsplan och budget för år 2009.

²⁹ Se kapitel 4.2 för en redogörelse för vad ansvaret enligt myndighetsförordningen innebär.

3.4 Styrningen av IT-verksamheten

Utformningen av Försäkringskassans IT-verksamhet har stor betydelse för förändringsarbetets genomförande. En nödvändig förutsättning för att förändringsarbetet i sin helhet ska kunna nå uppställda mål är att det finns ändamålsenliga IT-lösningar. Statskontoret har genomfört en förstudie och en fördjupad studie av Försäkringskassans IT-verksamhet i syfte att ta reda på om verksamheten är utformad på ett sådant sätt att den skapar tillräckliga förutsättningar för den nya organisationen.

Studierna bygger på intervjuer med ett 20-tal personer från Försäkringskassans IT-verksamhet, förnyelseprogrammet, Socialdepartementet och några av nyckelleverantörerna. Olika styrdokument har också ingått som underlag. Förstudien genomfördes i december 2007 och redovisades i Statskontorets tredje delrapport i mars 2008. Den fördjupade studien genomfördes i maj–september 2008.

Förstudien resulterade i ett antal slutsatser och ett behov av fördjupad granskning av frågor inom styrning och ledning samt ekonomi. Dessa frågor utgjorde därför grunden för den fördjupade studien. I detta avsnitt redovisas de allvarligaste bristerna från den fördjupade studien, som återfinns i sin helhet i bilaga 4.

Försäkringskassans förändringsarbete har betydande konsekvenser för IT-verksamheten. De förändringar som genomförs omfattar hela IT-organisationen, arbetssättet, kompetensen och kulturen på ett genomgripande sätt. I granskningen av IT-styrningen framkommer en rad problem. Några av de allvarligare bristerna som noterats är:

- Beslutsmandat och ansvarsfördelningen är otydlig. Speciellt gäller detta mellan förnyelseprogrammet och IT-organisationen. Resurserna följer inte heller alltid mandaten att styra och prioritera verksamheten.
- Målbilden inom IT är för diffus i den mån den existerar. Långsiktiga planer och konsekvensanalyser saknas såväl vad gäller teknik och ekonomi som personal och organisation.
- De ekonomiska prognoserna har idag huvudsakligen ettårsperspektiv och följer budgetprocessen. Det medför stora osäkerheter kring framtida IT-kostnader i ett längre perspektiv.
- Inom ekonomiområdet är det idag svårt att se helheten vad gäller IT-kostnader, då de sprids ut över en stor del av organisationen. Den kontomodell som Försäkringskassan använder synliggör inte heller IT-kostnader på ett tydligt sätt.

- Kompetensväxlingen hinns inte med i någon betydande omfattning. Bland annat gäller det beställarkompetensen gentemot systemleverantörer och konsulter.
- Konsultberoendet är stort inom IT och det saknas en genomtänkt strategi för inom vilka områden konsulter ska användas och varför.
- Riskhanteringen ser olika ut i organisationen och uppföljningen är inte konsekvent.
- Verksamhetsrepresentanter deltar endast i begränsad omfattning i några av de pågående stora projekten. Det kan leda till att funktionalitet och kvalitet blir lidande.
- IT-organisationen har svårt att hinna med sina åtaganden och arbetstempot är mycket högt.

Försäkringskassan har med anledning av de problem som funnits inom IT-verksamheten genomfört en översyn av styrning och ledning av verksamheten. Det har hittills resulterat i att Försäkringskassans styrelse har fattat beslut om att införa en ny avdelning för verksamhetsutveckling, som ska ha till uppgift att leda och genomföra myndighetens utvecklingsprojekt. Bland annat ska avdelningen bereda förslag till förändringar i Försäkringskassans verksamhetsstrategi och tillhörande nyttokalkyl. Inom Försäkringskassan pågår också ett arbete med att revidera den IT-strategi som togs fram under år 2006.

Mot bakgrund av de iakttagelser som Statskontoret gjort angående Försäkringskassans IT-verksamhet har regeringen gett Försäkringskassan i uppdrag att inkomma med en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen inom myndigheten. Uppdraget ska redovisas till Socialdepartementet under våren 2009. Som påpekats i rapportens inledning har Statskontoret fått ett fortsatt uppdrag att följa Försäkringskassans IT-verksamhet.

3.5 Statskontorets bedömningar

Försäkringskassan når inte sina mål om handläggnings-tider, men en tydlig förbättring på gång

Försäkringskassans handläggningstider har minskat för i princip samtliga förmåner fram till år 2008. Denna minskning inleddes redan innan sammanläggningen till myndigheten Försäkringskassan år 2005. Under år 2008 har det skett kraftiga försämringar för de flesta förmåner, i synnerhet de som handläggs inom NFC-organisationen. En återhämtning har dock skett under årets sista månader.

Som Statskontoret har konstaterat i tidigare delrapporter hänger de minskade handläggningstiderna innan år 2008 sannolikt samman med en ökad produktionsstyrning, framförallt av de mål som gäller handläggningstider.

Den huvudsakliga förklaringen till den kraftiga ökningen av handläggningstider och långa svarstider i telefon under år 2008 är med största sannolikhet Försäkringskassans omorganisation. Enligt Statskontoret har Försäkringskassans beslut att öka takten i förändringsarbetet i kombination med det minskade förvaltningsanslaget orsakat en större personalminskning under år 2007 och 2008 än beräknat. Under dessa år har antalet anställda minskat med 3 000 årsarbetskrafter. De medarbetare som har nyanställts under året och de som fick nya arbetsuppgifter har behövt betydligt mer tid på sig än vad tidplanen medgav för att komma in i verksamheten. Enligt vår enkät har ungefär 60 procent av samtliga handläggare inom Försäkringskassan helt eller delvis bytt arbetsuppgifter. Att det funnits stora problem med kompetensutvecklingen av nyrekryterad och omställd personal framkommer i våra intervjuer. Den förklaringen har de flesta intervjuade lyft fram. Det är framför allt införandet av NFC som skapat förseningar, då de förmånerna som handläggs där uppvisar den sämsta utvecklingen. En bidragande orsak till de vikande resultaten vad gäller sjukpenning är sannolikt även de nya regler som införts under år 2008 inom sjukförsäkringen.

Statskontoret kan se tecken på att den återhämtning som har skett mot slutet av året delvis har sin grund i att styrningen successivt har börjat fungera i den nya organisationen. De styrkomponenter med månatliga uppföljningar av styrkort och budget, avvikelserapportering och resultatdialoger som tillämpades redan innan den nya organisationen infördes år 2008 är på väg att utvecklas i den nya organisationen. Det finns tecken på att styrkortet har fått ett ökat genomslag, vilket bidrar till att öka tydligheten i styrningen. Det är därför inte orimligt att dra slutsatsen att handläggningstiderna har förbättrats mot slutet av år 2008 delvis genom en ökad produktionsstyrning. Av stor betydelse är också att de handläggare som varit nya i sin roll successivt har blivit skickligare på att handlägga ärenden. Som framgår av kapitel 6 har handläggarna också arbetat mycket övertid för att lösa det kritiska läget.

Försäkringskassans kostnader och förvaltningsanslag har minskat under de senaste två åren, medan ärendevolymer är i princip oförändrade. Det går inte med ledning av produktivitet utvecklingen att spåra konsekvenser av förändringsarbetet.

Stark styrning av själva införandet

I Statskontorets delrapport i mars 2008 konstaterades att Försäkringskassan hade tagit ett tydligt grepp om förändringsarbetet och att ett omfattande planerings- och uppföljningsarbete hade påbörjats. Statskontoret menade också att det fanns en ambition i Försäkringskassans ledning att styra pro-

cessen framåt och samtidigt försöka hålla kontroll över de kostnader och risker som är förknippade med en så omfattande förändring. Denna bild av en stark styrning av själva införandet av den nya organisationen kvarstår fortfarande. Styrningen tar sig främst uttryck i att de organisatoriska delar som enligt plan skulle införas också har införts under år 2008. Den löpande uppföljningen av förnyelseprogrammets verksamhet och budget förefaller också ha fungerat.

Det har emellertid funnits synpunkter både bland chefer och bland handläggare på att styrningen har varit alltför detaljerad och att det har varit svårt att nå fram med synpunkter (se kapitel 6 om personalpolitik för mer information).

Förändringsarbetet bygger inte på kvalitetssäkrade metoder

En fråga som Statskontoret särskilt vill uppmärksamma är i vilken utsträckning Försäkringskassans förändringsarbete har genomförts utifrån kvalitetssäkrade metoder. Vår uppfattning är att ett så omfattande förändringsarbete, som berör hela organisationen och verksamheten, bör bygga på kvalitetssäkrade metoder.

Som Statskontoret har påpekat tidigare har ingen utvärdering genomförts av effekterna av ärendekoncentration, innan den nya organisationen infördes. Vår uppfattning är att de tidigare erfarenheterna från den koncentrerade verksamheten har förts över i huvudsak via dialog och möten.

Statskontoret har tidigare konstaterat att förnyelseprogrammets arbetssätt har präglats av stor rörlighet. Idéer har vuxit fram och reviderats kontinuerligt och verksamheten har hela tiden anpassats efter de problem som ska lösas. En konsekvens av valet att tillämpa ett sådant arbetssätt är att dokumentationen kring arbetet är sparsam. Statskontoret har funnit att de analyser och konsekvensbeskrivningar som utarbetats inom ramen för förnyelseprogrammet är kortfattade och summariska. Det gäller exempelvis den förstudie som lade grunden för hela organisationsförändringen. Förstudien presenterades för Försäkringskassans styrelse i oktober 2006 och innehöll övergripande information om strategier och hypoteser till lösningar för den nya Försäkringskassan. Den innehöll dock inga konsekvensbeskrivningar eller riskanalyser.³⁰

De riskanalyser som senare utformades och löpande rapporterades från förnyelseprogrammet till Försäkringskassans styrelse har byggt på kortfattad information om olika risker. Trots de omfattande riskerna innehåller riskbedömningarna inga djupare analyser.

³⁰ Försäkringskassan, Förstudie – Försäkringskassan 2.0, 2006.

Ett positivt inslag i förändringsarbetet är de utvärderingar som har gjorts av pilotdriften vid NFC och LFC och servicekontoren. De rapporter som Statskontoret har tagit del av innehåller omfattande information om hur själva införandet har fungerat. I utvärderingen av piloten vid NFC i Örebro framkom dock en rad problem. Trots den problembild som beskrevs i utvärderingen förmedlades bilden vid förnyelseprogrammets styrgruppsmöte en vecka efter införandet av att införandet gått bra och att de problem som uppstod hade åtgärdats. Statskontoret menar att de allvarliga signaler som framkom i utvärderingsrapporten borde ha kunnat ligga till grund för en djupare analys av exempelvis kompetensutveckling och bemanningsbehov. Med den snäva tidsram som var satt för NFC-organisationen fanns det dock ytterst lite tid för analys. Mellan pilotdriften vid NFC i Örebro i april 2008 och invigningen av nästa NFC förflöt endast en och en halv månad. Utvärderingsrapporten var färdig i mitten av juli månad. Då hade enligt tidplanen redan åtta av 20 NFC invigts. Således inväntade Försäkringskassan inte utvärderingens resultat innan de nya verksamheterna infördes.

Andra exempel på uppföljningar som initierats är en översyn av styrningen av IT-verksamheten och en uppföljning av utformningen av styrning och ledning i den nya organisationen. Båda dessa uppföljningar har genomförts av personer som själva varit ansvariga för utformandet av den verksamhet som ska granskas.

De exempel som angivits ovan belyser enligt Statskontoret myndighetens bristande förmåga att tillämpa kvalitetssäkrade metoder i sitt förändringsarbete. Det vägval som Försäkringskassan har gjort genom att driva igenom hela organisationsförändringen under endast ett år har inte medgett tid för djupare analyser. Med tanke på de risker för Försäkringskassans verksamhet, ekonomi och medarbetare som förelegat i förändringsarbetets genomförande anser Statskontoret att Försäkringskassan borde ha månat om ett mer kritiskt och oberoende förhållningssätt till utvärdering av den egna verksamheten. Det hade kunnat mildra vissa negativa konsekvenser av själva införandet av den nya organisationen.

Bristande samordning mellan förnyelseprogrammet och den ordinarie verksamheten

Det finns flera tecken på att förnyelseprogrammets arbete inte varit tillräckligt väl koordinerat med huvudkontorets övriga verksamhet. Bland annat har det inte funnits någon gemensam riskanalys för hela myndighetens verksamhet förrän till sommaren 2008. Förnyelseprogrammet och huvudkontoret arbetade fram till dess med separata riskanalyser.

I Statskontorets arbete har det också framkommit att dubbla styrsignaler har gått ut från förnyelseprogrammet och övriga huvudkontoret. Det har skapat en osäkerhet i organisationen om vem som egentligen styr verksamheten. I takt med att förnyelseprogrammet är på väg att fasas ut har styrsignalerna

förtydligats. Det är dock enligt Statskontoret oklart vilken roll den nyinrättade avdelningen för verksamhetsutveckling kommer att ha i förhållande till övrig verksamhet. Eftersom avdelningen för verksamhetsutveckling kommer att ansvara för Försäkringskassans samtliga utvecklingsprojekt finns det enligt vår mening en risk för att problemen med dubblering av styrningen byggs in i den nya organisationen.

Det har också funnits brister i samordningen av Försäkringskassans ordinarie budget- och prognosarbete och förnyelseprogrammets verksamhet. Försäkringskassans controllers har inte varit delaktiga i förnyelseprogrammets arbete med nyttokalkyler. Det har fått till följd att myndigheten har redovisat besparingar för år 2009 i de ekonomiska prognoserna. Dessa besparingar finns dock inte i förändringsarbetet. Statskontoret menar att det är av stor vikt att Försäkringskassans prognoser så långt det är möjligt speglar faktiska förhållanden, inte minst inför regeringens bedömning av myndighetens anslagsbehov.

Försäkringskassans ekonomi utgör en betydande risk i det fortsatta förändringsarbetet

Statskontorets bedömning är att Försäkringskassans ekonomiska läge är kritiskt och att detta kommer att vara avgörande för såväl förändringsarbetet som verksamheten i stort under år 2009.

Under hösten har det framkommit att Försäkringskassan står inför stora ekonomiska problem under år 2009. Enligt protokollet från styrelsemötet i november kommer Försäkringskassans anslagsbehov att överstiga disponibla anslagsmedel med 900 miljoner kronor för nästa år. Styrelsen har uppdragit till organisationen att arbeta med ett sparbeting på 900 miljoner kronor.

Denna information borde enligt Statskontoret ha nått styrelsen långt tidigare. Av Försäkringskassans anslagsprognos i oktober 2008 framgick att myndighetens kostnader beräknas minska med cirka 573 miljoner kronor från 7 748–7 175 miljoner kronor mellan åren 2008 och 2009. Besparingen uppgavs huvudsakligen vara en följd av den organisationsförändring som genomförs för närvarande. Det är uppenbart att Försäkringskassan inte har förmedlat en korrekt bild av myndighetens ekonomi under hösten 2009 inför styrelsen. Alternativt har Försäkringskassan inte haft tillräckligt god kontroll över kostnadsutvecklingen. Det är enligt Statskontorets bedömning inte möjligt att uppnå så pass stora besparingar under endast ett år utan att det får konsekvenser för de försäkrade.

Ökad kostnadseffektivitet kan uppnås på sikt bara om ekonomin är i balans

Sammantaget menar Statskontoret att det finns en potential att på sikt uppnå ökad kostnadseffektivitet i Försäkringskassans verksamhet. Kostnadsnivån

har sjunkit under senare år medan ärendevolymerna än så länge är desamma. Handläggnings- och samtalstider är på god väg att stabiliseras. För att Försäkringskassan på sikt ska kunna uppnå ökad kostnadseffektivitet med godtagbar kvalitet i handläggningen förutsätter det dock en ekonomi i balans och att kvaliteten i handläggningen ökar.

Omfattande problem med styrning, ledning och ekonomi i Försäkringskassans IT-verksamhet

Riskerna för förseningar och ökade kostnader i IT-verksamheten framstår som allvarliga för det fortsatta förändringsarbetet. Utifrån granskningen av IT-verksamheten menar Statskontoret att organisationen för styrning och ledning av verksamheten behöver förtydligas och beslutsmandat redas ut. Det behövs större långsiktighet i planeringen av IT-verksamheten, både vad gäller ekonomi och verksamhet. Försäkringskassan behöver också ta fram en plan för hur kompetensväxlingen ska gå till och inom vilka områden konsulter ska användas. Med anledning av det förlängda uppdraget till Statskontoret kommer dessa frågor att följas upp och rapporteras under våren 2009.

4 Har felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen minskat?

Ett av de tre mål som gäller Försäkringskassans administration är att felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen inte ska förekomma.³¹ Liknande mål har funnits sedan Försäkringskassan bildades år 2005.

Detta kapitel består av tre huvudsakliga delar. I den första delen redovisar vi resultaten från tre granskningar av Försäkringskassans interna styrning och kontroll, varav en har utförts på uppdrag av Statskontoret. I den andra delen ges en översiktlig beskrivning av arbetet med kontroller. I den tredje delen beskrivs något mer ingående det arbete som Försäkringskassan bedriver som rör misstänkta brott från de försäkrades sida.

De kontroller som utförs av handläggarna under ärendehandläggningen behandlas i avsnitt 5.2. Detta är därmed inte en uttömmande beskrivning av Försäkringskassans alla typer av kontrollåtgärder.

4.1 Ökat fokus på brott mot socialförsäkringen

Arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar inleddes några år innan den nya myndigheten Försäkringskassan bildades. År 2002 genomfördes en uppmärksammas kontrollinsats av ärenden om tillfällig föräldrapenning. Denna visade på en högre andel misstänkta brott än väntat, vilket föranledde dåvarande RFV att besluta att ta fram en strategi för kontroller för socialförsäkringen. Som en del i det arbetet genomfördes under våren 2003 en förfrågan via enkät till samtliga regionala försäkringskassor. Syftet var att få en bild av hur de uppgifter den enskilde lämnade kontrollerades och vilka erfarenheter länskassorna hade av olika kontrollinsatser. Man fann att policydokument och riktlinjer för kontroller var sällsynta. En låg prioritet ledde till att man genomförde kontroller ad hoc eller i form av små stickprovskontroller utan någon större effekt. Flera kassor menade att det var svårt att hitta kontrollmetoder som inte inverkade på handläggningstiderna. Generellt sett hade man uppfattningen att resurser inte fanns för att genomföra kontroller.³²

RFV:s kontrollstrategi publicerades år 2004 och kom att gälla fram till år 2006, då en ny kontrollstrategi togs fram. Målsättningen var att skapa en helhetssyn och integrera kontroller med det övriga arbetet med kvalitets-säkring och kvalitetsutveckling. Gemensamma metoder skulle medföra att

³¹ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försäkringskassan, Regeringsbeslut 2008-09-18, S2008/8611/SF, S2008/6884/SF, S2008/7444/SF m.fl.

³² Riksförsäkringsverket, Strategi för socialförsäkringens kontroller, 2004.

kontrollen blev enhetligare i hela landet.³³ Kontrollstrategin från år 2006 gäller i allt väsentligt fortfarande. (Kontrollstrategin beskrivs i avsnitt 4.3.)

Under åren 2006 och 2007 fick Försäkringskassan extra medel för att arbeta med kontroller av misstänkta brott. Det möjliggjorde en rekrytering av cirka 300 personer. Den kontroll av framför allt misstänkta brott som finns idag byggdes till stora delar upp under dessa år.

Som nämnts ovan fanns målet om att fusk inte ska förekomma redan i Försäkringskassans första regleringsbrev.³⁴ I regleringsbrevet för år 2008 angavs att myndigheten skulle höja ambitionsnivån ytterligare, och att insatser för att minska förekomsten av felaktiga utbetalningar skulle förstärkas väsentligt.³⁵

Ett omfattande bedrägeri föranleder åtgärder

Våren 2007 inträffade en händelse som i ett slag belyste hur stort behovet av en förbättrad intern kontroll var. Försäkringskassan blev uppmärksam på ett omfattande bedrägeri genomfört av en anställd. Bedrägeriet genomfördes under åren 2005–2007 och avsåg utbetalning av assistansersättning. Det belopp som hade förskingrats uppgick till cirka 36 miljoner kronor. Personen ifråga dömdes under hösten 2007 för trolöshet mot huvudman att betala 36 miljoner kronor i skadestånd till Försäkringskassan.

I maj 2007, strax efter det att bedrägeriet hade uppdagats, rapporterade Försäkringskassans överdirektör till styrelsen om att ett omfattande arbete med att säkerställa rätt avpassade kontroller behövde vidtas.³⁶ Försäkringskassan införde interna bestämmelser om att alla utbetalningar på 40 000 kronor eller däröver skulle attesteras samt att listor över utbetalningar skulle granskas.

4.2 Tre granskningar av Försäkringskassans interna styrning och kontroll

Då bedrägeriet mot assistansersättningen uppdagades satte Försäkringskassan igång en rad interna utredningar. Dessa visade att bedrägeriet varit möjligt på grund av att flera viktiga interna kontrollåtgärder inte fungerat som det varit tänkt.³⁷

³³ Riksförsäkringsverket, Strategi för socialförsäkringens kontroller, 2004.

³⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan, Regeringsbeslut 2005-11-24, S2005/9017/SF, S2005/9436/SK (delvis), S2005/9473/SF.

³⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försäkringskassan, Regeringsbeslut 2008-09-18, S2008/8611/SF, S2008/6884/SF, S2008/7444/SF m.fl.

³⁶ Protokoll 6/2007, sammanträde i Försäkringskassans styrelse 2007-05-31.

³⁷ Riksrevisionen, Brister i den interna styrningen och kontrollen samt årsredovisning 2007, Revisionsrapport, 2008.

Statskontoret ger i detta avsnitt en sammanfattning av resultaten från tre granskningar av den interna styrningen och kontrollen på Försäkringskassan, vilka alla har genomförts efter det att de felaktiga utbetalningarna uppdagades. Granskningarna har haft delvis olika fokus och förutsättningar. Den första granskningen är genomförd av Försäkringskassans internrevision, den andra är genomförd av Riksrevisionen och den tredje är en mer begränsad granskning som Statskontoret har låtit utföra, kompletterad av bl.a. resultat från våra intervjuer utförda på olika kontor.

De tre granskningarna följde på varandra under loppet av drygt ett år. Försäkringskassans internrevision inledde sin granskning efter sommaren 2007 och rapporterade till Försäkringskassans styrelse under hösten samma år. Riksrevisionens revisionsrapport var klar i mars 2008. Den föranleddes bland annat av iakttagelser från arbetet med den årliga granskningen av Försäkringskassans årsredovisning. Statskontorets granskning genomfördes under augusti och september 2008.

Regelverket kring intern styrning och kontroll

Vägledande för Statskontorets bedömningar i detta avsnitt är dels förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, dels den nya myndighetsförordningen (2007:515). De regler som ställs upp i dessa nya förordningar innebär ökade krav på en fungerande egenkontroll. Båda förordningarna gäller sedan den 1 januari 2008 och båda omfattar Försäkringskassan.

Den nya myndighetsförordningen ger en definition av intern styrning och kontroll. Enligt förordningen har myndighetens ledning ett uttalat ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt (3§). Myndigheten ska hushålla väl med statens medel (3§). Myndighetens ledning ska därvid säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande (4§).

Förordningen om intern styrning och kontroll beskriver den process som ska användas då myndigheterna ska förvissa sig om att den interna kontrollen är tillfredsställande. För de myndigheter som omfattas av förordningen gäller att en riskanalys ska göras (3§). Syftet med riskanalysen är att identifiera risker för att myndigheten inte ska uppfylla myndighetsförordningens krav på en effektiv verksamhet, som utövas enligt gällande rätt (2–3§§). Med utgångspunkt från riskanalysen ska nödvändiga kontrollåtgärder vidtas (4§). Den interna styrningen och kontrollen ska systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas. Vid bedömningen ska iakttagelser som lämnas vid extern och intern revision beaktas (5§). Riskanalyserna, kontrollåtgärderna samt uppföljningen av dem ska dokumenteras (6§).

Vidare ska internrevisionen enligt internrevisionsförordningen (2006:1228) utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så, att myndigheten med

rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3§ myndighetsförordningen (4§). Även denna förordning omfattar Försäkringskassan.

Internrevisionens granskning

I juni 2007 antog Försäkringskassans styrelse ett förslag om särskilda insatser. Bland annat antogs ett förslag om inriktningen av en granskning av länsorganisationerna med avseende på intern styrning och kontroll.³⁸ Granskningen gällde redovisningskontroller, som syftar till att säkerställa att endast avsedda utbetalningar görs av Försäkringskassan. De omfattar även den uppföljning som görs av att kontrollerna efterlevs.

En revisionsrapport lämnades till Försäkringskassans styrelse under hösten 2007.³⁹ Ett antal brister påtalades i såväl systemen för intern styrning och kontroll som i genomförandet. Bristerna i genomförandet var av sådan art att de borde ha upptäckts vid en uppföljning. Rutinerna kring kontrollen av listor på beslut om utbetalningar kritiserades. Det fanns exempel på att listor över utbetalningar inte granskades alls eller granskades i begränsad omfattning. Internrevisionen fann även att det var möjligt att ändra uppgifter i systemet efter det att dubbelattest var genomförd.

Internrevisionen fann att det var otydligt vem som hade ansvaret för den interna styrningen och kontrollen. Det gick inte att identifiera några mål för redovisningskontrollen. Styrdokumenten var inaktuella, otydliga och gav otillräcklig vägledning. De riskanalyser som gjordes av Försäkringskassan avsåg endast målen i styrkortet. Styrkortet innehöll emellertid inte några mål för redovisningskontrollen. Därmed saknades riskanalyser för redovisningskontrollen.

Styrelsen markerade med anledning av revisionsrapporten att den såg allvarligt på de iakttagelser och synpunkter som lämnats.⁴⁰

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskar Försäkringskassans och alla andra myndigheters årsredovisningar. Den årliga revisionens syfte är att bedöma om redovisning och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Efter att ha granskat Försäkringskassans årsredovisning år 2008 lämnade Riksrevisionen en revisionsberättelse utan invändning men valde att därutöver lämna en revisionsrapport med iakttagelser, som man ville fästa styrelsens uppmärksamhet på.⁴¹ Rapporten lämnades i mars 2008.

³⁸ Protokoll 7/2007, sammanträde i Försäkringskassans styrelse 2007-06-20.

³⁹ Rapport över internrevisionens granskning av Försäkringskassans interna styrning och kontroll 2007, dnr 057320-2007.

⁴⁰ Protokoll 11/2007, sammanträde i Försäkringskassans styrelse 2007-10-25.

⁴¹ Riksrevisionen, Brister i den interna styrningen och kontrollen vid Försäkringskassan samt årsredovisning 2007, 2008.

I detta avsnitt redovisas Riksrevisionens iakttagelser vad gäller brister i redovisningskontrollen. Under år 2007 granskade Riksrevisionen särskilt den interna styrningen och kontrollen vid enheten för Gemensam Service samt i två ärendeslag, tillfällig föräldrapenning och underhållsstöd.

Riksrevisionen återknyter i sin revisionsrapport till den granskning som tidigare hade gjorts av Försäkringskassans internrevision och de brister som påpekats i samband med den. Man konstaterar att internrevisionens granskning visar att den interna styrningen och kontrollen avseende redovisningskontroller hade brustit under stora delar av år 2007. Riksrevisionen konstaterar också att de åtgärder som beslutats därefter skapar bättre förutsättningar för en fungerande intern styrning och kontroll. Åtgärderna hade emellertid vid tidpunkten för Riksrevisionens granskning (mars 2008) inte genomförts fullt ut.

Styrelsen har fått en redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av iakttagelserna i Riksrevisionens granskning.⁴²

Efter en genomgång med Försäkringskassan kunde brister på följande punkter konstateras:

- Det IT-baserade ärendehanteringssystemet hade brister i uppbyggnad och kontroller eller saknade kontroller.
- En låg medvetandegrad om ärendehanteringssystemets brister hade lett till att kompenserande kontroller inte införts eller utförts.
- Flera interna kontroller av manuell karaktär hade inte fungerat som det var tänkt. Till exempel hade innebörden av att attestera inte varit tillfullo förstådd av aktörerna, kontroller av stora utbetalningsbelopp var ofullständiga, hade inte utförts på ett korrekt sätt och hade ibland inte utförts alls.
- Inga uppföljningar av genomförda kontroller hade begärts av ansvariga chefer. Brister i utförandet hade därför inte uppmärksamrats.

Statskontorets granskning

Statskontoret har med hjälp av Öhrlings PricewaterhouseCoopers låtit göra en COSO-diagnos av Försäkringskassans kontroll av felaktiga utbetalningar. Det är en begränsad variant av en COSO-granskning, i detta fall anpassad till Försäkringskassans verksamhet. COSO-diagnosen togs fram med hjälp av dokumentstudier, en workshop med några nyckelpersoner på huvudkontoret samt besök på ett NFC och ett LFC. Granskningen har haft fokus på att belysa den bild som Försäkringskassans huvudkontor har av intern styrning och kontroll inom det specifika området kontroller. Resultaten har i nedanstående sammanställning kompletterats med iakttagelser från de intervjuer

⁴² Protokoll 8/2008, sammanträde i Försäkringskassans styrelse, 2008-09-01/02.

Statskontoret har genomfört på kontor runt om i landet samt en granskning av dokumentation av arbetet med intern styrning och kontroll, bl.a. den dokumentation som har lämnats till styrelsen.

Ledningen ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande. Styrelsen får månadsvis rapportering om risker och verksamhet. Statskontoret har vid en genomgång av styrelseprotokollen från det senaste året kunnat konstatera att styrelsen har ägnat förhållandevis stor uppmärksamhet åt den interna styrningen och kontrollen. Styrelsen efterfrågar alltmer information från organisationen. Den har bl.a. uttryckt önskemål om tätare rapportering av avslutade internrevisionsprojekt.⁴³

Styrelsens revisionsutskott följer internrevisionens arbete. Statskontorets intryck är att internrevisionens ställning har stärkts. I nyligen reviderade riktlinjer för internrevisionen sägs bland annat att ”Revisionschefen har rätt att delta vid Försäkringskassans styrelsemöten. Revisionschefen har rätt att vara adjungerad till styrelsens revisionsutskott. Enskilda styrelseledamöter kan ta kontakt med revisionschefen mellan styrelsesammanträdena.”⁴⁴

Styrelsen har beslutat om en arbetsordning som reglerar bland annat ansvarsområden, beslut och delegation.⁴⁵ Styrelsen har även antagit riktlinjer för delegation och attest av förvaltningskostnader och försäkringsutbetalningar.⁴⁶

Riskhantering

En samlad bedömning av riskhanteringen vid tidpunkten för Statskontorets uppföljning är att det finns brister i Försäkringskassans riskbedömningar och i hanteringen av riskanalyserna. Riskbedömningarna var till stor del inte kopplade till verksamhetens mål. Mål relaterade till utbetalningar och utbetalningskontroller finns framför allt i styrkorten men de 16 (senare 19) högst prioriterade riskerna hade ingen tydlig koppling till dessa mål. En av de utpekade riskerna under hösten har rört risken för felaktiga eller uteblivna utbetalningar på grund av systemfel. (Riskhanteringen beskrivs närmare i avsnitt 3.3.)

De riktlinjer för riskhantering som var aktuella vid uppföljningstillfället innehöll delvis inaktuell information. Förutom riktlinjerna om den allmänna riskhanteringen finns dessutom särskilda riktlinjer för riskhantering avseende felaktiga utbetalningar.⁴⁷

⁴³ Protokoll 2008:4, Sammanträde i revisionsutskottet till Försäkringskassans styrelse 2008-11-12.

⁴⁴ Riktlinjer för internrevisionen vid Försäkringskassan., bilaga 3, styrelsemöte 2008-11-27.

⁴⁵ Arbetsordning för Försäkringskassan, 2008.

⁴⁶ Riktlinjer för delegation och attest av förvaltningskostnader och försäkringsutbetalningar (2008:14).

⁴⁷ Försäkringskassans riktlinjer för riskhantering avseende utbetalningar av förmåner eller ersättningar från trygghetssystemen (2006:16).

Vad gäller riskhanteringen avseende felaktiga utbetalningar har internrevisionen lämnat kritiska synpunkter. Internrevisionen menar att det görs prioriteringar av de risker som tagits fram inom varje ärendeslag, vilket medför att alla händelser med hög risk inte finns med i kontrollplan och verksamhetsplan. Ledningen saknar därmed fullständig information om riskerna. (Se vidare avsnitt 4.3.)

Kontrollaktiviteter

En samlad bedömning av kontrollaktiviteterna är att det finns relativt många styrande dokument inom området, men alla beslutade kontroller genomförs inte. Ett exempel är listor som skapas varje månad för utbetalningskontroll på ett slumpmässigt urval av samtliga ärendeslag, totalt cirka 9 000 ärenden. Kontrollerna ska genomföras på LFC och NFC. Vid besöket på ett NFC visade det sig att man inte utförde några kontroller av de slumpmässigt utvalda ärendena. Förklaringen till det är att för NFC är det inte möjligt att urskilja vilka ärenden som tillhör just det kontoret, eftersom listan omfattar ärenden för hela riket.

Den uppföljning som görs av de genomförda utbetalningskontrollerna är enbart en sammanställning av statistisk information. Någon analys görs inte. I resultatuppföljningar från september och oktober konstateras att resultatet för de obligatoriska utbetalningskontrollerna inte är tillfredsställande. Andelen granskade ärenden uppgick i september till 61 procent och i oktober till 72 procent. En rad åtgärder har enligt resultatrapporten i oktober vidtagits, exempelvis förbättring av praktiska rutiner och snabbare utfallsrapportering. Resultatet har dock ännu inte nått en tillfredsställande nivå.⁴⁸

Trots att ansvar och befogenheter uppfattades som tydliga vid de besökta kontoren (ett LFC och ett NFC) vad gäller utbetalningskontroller, har tidigare granskningar visat att det har funnits brister vad gäller efterlevnaden av reglerna. Exempelvis kan nämnas att Riksrevisionen i ovan refererade granskning konstaterat att innebörden av att attestera inte varit tillfullo förstådd samt att kontroller av stora utbetalningsbelopp varit ofullständiga, inte utförts på ett korrekt sätt eller inte utförts alls.

Under år 2008 har man centralt fattat beslut om att nedprioritera det löpande arbetet med de kvalitetskontroller som görs i instrumentet Qben. Detta är en konsekvens av att omorganisationen och förändringsarbetet har försvårat den löpande kvalitetskontrollen. Vissa riktade kontroller ska ha genomförts under hösten. Den löpande kvalitetskontrollen beräknas återinföras i januari 2009. Qben-granskningarna beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.2.

⁴⁸ Månatlig uppföljning, september 2008 respektive oktober 2008.

Uppföljning

Det saknas enligt vad Statskontoret har uppfattat en fullvärdig uppföljning med tydliga rutiner för rapportering av brister i verksamheten. Statskontoret har inte funnit att Försäkringskassan genomför utvärderingar av efterlevnaden av interna regelverk i någon nämnvärd utsträckning. Centralt finns en viss osäkerhet kring efterlevnaden av styrdokument och etiska värderingar.

Det finns en struktur för verksamhetsuppföljning där varje enskilt NFC och LFC rapporterar till sina respektive ledningar på huvudkontoret. Avvikelse-rapportering ska ske löpande. En tydlig definition av begreppet avvikelse saknas emellertid. Bland annat finns oklarheter kring när en avvikelse från målen i styrkortet har uppstått. En bedömning av om rapportering av avvikelse ska ske görs lokalt. (Detta berörs även i avsnitt 3.3.)

I arbetsordningen som reglerar bland annat ansvarsområden anges att Juridikstaben ansvarar för processen för att ta fram och följa upp interna administrativa styrdokument.⁴⁹

Information och kommunikation

Det finns en informationspolicy med både extern och intern inriktning. Informationen internt har emellertid ibland uppfattats som motstridig och dåligt koordinerad. Förnyelseprogrammet bildades i och med att omorganisationen inleddes och är skilt från övriga huvudkontoret. Förnyelseprogrammet har självständigt gått ut med information. Samtidigt har den nya matrisorganisationen skapats, med centrala ledningar för alla nationella respektive lokala försäkringscenter. Information från de olika källorna har inte alltid varit samordnad. (Information och kommunikation beskrivs närmare i avsnitt 6.2.)

Sammanfattande bedömning

Intrycket är att Försäkringskassan i dag centralt har tydligare fokus på intern styrning och kontroll än tidigare. Det finns en relativt omfattande dokumentation av hur styrningen och kontrollen ska vara utformad. Riktlinjer för intern styrning och kontroll från år 2006 har reviderats enligt beslut i styrelsen.⁵⁰

Den stora svagheten i arbetet är implementering och efterlevnad. Den allvarligaste kritiken kan riktas mot områdena riskhantering, kontrollaktiviteter och uppföljning. Det finns även en del frågetecken kring hur området information och kommunikation har fungerat i praktiken.

Ett övergripande omdöme om den interna styrningen och kontrollen på Försäkringskassan är att man har tagit första steget mot ett system i den meningen att styrande dokument numera finns i hög grad. I huvudsak tycks

⁴⁹ Arbetsordning för Försäkringskassan, 2008.

⁵⁰ Försäkringskassan, Riktlinjer för intern styrning och kontroll, 2008.

Försäkringskassan ha givit detta arbete på central nivå hög prioritet. Där-
emot tycks implementering och uppföljning av efterlevnad ha haft jäm-
förelsevis låg prioritet. Styrelsens revisionsutskott har vid ett tillfälle under
hösten uttryckt oro över linjeorganisationens förmåga att genomföra er-
forderliga åtgärder för att rätta till de brister som Riksrevisionen tidigare
hade påpekat.⁵¹

En viktig faktor bakom den bristande efterlevnaden på lokal nivå är förmod-
ligen tidsbrist i handläggningen på grund av förändringsarbetet. I Statskon-
torets uppföljning har emellertid även kunnat konstateras att alla styrande
dokument inte är kända i organisationen, vilket inte enbart kan förklaras
med bristande tid.

Fortsatt granskning av den interna styrningen och kontrollen

Försäkringskassans internrevision har under året fortsatt granskningen av
den interna styrningen och kontrollen. Fyra delrapporter kommer att lämnas
till styrelsen i januari 2009.

4.3 Försäkringskassans arbete med kontroller

Som nämnts tidigare har Försäkringskassan under åren 2006 och 2007 fått
extra medel för att arbeta med kontroller av misstänkta brott. Det möjlig-
gjorde en rekrytering av cirka 300 personer. I februari 2008 rapporterade
Försäkringskassan till regeringen om resultaten av de extra medel som till-
delats.⁵² Försäkringskassan framhöll att medlen hade inneburit att kontroll-
verksamheten kunnat lyftas fram och förstärkas, att medvetenheten om
frågorna hade ökat i hela organisationen och att kontrollperspektivet blivit
en naturlig del av arbetet på alla nivåer. För budgetåret 2008 ges inga extra
medel för kontrollarbetet utan detta finansieras av ordinarie medel. Kontrol-
ler av misstänkta brott beskrivs mer utförligt i avsnitt 4.5.

Försäkringskassans kontroller handlar emellertid inte enbart om brott be-
gångna av de försäkrade. I de fall det rör sig om brott begångna av Försäk-
ringskassans egen personal används ofta termen oegentligheter. Utöver de
avsiktliga felen förekommer även oavsiktliga fel från såväl de försäkrades
som personalens sida.

Central organisation

Ansvaret för det strategiska arbetet med kontroll av kvalitet och av miss-
tänkta brott från de försäkrades sida ligger på avdelningen för Försäkrings-
processer. Avdelningen tar tillsammans med processteamerna inom olika för-

⁵¹ Protokoll 2008:3, Sammanträde i revisionsutskottet till Försäkringskassans styrelse 2008-09-03.

⁵² Försäkringskassan, Förstärkt kontrollverksamhet, svar på regeringsuppdrag, 2008.

säkringsområden fram riskanalyser som ligger till grund för kontrollplan och åtgärdsplan.

Säkerhetsstaben har ansvaret för förebyggande kontrollåtgärder och utredning av interna brott. I ansvaret ingår bl.a. incidenthantering, utredning av misstanke om internt brott och förebyggande kontrollåtgärder för att upptäcka interna oegentligheter. Säkerhetsdirektören har det övergripande ansvaret för ledning och styrning av säkerhetsarbetet.

Ekonomistaben övertog ansvaret för utbetalningskontrollerna i april 2008 från avdelningen för Försäkringsprocesser. Utbetalningskontrollernas syfte är att fel eller brott begångna av personalen inte ska leda till felaktiga utbetalningar.

Lokal organisation

De handläggare som utreder misstänkta externa brott, dvs. de bedrägerier eller försök till bidragsbrott som begås av Försäkringskassans kunder, är placerade på 23 av totalt 60 LFC. Varje län har ett LFC med en sådan enhet förutom Stockholms län som har tre enheter. Storleken på enheterna varierar med storleken på länet. Ett enda NFC, i Visby, har misstanke om brottutredare. De utreder misstanke om brott i utlandsärenden.

En handläggare som misstänker att det kan ha förekommit ett brott i ett ärende ska lämna över det till de särskilda handläggare som utreder misstänkta brott, så snart misstanken har uppstått. Kundcenter tar emot anmälningarna från allmänheten.

Normalt ska särskilt utsedda handläggare genomföra slumpmässiga kontroller av ett antal ärendeslag i Qben. Under år 2008 har man emellertid gjort ett uppehåll i Qben-granskningarna.

Risikanalyser ger underlag till åtgärdsplan och kontrollplan

Sedan sommaren 2008 sammanställs för varje månad de 19 mest prioriterade riskerna för organisationen (beskrivs närmare i avsnitt 3.3). Dessa riskanalyser rapporteras till styrelsen. Endast en av dessa 19 risker har under de senaste månaderna haft en koppling till felaktiga utbetalningar, nämligen risken för uteblivna eller felaktiga utbetalningar på grund av systemfel.

Risikanalyserna som beskrivs ovan har inte involverat linjeorganisationen. Därför har förmånsspecifika riskanalyser tagits fram av de olika process-teamen inom avdelningen för Försäkringsprocesser. Syftet med de förmånsspecifika riskanalyserna är att motverka felaktiga utbetalningar. De revideras varje år och eventuella åtgärder ska ingå i nästa års verksamhetsplanering. En åtgärdsplan beskriver alla identifierade risker och kopplar dem till åtgärder. En kontrollplan tas fram varje år och baseras på föregående års

riskanalyser. Kontrollplanen anger vilka riktade kontroller som ska genomföras under året.

Arbetet med riskanalyserna har gått ut på att hitta de mest riskfyllda situationerna för varje förmån. Under hösten analyserade man sammanlagt 28 ärendeslag. De ärendeslag där det betalas ut mycket pengar och där det finns höga risker för felaktiga utbetalningar prioriteras i arbetet. Över 400 risker identifierades totalt, varav 100 risker lyftes fram och bedömdes högre än andra, och därför borde prioriteras i arbetet med att bestämma åtgärder.

Försäkringskassans internrevision har genomfört en granskning av processen för framtagande av kontrollplanen för år 2008. Internrevisionen konstaterar att i samband med verksamhetsplaneringen görs en bedömning inom respektive förmån av vilka kontrollåtgärder det rådande resursläget tillåter. Inom varje förmån har en prioritering av riskerna gjorts. Det har medfört att alla identifierade händelser med hög risk inte har resulterat i föreslagna åtgärder. Internrevisionen bedömde det som otillfredsställande att identifierade höga risker kan prioriteras ned av verksamheten och därmed inte finnas upptagna i kontrollplanen. Det medför att det inte framgår av planen vilka risker som verksamheten har accepterat. Beslutsunderlaget är med detta förfarande inte fullständigt. Ledningen får inte en fullständig information.

Kontrollstrategin

Enligt Försäkringskassans kontrollstrategi inriktas kontrollerna mot följande fyra kontrollområden:

- Kontroller i handläggningen
- Kontroll av kvaliteten
- Oegentlighetskontroller
- Kontroll av misstänkta brott

Kontroller i handläggningen gäller de uppgifter som lämnas i ärendet och görs av handläggaren innan ett beslut har fattats. Dessa kontroller framhålls ofta som en viktig del av den uttalade strävan att göra "rätt från början" i varje ärende. Som nämndes ovan kommer vi inte att behandla den typen av kontroller i detta kapitel.

Kontroll av kvaliteten avser dels kontroll av pågående och avslutade ärenden, dels kontroll av kvalitet i genomförandet. Dessa kontroller görs normalt genom slumpmässiga kontinuerliga kontroller med hjälp av verktyget Qben. Qben-granskningar kommer inte att behandlas i detta kapitel (se istället avsnitt 5.2). Däremot kommer vi att beröra övriga kvalitetskontroller.

Oegentlighetskontroller avser kontroll av att Försäkringskassans anställda inte tillskansar sig själva eller annan person vare sig ekonomiska eller andra fördelar på ett otillåtet sätt. Att inga felaktiga utbetalningar förekommer på

grund av oegentligheter från anställda kontrolleras genom det som tidigare kallades *redovisningskontroller* och numera benämns *utbetalningskontroller*.

Kontroll av misstänkta brott slutligen avser att förhindra handlingar där en försäkrad medvetet försökt skaffa sig felaktig ersättning.

Dessutom används termen *riktade kontroller* om särskilda studier som genomförs under ledning av huvudkontoret i ett antal ärendeslag varje år. Avsikten är att få mer kunskap om förekomsten av felaktiga utbetalningar och misstänkta brott samt att analysera vilka åtgärder som behöver vidtas för att förebygga och förhindra brott. Det är undersökningar som har avgränsade syften och undersökningsperioder. De kan utgöra underlag för kommande riskanalyser och verksamhetsplaner. Resultat från riktade kontroller har även använts för att göra beräkningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Under år 2008 har arbetet med kontroller bedrivits på ett delvis annat sätt än tidigare på grund av omorganisationen. Ett exempel är att kontrollen av kvaliteten i ärenden sker i form av riktade kontroller i stället för genom slumpmässiga kontinuerliga kontroller som tidigare. Detta beskrivs mer nedan. Ett annat exempel är den nedprioritering av kontroller i handläggningen som beskrivs i avsnitt 5.2.

Kvalitetskontroll

Normalt görs slumpmässiga kontroller av kvaliteten i handläggningen kontinuerligt med hjälp av instrumentet QbenII. Under 2008 har Qben-granskningarna emellertid ersatts av riktade kontroller av kvalitetsaspekter. De riktade kontrollerna avser om beslutsunderlag är tillräckligt och rätt beslut har fattats, dvs. de aspekter som Qben vanligtvis täcker. Endast förmåner som hanteras i det IT-baserade ärendehanteringssystemet (ÄHS) ska ingå i denna typ av kontroller. Det betyder att exempelvis en viktig förmån som assistansersättning inte ingår, eftersom den ännu inte handläggs med hjälp av ÄHS. För varje förmån ska 400 ärenden granskas.

I en annan typ av riktade kontroller görs en djupare granskning av handläggningen än i den som sker i den kontinuerliga kvalitetskontrollen. Inriktning och innehåll i kontrollerna bestäms utifrån riskanalysen för respektive ärendeslag. Exempel på områden som berörs av detta år 2008 är bilstöd, bostadsbidrag, tillfällig föräldrapenning och underhållsstöd.

Statskontoret har inte kännedom om vilka resultat kontrollerna av kvalitet har givit under 2008. Det är därför ännu inte möjligt att utifrån dessa kontroller göra någon bedömning av hur kvaliteten i ärendehandläggningen har utvecklats under året. Det finns emellertid andra tecken på att kvaliteten

i ärendehandläggningen kan ha påverkats negativt av omställningsarbetet under år 2008.

Ett exempel är en rapport till Försäkringskassans styrelse där säkerhetsstaben redovisar anmälda incidenter under januari–september 2008. Incidenter är händelser som har eller hade kunnat inträffa och som påverkar eller riskerar att påverka Försäkringskassans verksamhet, allmänhetens förtroende för verksamheten eller anställdas säkerhet och trygghet. Det som är av intresse i detta sammanhang är incidenter som rör områdena handläggning/försäkring och intern kontroll/informationssäkerhet.

Antalet anmälda incidenter om felaktig handläggning har ökat kraftigt. Under hela år 2007 rapporterades 18 incidenter. Under perioden januari–september 2008 rapporterades 30 incidenter, dvs. mer än en fördubbling om man tar hänsyn till den kortare mätperioden. Även antalet incidenter som handlade om utbetalning har ökat i förhållande till år 2007. De rapporterade incidenterna var 14 för hela år 2007 respektive 12 för perioden januari–september 2008. Någon analys över vad som ligger bakom ökningarna hade ännu inte gjorts vid rapporteringstillfället. Incidenter som innebär hot mot Försäkringskassans personal har också ökat i antal. Hot mot personalen kan i förlängningen innebära risk för felaktiga utbetalningar, även om det naturligtvis i första hand är ett allvarigt arbetsmiljöproblem.⁵³

Oegentlighetskontroll⁵⁴

Utbetalningskontrollerna (tidigare redovisningskontroller) genomförs månadsvis. Syftet är att förebygga, förhindra och upptäcka oavsiktliga fel och oegentligheter begångna av anställda på Försäkringskassan. Efter utbetalning sker i regel en avstämning av om underlag för en utbetalning finns, om underlaget är undertecknat av en behörig person, om utbetalning är rimlig och om den går till rätt person.

Säkerhetsstaben uppger att man under år 2008 har arbetat med att utveckla och förbättra Försäkringskassans övergripande system för hantering av oegentligheter. Under våren 2008 genomfördes en förstudie som resulterade i insatser för att förbättra organisation, styrsystem och rutiner för hantering av oegentligheter. Genomförandet av ett åtgärdsprogram har påbörjats. Ett internt styrdokument har upprättats för fördelning av ansvar och organisation vid utredning av misstanke om interna brott. Arbeta pågår med att ta fram metoder och organisation för dataanalys, att förbättra rutiner för rapportering av incidenter samt att ta fram en övergripande organisationsgemensam modell för genomförande av internutredning vid indikation om interna oegentligheter.

⁵³ Försäkringskassan, Säkerhetsrelaterade incidenter Januari-september 2008, Rapport till Försäkringskassans styrelse vid sammanträde 2008-10-23. Styrelsen godkände rapporten.

⁵⁴ Försäkringskassan, Kontrollplan för försäkringshandläggningen 2008, Bilaga 1, 2008.

Inom området redovisningskontroller, som ekonomistaben ansvarar för, har ett antal styrdokument tagits fram. Riktlinjer finns för delegation av attest av förvaltningskostnader och försäkringsutbetalningar. Bland annat framgår att attest krävs vid utbetalningar på 40 000 kronor och däröver. Riskanalyserna som har genomförts ger möjligheter att förbättra kontrollåtgärderna ytterligare.

Det sker även riktade kontroller inom detta område. Kontrollerna bestäms utifrån risk- och väsentlighetsanalysen.

Som nämnts tidigare utförs inte de obligatoriska utbetalningskontrollerna i en tillfredsställande omfattning. I resultatuppföljningar från september och oktober konstateras att resultatet för de obligatoriska utbetalningskontrollerna inte är tillfredsställande. Andelen granskade ärenden uppgick i september till 61 procent och i oktober till 72 procent. En rad åtgärder har enligt resultatrapporten i oktober vidtagits, exempelvis förbättring av praktiska rutiner och snabbare utfallsrapportering. Resultatet har dock ännu inte nått en tillfredsställande nivå.⁵⁵

4.4 Arbetet med kontroller av misstänkta brott

De extra medel Försäkringskassan fick under åren 2006 och 2007 för att arbeta med kontroller av misstänkta brott möjliggjorde en rekrytering av cirka 300 personer. Ungefär 260 årsarbetare rekryterades till länsorganisationerna för att utreda ärenden där det fanns misstanke om brott. Huvudkontoret anställde närmare tio personer för strategisk utveckling, analyser och arbete med gemensamma metoder och processer. Knappt 30 medarbetare anställdes för särskilda insatser, t.ex. samarbetsprojekt. Försäkringskassan upprättade även en ny kontrollstrategi,⁵⁶ som ersatte den tidigare kontrollstrategin framtagen av Riksförsäkringsverket.

Dessa extra medel framhålls av företrädare för Försäkringskassan som en viktig orsak till att organisation och kompetens inom området har kunnat utvecklas i snabb takt. Idag arbetar mellan 150 och 180 årsarbetare med utredningar av misstänkta brott i hela landet. De utreder enbart externa brott mot socialförsäkringen, interna brott hanteras på huvudkontoret av säkerhetsstaben.

Ett antal riktade kontroller genomförs varje år. Kontrollerna beslutas utifrån den riskanalys som har genomförts inom respektive ärendeslag. Riktade kontroller genomförs bl.a. inom områden där risken för felaktiga utbetalningar och misstänkta brott bedöms vara hög.

⁵⁵ Månatlig uppföljning, september 2008 respektive oktober 2008.

⁵⁶ Försäkringskassans kontrollstrategier, 2006.

Under år 2008 genomfördes en riktad kontroll av förekomst av taxerad inkomst för personer med hel sjukersättning. Den skedde med hjälp av uppgifter från Skatteverket. Man fann drygt 500 ärenden där personer hade hel sjuk- eller aktivitetsersättning samtidigt som de deklarerar för inkomster på 100 000 kronor eller mer för år 2006. Ytterligare kontroll av dessa ärenden kommer att ske av handläggarna av misstänkta brott placerade på LFC.

Resultaten från en riktad kontroll inom assistansområdet redovisas nedan.

Osäkert hur stor andel av brotten som upptäcks

Som svar på ett regeringsuppdrag lämnade Försäkringskassan en rapport i februari 2008 med en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. Bedömningen gjordes på underlag av slumpmässigt gjorda kontroller. De felaktiga utbetalningarna uppgick enligt Försäkringskassans beräkningar till ett belopp i intervallet 1 100–2 600 miljoner kronor per år. De misstänkta brotten bedömdes uppgå till ett belopp på mellan 300 och 900 miljoner kronor. Icke mätbara faktorer ingick inte i dessa beräkningar.⁵⁷ Detta senare belopp kan jämföras med att 180 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar stoppades under år 2007 (se diagram 5). I detta belopp ingår inte bara felaktiga utbetalningar på grund av brott utan även på grund av oavsiktliga fel.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar har senare presenterat beräkningar av felaktiga utbetalningar som visar på betydligt högre belopp, baserade på resultat från omfattningsseminarier.⁵⁸ Försäkringskassan genomför under hösten 2008 liknande omfattningsberäkningar. I dessa beräkningar ska hänsyn tas till det mörkertal som inte kan mätas med Försäkringskassans ordinarie metoder. Där ingår även oavsiktliga fel. Det krävs ytterligare utvecklingsarbete för att kunna uttala sig med större säkerhet och för att kunna avgöra om dagens kontroller antalsmässigt befinner sig på en lämplig nivå. Försäkringskassans utredningsmetoder har begränsningar. Bland annat är det i riktade och slumpmässiga kontroller svårt att fånga svartarbete.

Resultat av utredningar om misstänkta brott

En impuls om misstänkt brott kommer in till de speciella kontrollenheterna på LFC antingen från andra handläggare på Försäkringskassan, från allmänheten via kundcenter eller från en annan myndighet. Det kan också handla om att man har fattat misstanke i ett ärende utifrån en riktad kontroll eller en slumpmässig kontroll (Qben-granskning). Om utredningen visar att fel belopp har betalats ut och att det finns misstanke om brott, fattas beslut i försäkringsfrågan. Därefter påbörjas en återkravsutredning och ett eventuellt beslut om återkrav fattas. Nästa steg är en polisanmälan.

⁵⁷ Försäkringskassan, Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen – omfattning, risker och information, svar på regeringsuppdrag, 2008.

⁵⁸ Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, 2007.

Tabell 5. Antal avslutade utredningar januari–mars 2008, uppdelade efter slutsats.

	Misstänkt brott	Rätt ersättning	Oavsiktligt fel	Övrigt	Totalt
Tillfällig föräldrapenning	175	486	790	26	1477
Barnbidrag/ underhållsstöd	83	564	208	19	874
Bostadsbidrag	81	750	179	50	1060
Bostadstillägg till pensionärer	55	444	131	12	642
Sjukpenning	51	507	80	24	662
Sjuk- och aktivitetsersättning	46	1552	63	20	1681
Föräldrapenning	50	128	73	14	265
Assistansersättning	3	58	8	2	71
Övriga förmåner	45	329	62	683	2121
Totalt	589	4818	1594	850	7853

Källa: Uppgifter hämtade ur Försäkringskassans databas Store.

I tabell 5 redovisas vilka slutsatser utredarna av misstänkta brott kom fram till i de utredningar som avslutades under januari till och med mars 2008 i några viktiga förmåner. Förmånerna är ordnade efter hur många misstänkta brott man fann under perioden. Tillfällig föräldrapenning är den förmån där man upptäckte flest misstänkta brott. Den största gruppen avslutade utredningar rör emellertid sjuk- och aktivitetsersättning. För denna förmån är andelen misstänkta brott mycket låg. Sjuk- och aktivitetsersättning är ett ärendeslag som är svårt att kontrollera. Beslut om ersättning innefattar i stor utsträckning bedömningar. Detta gäller även assistansersättning.

En synpunkt som har framförts av en utredare av misstänkta brott är att många ärenden inte är möjliga att utreda för Försäkringskassan även om tips som bedöms vara relevanta kommer in. I dessa ärenden kan spaning vara den enda metod som är möjlig för att undersöka om ett brott har begåtts. Spaning är emellertid inte tillåten för Försäkringskassan.

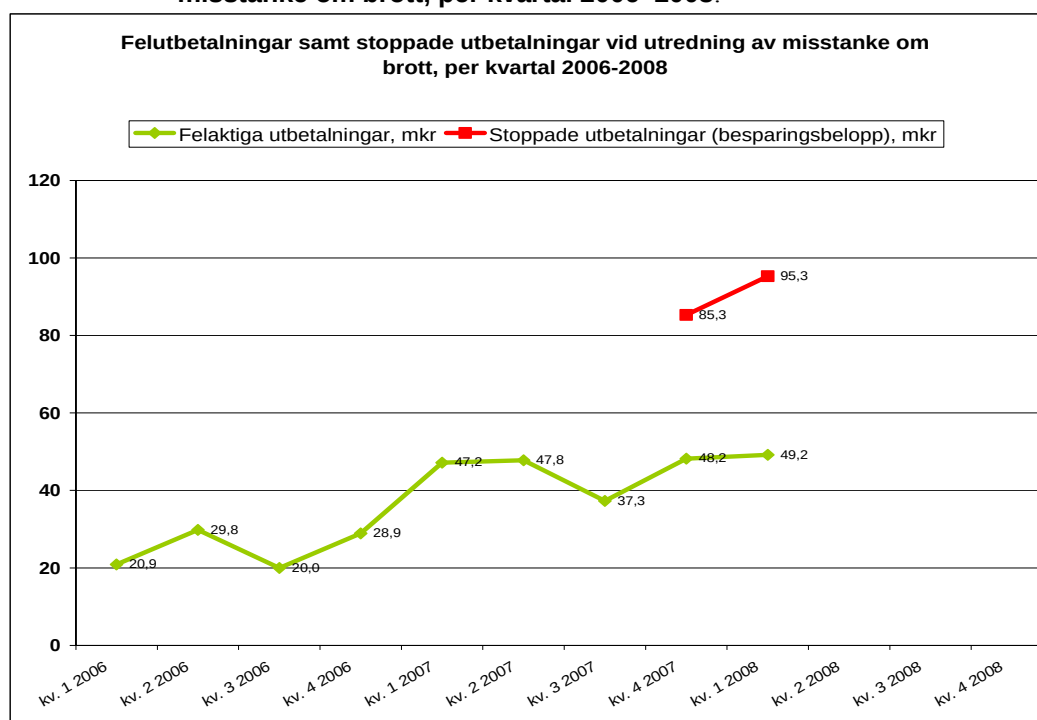
Antalet anonyma anmälningar om misstänkta brott mot socialförsäkringen är mycket stort. Drygt 3 000 av de utredningar som avslutades i januari till mars 2008 hade inletts på grund av anonyma anmälningar. De anonyma anmälningarna ledde emellertid sällan till att man kom fram till slutsatsen att det verkligen rörde sig om ett misstänkt brott. I januari till mars var det mindre än tre procent av de utredningar som föranletts av en anonym anmälan som ledde till slutsatsen misstänkt brott.⁵⁹

Handläggarnas impulser var betydligt färre, cirka 1 600 av de avslutade utredningarna hade inletts efter en impuls från en handläggare. Dessa impulser

⁵⁹ Data från databasen Store.

ledde emellertid till slutsatsen misstänkt brott i betydligt fler fall. I januari till mars 2008 var det 15 procent av de utredningar som föranleddes av en handläggarpuls som ledde till slutsatsen att det fanns en misstanke om brott.⁶⁰ I flera av de intervjuer Statskontoret har genomfört har framförts farhågor om att de nedprioriteringar av kontroller i handläggningen som har genomförts kommer att leda till att handläggarna upptäcker färre tecken på misstänkta brott i ärendena. Även oavsiktliga fel från de försäkrades sida riskerar att passera i högre utsträckning än tidigare. Det betyder att antalet impulser från handläggare riskerar att minska på kort sikt. På längre sikt finns en risk för en ökad arbetsbörda, om fler felaktiga uppgifter inte upptäcks på ett tidigt stadium i handläggningen.

Diagram 5. Felutbetalningar samt stoppade utbetalningar vid utredning av misstanke om brott, per kvartal 2006–2008.



Källa: Försäkringskassan

Diagram 5 visar att det belopp som felutbetalningarna uppgår till har fördubblats sedan år 2006. År 2007 uppgick de till sammanlagt 180 miljoner kronor. Enligt uppgift från huvudkontoret uppgick kostnaderna för kontrollinsatserna under år 2007 till 270 miljoner kronor, baserat på uppgifter från den tidredovisning som görs av de anställda. Under fjärde kvartalet 2007 och första kvartalet 2008 finns även skattningar av hur mycket de stoppade utbetalningarna skulle ha kunnat uppgå till om de hade fått fortsätta, runt 90 miljoner för vart och ett av dessa två kvartal. Skattningarna är schabloniserade beräkningar och därför behäftade med en viss osäkerhet.

⁶⁰ Data från databasen Store.

Antalet polisanmälningar har ökat snabbt

Försäkringskassans huvudkontor angav i en promemoria våren 2006 vad som skulle ingå i arbetet med ärenden där misstanke om brott förelåg.⁶¹ Bland annat angavs att impulser om misstänkt brott alltid skulle följas upp och alla misstänkta brott skulle polisanmälas. Detta medverkade till en kraftig ökning av antalet polisanmälningar under år 2007.⁶²

Tabell 6. Antal polisanmälningar per år, 2002–2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Barnbidrag/underhållsstöd	43	43	52	232	226	368
Sjuk- och aktivitetsersättning	13	15	40	54	93	175
Sjukpenning	86	101	192	229	247	268
Bostadsbidrag till barnfamiljer	49	44	102	142	208	354
Föräldrapenning	25	38	69	106	126	206
Tillfällig föräldrapenning	65	101	241	518	530	2871
Bostadstillägg till pensionärer	19	7	115	110	138	268
Övriga förmåner	97	61	119	167	227	259
Totalt	398	410	930	1558	1795	4769

Källa: Försäkringskassans årsredovisningar

Försäkringskassans mål att anmäla alla misstänkta brott i kombination med resursförstärkningen för kontrollverksamheten kan märkas i ökningen av antalet anmälningar mellan åren 2005 och 2007 i tabell 6. Ökningen inledes emellertid redan tidigare, år 2004. En stor del av ökningen har bestått av förhållandevis enkla ärenden om misstänkta brott, exempelvis mot tillfällig föräldrapenning. Från och med den 1 augusti 2007 är Försäkringskassan skyldig att anmäla misstänkta bidragsbrott i enlighet med bidragsbrottslagen (2007:612). Normalt krävs det uppsåt för att en gärning ska vara brottslig. För vårdslöst bidragsbrott räcker det emellertid med att en försäkrad varit grovt oaktsam.

Den stora ökningen av polisanmälningar har kritiserats både internt och externt. Det finns en påtaglig risk att rättsväsendet inte klarar att ta hand om de ärenden där Försäkringskassan polisanmäler, om antalet blir alltför stort. Många av de ärenden som polisanmälades under år 2007 gällde dessutom små belopp.

Enligt uppgift från huvudkontoret hade Försäkringskassan från januari t.o.m. oktober 2008 gjort 1 523 polisanmälningar. Uppräknat till tolv månader innebär det en tillbakagång till ungefär samma nivå som år 2006.

⁶¹ Försäkringskassans kontrollstrategier, dnr 350161-06-F.

⁶² Försäkringskassan, Rapport till regeringen – fusk skall inte förekomma samt preliminär plan för förstärkt kontrollverksamhet 2007, svar på regeringsuppdrag, 2006.

Västmanlandsmodellen

I de fall man väljer att göra en polisanmälan ska man i dag arbeta enligt den så kallade Västmanlandsmodellen. Från och med år 2007 tillämpas Västmanlandsmodellen i hela landet. Den är en modell för hur ett samarbete mellan Försäkringskassan, polis och åklagare ska underlätta hanteringen av polisanmälningar om brott mot socialförsäkringen. Enligt modellen ska särskilt utsedda tjänstemän på Försäkringskassan skriva brottsanmälningarna, som tas emot av särskilt utsedda åklagare. Särskilt utsedda poliser genomför brottsutredningarna.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har genomfört en utvärdering av Västmanlandsmodellen. Brå menar bl.a. att ”Västmanlandsmodellen har lett till bättre kvalitet på Försäkringskassans anmälningar och till att dessa hanteras effektivare av polis och åklagare.”⁶³

Brå konstaterar vidare att modellen har medfört att fler personer har lagförts för bidragsbedrägerier. *Andelen* lagföringar har däremot minskat i landet, vilket kan förklaras bl.a. av ett ökat inflöde av brottsanmälningar från Försäkringskassan under år 2007. I rapporten dras slutsatsen att det inte i första hand är mängden eller kvaliteten på brottsanmälningarna från Försäkringskassan som avgör hur stor andel som lagförs, utan *vad* Försäkringskassan anmäler. Brå rekommenderade Försäkringskassan att göra ett tydligare urval av ärenden som anmäls. Bland annat bör man göra en bedömning av om den aktuella handlingen var medveten eller inte.

Extra resurser till kontroller av tillfällig föräldrapenning genererade många brottsanmälningar inom detta område. Beloppen var emellertid ofta låga och de anmälda personerna uppfattades som ”vanliga småbarnsföräldrar”. Detta ledde till att en del poliser och åklagare fick en negativ inställning till samarbetet.

Förmåner som är svåra att kontrollera

Då det är fråga om ersättningar som kan uppbäras under lång tid kan värdet på eventuella felaktiga utbetalningar uppgå till stora belopp. Det handlar om förmåner som sjukersättning, assistansersättning och arbetsskadelivränta. Dessa tre förmåner är emellertid svåra för Försäkringskassan att kontrollera.

Försäkringskassan genomförde år 2007 en riktad kontroll av misstänkta brott mot assistansersättningen.⁶⁴ Granskningen visade att flera av de risker som anges i kontrollplanen är svåra eller omöjliga att kontrollera. I rapporten konstateras att det som går att kontrollera är de tidredovisningar som den assistansberättigade lämnar. Man konstaterar att möjligheterna för Försäkringskassan att via tidredovisningar upptäcka brott är begränsade. Den som

⁶³ Brottsförebyggandet rådet, Rapport 2008:6, sid. 8.

⁶⁴ Försäkringskassan, Riktad kontroll av misstänkt brott. Assistansersättning, 2008.

vill begå brott har stora möjligheter att göra det utan att det syns i den typen av dokumentation.

Statskontoret har under granskningens gång gått igenom cirka 40 akter som gäller assistansersättning. Underlaget är litet och några egentliga slutsatser kan inte dras. Genomgången tyder emellertid på att hembesök sällan genomförs efter det att beslutet har fattats. Den obligatoriska tvåårsomprövningen, som inte är en kontroll av misstänkt brott, genomfördes per telefon. Enligt intervjuer som har genomförts med representanter för avdelningen för Försäkringsprocesser är det troligen inte så vanligt med hembesök vid uppföljningen. I sin slutrapport redovisar LSS-kommittén resultat från en granskning, som visar att i 40 procent av de granskade ärendena hade Försäkringskassan inte ens genomfört den omprövning av beslut inom två år som lagen kräver.⁶⁵

Enligt uppgifter från huvudkontoret finns planer på att utveckla kontrollerna av assistansersättning genom att Försäkringskassan ska göra hembesök i större utsträckning. Man har även diskuterat att genomföra en granskning med hjälp av registerkontroller, i syfte att jämföra deklarerad inkomst för personliga assistenter med de uppgifter som lämnas i tidredovisningarna.

Statskontoret har även gått igenom ett 40-tal akter som rör tidsbegränsad sjukersättning, bland annat för att undersöka hur Försäkringskassan har utfört de förnyade utredningar som ska göras efter tre år.⁶⁶ Även för detta ärendeslag var underlaget litet, men genomgången tyder på att de förnyade utredningarna genomförs genom ett mycket enkelt förfarande och att de sällan leder till en indragning av ersättningen. Samma bild har lämnats i intervjuer.

4.5 Statskontorets bedömningar

Beslutade kontroller har inte genomförts fullt ut

Försäkringskassan har i dag tydligare fokus på intern styrning och kontroll än vad som var fallet för ett år sedan. Organisationen har emellertid inte i full utsträckning förmått implementera de interna regler och styrande dokument som har upprättats. Det har sannolikt delvis ett samband med den press verksamheten har varit utsatt för i och med förnyelsearbetet. En annan trolig förklaring är den bristande uppföljningen av efterlevnaden. Statskontoret bedömer att Försäkringskassans interna styrning och kontroll bör förbättras med avseende på riskhantering, kontrollaktiviteter och kanske i synnerhet uppföljning. Utan en fullvärdig uppföljning är det svårt att åtgärda andra brister.

⁶⁵ SOU (2008: 77), Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning, Bilaga 17.

⁶⁶ Detta gäller ärenden som har påbörjats tidigast i januari 2005.

Försäkringskassans riskanalyser har utvecklats och har nu en större precision och bättre kvalitet än tidigare. Riskerna hanteras dock ännu inte på ett tillfredsställande sätt i organisationen, bl.a. ger kontrollplan och åtgärdsplan ingen fullständig bild av vilka risker som bedömts vara höga inom de olika ärendeslagen.

Försäkringskassans egna uppföljningar visar att de obligatoriska utbetalningskontrollerna inte genomförs mer än i drygt 70 procent av fallen. Även om resultatet har förbättrats avsevärt under de senaste månaderna är det fortfarande otillfredsställande. Statskontoret har inte haft tillgång till resultat från kontrollerna av kvalitet i handläggningen. Av säkerhetsstabens rapportering av incidenter kan man dock dra slutsatsen att kvaliteten i handläggningen har försämrats under året.

Kontrollen av misstänkta brott har utvecklats

Försäkringskassans arbete med kontroller av misstänkta brott mot socialförsäkringen har utvecklats under de fyra år som myndigheten har funnits. Det märks bland annat i statistiken över antalet polisanmälningar som ökat kraftigt sedan år 2005. Fler brott mot socialförsäkringen upptäcks i dag än för fyra år sedan. Statistiken visar att förhindrade eller återkrävda felaktiga utbetalningar uppgår till större belopp än tidigare. Trots detta är det sannolikt fortfarande en liten andel av brotten mot socialförsäkringen som upptäcks.

Välfärdssystemens konstruktion försvårar kontroll

Statskontoret konstaterar att vissa viktiga förmånsslag, såsom sjukersättning och assistansersättning, är problematiska ur kontrollsynpunkt. Försäkringskassan har små möjligheter att kontrollera väsentliga uppgifter i dessa ärendeslag, trots att stora belopp betalas ut. Statskontoret anser att det är viktigt att välfärdssystemen utformas på ett sätt som gör det möjligt att kontrollera uppgifter som utgör grund för ersättning. Ansvar för detta ligger emellertid inte hos Försäkringskassan, utan hos regeringen. Försäkringskassan kan dock spela en viktig roll genom att lämna förslag på åtgärder till regeringen som gör det möjligt att kontrollera de uppgifter som utgör grund för ersättning.

5 Har den nya organisationen förbättrat rättssäkerheten i ärendehandläggningen?

I regeringens uppdrag till Försäkringskassan om förändringsarbetet lyfts kravet på enhetlig rättstillämpning fram. Enligt regeringen ska rättstillämpningen vara enhetlig så att medborgarna bedöms lika. De regionala skillnaderna ska minska så att medborgarna bedöms lika och deras ärenden hanteras lika.⁶⁷

I Statskontorets första delrapport konstaterades att det fanns olika sätt att se på rättssäkerhetsbegreppet inom Försäkringskassan. Flera tolkningar framkom i intervjuer och i olika dokument, men då liksom nu förefaller enhetlig rättstillämpning vara den innebörd som de flesta inom Försäkringskassan lägger i rättssäkerhetsbegreppet. I årsredovisningen för 2007 vidgar Försäkringskassan dock rättssäkerheten till att även omfatta förvaltningsrättsliga krav:

Rättssäkerhet i Försäkringskassans handläggning av enskilda ärenden innebär att Försäkringskassan agerar självständigt, opartiskt och utreder alla ärenden tillräckligt. Det innebär också att Försäkringskassan behandlar lika fall lika och lagenligt, samt uppfyller förvaltningslagens krav på kommunikering, motivering och effektiv handläggning.⁶⁸

Enligt Försäkringskassan innebär detta:

- att alla enskilda oavsett kön och etniskt ursprung bemöts på samma sätt,
- en enhetlig och lagenlig rättstillämpning, det vill säga att reglerna tillämpas på samma sätt i hela myndigheten och att beslut och utbetalningar blir korrekta,
- en snabb handläggning, det vill säga att de försäkrade får beslut och utbetalningar i rimlig tid,
- att handläggningen och besluten utformas så att de försäkrade ges förutsättningar att ta tillvara sin rätt.⁶⁹

Statskontoret gör ingen egen värdering av vad som bör ingå i rättssäkerhetsbegreppet utan utgår från de kriterier som regeringen och Försäkringskassan slagit fast. I det följande redogörs för Försäkringskassans arbete med rättssäkerhet samt de synpunkter som framkommit i intervjuer med handläggare och chefer inom Försäkringskassan. Fokus läggs på de aspekter av rätts-

⁶⁷ Regeringsbeslut 2004-12-16, S2004/9432/SF.

⁶⁸ Försäkringskassan, årsredovisning 2007.

⁶⁹ Försäkringskassan, Försäkringskassans fortsatta förändringsarbete, Svar på regeringsuppdrag, 2008.

säkerhet där Statskontoret noterat att det kan finnas problem: kvalitet i handläggningen och att tillgodose förvaltningsrättsliga krav.

5.1 Förvaltningsrättsliga krav

Försäkringskassan är en förvaltningsmyndighet, vilket innebär att handläggningen av ärenden ska ske i enlighet både med reglerna i socialförsäkringen och med förvaltningslagens krav. I alla kontakter med de försäkrade ska Försäkringskassan följa förvaltningslagens bestämmelser.

Inom Försäkringskassan är det Juridikstaben som ansvarar för styrning och stöd inom området förvaltningsrätt. Staben har också ansvar för den juridiska granskningen av styr- och stöddokument (föreskrifter, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden, vägledningar och produktionsprocesser). För att snabbt uppmärksamma problem eller felaktigheter i verksamheten används informationsmeddelanden. Informationsmeddelanden innehåller information om regler, statistik, rutiner eller praxis. De kan även innehålla information om Försäkringskassans handlingsprogram och ställningstaganden. Informationsmeddelandena läggs ut på intranätet tillsammans med styrdokumentet.

Den nya organisationen för styrning och ledning som infördes i februari 2008 innebär att de funktioner med juridisk expertis som tidigare fanns inom länsorganisationerna har försvunnit. I stället ger Juridikstaben juridiskt stöd till kundmötesorganisationen inom områdena förvaltningsrätt, offentlighet och sekretess, IT-rätt och allmän juridik. I samband med den nya organisationen fick Juridikstaben också särskilt ansvar för arbetet med anmälningar till Justitieombudsmannen (JO). Staben får numer alltid en kopia på JO:s skrivelser till Försäkringskassan. Samtliga utkast till yttranden till JO ska godkännas av staben. En av fördelarna med detta uppges vara att det ger möjlighet att från huvudkontoret direkt åtgärda uppkomna problem. Särskilt när det gäller allvarliga och vanligt förekommande fel innebär detta en klar fördel mot tidigare då Juridikstaben fick information om klagomål till JO först efter det att JO lämnat sitt utlåtande, vilket normalt sker med en viss fördröjning.

Brister i Försäkringskassans tillgänglighet

I samband med att den nya organisationen infördes under år 2008 uppstod problem som fick till följd att Försäkringskassan inte till fullo kunde tillgodose de förvaltningsrättsliga kraven. Under sommaren 2008 uppstod långa handläggningstider och Försäkringskassans tillgänglighet för de försäkrade blev begränsad. Problemen ledde till en relativt kraftig ökning av antalet anmälningar till JO. Klagomålen gällde dels de långa handläggningstiderna, dels svårigheterna att komma i kontakt med Försäkringskassans handläggare. Med anledning av de ökade klagomålen beslutade JO att inleda ett s.k. initiativärendet och anmodade Försäkringskassan att yttra sig över ett

antal ärenden i förhållande till den pågående omorganisationen.⁷⁰ En anmälan till JO inkom också från LO-TCO Rättsskydd som uppmärksammat olika brister hos Försäkringskassan genom kontakter med sina klienter.⁷¹ Några av de punkter som organisationen tog upp i sin anmälan var:

- Försäkringskassan tycks regelmässigt inte följa bestämmelsen i 5 § andra stycket förvaltningslagen att det ska vara möjligt för enskilda att kontakta myndigheten via telefax och elektronisk post. Faxnummer och e-postadress saknas på utskick från myndigheten.
- Vid kommunikeringar anges inte namn på vem som handlägger ett ärende eller till vem muntliga uppgifter kan lämnas.
- Inskannade fullmakter har inte respekterats av Försäkringskassan.
- I rätt tid insända handlingar har inte beaktats vid Försäkringskassans beslut som en följd av att handläggarna inte tagit hänsyn till att inskanningen av handlingar tar tid.⁷²

Statskontoret har i samband med intervjuer vid tre olika NFC blivit uppmärksammat på att handläggarna uppfattar att de, enligt direktiv från huvudkontoret, som huvudregel inte ska skriva sina namn i kommunikationsbrev. Detta framgår också av ett dokument som tagits fram för att fungera som vägledning i mötet med försäkrade för alla som arbetar vid NFC, LFC och lokalkontoren. Brev från handläggare på NFC och LFC, med undantag för personliga handläggare, ska inte undertecknas med namn utan istället undertecknas med "Försäkringskassan", med tydlig hänvisning till hur den försäkrade kan kontakta Försäkringskassan. Av dokumentet framgår också att manuella beslutsbrev ska innehålla uppgift om vem som fattat beslut, i enlighet med bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515). Maskinella beslut ges undantag från det kravet i förordningen (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan.⁷³

Ett annat problem som uppstod, enligt ett flertal intervjupersoner, var att försäkrade som ringde till Kundcenter nekades att få tillgång till namn och telefonnummer till handläggare. Anledningen till att dessa uppgifter inte lämnades ut uppges vara att det inte stod i överensstämmelse med Försäkringskassans kontorskoncept. Namn och tjänstetelefonnummer till handläggare är dock offentliga uppgifter som måste lämnas ut på begäran av enskilda, enligt det informationsmeddelande som Försäkringskassans Juridikstab skickade ut till organisationen i samband med att problemet uppmärksams-

⁷⁰ Riksdagens ombudsmän (JO), promemoria, dnr 4346-2008.

⁷¹ JO hade vid tidpunkten för inlämnandet av denna rapport inte meddelat sitt avgörande i något av ärendena.

⁷² Riksdagens ombudsmän (JO), promemoria, dnr 5359-2008.

⁷³ Försäkringskassans förnyelsearbete, Interimslösning för gränssnitt och överlämningar mellan kanalerna version 1.18, Bilaga, 2008.

mats. Juridikstaben påpekade att "...vår interna verksamhetsstruktur [får] inte förväxlas med tryckfrihetsförordningens krav på att lämna ut offentliga handlingar eller uppgifter."⁷⁴

Informationsinsatser och utbildning bland Försäkringskassans åtgärder

Försäkringskassan beskriver i sitt yttrande till JO angående initiativärendet de faktorer som myndigheten menar ligger bakom de generella problemen. Där slås fast att de stora personalminskningarna till största delen beror på myndighetens anslagssituation. Försäkringskassan lyfter också fram att riksdagen fattat beslut om genomgripande förändringar i sjukförsäkringen och tandvården. En stor andel nyrekryterade med behov av utbildning i grundläggande kunskaper om förvaltningslagen, otillräcklig bemanning i Kundcenter under sommaren och tekniska problem i samband med införandet av det nya tandvårdssystemet är andra förklaringar. De åtgärder som Försäkringskassan vidtagit med anledning av bristerna är bl.a. ökad bemanning och utökade öppettider i Kundcenter, beslut att åtgärda avsaknaden av telefaxnummer och e-postadress på brevmallar samt särskilda insatser avseende tandvården.⁷⁵ Att faxnummer och e-postadress saknats beror enligt Försäkringskassan på att dessa av misstag föll bort i samband med att nya brevmallar infördes då myndigheten övergick till centrala utskick.

Med anledning av att namn på handläggare under en tid inte angetts på kommuniseringsbrevan anför Försäkringskassan att krav på detta saknas enligt förvaltningslagen, men att både namn och telefonnummer till handläggaren ska lämnas ut på begäran från den enskilde. Försäkringskassan skriver vidare att det är rimligt att den försäkrade även i kommuniseringsbrev får information om vem som handlagt ärendet. Ett informationsmeddelande med information om att handläggarens namn ska anges i alla skrivelser skickades därför ut av avdelningen för försäkringsprocesser den 4 november.⁷⁶

Informationsmeddelanden om vad som gäller förvaltningsrättsligt i vissa andra uppmärksammade frågor har också skickats ut av Juridikstaben under hösten 2008. Exempelvis med anledning av LO-TCO Rättsskydds anmälan till JO där Juridikstaben bl.a. slår fast att inskannade fullmakter måste respekteras på samma sätt som fullmakter i original. Vidare förtydligas att Försäkringskassans ordning med inskanning inte får innebära att i tid insända handlingar inte beaktas.⁷⁷ Informationsmeddelanden används för snabb information. Information och förtydliganden av mer stadigvarande karaktär har arbetats in i aktuella vägledningar. I samband med av Försäkringskassan

⁷⁴ Försäkringskassan, Im 2008:133.

⁷⁵ Försäkringskassan, Yttrande med anledning av Justitieombudsmannens (JO) remiss den 3 september 2008, 2008.

⁷⁶ Försäkringskassan, Yttrande med anledning av Justitieombudsmannens (JO) remiss den 22 oktober 2008, 2008.

⁷⁷ Försäkringskassan, Im 2008:171.

blev en myndighet år 2005 påbörjades arbete med att ta fram en förvaltningsrättslig utbildning. Utbildningen har utvecklats stegvis och består av en interaktiv del och tre lärarledda etapper. De två första lärarledda etapperna genomfördes som en pilot under år 2007 och den interaktiva delen blev klar i december samma år. Därefter har utbildningen, enligt Försäkringskassan, genomförts vid ett antal tillfällen under år 2008. Den interaktiva delen och den första lärarledda etappen riktar sig till alla medarbetare som inte redan har grundläggande kunskaper inom förvaltningsrätt. Det finns också en särskild utbildning i beslutsskrivning och dokumentation som riktar sig till handläggare som har sådana arbetsuppgifter.

5.2 Enhetlig rättstillämpning och likabehandling

Statskontoret har i tidigare delrapporter pekat på ett antal förbättringsområden vad gäller rättstillämpning och handläggning inom Försäkringskassan:

- Brister i kvalitetskontrollen (Qben II) gör att kunskapsläget är oklart om hur enhetlig rättstillämpningen är.
- Försäkringskassan är långt ifrån målet om tillräckliga beslutsunderlag i 96 procent av ärendena.
- Antalet överklaganden till länsrätterna har ökat sedan förstatligandet.
- Andelen korrekta beslut minskar för flera av de stora förmånerna.
- Handläggarna saknar tillräckligt stöd i försäkringsfrågor.
- Oklarheter kring ändamålsenligheten i handläggningsprocesserna (Ensa-processerna) på grund av bristande uppföljning.

I första och andra delrapporten konstaterades att det råder en obalans mellan de olika målen för förändringsarbetet. Fokus har i huvudsak legat på produktion och resultat, medan kravet på enhetlig rättstillämpning och besluts-kvalitet inte uppmärksammas i samma omfattning. Införandet av Ensa-processerna lyftes då fram av Försäkringskassan som en viktig del i arbetet för att nå ökad kvalitet och enhetlighet i ärendehandläggningen. Statskontoret noterade dock att uppföljning och utveckling av processerna är centrala faktorer för att Ensa-processerna ska fungera som avsett. Statskontoret bedömde att det som generellt saknades vad gäller kvaliteten i handläggningen var kunskap om hur problematiken ser ut.

Förutsättningar för mer enhetlig handläggning i den nya organisationen

Ett av syftena med att koncentrera handläggningen till NFC är att öka kvaliteten och skapa likabehandling av ärenden över hela landet.⁷⁸ Det har

⁷⁸ Försäkringskassans förnyelsearbete, ver. PA5, 2007.

inom Försäkringskassan inte genomförts någon heltäckande uppföljning av ärendekoncentrationen som gör det möjligt att dra några slutsatser om detta har uppnåtts.

Det är rimligt att anta att organisationsförändringen innebär att de skillnader som funnits tidigare kommer att minska eftersom det blir lättare att styra handläggningen när den utförs på ett mindre antal orter. Särskilt goda förutsättningar finns för de ärendeslag som koncentrerats till en enda ort, t.ex. förmånerna bilstöd och efterlevandepension. Några garantier för att skillnader inte kommer att uppstå mellan olika NFC finns emellertid inte. Samtidigt som den nya organisationsstrukturen syftar till att öka kvaliteten i handläggningen ska NFC ha ett starkt fokus på produktionsstyrning för att säkerställa effektiv och snabb handläggning.⁷⁹

För de ärendeslag som inte handläggs vid NFC finns en uppenbar risk att skillnader mellan olika delar av landet kvarstår. Statskontorets intervjuer ger ingen entydig bild av förutsättningarna för enhetlig rättstillämpning i de ärenden som hanteras vid LFC. Uppfattningen vid några kontor är att skillnaden i arbetssätt inte är så stor jämfört med innan omorganisationen. De största förändringarna innebär att det skett hopslagningar av kontor och omflyttning av personal. De flesta handläggare som Statskontoret träffat har arbetat på lokal nivå tidigare med samma ärendeslag som idag. Av Statskontorets enkät framgår dock att majoriteten (drygt 60 procent) av handläggarna vid LFC har bytt arbetsuppgifter helt eller delvis under det senaste året. En förklaring till denna skillnad kan vara hur respondenterna tolkar alternativet ”delvis”. Från intervjuer vid huvudkontoret framkommer också att antalet frågor i ARS⁸⁰ som rör LFC-förmåner har ökat kraftig i samband med omorganisationen, vilket tyder på att många inom LFC behöver extra stöd. Detta kan också hänga samman med de nya reglerna i sjukförsäkringen som infördes i juli 2008.

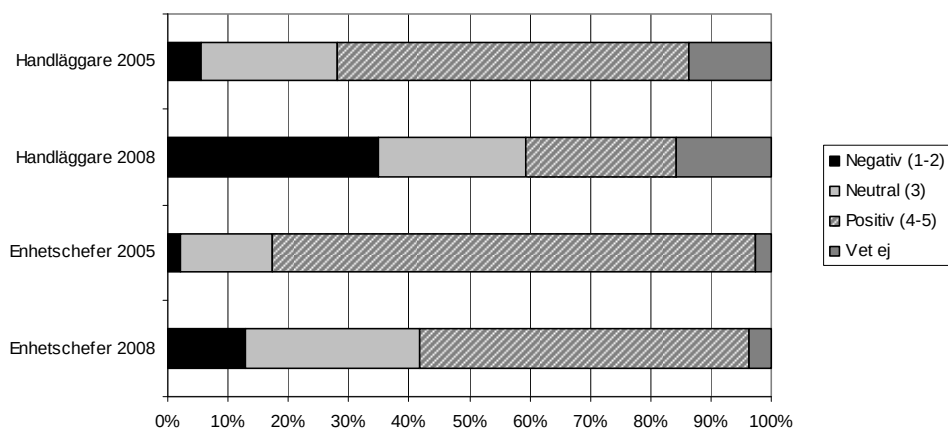
I de intervjuer som Statskontoret genomfört med handläggare och enhetschefer framkommer att omflyttningen av ärenden påvisat att det före förändringsarbetet har funnits stora skillnader mellan olika delar av landet. Många av intervjupersonerna är också av den uppfattningen att handläggningen kommer att bli mer likformig när den nya organisationen väl har kommit på plats. Som framgår av diagram 6 svarar dock endast knappt 25 procent av handläggarna i Statskontorets enkät att den nya organisationen skulle bidra till en mer rättssäker verksamhet. En högre andel, 35 procent, tror inte att den bidrar till en mer rättssäker verksamhet. Bland enhetscheferna instämmer drygt hälften. Resultaten tyder på att medarbetarna har en låg tilltro till att den nya organisationen kommer att bidra till en mer rättssäker verksamhet. Det innebär också en tydlig attitydförändring mot år 2005, då

⁷⁹ Försäkringskassans förnyelsearbete, ver. PA5, 2007.

⁸⁰ Försäkringskassans interna frågesystem.

majoriteten av respondenterna i stället hade en positiv inställning. 58 procent av handläggarna, och 80 procent av enhetscheferna instämde då i påståendet att den nya Försäkringskassan kommer bidra till en mer rättssäker verksamhet.⁸¹

Diagram 6. Ta ställning till: Försäkringskassans nya organisation bidrar till en mer rättssäker verksamhet, enkätsvar 2005 och 2008.⁸²



Källa: Statskontorets enkät 2005 och 2008.

Ett problem med den nya organisationen som några intervjupersoner pekat på är att avståndet mellan kontoren – där handläggningen sker – och huvudkontoret – där de som styr handläggningen sitter – blir för långt. Eventuella skillnader mellan olika LFC riskerar därmed att inte uppmärksammas av ledningen. I den gamla organisationen hade länsledningen, enligt vissa intervjupersoner, troligen uppmärksammat skillnaderna och vidtagit åtgärder. Intervjupersonerna uttryckte därför farhågor att omorganisationen skulle innebära ett steg tillbaka vad gäller enhetlighet i handläggningen.

Bristande stöd till handläggarna

En av de brister som Statskontoret pekat på i tidigare delrapporter är att det saknats stöd till handläggarna. Stödet har varken varit tillräckligt eller enhetligt. Det stöd som finns idag är liksom tidigare försäkringsstöd genom vägledningar, möjligheten att ställa frågor via ARS, Ensa-processer och försäkringsmedicinska rådgivare (tidigare försäkringsläkare).

Av intervjuerna framgår att det under omorganisationen främst har saknats stöd i form av handledare och specialister. Många chefer uppger att det helt saknats specialister under själva omställningen, och att det har varit svårt att få handläggare att ställa upp som handledare. Av de handläggare Statskontoret intervjuat påpekar ett flertal att det saknats incitament för handläggarna

⁸¹ Statskontoret (2006:1).

⁸² Formuleringen i 2005 års enkät var ”Den nya Försäkringskassan bidrar till en mer rättssäker verksamhet”.

att ta på sig rollen som handledare. Handledarna har, enligt intervjupersonerna, samma krav på produktion som övriga handläggare och det finns inga förmåner i form av lönepåslag eller liknande.

En mindre andel av handläggarna, 14 procent, svarar i Statskontorets enkät att de får tillräckligt stöd i försäkringsfrågor. Övriga fick följdfrågan ”om du inte får tillräckligt stöd, vilken typ av stöd tycker du saknas eller har brister?”. Av tabell 7 framgår att de flesta uppger att de saknar stöd från specialist, stöd av IT-systemen, skriftligt stöd och/eller stöd från handledare eller kollegor. Handläggarna kunde uppge flera alternativ.

Tabell 7. Om du inte får tillräckligt stöd, vilken typ av stöd tycker du saknas eller har brister?

	Andel handläggare (procent)
Stöd från specialist	40,4
Skriftligt stöd, t ex vägledningar och rättsliga ställningstaganden	23,8
Frågor och svar i ARS	12,8
Stöd från handledare eller mer erfarna kollegor	19,6
Stöd från närmaste chefen	15,2
Stöd av IT-systemen	30,9
Annat, vänligen specificera	20,6

N=983

Källa: Statskontorets enkät 2008

En femtedel av handläggarna anger alternativet ”Annat”, där många i sina kommentarer uppger att de saknar tid att ta till sig det stöd som finns. Ett flertal efterlyser också ett mer sammanhållet stöd och enklare vägar att hitta befintligt stöd. Intranätet uppfattas som svårtillgängligt av vissa handläggare, vilket bekräftas av en uppföljning av användningen av Försäkringskassans olika styrdokument som genomfördes av Juridikstaben under år 2007. Uppföljningen bygger på två enkätundersökningar och visar att vägledningarna är det vanligaste stödet (drygt nio av tio använder vägledningarna). De flesta handläggare anser att dessa ger ett bra eller mycket bra stöd i handläggningen. Övriga styr- och stöddokument används i mindre utsträckning och endast omkring en tredjedel tycker att de har ett bra eller mycket bra stöd av dessa i handläggningen. Det vanligaste sättet som medarbetarna får information om nya regler eller ändrad tillämpning är via intranätet, men tre av tio uppger att det är svårt att hitta informationen där.⁸³

Under hösten 2008 inrättades en ny supportfunktion, Verksamhetssupporten för försäkringsfrågor. Den första delen infördes i slutet av oktober. Det innebär att generalister på lokalkontor och servicehandläggare på servicekontor

⁸³ Försäkringskassan, 2007 års uppföljning av Försäkringskassans föreskrifter, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden och vägledningar, 2008.

kan ringa till frågesamordnare på Kundcenter för att få hjälp med att besvara frågor från de försäkrade. Från 1 november ska handläggare vid alla andra kontorstyper kunna ställa frågor till specialister vid NFC via mejl. Från den 1 december finns samma möjlighet att ställa frågor till specialister vid LFC.⁸⁴ En sådan supportfunktion i försäkringsfrågor har varit mycket efterfrågad efter vad som framkommit vid Statskontorets intervjuer.

Förutom att handläggarna fortfarande saknar ändamålsenligt stöd i försäkringsfrågor, finns även brister vad gäller möjligheterna till utbildning och kompetensutveckling.⁸⁵

Uppföljningar av kvaliteten

Uppföljningar av kvaliteten i Försäkringskassans ärendehandläggning sker i första hand hjälp av instrumentet Qben (egentligen QbenII, som är en vidareutveckling av den ursprungliga Qben). Qben är ett granskningsverktyg för att i efterhand granska om ett ärende har ett tillräckligt beslutsunderlag och om rätt beslut har fattats. Ett slumpmässigt urval ärenden dras och granskas därefter av särskilt utsedda granskare genom att ett antal frågor besvaras. En förutsättning för att ärenden ska tas ut för kontroll i Qben är att det har fattats ett beslut i ett ärende.

Sedan år 2002 har Försäkringskassans årligen granskat kvaliteten i cirka 100 000 ärenden med stöd av Qben. Målen är att minst 94 procent av ärendena ska ha tillräckligt beslutsunderlag, varav 98 procent ska ha rätt beslut.⁸⁶ Av tabellen nedan framgår att det skedde en försämring av kvaliteten mellan år 2004 och år 2005 men att kvaliteten enligt Qben därefter har förbättrats.

Tabell 8. Andelen tillräckliga beslutsunderlag och andelen rätt beslut 2004–2007.

	2004*	2005	2006	2007
Tillräckliga beslutsunderlag	88,7	89,3	89,8	91,1
Rätt beslut (Av granskade ärenden med rätt beslutsunderlag)	98,3	97,0	98,0	98,6

Källa: Försäkringskassans årsredovisningar

* Uppgifter för år 2004 från "Försäkringskassans kvalitetskontroll – uppföljning och resultat och bortfall i den kontinuerliga kvalitetskontrollen 2005"

Även om resultatet för år 2007 visar en förbättring jämfört föregående år är andelen ärenden med tillräckligt beslutsunderlag under målnivån. För de flesta förmåner klaras målet men för sjukpenning, bilstöd och EU-vård understiger resultatet målnivån. Sjukpenning är den förmån som främst

⁸⁴ Försäkringskassan, Nyhetsbrev om Försäkringskassans förnyelsearbete, 2008.

⁸⁵ Utbildning och kompetensutveckling behandlas i kapitel 6.

⁸⁶ Försäkringskassans årsredovisning 2007.

bidrar till att dra ned totalresultatet och för dessa ärenden har det skett en försämring jämfört med år 2006. Andelen tillräckligt beslutsunderlag var 80 procent under år 2006 och 75 procent under år 2007 jämfört med målet på 94 procent. Det finns brister i besluts kvalitet och enhetlighet även i andra ärendeslag. Detta visar analyser som gjorts av bl.a. arbetsskadelivräntor, bilstöd och assistansersättning.⁸⁷

I samband med omorganisationen, då länen upphörde att utgöra en geografisk indelningsgrund för handläggningen, beslutades att Qben-granskningarna inte skulle genomföras innan instrumentet hade anpassats till den nya organisationsstrukturen. Tidigare Qben-granskningar har varit länsbaserade. Under år 2008 skulle därför riktade kvalitetskontroller genomföras i stället för den kontinuerliga slumpmässiga kontrollen.⁸⁸ Efter vad som framkommit i Statskontorets intervjuer har granskningen genomförts vid ett enda tillfälle. Resultaten av denna granskning kommer att presenteras i Försäkringskassans årsredovisning.

I Statskontorets enkät år 2008 svarar totalt 58 procent av handläggarna att de har möjligheter att genomföra sitt arbete med tillräckligt hög kvalitet medan 13 procent uppger att de inte har den möjligheten (tabell 9). Skälen till det är framförallt tidsbrist och avsaknad av stöd i handläggningen. En stor andel uppger ”annat skäl”, av kommentarerna framgår dock att de flesta även där uppger tidsbrist samt brist på stöd i handläggningen. Många nämner också själva förändringsarbetet samt svårigheterna att få kontakt med andra inom Försäkringskassan.

Tabell 9. Har du möjligheter att genomföra ditt arbete med tillräckligt hög kvalitet?

	Andel handläggare (procent)
Vet ej	2,8
1 Nej, inte alls	3,5
2	9,8
3	26,0
4	38,4
5 Ja, absolut	19,5
Total	100

N=1186

Källa: Statskontorets enkät 2008

Avsteg från Ensa-processerna

Under år 2007 och 2008 har Försäkringskassans ledning beslutat om flera nedprioriteringar i Ensa-processerna.⁸⁹ Nedprioriteringarna har genomförts i

⁸⁷ Försäkringskassans årsredovisning 2007.

⁸⁸ Försäkringskassan, Kontrollplan för försäkringshandläggningen 2008, 2008.

⁸⁹ Ensa-processerna beskrivs närmare i kapitel 3.

syfte att kunna spara in på antalet årsarbetare.⁹⁰ Av tabellen nedan framgår några av de nedprioriteringar som beslutats under år 2008.

Tabell 10. Nedprioriteringar i Ensa-processerna år 2008.

Process	Aktivitet/ Arbetsmoment
Bostadsbidrag	<i>Hämta intern information</i> - sluta kontrollera den andre förälderns folkbokföringsadress - sluta kontrollera BTP⁹¹ - sluta göra kontroller om uppgiven inkomst verkar rimlig i förhållande till redan registrerade uppgifter - minska kravet på dokumentation genom att endast dokumentera avvikelser
	<i>Komplettera ärende</i> - begär inte hyresspecifikation vid fortsättningsansökan om familjen bor kvar i samma bostad som vid förra ansökan - sluta utreda hushållets sammansättning - barn över 18 år kan underteckna ansökan
Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)	<i>Komplettera ärendet</i> - gör ingen kontroll med arbetsgivaren när en anställd försäkrad anmäler ny inkomst (en slumpmässig kontroll görs före beslut)
Underhållsstöd	<i>Hämta intern information</i> - kontroller av uppgifter i ansökan mot de interna systemen nedprioriteras
	<i>Hämta extern information</i> - slopa utredning om faktiska förhållanden när det gäller uppgifter om identitet, vårdnadsförhållanden och föräldraskap
	<i>Hela processen</i> - minimera dokumentation. ÄHS kräver mindre dokumentation än pappersakt
Föräldrapenning	<i>Hämta intern information</i> - Kontrollera ej om den andre föräldern tar ut tillfällig föräldrapenning för samma tid (görs i TFP-processen⁹²)
	<i>Hämta extern information</i> - period, veckodag, omfattning och typ av dag kompletteras muntligt Komplettering görs inte när uppgifter saknas om 1) anledning till frånvaro, 2) att föräldern avstått från arbete

⁹⁰ Försäkringskassan, Nedprioriteringar i Ensa-processerna, dnr 3734-2007, Försäkringskassan, Ytterligare nedprioriteringar i Ensa processerna, dnr 1131-2007 och Försäkringskassan, Nationella prioriteringar i Ensaprocesserna för NFC, dnr 27016-08.

⁹¹ Bostadstillägg för pensionärer.

⁹² Tillfällig föräldrapenning.

Enligt Försäkringskassan medför de beslutade nedprioriteringarna att kvaliteten i ärendena försämras, att andelen slarvfel kommer att öka och fel belopp kommer att utbetalas.⁹³ När det gäller t.ex. nedprioriteringar i sjukpenningprocessen år 2007 står det i underlaget att:

[o]m vi sänker kvalitén i dessa ärenden, dokumenterar mindre, gör färre kompletteringar och bedömer på befintligt underlag skulle vi kunna spara upp till 30 årsarbetare.

Konsekvensen blir /.../ att dessa skulle fällas i Qben II på bristfällig dokumentation och otillräckligt beslutsunderlag.⁹⁴

Av Statskontorets intervjuer framgår att flera handläggare redan tidigare gjort egna nedprioriteringar i Ensa-processerna för att hinna med sina ärenden. Att många handläggare frångår Ensa-processerna även utöver de beslutade nedprioriteringarna bekräftas också i Statskontorets enkät. Drygt 46 procent av handläggarna svarar att de utöver de beslutade nedprioriteringarna ofta eller ibland frångår Ensa-processerna. De flesta uppger att tidsbrist är orsaken till att de frångår Ensa, men en knapp tredjedel uppger också att Ensa-processerna inte ger dem det stöd de behöver, se tabell 11. Att många handläggare frångår Ensa-processerna innebär att det är osäkert vilka kontroller eller andra moment som faktiskt görs i ärendena. Detta är särskilt problematiskt med tanke på att granskningar av kvaliteten i handläggningen endast utförts i begränsad utsträckning under år 2008.

Tabell 11. Om du, utöver de beslutade nedprioriteringarna, frångår steg i Ensa-processerna, varför gör du det? (flera alternativ kunde anges).

	Andel handläggare (procent)
Tidsbrist	69,4
Ensa-processen ger inte det stöd jag behöver i mitt arbete	30,4
Saknar kunskaper om hur Ensa-processen ska tillämpas	7,5
Det är inte prioriterat vid mitt kontor	7,0
Annat, vänligen specificera	13,0

N=645

Källa: Statskontorets enkät 2008

Försäkringskassan har inte gjort uppföljningar av om Ensa-processerna fyller syftet om att nå en ökad effektivitet och enhetlighet. Det är också oklart om processerna är realistiska med avseende på t.ex. tidsangivelser för olika moment. Efter vad Statskontoret erfar görs heller inga uppföljningar av i vilken utsträckning Ensa-processerna följs. Att arbetsmoment prioriteras ned utan föregående utvärdering innebär att man inte vet hur ändamålsenliga de ursprungliga processerna är. Det är därmed oklart om processerna

⁹³ Försäkringskassan, Ytterligare nedprioriteringar i Ensa processerna, dnr 1131-2007.

⁹⁴ Försäkringskassan, Ytterligare nedprioriteringar i Ensa processerna, dnr 1131-2007.

överhuvudtaget uppfyller sina syften att effektivisera handläggningen och göra rättstillämpningen mer enhetlig.

5.3 Övriga indikatorer på rättssäkerhet

Försäkringskassan använder i sin årsredovisning ett antal andra indikatorer för att mäta rättssäkerheten i handläggningen. Statskontoret har valt att beskriva utvecklingen av rättssäkerheten i Försäkringskassan under perioden 2004–2007 med hjälp av några av dessa indikatorer. När det är möjligt beskrivs utvecklingen fram till år 2008.

De mått som kommer att belysas nedan är:

- Överklagade ärenden
- JO-ärenden

Överklagade ärenden

Utvecklingen av ärenden som överklagas till och ändras av länsrätterna kan vara en indikator för hur rättssäkerheten i myndigheten utvecklas. Det är dock viktigt att komma ihåg att andelen ändrade beslut i förhållande till den totala beslutsvolymen är mycket låg. Till exempel var andelen ändrade sjukpenningbeslut av det totala antalet avslutade sjukfall två promille under år 2007.⁹⁵

Av tabell 12 framgår att det totala antalet inkomna överklaganden till länsrätterna har ökat sedan år 2005. Ökningen påbörjades dock ännu tidigare.⁹⁶ Det är främst inom ohälsoområdet, dvs. sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeförsäkringen som antalet överklaganden ökat under åren. Försäkringskassan kopplar ökningarna till den alltmer strikta tillämpningen av försäkringen.⁹⁷ Ökningen har avstannat mellan år 2006 och år 2007. Den utvecklingen kan vara ett tecken på att Försäkringskassans tolkning är riktig.

⁹⁵ Försäkringskassans årsredovisning 2007.

⁹⁶ Försäkringskassans årsredovisning 2004.

⁹⁷ Försäkringskassans årsredovisning 2005 och 2006.

Tabell 12. Överklagade ärenden till länsrätterna 2005–2007

	2005		2006		2007	
	Inkomna	Andel ändrade av avgjorda, procent	Inkomna	Andel ändrade av avgjorda, procent	Inkomna	Andel ändrade av avgjorda, procent
Assistansersättning	607	26,1	752	30,8	739	29,5
Bilstöd	304	19,0	231	14,0	122	9,7
Handikappersättning	595	13,3	646	15,0	539	14,9
Sjukpenning	3989	22,0	4925	24,9	4764	22,8
Sjuk- och aktivitetsersättning (SA)	3447	16,4	4196	20,3	4568	22,8
Arbetskade-försäkringen	6157	12,6	6333	14,0	6075	15,0
Bostadstillägg till pensionärer	320	12,0	275	18,0	360	14,8
Föräldrapenning	143	25,5	144	21,5	162	21,9
Vårdbidrag	749	18,3	836	18,8	705	18,8
Bostadsbidrag	795	17,8	678	10,3	695	9,6
Underhållsbidrag	678	11,7	542	11,7	550	12,0
Barnbidrag	115	9,7	122	17,3	124	18,3
Övriga ärendeslag	920	7,9	701	8,3	663	11,6
Totalt	18 819	15,8	20 381	18,0	20 066	18,9

Källa: Försäkringskassans årsredovisningar

Andelen ändrade ärenden i länsrätterna har ökat under hela perioden. Förmånerna inom ohälsoområdet står även för den största andelen ändrade ärenden. Försäkringskassan påpekar i årsredovisningen att fler ändrade ärenden i länsrätterna inte behöver betyda att Försäkringskassan fattat fel beslut. Den försäkrade kan t.ex. ha lämnat in kompletterande underlag till länsrätten som förändrar bedömningen. Länsrättens beslut behöver heller inte vara det slutgiltiga avgörandet eftersom ärenden kan överklagas till kammarrätten. Statskontoret kan därmed inte bedöma om brister i Försäkringskassans handläggning är orsak till att antalet ändrade beslut ökar. Däremot kan sägas att utvecklingen av ärenden till länsrätterna i vilket fall inte indikerar någon förbättring av rättssäkerheten.

JO-ärenden

Justitieombudsmannen granskar de ärenden där klagomål riktats mot Försäkringskassans handläggning. Som tidigare nämnts har antalet klagomål till JO ökat under år 2008 jämfört med föregående år.

Tabell 13. Inkomna och avgjorda ärenden hos JO.⁹⁸

	2005	2006	2007	2008*
Inkomna	450	576	478	549
Avgjorda	494	539	461	569
Med kritik	103	71	84	69
Andel med kritik	21 %	13 %	18 %	12 %

Källa: Försäkringskassans årsredovisningar och JO.

* Uppgifter för år 2008 avser perioden 1 januari – 30 november.

Antalet inkomna ärenden är i ungefär samma nivå som år 2006. I JO:s ämbetsberättelse 2006/07 pekades Försäkringskassans striktare tillämpning av socialförsäkringsreglerna och avsaknaden av en ordinarie tillsynsmyndighet ut som möjliga förklaringar till ökningen av ärenden år 2006.

Som framgår av tabell 13 har andelen avgjorda ärenden med kritik minskat från år 2007. De beslut JO fattar under ett år kan dock avse klagomål som kommit in under flera år varför det inte är helt enkelt att dra slutsatser utifrån de årliga variationerna. Statistiken från år 2008 är heller inte fullständig varför det är för tidigt att bedöma resultaten. JO:s initiativärende tyder ändå på att JO ser ökade problem som förefaller ha samband med själva förändringsarbetet.⁹⁹

Ett samlat mått på verksamhetens kvalitet

Det finns idag inget samlat mått för att mäta kvalitet i Försäkringskassan. Försäkringskassan definierar verksamhetens samlade kvalitet som att ärendehandläggningen genomförs utan onödiga dröjsmål, att försäkringen tillämpas på ett korrekt sätt och att kontakterna mellan verksamheten och de försäkrade genomförs på ett sätt som anpassas till kundernas behov.¹⁰⁰

Definitionen kopplas till Försäkringskassans kärnvärden enkelt, snabbt och rätt som ska fungera som ledord för kvalitetsbegreppet i dess helhet. Enligt årsredovisningen 2007 har kvaliteten totalt sett förbättrats. För detta talar enligt Försäkringskassan kortare handläggningstider och förbättrad besluts-kvalitet i form av en högre andel tillräckliga beslutsunderlag och en högre andel rätt beslut i kvalitetskontrollen. Mot en högre kvalitet talar kundernas försämrade betyg på Försäkringskassan. För år 2008 saknas tillräckliga underlag avseende besluts-kvalitet eftersom den kontinuerliga kontrollen ersatts av enstaka granskningar av ett mindre antal ärenden. Enligt Statskontoret talar dock mycket för att besluts-kvaliteten försämrats under år 2008, inte minst på grund av nedprioriteringar i Ensa-processerna. Enligt kundundersökningen har kundernas betyg på Försäkringskassan också försämrats

⁹⁸ Försäkringskassan redovisar JO-ärenden uppdelat på ärenden som gäller allmän försäkring och ärenden som gäller offentlighet och sekretess. Statskontoret redovisar samtliga ärenden.

⁹⁹ Riksdagens ombudsmän (JO), promemoria, dnr 4346-2008.

¹⁰⁰ Försäkringskassans årsredovisning 2007.

från föregående år.¹⁰¹ Handläggningstiderna har också försämrats under år 2008, även om det skett en positiv utveckling under hösten. Sammantaget finns det flera skäl att anta att kvaliteten totalt sett har minskat under året.

5.4 Statskontorets bedömningar

Otydlig information och bristande kunskap har skapat problem för rättssäkerheten

Under våren och sommaren 2008 uppstod ett flertal problem till följd av införandet av den nya organisationen som innebar begränsningar i Försäkringskassans tillgänglighet. Exempelvis lämnades uppgifter om namn och kontaktuppgifter till handläggare inte ut på begäran av försäkrade. Dessutom ledde den nya ordningen med inskanning av dokument till att i tid insända handlingar inte beaktades. JO:s initiativärende och LO-TCO Rättskydds anmälan har vid tidpunkten för Statskontorets avrapportering inte avgjorts. Statskontorets bedömning är dock att Försäkringskassan under delar av året inte förmått att tillfullo uppfylla grundläggande förvaltningsrättsliga krav.

Av intervjuerna framgår att förnyelseprogrammet har arbetat avskilt från linjeorganisationen och den övriga verksamheten. Det finns också många exempel på bristande samordning mellan förnyelseprogrammet och resten av huvudkontoret. Statskontorets bedömning är att dessa omständigheter inneburit att medarbetarna fått oklara och delvis motstridiga direktiv som inneburit att det i vissa situationer varit otydligt för Försäkringskassans medarbetare vad som gäller i den nya organisationen. Juridikstaben, som har styrning och stöd inom området förvaltningsrätt, har deltagit i förnyelseprogrammets arbete men det är oklart i vilken omfattning och på vilket sätt. Oavsett grad av inblandning eller arbetsformer har man dock uppenbarligen inte uppmärksammat att den nya organisationen och information kring hur denna ska fungera i praktiken inneburit oklarheter ur förvaltningsrättslig synpunkt.

Efter att ha uppmärksamrats på problemen genom bl.a. klagomål till Justitieombudsmannen (JO), har Försäkringskassan vidtagit ett antal åtgärder för att komma tillrätta med bristerna. Exempelvis genom utskick av informationsmeddelanden och ändringar i olika typer av styrdokument. Statskontoret bedömer att Juridikstabens uttalade ansvar för JO-ärenden bidragit till att problemen kunnat åtgärdas relativt snabbt.

Försäkringskassan har lyft fram de många nya och oerfarna medarbetarna som en förklaring till att problemen uppstått. Statskontoret kan konstatera att behov av utbildning inte tillgodosetts i tillräckligt omfattning samt att handläggarna generellt saknar stöd i handläggningen. Att tillförsäkra att

¹⁰¹ Resultatet av kundundersökningen beskrivs i kapitel 3.

medarbetarna har erforderliga kunskaper om förvaltningsrättsliga bestämmelser ankommer på Försäkringskassans ledning. Det finns därför skäl att lyfta fram vikten av utbildning och kompetensutveckling inför kommande rekryteringar. Försäkringskassan har sedan år 2005 utarbetat en förvaltningsrättslig utbildning som genomförts vid ett antal tillfällen under året. Utbildningens två första delar riktar sig till de som har behov av grundläggande förvaltningsrättslig utbildning. Statskontoret ser dock en uppenbar risk för att utbildning får stå tillbaka på grund av hög arbetsbelastning och de höga kraven på produktion.

Obalans mellan olika mål

När det gäller kvaliteten i Försäkringskassans ärendehandläggning konstaterar Statskontoret att mål om besluts kvalitet fortfarande är underordnat mål om resultat och handläggningstider, ett problem som Statskontoret pekat på i samtliga tidigare delrapporter. Den nya organisationen innebär i sig ökat fokus på produktion och mätbara resultat i form av handläggningstider. Under de senaste åren har Försäkringskassan också beslutat om ett flertal nedprioriteringar i de Ensa-processer som infördes för att bl.a. göra handläggningen mer enhetlig. Processerna används nu i högre grad för att beräkna resursbehov än att tillförsäkra en likartad hantering av ärenden. Nedprioriteringarna har skett trots att dessa innebär en försämrad kvalitet i ärendehandläggningen. Enligt Försäkringskassan innebär nedprioriteringarna att fler ärenden sannolikt skulle fällas för bristande beslutsunderlag i kvalitetsgranskningen. Uppföljningar av kvaliteten har heller inte genomförts i någon större omfattning under år 2008, varför det saknas kunskap om vilka effekter nedprioriteringarna fått. Sammantaget bedömer Statskontoret att kvalitetsmålen har kommit i skymundan i än högre grad under 2008 än tidigare. Det har visserligen varit ett år med speciella omständigheter, men med tanke på att kommande år innebär fortsatt ansträngd situation för Försäkringskassan finns en uppenbar risk att kvaliteten kommer att prioriteras ned även i fortsättningen.

Effekterna av omorganisationen bör följas upp även med avseende på rättssäkerheten

Det finns inget entydigt svar på om förändringsarbetet har lett fram till en mer enhetlig rättsstillämpning. Statskontoret har dock konstaterat ett antal brister vad gäller kvaliteten i ärendehantering som sannolikt inte innebär att handläggningen blivit mer enhetlig. Risken är att skillnaderna blivit större i och med nedprioriteringarna i Ensa-processerna. Enkäten visar också att många handläggare frångår Ensa även utöver de nedprioriteringar som beslutats på ledningsnivå. Bristen på ändamålsenligt stöd i försäkringsfrågor innebär också att handläggarna riskerar att göra olika bedömningar. Den nya organisationen ger dock bättre förutsättningar för en mer enhetlig handläggning genom att styrningen förenklas och handläggningen specialiseras. Det finns därför anledning att följa upp om rättstillämpningen blivit mer enhetlig när organisationsförändringen fått sätta sig.

Åtgärder måste se till helheten

Statskontoret konstaterar att mycket tyder på att kvaliteten i Försäkringskassans ärendehandläggning försämrats under året. Statskontoret vill därför återigen lyfta fram vikten av att Försäkringskassans ledning styr verksamheten på ett sätt som tar hänsyn till alla aspekter så att man uppnår en godtagbar helhet. Kärnvärdena enkelt, snabbt och rätt är väl förankrade i organisationen men åtgärder är första hand inriktade på enkelt och snabbt, till exempel de nedprioriteringar som skett i Ensa-processerna. Rätt kommer oftast i andra hand. Det finns också en risk för övertro på den nya organisationens förmåga att i sig själv uppnå en mer enhetlig handläggning. Statskontoret har i tidigare delrapporter pekat på behovet av särskilda insatser för att öka kunskapen kring variationer i tillämpningen och öka fokus på besluts kvaliteten. Det senaste årets utveckling visar att dessa behov knappast minskat utan snarast blivit större. Med tanke på den ansträngda ekonomiska situationen är risken uppenbar att kvaliteten ytterligare försämras. Statskontoret menar därför att det krävs riktade insatser för att bryta trenden och uppnå balans mellan olika mål så att Försäkringskassan kan klara sitt uppdrag.

6 Har förändringsarbetet förbättrat personalpolitiken?

Regeringen har för Försäkringskassans förändringsarbete särskilt lyft fram betydelsen av en sammanhållen och god personalpolitik. Denna aspekt hade dessförinnan betonats av regeringen genom uppdrag till Försäkringskassan och i budgetpropositioner. Regeringens mål är myndigheten ska ha en god personalpolitik i vilket bl.a. ligger att utforma en sammanhållen personalpolitik som medför en jämn och hög kompetens i hela organisationen och en jämn och god arbetsmiljö.¹⁰²

I det följande redogörs för Försäkringskassans styrning av personalpolitiken, hur väl myndigheten når de mål som satts upp samt de synpunkter som framkommit i Statskontorets intervjuer och enkätundersökning. Intervjuer har genomförts med områdeschefer, enhetschefer och handläggare inom NFC, LFC/LK på fyra orter¹⁰³ samt vid ett kundcenter. Statskontoret har även intervjuat chefer inom HR-staben samt fackliga företrädare på central nivå.

6.1 Styrning av personalpolitiken

Statskontoret konstaterade i sin första delrapport att de förändringar i personalpolitiken som hittills genomförts inte hade varit möjliga att driva igenom inom ramen för den gamla myndighetsstrukturen. Genom inrättandet av myndigheten Försäkringskassan förändrades förutsättningarna för att kunna uppnå en sammanhållen personalpolitik väsentligt. Bland de första förändringar som genomfördes kan nämnas enhetliga kollektivavtal, myndighetsgemensamma policydokument och samling av löneadministrationen i Gemensam service. Tidigare hade varje länsorganisation sin egen personalpolitik och egna administrativa funktioner.

Under år 2006 beslutades om en ny centraliserad organisation för HR-arbete och kompetensutveckling, gemensamma policys och handlingsplaner togs fram och myndigheten bedrev ett antal aktiviteter baserade på resultatet från 2005 års medarbetarundersökning. I och med att beslut fattades år 2007 om en ny organisation genomfördes flera insatser, bl.a. insatser för att kartlägga och definiera gemensamma yrkesroller, genomföra kompetensskattning och ta fram en utbildningsplan. Utöver detta har Försäkringskassan utvecklat en gemensam modell för medarbetarsamtal och individuella utvecklingsplaner, ett samverkansavtal har upprättats mellan ledningen och de fackliga parterna, riktlinjer för friskvård har införts och det finns nu ett myndighetsgemen-

¹⁰² Regeringsbeslut, 2004-12-16 S2004/9432/SF.

¹⁰³ Enstaka intervjuer med handläggare och specialister har även gjorts vid ytterligare några LFC.

samt avtal om företagshälsovård. Under år 2008 pågår bl.a. arbete med att upprätta medarbetar- och chefsöverenskommelser.¹⁰⁴

Försäkringskassan har tagit fram olika strategidokument och en rad policys och riktlinjer för personalpolitiken. Det finns till exempel en strategi för kompetensförsörjning och riktlinjer för personalomställning. Samtliga dokument syftar till att skapa en utvecklande arbetsplats med tydliga yrkesroller och karriärvägar, tydliga mål och kompetenskrav, ökad utbildning och lärande samt bättre förutsättningar för ledarskap.¹⁰⁵

Mål för personalpolitiken

Försäkringskassans övergripande mål för personalpolitiken är att myndigheten ska vara en av landets mest utvecklande arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro. Målet formulerades i samband med att den nya Försäkringskassan bildades år 2005 och har varit en av utgångspunkterna för förändringsarbetet. Målet gäller till år 2012.¹⁰⁶

I de intervjuer som genomfördes vid huvudkontoret under det första året uttrycktes en viss tveksamhet om huruvida detta mål är möjligt att uppnå. Målet ansågs ha mer karaktären av en vision än ett mål, som dessutom är svårt att mäta.¹⁰⁷ Ungefär samma synpunkter uttrycks i intervjuerna under år 2008.

Målen för personalpolitiken återfinns i första hand i Försäkringskassans styrkort. De mätbara målen i styrkortet har varierat över tid. Återkommande är dock mål kopplade till sjukfrånvaron och till nöjd medarbetarindex (NMI). NMI mäter på en övergripande nivå hur nöjda medarbetarna är med sin arbetsplats. Under år 2007 introducerade Försäkringskassan ett nytt nöjd medarbetarindex som mäter hur väl myndigheten uppfyller ett antal s.k. börvärden inom olika områden. Börvärdena utgör en lägsta acceptabel nivå. Målet är att alla arbetsgrupper ska uppnå börnivån och därmed ett NMI på 100. Medelvärdet för hela myndigheten år 2007 blev 89 vilket Försäkringskassan betraktar som bra resultat med tanke på förändringsarbetet.¹⁰⁸ Från år 2008 redovisar Försäkringskassan enbart resultat enligt nytt NMI.

Ytterligare ett mått som fanns med i 2007 års årsredovisning var ett arbetsbelastningsindex. Enligt Försäkringskassan bygger måttet på frågor som har betydelse för medarbetarnas upplevelse av arbetsbelastningen och har ett

¹⁰⁴ Försäkringskassan, Verksamhetsplan 2008.

¹⁰⁵ Försäkringskassans verksamhetsstrategi, 2008.

¹⁰⁶ Från år 2009 är målet att "Försäkringskassan ska vara en av landets mest utvecklande arbetsplatser med stolta medarbetare och en mycket låg sjukfrånvaro" (Försäkringskassans verksamhetsstrategi 2008).

¹⁰⁷ Statskontoret (2006:1).

¹⁰⁸ Försäkringskassans årsredovisning 2007.

statistiskt samband med sjukfrånvaron.¹⁰⁹ Försäkringskassan avser att under år 2009 ta fram fler indikatorer för att kunna följa utvecklingen mot en utvecklande arbetsplats.¹¹⁰ Enligt styrkortet ska det även finnas individuella mål för medarbetarna. Individuella mål finns idag för vissa yrkesroller, i Statskontorets enkät uppger dock endast något fler än hälften av handläggarna att de har individuella mål för sitt arbete.¹¹¹

I tabell 14 redovisas återkommande mått som finns i Försäkringskassans styrkort och årsredovisning. För år 2008 saknas målnivåer i styrkortet för flera av måtten. Siffror inom parentes visar omräknade värden utifrån nya beräkningssätt som Försäkringskassan infört fr.o.m. år 2007.

Tabell 14. Mål, mått och resultat för personalpolitiken åren 2004–2008.

	2004	2005	2006	2007	Mål i styrkortet för år 2007	Mål i styrkortet för år 2008
Sjukfrånvaro i procent*	6,2	5,2 (6,9)	5,0 (6,5)	5,8	6,0	5,2
Långtidsfriska i procent	66,2	66,6 (64,5)	68,4 (65,1)	67,5	-	-
Nöjd medarbetarindex*	67	63	66	67	68	-
Arbetsbelastningsindex	-	-	73	71	71	-
Ledarskapsindex	-	-	4,0	4,1	4,2	4,2
Personalomsättning***	8,0	7,2 (4,9)	9,9 (6,4)	14,5	-	-

Källa: Försäkringskassans årsredovisningar och verksamhetsplaner

*Från år 2007 beräknar Försäkringskassan sjukfrånvaro och långtidsfriska enligt Ekonomistyrningsverkets definitioner. Det innebär bl.a. att medarbetare med tidsbegränsad sjuk- eller aktivitetsersättning nu inkluderas i siffrorna.

** Gammalt NMI.

***Personalomsättningen beräknas från år 2007 enbart på tillsvidareanställda. Det innebär att statistiken inte är jämförbar med tidigare år. Försäkringskassan har beräknat äldre värden på nytt för att kunna visa jämförbara siffror för åren 2005-2006.

Av tabellen framgår att arbetsmiljön inom Försäkringskassans i stort sett har utvecklats i en positiv riktning fram till år 2007. Sjukfrånvaron har stadigt minskat sedan år 2004 och andelen långtidsfriska har ökat. Nöjd medarbetarindex har också förbättrats. Samtidigt har arbetsbelastningen ökat från år 2006 till år 2007, även om Försäkringskassan nådde målnivån för år 2007, och personalomsättningen har ökat.

¹⁰⁹ Försäkringskassans årsredovisning 2007.

¹¹⁰ Försäkringskassans strategiska utvecklingsplan, dnr 20004-2008.

¹¹¹ Individuella mål behandlas vidare i kapitel 3.

För år 2008 är målen i styrkortet att

- medarbetarnas sjukfrånvaro ska vara högst 5,2 procent,
- ledarskapsindex ska vara lägst 4,2,
- medarbetarundersökningen ska visa att lägst 58 procent av medarbetarna upplever sig kunna påverka sin arbetssituation samt
- att andelen medarbetare med individuell utvecklingsplan ska vara lägst 95 procent.¹¹²

Uppföljning av målen i styrkortet sker genom den årliga medarbetarundersökningen, mindre temperaturmätningar¹¹³ samt månatliga uppföljningar av sjukfrånvaron m.m.

Måluppfyllelse under år 2008

I januari 2008 uppgick den totala sjukfrånvaron till 5,8 procent. Sjukfrånvaron fortsatte att minska under första halvåret 2008, för att under tredje kvartalet öka något (till 5,5 procent). I den senaste resultatredovisningen som Statskontoret tagit del av (för oktober) saknas uppdaterade uppgifter om sjukfrånvaron. Försäkringskassan bedömde i september mot bakgrund av ökningen att det skulle bli svårt att nå målnivån på 5,2 procent innan årets slut.¹¹⁴ En sjukfrånvaro på 5,5 procent är dock en förbättring mot 2007 års nivå (5,8 procent), även om Försäkringskassan inte når målet om högst 5,2 procent.

Ledarskapsindex mäts endast genom den årliga medarbetarundersökningen. År 2007 uppgick index till 4,1, dvs. strax under målnivån. För år 2008 har ledarskapsindex sjunkit till 3,9.¹¹⁵

Upplevelsen av möjligheterna att påverka sin arbetssituation mäts även i de mindre temperaturmätningarna. Under andra kvartalet 2008 minskade denna andel drastiskt från 51 procent till 30 procent, för att under tredje kvartalet öka till 37 procent.¹¹⁶ Enligt medarbetarundersökningen som genomfördes i oktober anser 40 procent av Försäkringskassans medarbetare att de kan påverka sin arbetssituation, en nivå som är långt ifrån det uppsatta målet om minst 58 procent.¹¹⁷ Statskontoret kan även konstatera att det totalt skett en nedgång med drygt 10 procentenheter under året.

¹¹² Försäkringskassan, Verksamhetsplan och budget 2008.

¹¹³ Eftersom medarbetarundersökningen endast genomförs en gång per år gör Försäkringskassan under övriga delar av året s.k. temperaturmätningar. Temperaturmätningarna omfattar cirka 20 frågor och genomförs mot ett urval av medarbetare.

¹¹⁴ Försäkringskassan, Månatlig uppföljning september 2008.

¹¹⁵ Medarbetarundersökning Försäkringskassan 2008.

¹¹⁶ Försäkringskassan, Månatlig uppföljning september 2008.

¹¹⁷ Medarbetarundersökning Försäkringskassan 2008.

I september 2008 hade 43 procent av medarbetarna en individuell utvecklingsplan.¹¹⁸ I den senaste resultatuppföljningen som Statskontoret tagit del av saknas aktuella data, endast en bedömning av utvecklingen presenteras. Av denna framgår att andelen medarbetare med individuell utvecklingsplan bedöms ligga på en acceptabel nivå. Statskontoret kan dock inte göra någon värdering av denna bedömning eftersom underlag saknas.

Eftersom såväl Försäkringskassans värdegrund (enkelt, snabbt och rätt) som individuella mål följs upp bl.a. genom medarbetarsamtalen spelar dessa en central roll i Försäkringskassans personalarbete. Det är också i samband med medarbetarsamtalen som chefs/medarbetaröverenskommelse och individuell utvecklingsplan upprättas. Enligt tidigare resultatuppföljningar skulle majoriteten av medarbetarsamtalen vara avklarade den 31 oktober. Eftersom uppföljningen från oktober saknar uppgifter om utvecklingsplanerna är det f.n. oklart hur många som genomgått medarbetarsamtal. I intervjuer som Statskontoret gjort på Försäkringskassan pekas på problematiken med att följa upp värdegrundsarbetet genom medarbetarsamtal, då besluten – och därmed möjligheten att faktiskt påverka – tas på en annan nivå. De synpunkter som framförs i medarbetarsamtalen riskerar därmed, enligt intervjupersonerna, att inte tas tillvara.

En sammanhållen HR-organisation

Hösten 2006 samlades Försäkringskassans HR-verksamhet i en ny central organisation, HR-staben. Syftet var att få en sammanhållen och enhetlig hantering av HR-frågor. Den nya organisationen utgår från en modell med tre funktioner. Dessa tre funktioner är Strategisk HR, HR Direkt och Verksamhetsnära HR.

Viss verksamhet inom HR fanns kvar inom länsorganisationerna fram till år 2008. I samband med omorganisationen av styrning och ledning utvidgades dock HR-stabens uppgifter. Förändringen innebar bl.a. att Verksamhetsnära HR – som tidigare enbart rörde huvudkontorets verksamhet – nu omfattar hela Försäkringskassan.

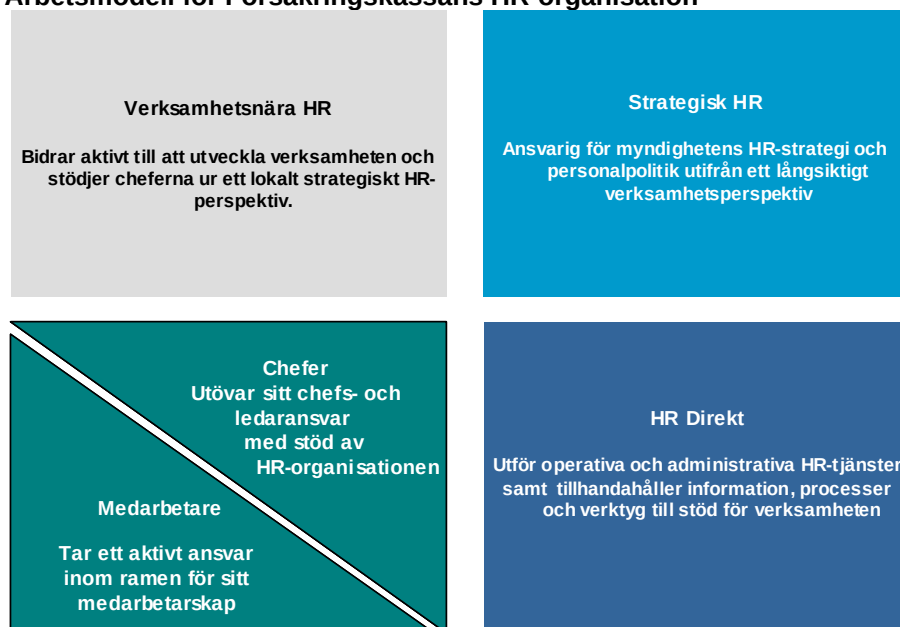
Strategisk HR ansvarar för Försäkringskassans HR-strategi och personalpolitik utifrån ett långsiktigt perspektiv. Det innebär bl.a. uppföljning, styrning och ledning av de olika funktionerna inom HR. I intervjuerna på huvudkontoret lyfts fram att HR under förändringsarbetet haft en viktig roll genom arbetet med att ta fram gemensamma policys, riktlinjer, avtal och överenskommelser. Tanken är att Strategisk HR i större utsträckning ska arbeta med den mer långsiktiga planeringen av personalpolitiken framöver.

HR Direkt ansvarar för det operativa arbetet. Det innebär att besvara frågor, utföra uppdrag som beställs av verksamheten, planera aktiviteter och ut-

¹¹⁸ Försäkringskassan, Månatlig uppföljning september 2008.

veckla nya styrdokument på initiativ från Strategisk HR. I HR Direkt ingår också en helpdesk som ska vara kontaktvägen in till HR för såväl medarbetare som chefer.¹¹⁹ HR-organisationens arbetsmodell illustreras i figuren nedan.

Arbetsmodell för Försäkringskassans HR-organisation



Verksamhetsnära HR är HR-organisationens representanter i verksamheten, främst genom HR Verksamhetspartners som ska ge stöd till enhetschefer och områdeschefer i personalfrågor. Av Statskontorets intervjuer framgår att Verksamhetsnära HR har haft svårt att komma igång med arbetet och hitta sin uppgift och roll i verksamheten. Det bekräftas också av en utvärdering av HR-organisationen som genomfördes av KPMG på uppdrag av Försäkringskassan hösten 2008.¹²⁰

Avståndet mellan HR-organisationen och linjeverksamheten är ett problem

HR-staben har alltså ansvar för styrning och uppföljning av personalpolitiken, men ska samtidigt ha en stödjande roll i HR-frågor. Personalansvaret ligger på respektive chef. I Statskontorets intervjuer framkommer att många chefer inte upplever HR som ett stöd och att många tycker det är oklart hur samarbetet ska fungera. Denna bild bekräftas också av företrädare för HR som lyfter fram kommunikationen med och stödet till linjecheferna som ett viktigt förbättringsområde.

¹¹⁹ HR Helpdesk ingår dock även i Gemensam service, vilket betyder att chefen för HR Direkt inte är chef för helpdesk. HR helpdesk är också fysiskt placerad tillsammans med Gemensam service i Östersund.

¹²⁰ KPMG, Utvärdering av HR-organisationen, 2008.

Enligt flera som Statskontoret intervjuat har HR relativt lite inflytande över verksamheten, samtidigt menar en del att HR i vissa fall fått större inflytande än planerat. Det gäller t.ex. vid rekryteringar där HR ska vara rådgivande men där deras utlåtanden – enligt flera intervjupersoner – ofta betraktas som formella beslut. Denna otydlighet i HR-organisationens ansvar och roller pekas också ut som ett grundläggande utvecklingsområde i KPMG:s utvärdering. I rapporten konstateras att HR har både en stödjande och en styrande roll men att HR-medarbetarnas uppfattning av sina och verksamhetens roller och mandat inte helt stämmer överens med organisationsmodellen.

Lösningen att lyfta ut HR-frågorna från linjen har kritiserats bl.a. av de fackliga organisationerna som menar att personalfrågorna borde vara en integrerad del av verksamheten. Det huvudsakliga problem som de fackliga företrädarna pekar på i Statskontorets intervjuer är att HR-staben anses vara för svag gentemot linjeorganisationen. Enligt de fackliga organisationerna har HR-staben inte lyckats med att föra ut HR-frågorna i verksamheten. Många av de chefer som Statskontoret intervjuat beskriver också att det finns ett glapp mellan HR och kärnverksamheten. Även utvärderingen av HR-organisationen pekar på att strategier för personalpolitiken bör vara kopplade till de behov som finns i verksamheten och att det finns en risk att vagt formulerade policys etc. ökar avståndet till linjeorganisationen.

De fördelar med en samlad HR-organisation som dock också lyfts fram i intervjuerna är att det innebär en kvalitetssäkring av HR-frågorna och att de behandlas enhetligt inom myndigheten. Enligt intervjupersoner vid HR är genomförandet av personalpolitiken den stora utmaningen framåt. Dessutom saknas idag systematisk uppföljning av personalpolitiken. En åtgärd är att implementeringen av nya styrdokument i högre grad ska bygga på dialog och workshops, istället för som tidigare föras ut i första hand genom intranät och e-post.

I delrapport 2 konstaterade Statskontoret att omorganisationen av HR-arbete inneburit en ambitiös satsning, men pekade samtidigt på risken att de dåvarande länsorganisationerna skulle behålla eller bygga upp parallella personalfunktioner om de inte fick det stöd av HR som utlovats. En sådan utveckling skulle motverka målet om en sammanhållen personalpolitik. Resultaten från årets intervjuer visar att denna farhåga inte var obefogad. Ett flertal av de linjechefer som Statskontoret intervjuat menar att HR inte levererat det verksamheten förväntat sig. Risken att avståndet mellan HR och linjeorganisationen leder till att cheferna i verksamheten finner egna lösningar på HR-frågor noteras också i KPMG:s utvärdering.

Styrning av personalpolitiken i omställningsarbetet

Generella mål för Försäkringskassans omställningsarbete är att verksamhetens behov tillgodoses, att berörda arbetare får nytt arbete inom eller utom Försäkringskassan samt att hanteringen upplevs som god personalpolitik.¹²¹

Bemanningen av den nya organisationen genomfördes i fyra steg: i första hand omplacering utifrån anmält intresse, i andra hand omplacering utifrån anmält intresse och efter en rimlig kompetensutvecklingsinsats, i tredje hand vanlig intern rekrytering och i ett sista fjärde steg externrekrytering.¹²²

Under omställningsperioden inrättades Nationella försäkringspooler (NFP) på åtta orter där det fanns ett större antal medarbetare som inte fått någon placering i den nya organisationen. Syftet med NFP är dels att ta tillvara kompetensen hos övertaglig personal, dels att avlasta NFC under en övergångsperiod. Tanken med NFP är också att personalen vartefter ska omplaceras till den ordinarie verksamheten. Viss kritik har förts fram mot NFP, från både medarbetare och fackliga organisationer. Kritiken gäller bl.a. att medarbetarna vid NFP lever i ständig osäkerhet om sin arbetssituation eftersom de saknar fast placering i organisationen. En annan kritik är att NFP inte har utnyttjats på det sätt som var sagt utan att rekryteringar till ordinarie verksamhet har skett externt trots att det funnits kompetent personal i poolerna. Huruvida NFP kommer att avvecklas i enlighet med inriktningsbeslutet (den 31 december 2009) är enligt flera av de som Statskontoret intervjuat vid huvudkontoret inte klart.

Statskontoret har i tidigare delrapporter påpekat att förändringarna inom Försäkringskassans huvudkontor har varit omfattande och pågått sedan sammanslagningen till en myndighet år 2005. Under våren 2008 ställde huvudkontoret om till den nya organisationen för styrning och ledning som infördes i februari. Ett av målen med förändringen var att huvudkontorets personalkostnader skulle minska med 50 miljoner kronor. Det innebär att huvudkontorets bemanning skulle minskas med cirka 100 årsarbetare.¹²³

Omställningen påbörjades redan under hösten 2007 då förslag till utformning, dimensionering och bemanning av den nya organisationen presenterades. Tillsättning av tjänster beräknades ske ungefär samtidigt som slutgiltigt beslut om ny organisation.¹²⁴

Vid Statskontorets intervjuer har det framkommit att omställningsarbetet vid huvudkontoret inneburit särskilda påfrestningar för medarbetarna. I vissa

¹²¹ Försäkringskassans riktlinjer för personalomställning, dnr 055968-2007.

¹²² Försäkringskassans förändringsarbete, Omställning och Resurspool, KM-projektet, dnr 33347_071119 bilaga 2.

¹²³ Försäkringskassan, Ny organisation för styrning och ledning inom Försäkringskassan, dnr 53515/2007.

¹²⁴ Tidplan för ny organisation för styrning och ledning, 2007.

fall användes inte s.k. rak övergång, utan medarbetarna fick söka tjänster som ännu inte var färdigformulerade eftersom den nya organisationen inte beslutades förrän efter ansökningstiden gått ut. Enligt intervjupersonerna uppstod därmed stor förvirring kring vilka tjänster som kunde sökas och hur tillsättningen av tjänsterna skulle gå till. Denna omställningsprocess följs nu efter mindre än ett år av nya förändringar vad gäller ledningsstruktur och inrättandet av en ny avdelning för verksamhetsutveckling.¹²⁵

En generell synpunkt på omställningsarbetet som även gäller för styrningen av personalpolitiken är att arbetet, enligt många intervjupersoner, har präglats av många olika besked från ledningshåll. Motstridiga direktiv har kommit från olika delar av huvudkontoret. Information har inte saknats generellt men besked om vad som ska hända med enskilda medarbetare har kommit sent, enligt flera chefer som Statskontoret intervjuat. Det har också förekommit flera fall där chefer gett besked till medarbetare i samband med rekrytering för att senare tvingats ta tillbaka dessa besked efter nya bud från HR-staben. Detta bekräftas av chefer vid huvudkontoret som menar att orsaken är att styrningen från förnyelseprogrammet varit väldigt detaljerad, vad gäller såväl bemanning som utbildning och kompetensutveckling, och att denna styrning inte utgått från behoven i verksamheten.

Förändringsarbetet avslutades formellt den 6 november då det sista nationella försäkringscentret invigdes. Omställningen fortsätter emellertid under år 2009 och 2010 i och med etableringen av Inspektionen för socialförsäkringen och inrättandet av den nya pensionsmyndigheten som kommer att beröra cirka 1000 av Försäkringskassans medarbetare. Vad gäller Försäkringskassans egen organisation kommer det reviderade kontorskonceptet att innebära stora konsekvenser för personalen inom lokalkontoren. Innebörden av förslaget är ytterligare personalomställningar och att yrkesrollen generalist upphör. Enligt Försäkringskassan påverkar förslaget 435 årsarbetskrafter i dagsläget.¹²⁶

6.2 God arbetsmiljö en förutsättning för goda resultat

Det finns en mängd litteratur inom området organisationsförändring som behandlar hur en förändring ska genomföras för att den ska bli framgångsrik. Återkommande faktorer som lyfts fram är information, delaktighet och kommunikation. Organisationsreformer måste vara efterfrågade och förankrade i den egna organisationen. Det är svårt att få stöd för förändringar som levereras som skraddarsydda och detaljerade lösningar. Däremot är det lättare att få acceptans för förändringar som tillåter olika handlingssätt och

¹²⁵ Arbetsordning för Försäkringskassan, 2008.

¹²⁶ Försäkringskassans förnyelsearbete, Reviderat kontorskoncept 2008, 2008.

som inte direkt styr den administrativa praktiken.¹²⁷ Hur arbetsmiljön påverkas av förändringsarbetet kan vara avgörande för hur medarbetarna uppfattar förändringen. Anställda gör inte motstånd mot förändring i sig, utan mot statusförlust, ekonomisk förlust eller förlust av goda arbetsvillkor.¹²⁸ Studier inom Försäkringskassan visar att källan till missnöje under lång tid varit bristen på kontroll och inflytande, dvs. att man upplever sig ha få möjligheter att påverka det som sker och att man inte tillfrågas när viktiga beslut fattas.¹²⁹

I Försäkringskassans kompetensförsörjningsstrategi slås fast att hur arbetsmiljön är utformad och upplevs av medarbetarna har en stark koppling till verksamhetens resultat. Eftersom Försäkringskassan hanterar följderna av människors frånvaro från arbetet ska myndigheten dessutom vara ett föredöme som arbetsgivare.¹³⁰ Försäkringskassan har formulerat tre medarbetarlöften, vars innebörd fastställs årligen.

- Alla medarbetare har rätt till en hälsofrämjande arbetsmiljö. *Under 2008 ska alla medarbetare i sina arbetsgrupper ges möjlighet att bidra i arbetet med att skapa en attraktiv och utvecklande arbetsplats.*
- Alla medarbetare ska kunna trivas på sin arbetsplats. *Under 2008 ska Försäkringskassan sträva rimlig arbetsbelastning med utrymme för dialog med arbetskamrater och chef.*
- Alla medarbetare ska ha rätt förutsättningar att kunna uppfylla Försäkringskassans kundlöften. *Under 2008 ska alla ha ett tydligt uppdrag i form av en medarbetar/chefsöverenskommelse och en individuell utvecklingsplan.*¹³¹

Mot bakgrund av ovanstående har Statskontoret tittat närmare på hur medarbetarnas arbetsmiljö påverkats av förändringsarbetet och Försäkringskassans nya organisation.

Möjligheterna att vara delaktig är begränsade

Bristen på delaktighet i förändringsarbetet lyftes fram som ett utvecklingsområde i bl.a. Statskontorets tredje delrapport. Medarbetarna beskrev den process som ledde fram till den nya verksamhetsstrategin som sluten och utan insyn. Det var endast ett fåtal som hade insyn i förberedelsearbetet och de anställda informerades om förändringen vid ett och samma tillfälle. Den bild som gavs i delrapporten, att utrymmet för att vara med och påverka upplevdes som minimalt och en hög grad av detaljstyrning från förnyelse-

¹²⁷ Christensen et al (2005). För liknande resonemang se t.ex. Abramson och Lawrence (2001); Rossotti 2005; Young 2001.

¹²⁸ Dent och Goldberg (1999).

¹²⁹ Petersson et al, (2006).

¹³⁰ Försäkringskassan, Kompetensförsörjningsstrategi för Försäkringskassan, 2007.

¹³¹ Försäkringskassan, Beslut om medarbetarlöften, dnr 53862/2007.

programmet, bekräftas även i de intervjuer som Statskontoret genomfört under hösten och sommaren 2008. En tydlig skillnad mellan dessa och vårens intervjuer är dock attityden till själva omorganisationen. I våras var majoriteten av intervjupersonerna kritiska till genomförandet men positiva till den nya organisationen som sådan. I sommarens och höstens intervjuer framkommer även mycket synpunkter på själva organisationen. Som framgår av kapitel 5 är medarbetarnas tilltro till den nya organisationen i vissa avseenden låg.

I sammanhanget kan det vara viktigt att påpeka att delaktighet inte behöver vara synonymt med att bestämma, utan innebär tillgång till information, att kunna göra sin röst hörd och möjlighet att lämna synpunkter och att dessa beaktas av cheferna. Det handlar således om förutsättningar för personalen att ta del i planeringen av arbetet och kunna påverka arbetsprocesser. I medarbetarundersökningen avser området delaktighet inte enbart förändringsarbetet utan verksamheten generellt. De frågor som ställs i undersökningen rör till exempel möjligheterna att påverka beslut som rör det egna arbetet, utvecklingsmöjligheter och om att egna förslag och idéer tas tillvara. Som tidigare konstaterats befinner sig Försäkringskassan långt från målet att minst 58 procent av medarbetarna ska uppleva att de har möjligheter att påverka sin egen arbetssituation (se avsnitt 6.1). Endast 40 procent anser att de har den möjligheten.¹³² I Statskontorets enkät 2008 uppger också mindre än hälften av handläggarna att de har haft möjlighet att påverka vilken yrkesroll de fått i den nya organisationen.¹³³

Mycket information men brist på kommunikation och dialog

I förnyelseprogrammets första övergripande riskanalys identifierades tre huvudområden för riskerna. Ett huvudområde var motivation hos chefer och medarbetare. Sannolikheten för risken för bristande motivation hos chefer medarbetare bedömdes som relativt hög och konsekvenserna om det skulle inträffa bedömdes som allvarliga. Åtgärdsförslag för att minimera risken innefattade olika typer av informations- och kommunikationsinsatser.¹³⁴

Statskontorets intervjuer ger en samstämmig bild av det dock inte har varit bristen på information som varit problemet under förändringsarbetet. Det har snarare varit ett överflöd av information från förnyelseprogrammet och olika delar av huvudkontoret, som medarbetarna har haft svårt att ta till sig. Dialogpaketen, som varit den prioriterade informationskanalen, beskrivs av många intervjupersoner som envägskommunikation utan utrymme för diskussion. Eftersom enhetscheferna saknat information utöver det som stått i dialogpaketen har det inte funnits möjlighet för medarbetarna att ställa frågor. Det har även varit svårt för cheferna att motivera förändringarna

¹³² Medarbetarundersökning Försäkringskassan 2008.

¹³³ Resultaten från enkäten återfinns i bilaga 2.

¹³⁴ Försäkringskassan, Uppföljning och riskhantering av Försäkringskassans förnyelsearbete, 2007.

eftersom de inte känt till bakgrunden till besluten. En annan vanlig kritik är att man upplever att det inte finns några enkla vägar att lämna synpunkter och att synpunkter som förts fram sällan tagits tillvara. Förnyelseprogrammet beskrivs som oåtkomligt. Av medarbetarundersökningen år 2008 framgår att hur information kommuniceras från ledningshåll är ett viktigt förbättringsområde. Endast 25 procent av medarbetarna anser att informationen från Försäkringskassans ledning är tillräckligt bra.

Att information om förändringsarbetet i varje fall delvis nått fram till medarbetarna framgår emellertid av Statskontorets enkät, där majoriteten av handläggarna och närmast samtliga enhetschefer uppger att de känner till målen för förändringsarbetet. För enhetscheferna är det en klar ökning från år 2005 då 85 procent uppgav att de kände till målen. Målen upplevs också som tydligare år 2008. Även där är ökningen störst för enhetscheferna. För dessa har det också blivit tydligare hur man ska nå målen för förändringsarbetet. En generell iakttagelse från enkäten är att det finns en tydlig skillnad i hur handläggare och chefer svarar, där enhetscheferna är betydligt mer positiva än handläggarna.

När det gäller förankringen av förändringsarbetet är dock både handläggare och enhetschefer mer negativa. Endast en femtedel av handläggarna och mindre än hälften av enhetscheferna instämmer i att förändringsarbetet är väl förankrat bland Försäkringskassans personal, se tabell 15.

Tabell 15. Ta ställning till: Förändringsarbetet är väl förankrat bland Försäkringskassans personal.

	Andel handläggare (procent)	Andel enhetschefer (procent)
Vet ej	4,3	0,3
1 Instämmer inte alls	17,0	6,7
2	28,4	17,0
3	30,2	33,7
4	14,9	32,5
5 Instämmer helt	5,2	9,7
Total	100,00	100,00
	N=1186	N=329

Källa: Statskontorets enkät 2008

Andelen handläggare som instämmer i påståendet att någon i ledande befattning motiverar de förändringar som görs är densamma (37 procent) år 2008 som år 2005. Bland enhetscheferna har det skett en marginell ökning av dem som instämmer i påståendet. För att vara delaktig är en viktig faktor att man haft möjlighet att lämna synpunkter på förändringsarbetet, andelen respondenter som anser att de har möjligheter att föra fram sina synpunkter till någon i ledande befattning har minskat sedan år 2005 (gäller både handläggare och enhetschefer).

Sammantaget känner medarbetarna i högre grad till mål m.m. för förändringsarbetet men förändringsarbetet anses ändå inte vara särskilt väl förankrat bland medarbetarna.

Samverkan fungerar bra på högsta nivå men inte på lägre nivåer

En faktor som kan ha betydelse för medarbetarnas möjligheter att påverka är samarbetet mellan arbetsgivare och fackliga organisationer. Inom Försäkringskassan är samverkan mellan arbetsgivaren och fackliga organisationer organiserad på flera plan. Centralt sker samverkan i flera konstellationer, bl.a. genom central samverkan med ledningsgruppen, samverkan med HR-staben och med de olika kundkanalerna, dvs. NFC, LFC/LK, KC/SB.

Enligt de fackliga organisationerna¹³⁵ fungerar samverkan bäst på den högsta nivån, i den informella samverkan med generaldirektören och i den centrala samverkan. Från den högsta ledningen finns också en klart uttalad ambition att samverka med de fackliga organisationerna i alla viktiga frågor. Även samverkan med HR fungerar väl. Där förs också dialog kring hur samverkan ska fungera och de fackliga organisationerna har även många möten med HR i särskilda frågor vid sidan av samverkan. Samverkan med kundkanalerna fungerar inte lika väl, enligt de fackliga representanterna. Denna bild bekräftas i stort av intervjuer på huvudkontoret. Där framhålls dock att samverkansavtalet är nytt och att myndigheten befinner sig i en lärandeprocess vad gäller samverkan. De centrala företrädarna för de fackliga organisationerna har svårt att ge en samlad bild av hur samverkan ser ut på lokal nivå, men bedömer att det finns stora variationer i hur bra samarbetet fungerar ute i verksamheten.

Vad gäller själva förändringsarbetet upplever de fackliga organisationerna att de varit helt utestängda från de diskussioner som fördes inför beslutet om den nya organisationen. Detta stämmer överens med hur medarbetare och chefer uppfattade situationen, som framgår av Statskontorets delrapport i mars 2008. De fackliga representanterna menar att beslutet om en ny organisation i praktiken redan var fattat då de fick ta del av förslaget i september 2006. Mot det slutgiltiga beslutet om organisation som fattades av Försäkringskassans styrelse i januari 2007, reserverade sig ST och SEKO med hänvisning till att man ansåg att konsekvenserna av förslaget inte var tillräckligt belysta. Synpunkterna gällde dock inte den nya organisationen som sådan.¹³⁶

Samarbetet med arbetsgivaren uppges ha fungerat betydligt bättre i genomförandefasen, då samverkan skett inom ramen för förnyelseprogrammet.

¹³⁵ Statskontoret har intervjuat företrädare för ST och Saco-S, de två förbund som organiserar större delen av Försäkringskassans anställda.

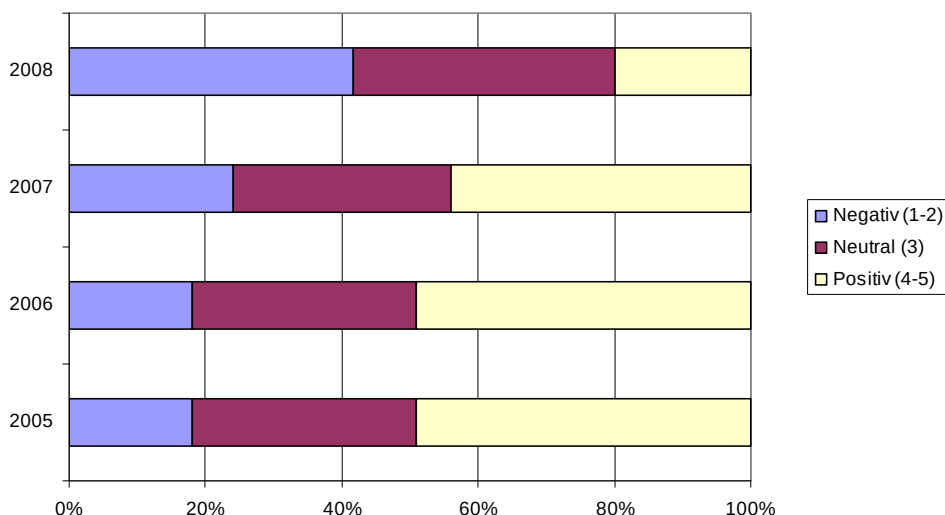
¹³⁶ ST inom Försäkringskassan, Protokollsanteckning i samband med förhandling om verksamhetsstruktur "Försäkringskassan 2.0", 2007.

Samverkan har fungerat väl, även om de fackliga organisationerna påpekar att alla frågor inte lyfts till samverkan.

Förtroendet för ledningen har minskat kraftigt under året

Medarbetarnas bristande delaktighet kan få till följd att förtroendet för ledningen minskar. Resultatet från medarbetarundersökningen 2008 visar att förtroendet för Försäkringskassans högsta ledning har minskat kraftigt från föregående år, se diagram 7. Endast 20 procent av medarbetarna har förtroende för ledningen. Även mellan år 2006 och 2007 minskade förtroendet för ledningen. Att notera är att den största minskningen i förtroende under år 2008 skett hos cheferna. Andelen chefer som har förtroende för Försäkringskassans ledning har minskat från 70 till 46 procent under det senaste året. Att ledningen ”tappat cheferna” lyfts i analysen av resultatet fram som extra problematiskt då cheferna är nyckelpersoner i verksamheten.¹³⁷

Diagram 7. Förtroende för Försäkringskassans ledning 2005–2008.¹³⁸



Källa: Försäkringskassans medarbetarundersökningar

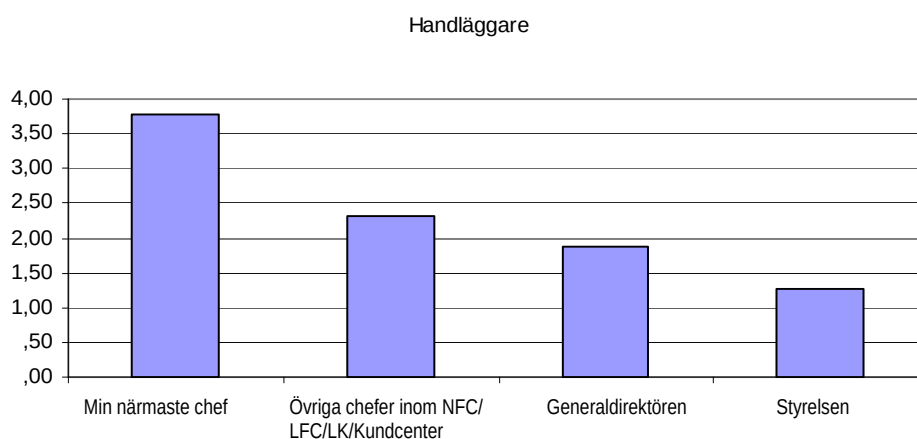
Förtroendet för närmaste chef är enligt medarbetarundersökningen betydligt högre än för ledningen, men trenden där är också vikande. Statskontorets enkät visar att handläggarnas förtroende för personer i ledande ställning minskar i takt med att man kommer högre upp i Försäkringskassans organisation, se diagram 8. Samma tendens – men inte lika tydligt – kan skönjas hos enhetscheferna. Många handläggare uppger alternativet ”vet ej” för högre ledningsnivåer vilket gör att resultaten dock bör tolkas med viss försiktighet.

¹³⁷ Medarbetarundersökning Försäkringskassan 2008.

¹³⁸ I 2008 års medarbetarundersökning definieras Försäkringskassans ledning som ”generaldirektör, försäkringsdirektörer, IT direktörer, stabschefer m.fl.”

Det stora bortfallet av respondenter skulle kunna tolkas som ett tecken på det ökade avståndet gentemot ledningen. Att många upplever ett stort avstånd mellan ledning och verksamhet framkommer tydligt i Statskontorets intervjuer. En vanlig uppfattning som förts fram i samband med intervjuerna är också att man som handläggare inte har tid eller ork att bry sig om det som händer utanför den egna enheten.

Diagram 8. Har du förtroende för [olika ledningsnivåer]?

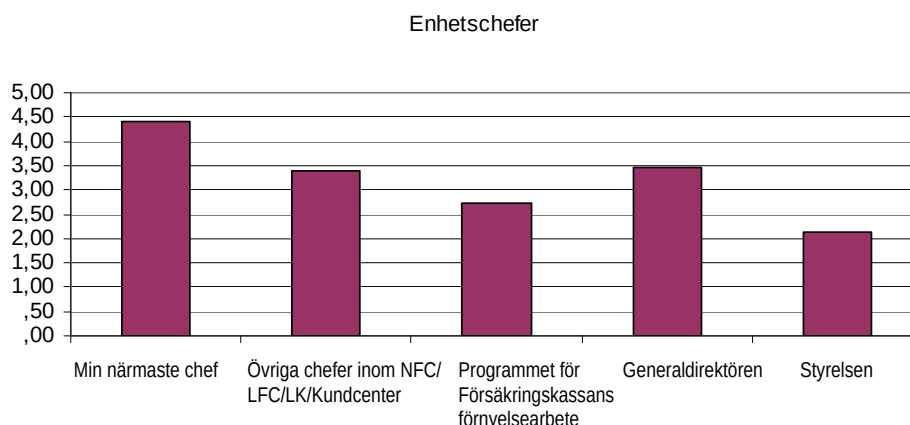


Källa: Statskontorets enkät 2008

Anm.: Diagrammet visar medelvärden för de olika frågorna. Svarsalternativen graderades 1–5 där 1=instämmer inte alls och 5=instämmer helt. Det fanns även alternativet "vet ej".

Av intervjuerna framkommer att många av Försäkringskassans medarbetare, både handläggare och chefer, ser förnyelseprogrammet som en ganska abstrakt funktion. Detta avspeglas även i enkäten där enhetscheferna visar lägre förtroende för förnyelseprogrammet i förhållande till andra ledningsnivåer, vilket framgår av diagram 9. Endast förtroendet för styrelsen är lägre.

Diagram 9. Har du förtroende för [olika ledningsnivåer]?



Källa: Statskontorets enkät 2008

Anm.: Diagrammet visar medelvärden för de olika frågorna. Svarsalternativen graderades 1–5 där 1=instämmer inte alls och 5=instämmer helt. Det fanns även alternativet "vet ej".

Högre arbetsbelastning

Ett av målen med den nya organisationen var att den skulle innebära högre flexibilitet för att bättre kunna hantera arbetstoppar. I en konsekvensanalys inför förändringsarbetet bedömde Försäkringskassan att den nya organisationen skulle komma att medföra förbättringar i arbetsmiljön genom att processer och krav på medarbetarna blir tydligare. Arbetsbelastningen bedömdes kunna fördelas jämnare över organisationen genom en gemensam inkorg för NFC och Kundcenter, och eftersom möjligheten att ringa direkt till handläggare på NFC upphör, skulle störningsmoment i form av oplanerade telefonsamtal upphöra. Vidare skulle dock omställningen också medföra påfrestningar för personalen, ökad restid för vissa medarbetare samt nya uppgifter m.m. som kan uppfattas såväl negativt som positivt.¹³⁹

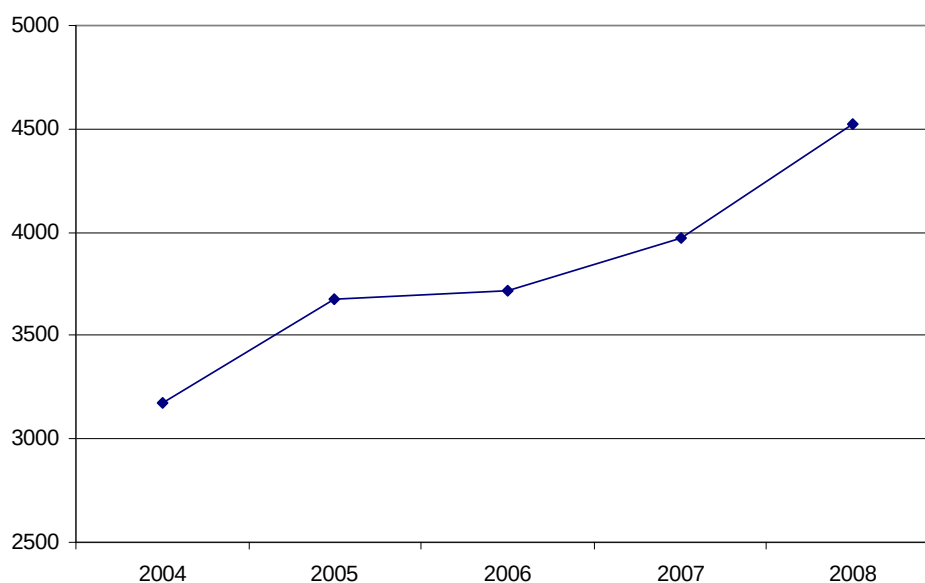
Ökad tidspress

Statskontorets intervjuer bekräftar att handläggare på NFC upplever det som positivt att slippa direktsamtal och att det finns olika uppfattningar kring nya yrkesroller och uppgifter, beroende på vad man arbetar med nu och vad man arbetat med innan omorganisationen. Den ökade restiden i tjänsten har också inneburit ett arbetsmiljöproblem i glesbygden. Möjligheten att fördela ärenden över hela landet har dock, enligt de handläggare Statskontoret intervjuat, inneburit en betydigt högre arbetsbelastning än tidigare. Handläggarna uttrycker en frustration över att det inte förfaller ha någon betydelse hur mycket man producerar eftersom ärendemängden inte minskar – när man klarat av sina egna ärenden måste man ta tag i någon annans. Det saknas därmed utrymme för återhämtning. Det framgår också av intervjuerna att Försäkringskassans personal arbetat mycket övertid under det senaste året för att hinna med ärendehandläggningen.

¹³⁹ Försäkringskassans förnyelsearbete, Ver.PA5, 2007.

I Statskontorets enkät svarar knappt hälften av respondenterna, både handläggare och enhetschefer, att de har svårt att hinna med sina arbetsuppgifter. Majoriteten av handläggarna i enkäten anser att de inte har möjligheter att genomföra sitt arbete med tillräckligt hög kvalitet och att den främsta orsaken är tidsbrist. Resultaten från medarbetarundersökningarna visar också att arbetsbelastningen, i form av tidspress, har ökat stadigt sedan år 2005. Mellan år 2006 och år 2008 ökade andelen medarbetare som upplever stark tidspress med 34 procentenheter. Av diagram 10 framgår att antalet ärenden per årsarbetskraft ökat stadigt från år 2004.¹⁴⁰

Diagram 10. Utvecklingen av antalet ärenden per årsarbetskraft i Försäkringskassan, åren 2004–2008.¹⁴¹



Källa: Statskontorets beräkningar utifrån Försäkringskassans statistik

Flexiblare bemanning och studentpooler lösningen?

Försäkringskassan ser arbetsmiljö och personalplanering som några av de största utmaningarna inför år 2009. Problematiken beskrivs i en skrivelse från ledningsstaben.¹⁴² Eftersom efterfrågan på Försäkringskassans tjänster präglas av stora säsongsvariationer är myndighetens bemanning högre än den behöver vara under perioder med lägre efterfrågan, samtidigt som man har otillräckligt med personal under intensiva perioder. Ökade handlägg-

¹⁴⁰ Uppgifterna inkluderar all personal, inte bara handläggare. Det är dock inte troligt att utvecklingen skiljer sig om man bara beaktar handläggare.

¹⁴¹ Antal ärenden avser antalet ärenden på ett år enligt produktivitetsberäkningen (se kapitel 3). År 2008 är siffrorna osäkra och troligtvis en underskattning eftersom helårsuppgifter saknas. Antal årsarbetare har beräknats genom anställningsgrad minus tjänsteledighet omräknat till heltider. Uppgifter för år 2004 inkluderar även tjänstelediga vilket ger en liten överskattning. Uppgifter för år 2008 består av uppgifter hämtade från den månatliga redovisningen för september.

¹⁴² Försäkringskassan, Försäkringskassans största utmaningar under 2009, 2008.

ningstider i de intensiva perioderna leder till stress och sämre arbetsmiljö. För att undvika att hamna i en spiral där medarbetarnas arbetstillfredsställelse minskar och sjukfrånvaron ökar menar ledningsstaben därför att Försäkringskassan måste bli bättre på att planera bemanningen och ge medarbetarna bättre förutsättningar att känna yrkesstolthet och utföra sitt arbete på ett bra sätt. Genom att bredda kompetensen, göra arbetstiden mer flexibel samt utveckla produktionsplaneringen tror man att Försäkringskassan bättre ska kunna anpassa bemanningen – främst på NFC – till säsongsvariationerna. Ledningsstaben skriver vidare att myndigheten bör se över grundbemanningen och överväga att använda bemanningsföretag eller studenter i högre utsträckning under arbetstoppar.

Enligt uppgifter från huvudkontoret har försöksverksamhet med student-pooler startats på några orter. Tanken är att grundbemanningen ska minska till 85 procent av det totala behovet och att personal från studentpoolerna går in under perioder med högre arbetsbelastning. Ett problem som återstår att lösa är hur man ska kunna säkra att personalen från studentpoolerna har den kompetens som behövs, enligt intervjupersoner på huvudkontoret. Från de fackliga organisationerna har det även lyfts frågetecken från kring frågan om att ta in personal utifrån för uppgifter som innebär myndighetsutövning. Enligt ett utlåtande från JO omfattas dock uppdragstagare som är fysiska personer och som deltar i en myndighets arbete av samma regler som anställda inom myndigheten. Samma sak gäller för personer som på annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet.¹⁴³ Här torde JO bl.a. syfta på personer från bemanningsföretag.

Försäkringskassan har tillsatt en arbetsgrupp för ökad flexibilitet i resursutnyttjande och bemanning. Gruppens arbete är högprioriterat och förslag ska levereras löpande under slutet av år 2008 och första kvartalet år 2009. Syftet med arbetsgruppen är att utveckla en ökad flexibilitet och nya former för att bemanna organisationen, både på kort och på lång sikt.¹⁴⁴

Åtgärder som diskuteras inom arbetsgruppen är t.ex. insatser för att bredda kompetensen hos den befintliga personalen så att de ska kunna handlägga flera ärendeslag och därmed bli mer flexibla i sin yrkesutövning.

¹⁴³ Enligt ett JO-utlåtande (JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 250) är det möjligt att anlita uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till myndigheten på ett sådant sätt att de kan anses delta i dess verksamhet. En sådan uppdragstagare förutsätts stå under myndighetens arbetsledning och utföra arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd. Det samma gäller för andra som på liknande grund deltar i myndighetens verksamhet. För dessa personer gäller i princip samma regler som för dem som är anställda, exempelvis regler i sekretesslagen, förvaltningslagen, bestämmelserna i brottsbalken om tjänstefelsansvar och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar (JO Dnr 2598-2000 och 2617-2000).

¹⁴⁴ Försäkringskassan, (VBU) projekt Ökad flexibilitet i resursutnyttjande och bemanning, Version PA1.0, 2008.

En annan åtgärd med fokus på arbetsmiljön är införandet av en ny arbetsmiljöorganisation under hösten 2008.

Pressad situation för enhetscheferna

Försäkringskassan har framhållit att enhetscheferna är nyckelpersoner i förändringsarbetet. De förväntas förmedla och förankra förändringsarbetet bland sin personal. Forskning har visat på att mellanchefer kan ha en viktig roll i förändringsarbete.¹⁴⁵ De är de som antas översätta visioner och omsätta dem i praktisk handling, kommunicera budskap, förhandla med olika grupper, inför nya arbetssätt och så vidare.¹⁴⁶ Det krävs dock vissa förutsättningar för att de ska få en sådan roll, nämligen att de har autonomi, stöd och legitimitet. En viktig förutsättning för att de ska få en mer strategisk roll är ett aktivt stöd från den högsta ledningen.¹⁴⁷

I Statskontorets intervjuer framkommer att enhetscheferna är väl medvetna om den roll de förväntas ha men vad detta egentligen innebär i praktiken är mer oklart. Få av de enhetschefer Statskontoret träffat upplever att de fått det stöd de behöver för att genomföra förändringarna, de flesta är dock enligt enkäten nöjda med det stöd de får från närmaste chef. Däremot anser ungefär hälften att de inte får tillräckligt med tid för kompetensutveckling. I intervjuerna ger många enhetschefer också uttryck för en viss frustration över att de inte har utrymme att själva lösa uppkomna problem, som en följd av detaljstyrningen från förnyelseprogrammet.

I samband med att administrativa funktioner centraliserades fördes fler administrativa uppgifter över på enhetscheferna. Av intervjuerna framgår att detta inneburit en större arbetsbörda för cheferna. I Statskontorets enkät 2008 svarar 75 procent av enhetscheferna att administrativa uppgifter utgör en för stor del av deras arbete. Drygt 40 procent uppger att de har svårt att hinna med sina arbetsuppgifter. Majoriteten tycker dock att det möjligt att nå de mål som gäller deras arbete. Bland dem som inte tycker att det är helt och hållet möjligt att nå målen uppger de flesta att det beror på att de är beroende av samverkande aktörer för att nå målen, tidsbrist eller att målsättningarna är för höga.

Sammantaget har förändringsarbetet inneburit extra press på enhetscheferna. Chefernas situation har uppmärksammats på huvudkontoret där man under år 2008 bland annat initierat ett projekt för att ta reda på vilket administrativt stöd som enhetscheferna saknar (Projekt Chefsstöd). En chefsutbildning, som i första hand ska erbjudas nya chefer, har också initierats under hösten.

¹⁴⁵ Se t.ex. Drakenberg 1997.

¹⁴⁶ Mantere, 2007; Balogun och Johnson 2005; Briggs, 2005

¹⁴⁷ Meyer, 2006.

En utvecklande arbetsplats?

För att behålla medarbetare med rätt kompetens ska Försäkringskassan vara en attraktiv och utvecklande arbetsplats, vilket också är det övergripande målet för Försäkringskassans personalpolitik. Två faktorer som lyfts fram i arbetet för att uppnå detta mål är den gemensamma värdegrunden och de nya yrkesrollerna. Som en del i den nya verksamhetsstrukturen för Försäkringskassan ingår knappt hundra nya yrkesroller som ska omfatta samtliga medarbetare inom NFC, LFC/LK och Kundcenter. Till yrkesrollerna knyts sådant som tydliga karriärvägar, flexibla arbetsvillkor och tydlig lönebildning.¹⁴⁸

Ökad specialisering i den nya organisationen

Försäkringskassans nya organisation bygger i hög grad på uppdelningen mellan generalister och specialister. Specialister återfinns på LFC och NFC medan generalister finns inom lokalkontor och Kundcenter. Samtidigt ska de som arbetar inom t.ex. Kundcenter vara specialiserade i viss mån inom vissa typer av ärendeslag och de personliga handläggarna på LFC ska kunna ge information och svara på enklare frågor som rör andra ärendeslag än de egna.

Försäkringskassan konstaterar i en skrivelse att det finns tecken på att arbetstillfredsställelsen minskar som en följd av den ökade specialiseringen på NFC. En orsak till detta bedöms vara att specialiseringen under omställningen har drivits längre än vad som är meningen sett i ett längre perspektiv.¹⁴⁹ Av Statskontorets intervjuer framgår att det saknats tid för utbildning och omställning för handläggarna som därmed inte fått kompetens att handlägga mer än ett ärendeslag. Vissa menar också att specialiseringen går stick i stäv med målet att vara en av landets mest utvecklande arbetsplatser, exempelvis uppfattas arbetet som mer enformigt och mindre kvalificerat än tidigare. Det är dock inte företrädesvis personal vid NFC som för fram denna synpunkt. Istället är det medarbetare vid lokalkontor och Kundcenter som förefaller vara minst nöjda i detta avseende. De intervjuade tycker att arbetet blivit mer enformigt och en vanlig uppfattning är att arbetsuppgifterna inte motsvarar det som utlovades.

Förutom att specialisering riskerar att leda till mer monotont arbete finns också en risk kunskapsspridningen begränsas.¹⁵⁰ Specialisten riskerar dessutom att endast ser på arbetet utifrån sitt eget perspektiv, vilket kan medföra att förståelsen för andras arbete minskar.¹⁵¹ Konsekvenserna för personalens utvecklingsmöjligheter och fördelen av att se helheten och därmed känna högre arbetstillfredsställelse är några av de saker som enligt de fackliga

¹⁴⁸ Försäkringskassan, Kompetensförsörjningsstrategi för Försäkringskassan, dnr 4244-2008.

¹⁴⁹ Försäkringskassans största utmaningar under 2009, 2008.

¹⁵⁰ Braverman, 1974.

¹⁵¹ Conrad & Poole (1998).

organisationerna inte belystes tillräckligt i förslaget till ny verksamhetsstrategi.¹⁵²

Tid saknas för utbildning och kompetensutveckling

I kompetensförsörjningsstrategin slås fast att det är avgörande för Försäkringskassan att kunna utveckla och behålla den kompetens som verksamheten behöver. Nya yrkesroller, införandet av arbetsprocesser och utveckling av IT-system ställer nya krav på medarbetarnas kompetens. Det krävs därför ökad investering i kompetensutveckling även framöver, enligt Försäkringskassans HR-stab. Målet med kompetensförsörjningsstrategin är att ha rätt kompetens på rätt plats i rätt tid.¹⁵³

Utbildning genomförs inom ramen för Kompetensforum, Försäkringskassans samlade organisation för kompetensutvecklingsinsatser. Kompetensforum ingår i HR Direkts arbetsområde för kompetensutveckling. Kompetensforum tillhandahåller utbildningar för hela Försäkringskassan. Beställning på utbildningar kan komma från chefer i verksamheten eller från huvudkontoret. Den prioriterade formen för utbildning är webbaserad utbildning med handledning.

Behoven av utbildning och kompetensutveckling har varit stora i samband med omorganisationen. Totalt planerades 120 000 utbildningsdagar under 2008, i slutet av året har cirka 60 000 av de planerade dagarna använts. Det innebär att det kvarstår behov av lika många utbildningsdagar under år 2009. Under året har även redan planerade utbildningar fått ställas in. Konsekvensen av att Kompetensforum inte helt kunnat möta behoven har blivit att enhetscheferna tillsammans med specialister fått ordna utbildningar för sin egen personal. När det gäller de utbildningar som Kompetensforum har tillhandahållit framhåller många av handläggarna att det inte är tillräckligt med webbaserade utbildningar, utan att man istället vill ha mer lärarledd utbildning.

Av de handläggare som svarat på Statskontorets enkät uppgav 60 procent att de bytt arbetsuppgifter helt eller delvis under det senaste året och drygt hälften ansåg att de hade fått den utbildning de behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Enkätsvaren motsvarar ganska väl resultaten från medarbetarundersökningen. Det största problemet med kompetensutveckling inom Försäkringskassan förefaller vara att finna tid till det. Ungefär hälften av handläggarna som svarat på enkäten anser att de inte får tillräckligt med tid för kompetensutveckling. Tidsbrist är ett större problem vid försäkringscentren (LFC och NFC) än vid lokalkontor och Kundcenter.

¹⁵² ST inom Försäkringskassan, Protokollsanteckning i samband med förhandling om verksamhetsstruktur "Försäkringskassan 2.0", 2007.

¹⁵³ Försäkringskassan, Kompetensförsörjningsstrategi för Försäkringskassan, 2007.

Tabell 16. Anser du att du får tillräckligt med tid för kompetensutveckling?

	Andel handläggare (procent)
1 Nej, inte alls	20,6
2	27,3
3	30,1
4	15,0
5 Ja, absolut	6,9
Totalt	100,00
N=1186	

Källa: Statskontorets enkät 2008

Inför omställningsarbetet bedömdes riskera för att klara verksamheten som stora med tanke på hur många medarbetare som skulle komma att lämna Försäkringskassan.¹⁵⁴

Enligt Försäkringskassan ska den nya organisationen ge möjligheter för medarbetarna att utvecklas genom bl.a. tydliga karriärvägar, tydliga mål och kompetenskrav.¹⁵⁵ Många av de som Statskontoret intervjuat menar dock att det inte längre finns några givna karriärvägar inom Försäkringskassan. Tidigare var det naturligt att jobba som handläggare inom exempelvis tidig bedömning för att därefter gå vidare och bli utredare inom sjukförsäkringen. I den nya organisationen måste handläggarna mer aktivt söka sig från NFC till LFC om man vill ta sig vidare inom myndigheten.

Medarbetarna känner inte stolthet men trivs med sitt arbete

Stoltheten över att arbeta inom Försäkringskassan har minskat under året, enligt medarbetarundersökningen. Men trots att det finns stora problem med arbetsmiljön trivs en stor majoritet av Försäkringskassans personal med sitt arbete. Det framgår både av Statskontorets enkät och av medarbetarundersökningen. Resultaten från medarbetarundersökningen visar också att de flesta medarbetare känner sig motiverade i sitt arbete och ännu fler upplever sitt arbete som meningsfullt.¹⁵⁶

6.3 Statskontorets bedömningar

Otydligt ansvar och befogenheter i personalfrågorna

Försäkringskassan har ambitionen är att skapa ”Sveriges mest utvecklande arbetsplats”. Inom Försäkringskassan har det tagits fram många mål, policys och riktlinjer för personalpolitiken. Genom en centraliserad HR-organisation, gemensamma yrkesroller och modeller för medarbetarsamtal m.m. har Försäkringskassan gjort många olika insatser för att skapa en sammanhållen och god personalpolitik. Statskontoret bedömer dock att det är långt mellan

¹⁵⁴ Missiv inför beslut styrgrupp till programchef – Försäkringskassans förnyelsearbete, Bilaga 1.

¹⁵⁵ Försäkringskassans verksamhetsstrategi, 2008.

¹⁵⁶ Medarbetarundersökning Försäkringskassan 2008.

teori och praktik. Efter vad som framkommit i Statskontorets intervjuer verkar det saknas en praktisk förankring av policys och riktlinjer. Styrdokumenten får inte genomslag i verksamheten. En vanlig kommentar är att värdegrunder och policys alltid får stå tillbaka när de ställs mot de allt högre kraven på produktion. Den stora floran av olika mål som dessutom förändras år från år tyder också på problem när det gäller personalpolitiken.

Att samla HR-uppgifterna i en organisation har varit en ambitiös satsning som inneburit en kvalitetssäkring av personalfrågorna, men problemet är att implementera personalpolitiken i verksamheten. HR-organisationen har inte nått upp till verksamhetens förväntningar, linjecheferna får inte det stöd de behöver i personalfrågor. HR behöver arbeta mer verksamhetsnära än vad som varit fallet hittills. Exempelvis har inte strategier för personalpolitiken tagits fram utifrån verksamhetens behov. Kompetensforum, som ska tillhandahålla utbildning för hela Försäkringskassan, har inte fungerat som avsett med följd att enhetschefer tillsammans med specialister fått utforma och genomföra utbildningar lokalt.

Statskontoret konstaterar också att det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan HR och cheferna i linjeverksamheten. Ansvar och befogenheter för personalfrågorna behöver därför förtydligas för att uppnå en tydlig och ändamålsenlig styrning. Den utvärdering av HR-organisationen som Försäkringskassan låtit göra pekar på en rad problem med organisationens dubbla roll som både styrande och stödjande i HR-frågorna. Statskontoret bedömer att utvärderingen är ett viktigt steg i processen för att tydliggöra ansvarsförhållanden inom HR-frågorna.

Arbetsmiljön en stor utmaning framöver

Bristen på delaktighet har varit ett utvecklingsområde inom Försäkringskassan under flera år. I en omorganisation av den storlek som Försäkringskassan genomfört är det inte konstigt att medarbetarna ger uttryck för missnöje och frustration. Eftersom omställningen inneburit personalminskningar och andra förändringar som t.ex. ökad restid och nya arbetsuppgifter finns det mycket som kan upplevas negativt av personalen. Statskontorets bedömning är emellertid att Försäkringskassans omorganisation inneburit väldigt stora påfrestningar för medarbetarna.

Antalet ärenden per anställd i Försäkringskassan har ökat stadigt sedan år 2004, en naturlig ökning med tanke på den stora minskningen av personalstyrkan under samma period. Under de senaste åren har det genomförts ett flertal nedprioriteringar i Ensa-processerna för att spara årsarbetskrafter i handläggningen. Av Statskontorets intervjuer och enkät framgår dock att långt ifrån alla handläggare arbetar i enlighet med Ensa-processerna, vilket skulle betyda att det beräknade bemanningsbehovet inte överensstämmer med det verkliga behovet. Under år 2008 har utbildning och kompetensutveckling inte genomförts i den omfattning som planerats och mycket tyder

på att Försäkringskassan underskattat behovet av utbildning och tid för omställning i samband med omorganisationen. Det har även skett förseningar i leveranser av självbetjäningstjänster och IT-stöd vilket ytterligare bidragit till att bemanningsbehovet underskattats. Dessa faktorer tillsammans med de stora ärendebalanser som uppstod i samband med flytt av ärenden, har inneburit att arbetsbelastningen för Försäkringskassans medarbetare ökat under året.

Hög och jämn arbetsbelastning

Ett syfte med den nya organisationen var att den skulle ge en ökad flexibilitet i ärendehantering. Genom möjligheten att kunna styra ärendeflöden mellan olika kontor skulle den nya organisationen leda till en utjämning av arbetsbelastningen. Bristen på tid för utbildning och kompetensutveckling har dock betytt att handläggarna inte haft tillräcklig kompetens för att kunna hantera flera ärendeslag. Omställningen ledde också till stora ärendebalanser vilket tillsammans med möjligheten att styra om produktionen för många snarast inneburit en jämn och hög arbetsbelastning. Handläggarna saknar tid för reflektion och återhämtning. Statskontoret konstaterar att arbetsbelastningen i perioder varit orimligt hög.

Organisationen kan inte fungera utan duktiga medarbetare

Den höga arbetsbelastningen inom främst NFC och LFC är långsiktigt ohållbar. Det finns en uppenbar risk att sjukskrivningarna ökar och att fler än tidigare lämnar Försäkringskassan framöver. Möjligheten att attrahera och behålla kvalificerade medarbetare är en viktig förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna klara sitt uppdrag. Åtgärder för att förbättra arbetsmiljön har vidtagits under hösten, bl.a. genom införandet av en ny arbetsmiljöorganisation, samt utbildning och stöd till enhetschefer. Statskontoret konstaterar dock att det stora arbetsmiljöproblemet fortfarande är arbetsbelastningen som riskerar att vara fortsatt hög under kommande år.

Förtroendet för ledningen är mycket lågt

Tilltron till Försäkringskassans nya organisation förefaller ha minskat under år 2008. Tidigare var de flesta medarbetare positiva till den nya organisationen. Kritiken gällde då i första hand själva genomförandet av förändringsarbetet. Under andra halvan av år 2008 kan dock noteras en attitydförändring som innebär att fler har kritiska synpunkter på Försäkringskassans nya organisation som sådan. Som Statskontoret redan konstaterat i tidigare delrapporter upplevs bristen på delaktighet som ett huvudproblem. Medarbetarna har generellt inte saknat information om förändringsarbetet men i vissa fall har det varit motstridiga besked. De flesta uppfattar att det inte har funnits utrymme att lämna synpunkter eller föra en dialog om förändringarna. Detaljstyrningen från förnyelseprogrammet har upplevts som extrem och handläggarna ger uttryck för en uppgivenhet inför möjligheterna att påverka sin egen situation.

Under år 2008 har förtroendet för Försäkringskassans ledning minskat kraftigt bland medarbetarna. Särskilt lågt är förtroendet för förnyelseprogrammet. Extra anmärkningsvärt är att chefernas förtroende för Försäkringskassans ledning minskat i högre utsträckning än medarbetarnas. Förändringsarbetet har därmed inte varit särskilt väl förankrat i verksamheten. Större öppenhet från förnyelseprogrammets sida och bättre koordination med övriga delar av huvudkontoret hade kanske kunnat mildra frustrationen från medarbetare och chefer. Det sätt som information om förändringarna förmedlats på och hur synpunkter från verksamheten tagits tillvara är sådant som hade kunnat hanteras annorlunda, enligt Statskontorets bedömning.

Statskontorets uppdrag



Regeringsbeslut 4

2005-06-02

S2005/4671/SF

Socialdepartementet

Till avd.....	U
Kontakt med.....	
Beslut.....	GD
Datum.....	22/6-05
Sign.....	Sm

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2005-06-22
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 uppfylla. 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
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

E-post: registrator@social.ministry.se

Den nya organisationen ger myndigheten möjlighet att med hjälp av bl.a. ändamålsenliga IT-lösningar lösa de brister i rättssäkerhet och likabehandling 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
Magnus Gunnarsson

Kopia till
Fi/BA
Fi/F
Försäkringskassan



REGERINGEN

Socialdepartementet

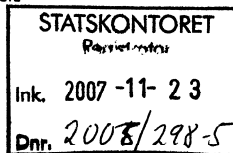
Regeringsbeslut

II:1

2007-11-15

S2007/9789/SF
(delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM



Förlängt uppdrag att granska Försäkringskassans utvecklingsarbete

Bakgrund

Den nationellt sammanhållna myndigheten Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005. I samband med bildandet gav regeringen den 16 december 2004 Försäkringskassan i uppdrag att ta fram en plan över hur det fortsatta förändringsarbetet skulle utformas under de kommande tre åren t.o.m. 2007 (S2004/9432/SF). Förändringsarbetet skulle ta sin utgångspunkt i regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen och beskriva hur dessa ska uppnås med tydliga åtaganden för perioden. Försäkringskassan fortsätter nu sitt utvecklingsarbete.

En viktig del i regeringens arbete med att följa Försäkringskassans förändringsarbete har varit Statskontorets uppdrag som regeringen beslutade den 2 juni 2005 att granska förändringsarbetet (S2005/4671/SF). Statskontoret skulle avlämna sin slutrapport i mars 2008.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare (Utredningen om översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet, S 2007:02) för att utreda möjliga organisatoriska former för en från Försäkringskassan skild tillsynsfunktion. Det är regeringens uppfattning att en oberoende tillsyn är nödvändig för att medborgarna ska känna tilltro till att socialförsäkringen hanteras rättssäkert och effektivt.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 finansplan m.m. avsnitt 1.7.2) aviserar regeringen att man i syfte att uppnå välfungerande trygghetssystem avser att ge Statskontoret eller en särskild utredare i uppdrag att granska Försäkringskassans interna styrning och kontroll. Regeringen stärker samtidigt arbetet mot felaktiga utbetalningar och mot brott mot socialförsäkringen.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

E-post: registrator@social.ministry.se

Ärendet

Försäkringskassans utvecklingsarbete är ett av de största någonsin i statsförvaltningen. Parallellt med utvecklingsarbetet betalar Försäkringskassan årligen ut 435 miljarder kronor och fattar 15 miljoner beslut om ersättning. Regeringen anser att det är viktigt att det finns en kontinuitet i den oberoende granskningen av Försäkringskassan. Samtidigt som en oberoende funktion för tillsynen över Försäkringskassan ännu inte hunnit inrättas upphör Statskontorets nuvarande uppdrag vid årsskiftet.

För att garantera kontinuiteten i den oberoende granskningen av Försäkringskassan förlänger därför regeringen Statskontorets uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete. Det finns samtidigt ett behov av att särskilt granska Försäkringskassans interna styrning och kontroll samt arbetet mot felaktiga utbetalningar och mot brott mot socialförsäkringen.

Beslut

Regeringen förlänger Statskontorets uppdrag (S2005/4671/SF) att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans utvecklingsarbete.

Statskontoret ska i uppdraget utgå från regeringens övergripande mål för administrationen av socialförsäkringen. Arbetet ska ha ett särskilt fokus på Försäkringskassans interna styrning och kontroll samt myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar och mot brott mot socialförsäkringen.

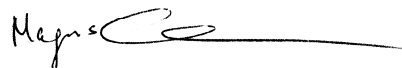
Försäkringskassan ska bistå Statskontoret med nödvändiga underlag.

Statskontoret ska redovisa en delrapport senast den 31 mars 2008 samt en slutrapport för hela granskningsperioden 2005–2008 senast den 31 december 2008.

Arbetet ska ske i nära samråd med Regeringskansliet (Socialdepartementet).

På regeringens vägnar


Cristina Husmark Pehrsson


Magnus Gunnarsson

Kopia till
Fi/BA
Fi/F
Försäkringskassan
Utredningen om översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet (S 2007:02)

Statskontorets enkätundersökning år 2008

Statskontoret har under hösten 2008 genomfört en enkätundersökning bland handläggare och enhetschefer inom Försäkringskassan. Nedan redovisas svaren från enkätundersökningen, därefter en beskrivning av undersökningen. För svaren från enkätundersökningen år 2005, se delrapport 1, *Den nya Försäkringskassan*, (2006:1).

Enkät svar för handläggare och enhetschefer inom Försäkringskassan

Nedan redovisas svaren på samtliga frågor i enkäten. De procentandelar som anges avser viktade svar.

1. Var arbetar du?

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Nationellt försäkringscenter (NFC)	25,2	34,7
Lokalt försäkringscenter (LFC)	59,8	50,2
Lokalkontor	6,0	9,1
Kundcenter (Telefonkundtjänst)	9,0	6,1
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

2. Vilken yrkesroll har du?

	Samtliga (procent)	Antal
Enhetschef	6,5	329
Handläggare	40,8	618
Personlig handläggare	33,2	244
Föredragande	2,0	15
Beslutsfattare	2,2	17
Specialist	2,1	24
Kvalitetskontroll	0,3	4
Omprövare	0,3	5
Samverkansvarig	0,8	6
Generalist	10,5	217
Informationsgivare	1,2	34
Annan yrkesroll, vänligen specificera	0,1	2
Total	1186	1515

3. Inom vilket eller vilka områden arbetar du? Du kan ange flera alternativ.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Föräldrapenning, TFP	15,7	12,4
Underhållsstöd, barnbidrag	7,5	6,7
Handikappförmåner	11,9	15,4
Sjukförsäkring	56,6	45,9
Pension	4,5	3,3
Arbetsskador	4,9	3,3
Bostadstillägg	5,6	5,4
Bostadsbidrag	5,2	4,0
SIG	11,2	5,0
Återkrav	4,5	6,0
Försäkringstillhörighet	5,9	1,7
Misstanke om brott	4,1	7,7
Annat, vänligen specificera	11,7	14,4
Antal	1186	329

4. Finns det någon/några Ensa-processer för de förmåner du arbetar med?

	Handläggare (procent)
Vet ej	4,2
Ja	87,4
Nej	8,5
Total	100,0
Antal	1186

5. Under 2007 och 2008 har Försäkringskassans ledning beslutat att prioritera ned steg i Ensa-processerna. Händer det att du, utöver de beslutade nedprioriteringarna, frångår steg i Ensa-processerna?

	Handläggare (procent)
Vet ej	12,3
Ofta	8,8
Ibland	37,4
Sällan	26,1
Aldrig	15,5
Total	100,0
Antal	1186

6. Om du, utöver de beslutade nedprioriteringarna, frångår steg i Ensa-processerna, varför gör du det? Du kan ange flera alternativ:

	Handläggare (procent)
Tidsbrist	69,4
Ensa-processen ger inte det stöd jag behöver i mitt arbete	30,4
Saknar kunskaper om hur Ensa-processen ska tillämpas	7,5
Det är inte prioriterat vid mitt kontor	7,0
Annat, vänligen specificera	13,0
Antal	645

7. Tycker du att du får tillräckligt stöd i försäkringsfrågor?

	Handläggare (procent)
Vet ej	,1
1 Nej, inte alls	4,1
2	15,7
3	34,0
4	32,2
5 Ja, absolut	13,9
Total	100,0
Antal	1186

8. Om du inte får tillräckligt stöd, vilken typ av stöd tycker du saknas eller har brister? Du kan ange flera alternativ.

	Handläggare (procent)
Stöd från specialist	40,4
Skriftligt stöd, t ex vägledning och rättsliga ställningstaganden	23,8
Frågor och svar i ARS	12,8
Stöd från handledare eller mer erfarna kollegor	19,6
Stöd från närmaste chefen	15,2
Stöd av IT-systemen	30,9
Annat, vänligen specificera	20,6
Antal	983

9. Har du möjligheter att genomföra ditt arbete med tillräckligt hög kvalitet?

	Handläggare (procent)
Vet ej	2,8
1 Nej, inte alls	3,5
2	9,8
3	26,0
4	38,4
5 Ja, absolut	19,5
Total	100
Antal	1186

10. Ange skälen till att du inte helt och hållet har möjligheter att genomföra ditt arbete med tillräckligt hög kvalitet? Du kan ange flera alternativ.:

	Handläggare (procent)
Tidsbrist	73,2
Jag har inte tillräcklig kompetens	15,9
Jag saknar tillräckligt stöd i handläggningen	24,4
Annat, vänligen specificera	22,3
Antal	885

11. Vilka mål finns för ditt arbete? Du kan ange flera alternativ.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Mål eller mått i Försäkringskassans styrkort (inklusive nedbrutna mål i styrkortet)	66,6	90,6
Individuella mål	54,9	42,2
Andra mål, vänligen specificera	10,4	14,0
Vet ej	9,8	0,3
Antal	1186	329

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

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	8,6	2,7
1 Nej, inte alls	6,1	3,3
2	14,3	9,1
3	32,8	21,9
4	25,8	39,5
5 Ja, absolut	12,4	23,4
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

13. Om du inte uppfattar att det är möjligt att helt och hållet nå de mål som gäller för ditt arbete, ange det huvudsakliga skälet. Du kan ange flera alternativ.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Det finns för många mål	14,4	13,2
Målen är motstridiga	17,2	17,2
Målen är otydliga	9,6	4,5
Målsättningarna är för höga	39,9	34,2
Tidsbrist	71,5	34,2
Problem med verksamhets- och IT-stöd	20,4	21,0
Jag är beroende av samverkande aktörer för att nå målen	31,4	37,0
De mål jag arbetar efter är inte prioriterade på min arbetsplats	3,2	2,1
Annat skäl, vänligen specificera	12,9	32,5
Antal	910	243

14. 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?

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Ja	78,2	90,6
Nej	21,8	9,4
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

15. Har du bytt arbetsuppgifter under det senaste året?

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Ja	32,8	31,9
Delvis	27,9	23,1
Nej	39,3	45,0
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

16. Har du fått den utbildning du behöver för att kunna utföra dina arbetsuppgifter?

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	0,9	0,6
1 Nej, inte alls	4,6	1,5
2	11,9	7,0
3	27,2	20,4
4	31,3	41,9
5 Ja, absolut	24,0	28,6
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

17. Motsvarar de utbildningar som finns inom Försäkringskassan i dag dina behov?

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	6,6	4,6
1 Nej, inte alls	6,4	7,3
2	13,2	19,8
3	29,0	28,9
4	30,6	28,3
5 Ja, absolut	14,1	11,2
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

18. Anser du att du får tillräckligt med tid för kompetensutveckling?

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
1 Nej, inte alls	20,6	12,8
2	27,3	30,4
3	30,1	34,0
4	15,0	16,1
5 Ja, absolut	6,9	6,7
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

19. Anser du att du har tillräckligt hög kompetens för att kunna utföra dina arbetsuppgifter?

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	1,2	0,3
1 Nej, inte alls	1,2	0,0
2	4,4	0,3
3	22,1	13,4
4	44,1	55,3
5 Ja, absolut	27,1	30,7
Antal	1186	329

Ta ställning till följande påståenden:

20.1 Jag har haft möjlighet att påverka vilken yrkesroll jag har fått i den nya organisationen.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
1 Instämmer inte alls	23,7	4,0
2	16,7	5,5
3	19,4	9,1
4	19,9	21,9
5 Instämmer helt	20,4	59,6
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

20.2 Jag känner mig trygg i min yrkesroll.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
1 Instämmer inte alls	3,5	0,0
2	10,9	0,3
3	22,7	10,0
4	36,7	41,0
5 Instämmer helt	26,2	48,6
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

20.3 Jag får tillräckligt stöd av min närmaste chef.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
1 Instämmer inte alls	4,3	1,5
2	9,9	6,4
3	21,9	17,3
4	34,8	32,8
5 Instämmer helt	29,2	41,9
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

20.4 Jag har svårt att hinna med mina arbetsuppgifter.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
1 Instämmer inte alls	11,7	5,5
2	18,4	17,0
3	26,2	30,7
4	24,3	31,0
5 Instämmer helt	19,4	15,8
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

20.5 Jag upplever att resorna till och från arbetet har blivit mer betungande i den nya organisationen.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
1 Instämmer inte alls	55,4	68,1
2	7,2	6,4
3	7,6	7,3
4	8,3	6,4
5 Instämmer helt	21,5	11,9
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

20.6 Jag trivs med mitt arbete på Försäkringskassan.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
1 Instämmer inte alls	4,1	0,3
2	13,7	2,7
3	23,5	13,1
4	32,8	37,1
5 Instämmer helt	26,0	46,8
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

21 Tycker du att administrativa uppgifter utgör för stor del av ditt arbete?

	Enhetschefer (procent)
Vet ej	0,3
1 Nej, inte alls	2,1
2	6,1
3	16,2
4	29,1
5 Ja, absolut	46,2
Total	100,0
Antal	329

22 Är antalet medarbetare på din enhet tillräckligt stort för att hantera de arbetsuppgifter ni har?

	Enhetschefer (procent)
Vet ej	0,0
1 Nej, inte alls	12,8
2	20,5
3	20,2
4	26,6
5 Ja, absolut	19,9
Total	100,0
Antal	329

23 Har medarbetarna på din enhet den kompetens som behövs för att klara arbetet på ett tillfredsställande sätt?

	Enhetschefer (procent)
Vet ej	0,3
1 Nej, inte alls	0,9
2	11,3
3	27,2
4	45,0
5 Ja, absolut	15,3
Total	100,0
Antal	329

24 Har medarbetarna på din enhet möjligheter att genomföra sitt arbete med tillräckligt hög kvalitet?

	Enhetschefer (procent)
Vet ej	0,3
1 Nej, inte alls	3,1
2	14,4
3	33,9
4	35,2
5 Ja, absolut	13,1
Total	100,0
Antal	329

25 Ange skälen till att medarbetarna på din enhet inte helt och hållet har möjligheter att genomföra sitt arbete med tillräckligt hög kvalitet?

	Enhetschefer (procent)
Tidsbrist	39,9
De har inte tillräcklig kompetens	20,8
De saknar tillräckligt stöd i handläggningen	11,7
Annat, vänligen specificera	27,6
Total	100,0
Antal	283

Ta ställning till följande påståenden:

26.1 Jag känner till målen för förändringsarbetet.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	1,9	0,3
1 Instämmer inte alls	1,3	0,0
2	5,7	0,3
3	25,0	1,5
4	40,2	23,7
5 Instämmer helt	25,9	74,2
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

26.2 Jag tycker att målen för förändringsarbetet är tydliga.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	2,7	0,0
1 Instämmer inte alls	4,4	0,0
2	13,2	3,0
3	35,6	13,4
4	31,0	39,8
5 Instämmer helt	13,0	43,8
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

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

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	3,4	0,3
1 Instämmer inte alls	9,7	3,3
2	21,3	12,8
3	36,4	26,1
4	21,3	37,4
5 Instämmer helt	7,9	20,1
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

26.4 Förändringsarbetet är väl förankrat bland Försäkringskassans personal.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	4,3	0,3
1 Instämmer inte alls	17,0	6,7
2	28,4	17,0
3	30,2	33,7
4	14,9	32,5
5 Instämmer helt	5,2	9,7
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

26.5 Jag får tillräcklig information om förändringsarbetet.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	2,4	0,0
1 Instämmer inte alls	6,8	1,2
2	18,0	6,7
3	38,2	21,6
4	24,6	46,5
5 Instämmer helt	10,0	24,0
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

26.6 Försäkringskassans kunder får den hjälp och service som de ska ha.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	3,1	0,9
1 Instämmer inte alls	24,4	10,6
2	30,2	38,6
3	25,5	33,7
4	13,3	14,0
5 Instämmer helt	3,6	2,1
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

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

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	4,9	0,3
1 Instämmer inte alls	13,0	5,8
2	17,5	9,1
3	24,2	14,3
4	22,9	32,5
5 Instämmer helt	17,5	38,0
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

26.8 Någon i ledande befattning motiverar de förändringar som görs i verksamheten.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	6,4	0,9
1 Instämmer inte alls	9,2	5,8
2	20,1	10,0
3	27,3	25,5
4	24,2	41,6
5 Instämmer helt	12,9	16,1
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

26.9 Kommunikationen mellan NFC/LFC/LK/Kundcenter fungerar bra.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	16,4	0,6
1 Instämmer inte alls	23,8	26,1
2	27,9	36,2
3	21,4	29,2
4	8,2	6,7
5 Instämmer helt	2,3	1,2
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

26.10 Försäkringskassans nya organisation bidrar till en mer effektiv verksamhet.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	13,9	4,9
1 Instämmer inte alls	25,2	4,9
2	24,5	17,6
3	22,2	28,0
4	10,0	31,3
5 Instämmer helt	4,2	13,4
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

26.11 Försäkringskassans nya organisation bidrar till en mer rättssäker verksamhet.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	15,8	3,6
1 Instämmer inte alls	16,5	3,3
2	18,4	9,4
3	24,4	28,9
4	17,9	34,7
5 Instämmer helt	6,9	20,1
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

Ta ställning till följande påståenden.

Jag har förtroende för:

27.1 Min närmaste chef.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	4,9	0,0
1 Instämmer inte alls	1,9	0,9
2	6,1	3,6
3	18,8	8,8
4	29,1	27,4
5 Instämmer helt	39,2	59,3
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

27.2 Övriga chefer inom NFC/LFC/LK/Kundcenter.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	23,4	8,5
1 Instämmer inte alls	4,1	0,9
2	10,6	4,6
3	28,4	26,1
4	21,5	41,0
5 Instämmer helt	11,9	18,8
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

27.3 Programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	23,6	2,7
1 Instämmer inte alls	16,9	9,7
2	19,2	25,2
3	25,6	38,0
4	9,5	20,1
5 Instämmer helt	5,2	4,3
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

27.4 Generaldirektören.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	25,8	5,2
1 Instämmer inte alls	12,5	1,5
2	17,2	10,9
3	21,8	25,5
4	13,3	33,7
5 Instämmer helt	9,5	23,1
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

27.5 Styrelsen.

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Vet ej	36,9	29,8
1 Instämmer inte alls	13,5	2,4
2	16,6	9,7
3	20,2	24,6
4	7,3	20,1
5 Instämmer helt	5,5	13,4
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

28. Hur gammal är du?

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
-24 år	0,4	0,0
25-34 år	13,6	7,9
35-44 år	18,1	22,2
45-54 år	29,2	32,8
55-år	38,6	37,1
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

29. Är du kvinna eller man?

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Kvinna	84,7	67,5
Man	15,3	32,5
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

30. Hur lång tid har du arbetat inom Försäkringskassan?

	Handläggare (procent)	Enhetschefer (procent)
Mindre än ett år	3,8	0,0
1-5 år	15,9	11,6
6-10 år	18,1	24,3
11-20 år	7,2	9,4
Mer än 20 år	55,0	54,7
Total	100,0	100,0
Antal	1186	329

Beskrivning av enkätundersökningen

Enkäten skickades ut via e-post i oktober 2008 till enhetschefer och handläggare inom Försäkringskassan.¹⁵⁷ Syftet med enkäten var att undersöka deras uppfattning om styrningen av verksamheten, förändringsarbetet i stort, kvaliteten i handläggningen och Försäkringskassans personalpolitik. Ett annat syfte var att följa upp den enkätundersökning som genomfördes i november 2005. Enkäten bestod av 30 frågor med i huvudsak fasta svarsalternativ.

¹⁵⁷ Med handläggare avser vi följande yrkesroller: handläggare, personlig handläggare, föredragande, beslutsfattare, specialist, kvalitetskontroll, omprövare, samverkansansvarig, generalist eller informationsgivare. Se tabell 2 i redovisningen av enkätsvaren.

Populationen bestod av handläggare och enhetschefer som var placerade i Försäkringskassans nya organisation i september 2008 (NFC, LFC, lokalkontor och Kundcenter). Anställda vid kontor som ännu inte hade gått över till den nya organisationen exkluderades. Populationen uppgick till 7 074 personer.¹⁵⁸

Populationen delades in i fem stratum – enhetschefer, handläggare vid LFC, NFC, lokalkontor och Kundcenter. I undersökningen ingick samtliga enhetschefer i den nya organisationen. Ur övriga grupper drogs ett slumpmässigt urval. I urvalet ingick 462 enhetschefer och 1 475 handläggare, totalt 1 937 personer. I tabell 1 redovisas populationsstorlek, urval, svarsfrekvens och de vikter som använts i enkätsvaren för de olika grupperna. Beräkning av urvalsstorlek och urvalsdragning genomfördes av Statisticon AB. Urvalet drogs utifrån uppgifter i Försäkringskassans ekonomisystem Agresso.

Totalt inkom 1 573 svar. Efter gallring av individer som fått enkäten, men som inte borde ha ingått i urvalet, återstod 1 515 svar. Det var i huvudsak personal som arbetade inom Försäkringskassans IT-verksamhet som felaktigt fått enkäten. Svarsfrekvensen uppgick därmed till 78 procent.

Som framgår av tabellen är det en högre andel handläggare inom LFC som besvarat enkäten än i övriga grupper. En jämförelse med avseende på ålder och kön mellan de svarande och urvalet tyder inte på att det finns några systematiska skillnader med anledning av bortfallet.

Tabell 1. Population, urval och svarsfrekvenser.

	Population (N)	Urval (n)	Antal svar	Svarsfrekvens (procent)	Vikter i enkätsvaren
Enhetschefer	462	462	329	71	1,40
LFC	3 957	450	409	91	9,67
NFC	1 663	450	353	78	4,71
Lokalkontor	399	275	198	72	2,02
Kundcenter	593	300	226	75	2,62
Totalt	7 074	1 937	1 515	78	4,67

Eftersom de fem grupperna är olika stora har urval och enkätsvar viktats. Samtliga svar som redovisas i svarstabellerna utgör således de viktade svaren. Den statistiska felmarginalen för de olika grupperna är 5 procent eller lägre.

¹⁵⁸ Det totala antalet anställda inom Försäkringskassan uppgick i september 2008 till 14 080 personer enligt Försäkringskassans ekonomisystem Agresso.

Granskning av Försäkringskassans nyttokalkyl

MAPSEC PÅ UPPDRAG AV

Statskontoret

Granskning av nyttokalkylerna för Försäkringskassans förnyelsearbete

Innehåll

1	Introduktion	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Uppdraget	1
1.3	Genomförande	1
2	Kalkylen	2
2.1	Syfte	2
2.1.1	Investeringskalkyl?	2
2.1.2	Marknadsföring?	2
2.1.3	Styrinstrument för förnyelseprogrammet?	2
2.1.4	Prognosinstrument?	2
2.2	Uppbyggnad	4
2.3	Avgränsning	6
2.4	Underlag	6
2.5	Beräkningar	7
3	Sammanfattande kommentarer	8
4	Lista på intervjuade personer	9

1 Introduktion

1.1 Bakgrund

Statskontoret fick år 2005 i uppdrag av Socialdepartementet att granska Försäkringskassans förändringsarbete med anledning av bildandet av en sammanhållen myndighet år 2005. Det omfattande förändringsarbete som nu pågår inom Försäkringskassan berör hela myndighetens verksamhet och organisation. I korthet går arbetet ut på att skapa tre kundmötesorganisationer. De tre kundmötesorganisationerna består av 60 lokala försäkringscenter (LFC) med omkring 300 lokalkontor, 20 nationella försäkringscenter (NFC) samt fyra telefonkundtjänster (TK) som är samlade under en nationell ledning av Försäkringskassans huvudkontor. Ett syfte med den nya verksamhetsstrategin är att flytta kundmöten från besök på kontor och telefonkontakt med lokala handläggare till telefonkundtjänst och självbetjäning. Förändringarna påverkar samtliga anställda och beslutsnivåer.

Som ett stöd till förändringsarbetet har Försäkringskassan tagit fram en nyttokalkyl. I *Förstudie – Försäkringskassan 2.0* anges att ”nyttokalkylen beskriver förväntade finansiella effekter av förändringen och tydliggör om besparingar kan uppnås till en rimlig kostnad inom en rimlig tid. (...) Förstudiens nyttokalkyl är en initial beräkning av förväntade nyttor och utgifter baserat på de strategier och lösningshypoteser som framtagits hittills. I takt med att hypoteser valideras och lösningar detaljeras i kommande faser av programmet, kommer även nyttokalkylen att förfinas och uppdateras för att reflektera denna vidareutveckling.”

1.2 Uppdraget

Mapsec har av Statskontoret fått i uppdrag att kritiskt granska, analysera och tolka nyttokalkylernas innehåll.

1.3 Genomförande

Granskningen är baserad på en genomgång av version 3.0 av själva nyttokalkylen, delar av det underliggande materialet, sammanfattningar av slutsatser och jämförelser med tidigare versioner av nyttokalkylen, en granskning av nyttokalkylen som gjorts av Försäkringskassans internrevision samt intervjuer av personer i förnyelseprogrammet, på ekonomifunktionen samt i internrevisionen.

Arbetet har utförts av Allan Gustafsson.

2 Kalkylen

2.1 Syfte

2.1.1 INVESTERINGSKALKYL?

Försäkringskassan 2.0 innebär en mycket genomgripande förändring av en stor organisation med två huvudsyften: att förbättra servicen till ”kunderna” men i lika hög grad att effektivisera verksamheten för att därigenom kunna sänka kostnaderna för staten. Det grundläggande beslutet att samla hela verksamheten under en huvudman, staten, och att ge denna verksamhet formen av en samlad myndighet – en en-myndighetsorganisation – var, när den första versionen av nyttokalkylen togs fram, redan fattat. Nyttokalkylen kan/kunde därför rimligtvis inte ha till syfte att skapa ett underlag för ett beslut huruvida denna organisationsförändring skulle genomföras eller ej. Icke desto mindre är nyttokalkylen utformad som en investeringskalkyl. Nuvärde för programmet räknas fram liksom internränta och återbetalningstid samt hur lång tid det tar innan nettoeffekten på Försäkringskassans kassaflöde blir positiv. (De tekniska tillkortakommandena i dessa kalkyler diskuteras senare.)

2.1.2 MARKNADSFÖRING?

Den typ av beräkningar som nyttokalkylen representerar skulle kunna tjäna till att i efterhand motivera och ”marknadsföra” sammanslagningen och det förändringsarbete som sedan följde. I ett sådant perspektiv blir mottagarna i första hand externa intressenter: regering, riksdag, media och allmänheten.

2.1.3 STYRINSTRUMENT FÖR FÖRNYELSEPROGRAMMET?

När förnyelsearbetet i Försäkringskassan drogs igång efter sammanslagningen drevs det till i början i linjen. Dynamiken i arbetet blev dock alltför begränsad och man beslutade därför att organisera arbetet i ett samlat program. Nyttokalkylen kom att bli en integrerad del i och har samma avgränsning som detta arbete. Nyttosidan av kalkylen har följts upp inom ramen för programmets styrkort där en dimension är *Ekonomi i balans* med indikatorerna *realiserade besparingar*, *antal reducerade årsarbeten*, *totalkostnad per årsarbetare*¹, och *programkostnader*. Dessa mått följs upp månatligen och avvikelser redovisas och analyseras. Förnyelsearbetet redovisas även i Försäkringskassans styrkort. Programmets kostnader och utgifter redovisas dessutom månatligen och ingår i den normala budgetuppföljningen.

2.1.4 PROGNOsinSTRUMENT?

Nyttokalkylen har en horisont på sex år, 2007 – 2012. Kostnaderna och de finansiella nyttorna är fördelade över hela perioden. Kalkylen har därmed stora likheter med en prognos och borde rent logiskt tjäna som input till budget- och prognosarbetet för hela Försäkringskassan. Den rollen har den dock aldrig spelat. Ett skäl är att den inte uppdaterats på ett sätt som varit synkroniserat med förberedelserna inför de olika stegen i den externa budgetprocessen:

¹ Varför detta mätetal ingår kan man fundera över. Det är ju ingenting som programmet kan påverka.

NYTTOKALKYLER FÖR FÖRSÄKRINGSKASSANS FÖRNYELSEARBETE

Budgetproposition, eventuell tilläggsbudget i vårpropositionen påföljande år samt eventuell tilläggsbudget i påföljande års budgetproposition.

Den senaste versionen av nyttokalkylen, version 3.0, är daterad februari 2008. Någon uppdatering av nyttokalkylen inför budgeten för år 2009 gjordes inte och ej heller inför den prognos för 2008 – 2011² som just lämnats till regeringen.

Oavsett skälen till varför nyttokalkylen inte uppdaterats löpande kan man konstatera att resultatet är en påtagligt dålig överensstämmelse mellan nyttokalkyl och prognos.

I Tabell 2-1 nedan har nyttokalkylen version 3.0 (byggd på data från februari 2008) räknats om till "netto anslagpåverkan". Omräkningen är baserad på antagandet att IT-investeringarna lånefinansieras, att amorteringstiden är fem år samt att låneräntan i Riksgälden är 4 procent³. Denna justerade nyttokalkyl ställs mot den budgetprognos som redovisas i nämnda rapport.

Tabell 2-1 Nyttokalkyl och budgetprognos

Nyttokalkyl förnyelsearbetet (justerad)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Volymflytt	0	10	41	141	205	214
Effektivare struktur för kundmöte	0	43	55	96	113	121
Effektivare produktion & processer	0	76	300	474	578	659
IT drift	0	-86	-119	-119	-119	-119
Programresurser	-90	-50	0	0	0	0
Anslagsbelastning investeringar	-48	-92	-113	-121	-123	-78
Omställning	-25	-364	-99	-41	-2	0
Marknadsföring	-6	-40	-90	0	0	0
Övrigt	-1	-15	-10	0	0	0
Netto budgetpåverkan (+ = besparing)	-170	-618	-35	431	651	797
Prognos totalbudget FK (okt 2008)		7 748	7 175	6 998	6 816	
Förväntad besparing i förhållande till året innan			573	177	182	
Besparing inte hänförlig till "förnyelsearbetet"			608	-254	-469	

Av tabellen framgår att när nyttokalkylen gjordes i februari i år beräknades nettoeffekten av förnyelsearbetet på Försäkringskassans förvaltningsbudget vara negativ även år 2009. Besparingspotentialen skulle börja falla ut först från och med år 2010 och då med 431 mkr, ökande till 651 mkr 2011 och 797 mkr 2012. Sen den kalkylen gjordes har ytterligare förseningar inträffat i utvecklingen av de system som är förutsättningar för effektiviseringen av vissa element i gruppen *produktion och processer*. Effekten blir att hemtagningen av effektiviseringspotentialen också blir försenad. Med andra ord, förnyelsearbetets nettopåverkan på anslagsbelastningen torde bli ännu mer negativ år 2009 och mindre omfattande år 2010 än vad som redovisas i tabellen.

Försäkringskassans prognos framtagen i oktober 2008 för år 2009 är baserad på budgetpropositionen för 2009. Enligt prognosen förväntas Försäkringskassan sänka förvaltningsutgifterna med 573 mkr i förhållande till år 2008. Antaget att nyttokalkylen är realistisk skulle Försäkringskassan behöva hitta besparingar på 608

² Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2008–2012 daterad 2008-10-30

³ För 2009 är den för närvarande satt till 3,94 %. Kalkylen är approximativ när det gäller räntebelastningen eftersom exakt information om när lånen tagits upp / beräknats tas upp inte inhämtats.

NYTTOKALKYLER FÖR FÖRSÄKRINGSKASSANS FÖRNYELSEARBETE

mkr någon annanstans i organisationen. En uppdaterad nyttokalkyl som tog hänsyn till förseningarna skulle peka på mot ett behov av ännu större besparingar utanför förnyelseprogrammet. Någon indikation på vilka områden dessa skulle vara finns inte i Försäkringskassans budgetprognos.⁴ Däremot är de besparingar som Försäkringskassan räknar med under år 2010 och 2011 lägre än de som skulle falla ut om nyttokalkylens beräkningar är rimligt korrekta.

Den dåliga överensstämmelsen mellan nyttokalkylen och budgetprognosen är bekymmersam. I budgetprognosen från oktober så anges att minskningen av utgifterna med 573 mkr från år 2008 till 2009 skulle "utgöra en följd av den organisationsförändring som genomförs för närvarande". Men dessa organisationsförändringar får antas i huvudsak ligga inom ramen för förnyelsearbetet och de finansiella effekterna därmed vara medräknade i nyttokalkylen. Det borde därför ha funnits förutsättningar att redan inför budgetarbetet för år 2009 föra en dialog med Socialdepartementet om budgetramen för år 2009 – eller ännu hellre om banan för budgetramarna fram till år 2012. Dessa möjligheter verkar inte ha tagits tillvara, antaget att det från departementets sida fanns en bredvillighet till dialog.

Någon ändring i användningen av nyttokalkylen torde det heller inte blir när förnyelseprogrammet läggs ned vid årsskiftet och dess olika funktioner tas över av linjen. Några planer på att ekonomifunktionen skulle ta över nyttokalkylen finns inte.

2.2 Uppbyggnad

Kalkylen är på "nyttosidan" uppbyggd av 22 områden vars löpande kostnader kommer att påverkas av förnyelsearbetet. Dessa 22 områden är grupperade i tre områden där besparingar kan förväntas – *volymflytt, effektivare struktur för kundmöten, och effektivare produktion och processer* – samt ett område där förändringen kommer att leda till ökade kostnader, *IT-drift*. Besparingarna är uttryckta som besparingar i årliga driftskostnader i förhållande till de kostnader som gällde år 2006. För varje besparing anges dessutom hur snabbt denna besparing förväntas kunna "hämtas hem". Rent kalkyltekniskt anges detta i form av hur många procent av den fulla besparingen som förväntas uppnås varje år.

Den andra sidan av kalkylen består av de investeringar som följer med förnyelsearbetet. Dessa investeringar är grupperade i: *programresurser, IT-investeringar, omställning, marknadsföring, och övrigt*. Även investeringarna är fördelade över åren i perioden 2007 – 2012. Nyttokalkylen är upplagd för att även inkludera driftskostnadseffekter och investeringskostnader förknippade med tandvårdsreformen. Underliggande nytto- respektive investeringsflöden i Excelmodellen innehåller data men dessa summeras inte till den sammanfattande nyttokalkylen.

⁴ Men även med de optimistiska antagande som tycks ligga bakom den prognos som presenteras i oktoberrapporten skulle underskottet på förvaltningsanslaget överskrida beviljad anslagskredit under varje år från år 2009 till 2011. Försäkringskassan ber därför att få återkomma till regeringen.

NYTTOKALKYLER FÖR FÖRSÄKRINGSKASSANS FÖRNYELSEARBETE

Figur 2-1 nedan visar förnyelseprogrammets förväntade effekter på Försäkringskassans betalningsflöden. Av figuren framgår att de största besparingarna förväntas komma av *effektiva produktion och processer*. De områden som ingår i den kategorin är:

- Konsolidering av OH/Administration
- Lokalkostnader
- Skriftliga utskick
- Automatisering av Bostadsbidrag (BOB)
- Automatisering av Föräldrapenning (FP)
- Automatisering av Tillfällig föräldrapenning (TFP)
- Automatisering av Ålderspension (ÅP)
- Automatisering av Bostadstillägg (BTP)
- Automatisering av Sjukpenninggrundande inkomst (S G I)
- Central utskrift
- Infoutbyte KFM & F-bolag
- E-akter
- Övriga lokalkostnader

Den total årliga besparingen när väl alla förändringar förda till denna kategori fått fullt genomslag uppskattas till 659 mkr. Den största årliga och sammanlagda besparingen under perioden beräknas komma från minskade lokalkostnader, 123 mkr respektive 419 mkr. Den näst största sammanlagda besparingen beräknas komma av minskade administrations- och OH-kostnader medan den största årliga besparingen vid full effekt beräknas komma från en automatisering av hanteringen av föräldrapenningen. Orsaken till skillnaden i ranking kommer av att sänkningen av administration och OH bedöms få ett snabbare genomslag.

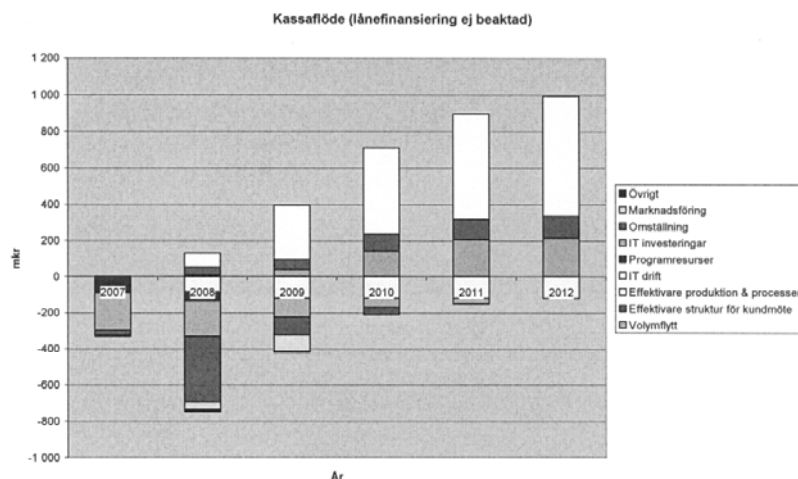
Den näst största besparingen antas komma från det som benämns *volymflytt*, besparingar relaterade till eliminering av onödiga möten och flytt av möten till mer effektiva kanaler, i praktiken till kundtjänst på telefon. Den maximala årliga besparingen beräknas till 214 mkr och den sammanlagda under perioden till 611 mkr. Den tredje kategorin besparingar benämns *effektiva struktur för kundmöte*. Den består av:

- Effektivisering Nationell telefonikundtjänst (NTK)
- Konsoliderad växel
- Ökade öppettider i NTK
- Lokalbesparingar lokalkontor (LK)

och bedöms vid full effekt möjliggöra en besparing på 121 mkr.

NYTTOKALKYLER FÖR FÖRSÄKRINGSKASSANS FÖRNYELSEARBETE

Figur 2-1 Flödeseffekter av förnyelseprogrammet



Den samlade nyttokalkylen består tekniskt av en samling länkade Excelark där varje förväntad "nytta" har ett eget ark. På detta ark återfinns beräknad maximal årlig besparing vilken, där det är relevant och möjligt, fördelas på förmån, organisatorisk enhet, besparingsområde (volymflytt etc.) samt kostnadspost. Vidare anges i vilken takt besparingen beräknas kunna "hämtas hem". Detta uttrycks som procent av den fulla effekten som förväntas bli uppnådd varje år.

2.3 Avgränsning

Avgränsningen av nyttokalkylen avgörs i praktiken av vad som lagts under förnyelseprogrammet. Den avgränsningen är relativt godtycklig med tanke på att det på Försäkringskassan pågår ett ständigt utvecklingsarbete inom en rad olika områden. Inom IT-området finns en långsiktig strategi för att bl.a. åstadkomma en mer enhetlig IT struktur. Ett allmänt verksamhetsstöd baserat på SAP:s produkter, är på väg att införas. Systemstödet för handläggningen av olika förmåner utvecklas hela tiden, antingen beroende på regeländringar eller för att man önskar effektivisera hanteringen av olika förmåner givet existerande regler, ibland funktionaliteter som det var tänkt skulle utvecklas i tidigare systemprojekt men som p.g.a. resursbrist skjutits på framtiden. Inget av detta rullande utvecklingsarbete ligger med i förnyelsearbetet.

Däremot ligger, av någon underlig anledning, hanteringen av tandvårdsreformen med som ett program inom programmet.

2.4 Underlag

Själva de underliggande kalkylerna ligger inte i nyttokalkylmodellen utan dessa finns i diverse separata dokument. För vissa förväntade besparingar utgörs underlaget av ENSA-kalkyler. I andra fall är underlaget andra kalkylark, rapporter eller personer. Begränsningar i tillgängligt material och tid har inskränkt möjligheterna att göra

någon djupare analys av kvaliteten i de underliggande beräkningarna. ENSA-kalkylerna är uppbyggda per förmån utifrån beräknade handläggningstid för olika typärenden givet en viss utformning av systemstödet samt skattningar av mixen av olika typärenden. Utfallet är känsligt för tidsskattningarna för de olika handläggningsmomenten. Besparingspotentialen är beräknad som skillnaden mellan beräknade total handläggningstid uttryckt i årsarbeten och år 2007 existerande bemanning. Därutöver måste en uppskattning göras av hur snabbt handläggningstiden kan kortas. Av den totala beräknade besparingen under kategorin *effektivare produktion och processer* utgör dock inte besparingar som är kopplade till automatiserade processer till mer än 37 procent. De övriga posterna, *lokkalkostnader, minskad administration och OH*, samt *centrala utskrift* borde vara lättare att beräkna och lättare att styra. Därmed borde känsligheten i totalkalkylen för den posten inte vara så hög.

I gruppen *effektivare struktur för kundmöten* borde rimligtvis posterna *lokalbesparingar LK, ökade öppettiden för NTK* och *konsoliderad växel* vara relativt lätta att beräkna och/eller styra medan *effektivisering av NTK* gissningsvis är svårare estimeras.

Då beräkningsunderlaget saknats har det varit svårt att bedöma rimligheten i bedömningen av effekten av *volymflytt*.

2.5 Beräkningar

Nyttokalkylen redovisar såväl nuvärde (net present value), återbetalningstid (pay-back), som internränta (internal rate of return). Alla dessa nyckeltal är emellertid beräknade på den begränsade tiden fram till år 2012. Normalt borde dessa värden räknas fram för en längre period än de sex år som kalkylen innehåller, i princip mot oändligheten, även om effekten på de framräknade nyckeltalen blir allt mindre ju mer tidsserien sträcks ut. Den korta horisont som nu används minskar NPV och IRR men inte PB.

Å andra sidan ökar NPV och IRR och kortas PB ju fler utvecklingsverksamheter med en positiv avkastning som inkluderas. I marknadsföringsperspektiv blir därför avgränsningen en viktig fråga. Om det är själva omstruktureringen av Försäkringskassan som man önskar visa upp så är det rimligare och ärligare om endast de aktiviteter som följer direkt av omstruktureringen tas med.

Om däremot nyttokalkylen ska vara ett hjälpmedel i prognosverksamheten är det önskvärt om den, förutsatt att de underliggande kalkylerna håller en god kvalitet, är så heltäckande som möjligt.

I ett budgeterings- och prognosperspektiv är det också viktigt att modellen genererar värden som är relevanta i det perspektivet, i första hand anslagsbelastning men också kostnader och intäkter. Nu är nyttokalkylen uttryckt i termer som är varken det ena eller andra. För att fungera som underlag för budget och prognos borde den ta hänsyn till att IT-investeringar lånefinansieras och att anslagsbelastningen därmed sprids ut samt att räntan till Riksgälden tillkommer.

3 Sammanfattande kommentarer

Det största problemet med nyttokalkylen för förnyelsearbetet är att syftet med den är oklart. Är det investeringskalkyl eller ett verktyg för budget, prognos och intern styrning? Nu är dess utformning inte tillfredställande för någotdera syftet.

Att omvandla de nuvarande kassaflödesberäkningarna till beräkningar av nettoeffekten på anslagsbelastningen är emellertid inte särskilt svårt och nyttokalkylen borde ha kunnat få en vidare användning på Försäkringskassan än den faktiskt förefaller ha fått. Dels hade den kunnat ge ett underlag för att komma överens med departementet om en bana för förvaltningsanslaget fram till dess att potentiella besparingar av sammanslagningen hade "hämtats hem". Dels hade den kunnat användas för att beräkna finansiella effekter av tidigare- eller senareläggningar av (finansieringen) investeringar i IT-stöd för hanteringen av olika förmåner.

Att bedöma kvaliteten i beräkningen av de olika underliggande nyttorna är svårt. Vissa torde vara mer svårestimerade än andra och vissa kan Försäkringskassan styra mer än andra. Den känslighetsanalys som gjorts förefaller vara relativt rudimentär men den har ej heller använts över huvudtaget av budget- och prognosansvariga varför konsekvenserna av detta är begränsade.

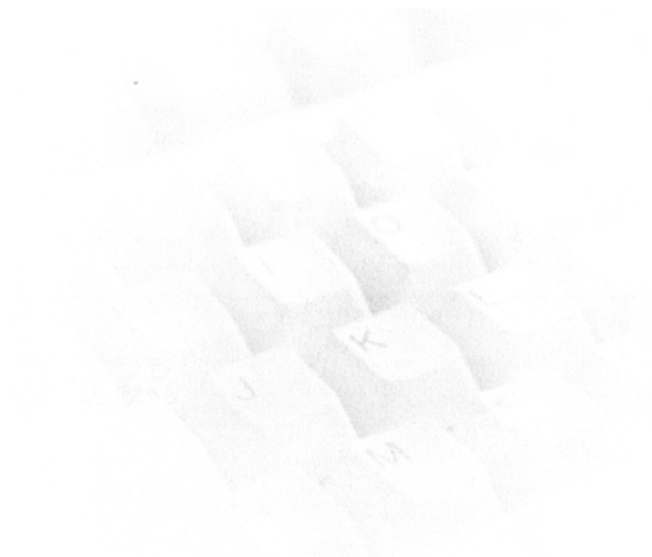
4 Lista på intervjuade personer

Jan Hedlin	Försäkringskassan
Sture Hjalmarsson	Försäkringskassan
Boel Enjin	Försäkringskassan
Yvonne Palm	Försäkringskassan

Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet



FÖRDJUPAD GRANSKNING
AV FÖRSÄKRINGSKASSANS
IT-VERKSAMHET



2008-09-15

På uppdrag av Statskontoret

Mats Feldtmann
Partner

Vergenta AB
Observatoriegatan 17
113 29 Stockholm

Fördjupad granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet

PÅ UPPDRAG AV STATSKONTORET

SAMMANFATTNING	2
INLEDNING	3
Bakgrund	3
Uppdraget	3
Avgränsningar	3
STYRNING OCH LEDNING AV IT-VERKSAMHETEN.....	4
IT-strategin	4
Framtida applikationskartan	5
Relationen mellan SAP och Försäkringskassan	6
Kompetens- och resurssituationen	7
Konsultberoende på kort och lång sikt	8
EKONOMI	10
Nyttotagning	10
Kostnadsutfall och prognoser	11
RÄTTSSÄKERHET OCH KONTROLL.....	14
PÅGÅENDE STÖRRE AKTIVITETER INOM IT	15
Programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete	15
Tandvårdsreformen	15
Kundbild	16
Utbetalning	16
Självbetjäning	16
Fenixprojektet (Bull/GCOS8)	16
Drift och underhåll	17
REKOMMENDATIONER	18
BILAGA 1. REFERENSER	19
BILAGA 2. GENOMFÖRDA INTERVJUER.....	20

SAMMANFATTNING

En granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet har genomförts på uppdrag av Statskontoret. Uppdraget är en fortsättning av den granskning som genomfördes under december 2007. Den tidigare granskningen resulterade i ett antal slutsatser och ett behov av fördjupad granskning av frågor inom styrning och ledning samt ekonomi. Under sensvåren 2008 initierades en fördjupad granskning och denna rapport redovisar genomförandet och resultaten av den fördjupade granskningen.

Uppdraget omfattade dels en kvalitetskontroll av de slutsatser som drogs efter första granskningen gällande framförallt styrning och ledning samt kompetensfrågor, och dels en utökning gällande kostnadsbilden samt omhändertagande av rätts- och kontrollfrågor. Ett ytterligare syfte med granskningen var att följa Försäkringskassans utveckling inom IT över en tid och därigenom få en uppfattning om eventuella effekter av de risker som påtalades i den första rapporten.

En generell utmaning för Försäkringskassan är att organisationen är stressad och att man har mycket bråttom att hinna med alla planerade leveranser. Förändringarna som genomförs omfattar organisationen, arbetssättet, kompetensen och kulturen på ett genomgripande sätt och även på individuell nivå är förändringarna stora för personalen. Det finns således mycket som behöver göras såväl övergripande som lokalt i organisationen. Några av de allvarligare bristerna som noterats är:

- Beslutsmandat och ansvarsfördelningen är otydlig. Speciellt gäller detta mellan förnyelseprogrammet och IT-organisationen. Resurserna följer inte heller alltid mandaten att styra och prioritera verksamheten.
- Målbilden inom IT är för diffus i den mån den existerar. Långsiktiga planer och konsekvensanalyser saknas såväl vad gäller teknik och ekonomi som personal och organisation.
- De ekonomiska prognoserna har idag huvudsakligen ett årtalsperspektiv och följer budgetprocessen. Det medför stora osäkerheter kring framtida IT-kostnader i ett längre perspektiv.
- Inom ekonomiområdet är det idag svårt att se helheten vad gäller IT-kostnader då de sprids ut över en stor del av organisationen. Den kontomodell som Försäkringskassan använder synliggör inte heller IT-kostnader på ett tydligt sätt.
- Kompetensväxlingen hinns inte med i någon betydande omfattning. Bland annat gäller det beställarkompetensen gentemot systemleverantörer och konsulter.
- Konsultberoendet är stort inom IT och det saknas en genomtänkt strategi för inom vilka områden konsulter ska användas och varför.
- Riskhanteringen ser olika ut i organisationen och uppföljningen är inte konsekvent.
- Verksamhetsrepresentanter deltar endast i begränsad omfattning i några av de pågående stora projekten. Det kan leda till att funktionalitet och kvalitet blir lidande.
- IT-organisationen har svårt att hinna med sina åtaganden och arbetstempot är mycket högt.

INLEDNING

Bakgrund

Statskontoret arbetar för närvarande med ett regeringsuppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete i samband med bildandet av en sammanhållen statlig myndighet. I uppdraget ingår bland annat att granska styrningen av Försäkringskassans IT-verksamhet.

Som ett led i regeringens uppdrag till Statskontoret att följa upp det pågående förändringsarbetet är det nödvändigt att beakta IT-verksamhetens roll i omställningsarbetet. Behovet av ändamålsenliga IT-lösningar utgör en nödvändig förutsättning för att förändringsarbetet i sin helhet ska nå uppställda mål.

Under december 2007 genomfördes en första granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet. Arbetet resulterade i ett antal slutsatser och ett behov av fördjupad granskning av frågor inom styrning och ledning samt ekonomi. Under sensvåren 2008 initierades den fördjupade granskningen. Denna rapport redovisar genomförandet och resultaten av den fördjupade granskningen.

Uppdraget

Uppdraget omfattade dels en kvalitetskontroll av de slutsatser som drogs efter första granskningen gällande framförallt styrning och ledning samt kompetensfrågor, och dels en utökning gällande kostnadsbilden samt omhändertagande av rätts- och kontrollfrågor. Ett ytterligare syfte med granskningen var att följa Försäkringskassans utveckling inom IT över en tid och därigenom få en uppfattning om eventuella effekter av de risker som påtalades i den första rapporten.

Avgränsningar

Uppdraget är en fortsättning och fördjupning av granskningen som genomfördes under slutet av 2007. Slutsatserna i rapporten är baserade på information från respondenterna och löpande information från IT-organisationens representanter. Oberoende granskning av projektens faktiska leveranser, budgetar och tidplaner har inte genomförts.

STYRNING OCH LEDNING AV IT-VERKSAMHETEN

En generell utmaning är att organisationen är stressad och man har mycket bråttom att hinna med alla planerade leveranser. Förändringarna som genomförs omfattar organisationen, arbetssättet, kompetensen och kulturen på ett övergripande plan. På det individuella planet är förändringarna också stora för personalen. Det finns således mycket som behöver göras såväl övergripande som lokalt i organisationen.

”Det är inte bara att vi organiserar om utan hela verksamheter flyttar och arbetssätt ändras allting på en gång. En ny verksamhetslogik. Vi ska leverera i andra kanaler och kunden ska hanteras och bete sig annorlunda.”

Planeringshorisonten upplevs som alltför kort och tas upp som ett generellt problem bland respondenterna. Långsiktighet och kontinuitet efterfrågas gällande de flesta aspekter av verksamheten. IT-organisationen upplever också ett utdraget stort tryck att säkra leveranser i projekten. Nyckelpersoner och projektledare jobbar enligt respondenterna extremt mycket och ser trötta ut. Samtidigt är det utmanande att hålla igång verksamheter med jättereformer och organisationsförändringar under genomförande. Det skapar ett stort behov av koordinering från lägsta till högsta nivå. Även resursmässigt är det krävande att säkra tillgänglighet av resurser som ska genomföra uppdragen.

Riskhanteringen är central för en effektiv verksamhetsstyrning där många utvecklingsprojekt pågår samtidigt. Programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete har en kontinuerlig och formaliserad riskanalys och riskhantering, men i övrigt sammanställs sällan risker från olika områden och projekt. Under året pågår ett mycket stort antal utvecklingsprojekt där en del av dem hänger ihop högre upp i organisationen, men där risker inte aggregeras fullt ut. Ett skäl till det kan vara att många projekt har egna styrgrupper, medan programnivån ofta saknas.

IT-strategin

Försäkringskassan fastställde i november 2006 en ny IT-strategi som utgör grunden för de aktiviteter och prioriteringar som görs inom området. I dokumentet lyfts den övergripande verksamhetsstrategin fram på ett tydligt sätt och IT:s roll i helheten beskrivs. I strategin betonas Försäkringskassans ambition att integrera IT:s alla aktiviteter med verksamhetsstrategin och det pågående förändringsarbetet, där organisationsutveckling, processutveckling, kompetensutveckling och IT-utveckling ska genomföras i gemensamma projekt.

De prioriteringar som utpekats är den dagliga driften, migrering från stordatorsystemen, införande av den nya organisationen samt ett successivt byte till standardsystem. Med standardsystem avser Försäkringskassan i nuläget SAP som är en standardiserad systemlösning innehållande funktionalitet som riktar sig brett till många potentiella kundföretags verksamheter men inte är skraddarsydd för ett enskilt kundföretag. Idén bakom strategin är att på sikt förenkla och standardisera systemmiljön. Standardsystemets möjligheter öppnar för användande av lösningar som tagits fram för andra verksamheter, exempelvis gällande återkrav och fordringshantering. Samtidigt innebär strategin ett paradigmskifte för Försäkringskassan där omställningen inom IT-verksamheten är omfattande, komplicerad och tidskrävande.

När IT-strategin togs fram och beslutades gjordes inga ekonomiska konsekvensanalyser och några sådana aspekter fanns enligt respondenterna heller inte med i beslutsunderlaget som presenterades för ledningsgruppen. Detta trots att den nya inriktningen på ett radikalt sätt ändrar förutsättningarna för arbetet med IT-stödet och har konsekvenser för arbetssättet, konsultrelationer och plattformsväl, med tillhörande personella och ekonomiska följder. Anledningen till detta är något oklar, men några respondenter menar att det inte är möjligt att göra meningsfulla ekonomiska prognoser kopplat till en IT-strategi då kostnaderna i slutändan alltid blir mycket högre än man först tror.

Den successiva övergången till SAP för allt fler applikationer (ca 70% på 10-15 år enligt visionen) saknar idag helt en tänkbar övergripande plan och beroenden till andra system med frågor om integrationer, säkerhet, masterdata med mera finns inte klarlagda. Man vet därför inte vilka utmaningar som väntar i framtiden, vilka kostnader de medför och inte heller vilken införandeordning för SAP-systemet som är lämplig. Det tempo som Försäkringskassan siktar på innebär att 3-4 förmåner per år ska in i SAP, varav ett drygt 10-tal är de stora förmånerna. De gamla systemen ska samtidigt successivt avvecklas, i den mån inte gamla och nya förmånssystem behöver leva parallellt på grund av födelseårsgränser i försäkringsslaget eller dylikt. Det kan bli betydande svårigheter att arbeta med enskilda ändringar i enstaka försäkringssystem som finns i olika miljöer såsom SAP, Cobol och Unix i flera versioner som har beroenden mellan varandra som måste uppdateras.

Det planeringsarbete för hela förändringsarbetet som nu bedrivs förefaller även det ha ett mycket kort perspektiv. Budgetmässigt sker planeringen årsvis och Försäkringskassans controllers deltar inte i arbetet med att ta fram de kostnadsbedömningar som ligger till grund för nyttokalkylerna, som i sin tur avgör prioriteringsordning för utvecklingsprojekten. Hittills har det beredningsarbetet helt skett i programmet för Försäkringskassans förnyelsearbets projektkontor inför beslut i utvecklingsledningen.

Framtida applikationskartan

I linje med gällande IT-strategi pågår ett ambitiöst program där SAP funktionalitet tas fram inom en rad områden. På lång sikt avser Försäkringskassan överföra majoriteten av förmånssystemen i SAP. Under våren 2008 har en SAP-enhet bildats som ska fungera som kompetenscentrum för SAP. Det finns ännu ingen långsiktig plan för hur införandet av SAP funktionalitet ska se ut.

Inom SAP-enheten pågår rekryteringar internt och externt för att till viss del fylla behovet av SAP-specifik kompetens. På flera håll i organisationen hoppas man även på vägledning från den enheten kring framtida applikationskarta, införandeordning, ekonomi mm. Förväntningarna på enheten är mycket stora och uppdraget kommer att ta tid. Den framtida applikationskartan och lämplig införandeordning görs nu primärt ur funktionellt och tekniskt perspektiv. Ekonomisk konsekvensanalys kopplad till målbilden har inte påbörjats och kommer antagligen inte kunna genomföras av SAP-enheten själva utan stöd från controllerorganisationen.

Samtidigt som målbilden och införandeordningen växer fram pågår redan flera projekt som begränsar handlingsfriheten för arbetet. Här har Försäkringskassan en utmaning i att ta fram ritningar för den framtida strukturen samtidigt som byggnation av den redan pågår. Det resulterar bland annat i att det ofta blir diskussioner om önskade förändringar ska utföras i källsystemen eller det nya standardsystemet. En annan konsekvens är att varje projekt ansvarar för sina egna integrationsbehov.

Arkitekturer och standarder sätts visserligen centralt, men då målbilden är otydlig är det inte alltid lätt att på projektnivå fatta beslut som bäst gynnar helhetslösningen.

Relationen mellan SAP och Försäkringskassan

Försäkringskassan har efter upphandling valt SAP som standardsystem för sina försäkringsapplikationer. På kort sikt innebär det att en del funktionalitet införs med hjälp av SAP under de två år som förnyelseprogrammet sträcker sig. Ledningen har en femtonårshorisont för SAP och ser framför sig att 70-80% av alla applikationer då kommer att realiserats i SAP. För att det ska vara möjligt krävs dock att SAP utvecklar funktionalitet som passar Sverige inom det så kallade "Social Services Framework", som är en del av SAP utvecklad för offentliga sektor. Samtidigt är det mycket tveksamt om SAP någonsin kommer att ha funktionaliteten som finns i de system Försäkringskassan redan har på plats. Det kan mycket väl bli så att det är just de viktigaste 20-30% som man inte kommer att hantera inom standardsystemet.

Mycket av det som finns i Försäkringskassans system idag är unikt för Sverige, exempelvis procentsatser, regler, beroenden mellan förmåner mm. Detta kommer inte byggas in i SAP, men däremot kommer plattformen för att skapa förmånssystem tas fram. Det är samtidigt inte säkert att SAP kommer att ta fram en specifik lösning för Sverige. Om Försäkringskassan avser att migrera sina legacysystem till SAP, så bör en affärsplan för den lösningen tas fram. Det är också väsentligt att ta ställning till om Försäkringskassan avser anpassa sin verksamhet och sina processer till SAP, eller tvärtom. Om svaret är att anpassa i SAP finns det risk för höga kostnader för så väl implementation som förvaltning. Dessutom kan i så fall alla uppgraderingar bli mycket dyra då de skulle kräva omarbetning av anpassningarna.

Den relation som Försäkringskassan har med SAP är mycket viktig och behöver vårdas på fler sätt än enbart genom enskilda personkontakter. Då Försäkringskassan inrättat ett "Customer Competence Center" i form av SAP-enheten är det viktigt att relationerna också blir institutionaliserade för att undvika missförstånd i förväntansbilder. Exempel på sådana missförstånd eller skillnader i förväntansbild har redan framkommit såsom när det gäller hur mycket SAP ska förändringsleda inom IT organisationen. Förväntan från Försäkringskassan är relativt stor på det området, medan SAP inte säger sig ha resurser att göra en sådan insats på bredare front. Försäkringskassans personal har djup kompetens gällande försäkringssystemen men relativt lite kunskap om de nya tekniska plattformarna. Det skapar obalans gentemot leverantörer och konsulter som gör att viktiga verksamhetsaspekter kan få ge vika.

Försäkringskassan har identifierat betydelsen av att ha partners inom branschen för att skapa en intresselobby inom SAP användarorganisationerna och därigenom kunna driva viktiga frågeställningar inom Social Services Framework. I samband med Försäkringskassans upphandling inför kundbildsprojektet sade sig SAP ha ambitionen att utveckla funktionalitet som passar Försäkringskassans verksamhet. SAP har inlett ett samarbete med Cúram Software, som ska leda till en gemensam produkt. Cúram Software erbjuder en specialiserad lösning för socialförsäkringsområdet och tillsammans har de två företagen möjligheten att erbjuda en mer komplett lösning. Försäkringskassan deltar i arbetet som kundrepresentant för att framtida systemlösningar inom området ska bli relevanta för Sverige.

De åtaganden som SAP har gjort gentemot Försäkringskassan innebär även att SAP ska göra kvalitetskontroll av leverantörer och göra teknikkontroller. SAP ska också kontrollera Försäkringskassans kompetensuppbyggnad och kompetenscenter. Från SAP:s sida ser man emellertid endast begränsade möjligheter att stödja verksamheten med projektresurser.

Kompetens- och resurssituationen

Försäkringskassan fastslår i IT-strategin att kompetensen kommer att se annorlunda ut redan inom de närmsta åren och definitivt på längre sikt (10-15 år), vilket betyder att en ständig utveckling av egen kompetens och förmåga är nödvändig. Man säger även att man måste jobba smartare och effektivare inom förvaltning och underhåll för att öka utrymmet för IT-utveckling.

Redan nu är det tydligt att den egna personalen inte räcker till och att det saknas bland annat tillräckligt många projektledare som kan driva IT-delarna av utvecklingsprojekten. Samtidigt finns många tillgängliga resurser i organisationen, men det saknas kompetens inom de nya produkterna och tillgängliga individer kan därför inte utnyttjas fullt ut. Kompetensutveckling av egen personal hinns inte med i samma takt som utvecklingsprojekten drivs. Bland annat av den anledningen har en resursbrist uppstått och nu är ett stort antal konsulter engagerade i utvecklingsprojekten, något som även är ett medvetet val av organisationen. Av IT-strategin framgår bland annat att:

”Krav på kostnadseffektivitet och snabba anpassningar leder till att vi bör värdera externa aktörer för i stort sett alla nya behov av tjänster och produkter inom vår verksamhet. Strategin är att i första hand alltid köpa färdiga tjänster och produkter, i andra hand anpassa befintliga lösningar och först i tredje hand utveckla själva.”

Det som Försäkringskassan däremot inte säger sig vilja släppa är gedigen kompetens om kärnverksamheten, beställarkompetens och IT-kompetens kopplad till kunskap om socialförsäkring. Detta är mycket viktigt att man lyckas med, eftersom de externa leverantörer som kommer in rimligen vet väldigt lite om just Försäkringskassans verksamhet. Den är tämligen unik, även i ett globalt perspektiv.

Beställarkompetens är relevant inte bara vid upphandlingen utan även under projektgenomförandet och senare under förvaltningsfasen. Flera respondenter betonar vikten av att projektledningen och Försäkringskassans IT-arkitekter förstår både verksamhetens behov och de produkter som används för att realisera lösningarna. I den situation Försäkringskassan nu befinner sig riskerar kompetensutvecklingen av personalen att släpa efter, vilket går ut över organisationens beställarkompetens med sannolikt negativa effekter på slutresultaten. Problematiken hanteras till del genom att Försäkringskassans egen personal ska lära sig genom att gå dubbelt med konsulterna, men samtidigt saknas till stor del tid till reflektion och lärande då tidplanerna är hårt ansträngda.

När det gäller projektledare så finns det enligt respondenterna få på Försäkringskassan som har vana att driva så stora projekt som nu pågår. Mognaden gällande budgetansvar är också låg hos projektledarna, då tidigare arbetssätt inom organisationen inte innebar att projektledaren hade ekonomiskt ansvar. Även inom områden som arkitektur, test, användbarhet och integrationsplattformar finns behov av ett kompetenslyft. Några respondenter pekar också på att det även på mellanchefsnivå saknas kompetens vilket ger ett ökat utrymme för informella ledare i organisationen, med ytterligare otydlighet i styrningen som resultat.

Mycket nytt händer inom IT-området och övergången till standardsystem kommer så småningom leda till en helt ny kompetenssammansättning inom IT-personalen. Samtidigt tar förändringen lång tid. Även då standardsystemet är fullt ut infört enligt visionerna, kommer det högst sannolikt fortfarande behövas systemutvecklingskompetens (C++, Java, Cobol etc.) för att hantera flera av de viktigaste försäkringssystemen. Det är därför viktigt att även dessa kompetenser vårdas och inte glöms bort, då så stort fokus ligger på förnyelsearbetet.

Kompetensväxlingen för personalen inom IT är budgeterad, men väldigt lite av de medlen används då det saknas tid. Detta trots att medlen för kompetensutveckling bara är sju miljoner kronor, vilket är hälften av de budgeterade medel IT-organisationen hade för 6-7 år sedan innan alla förändringar startade. Resultatet för Försäkringskassan är att konsultberoendet bedöms vara fortsatt högt under flera år för de nya lösningarna, alternativt måste ny kompetens rekryteras. Kostnader för detta finns inte skattade förutom i den vanliga budgetprocessen. Den kompetensutveckling som sker löpande i projekten och i driften bedöms inte gå tillräckligt snabbt. Det beror bland annat på den pressade bemanningen i projekten, som inte ger utrymme för lärotid. Detta gör att kompetensväxlingen tar längre tid och att konsulter får kompenseras för detta, även i förvaltningsfasen.

Konsultberoende på kort och lång sikt

Den situation som Försäkringskassan nu befinner sig i leder till ett betydande konsultberoende. Utvecklingsprojekten genomförs till mycket stor del av externa leverantörer och Försäkringskassans egen personal har inte tillräcklig kompetens i de nya systemen för att tillgodogöra sig innehållet i de lösningar som tas fram. Det gör att en stor del av förvaltningen och supporten måste skötas av konsulter alternativt outsourcing till extern leverantör under åtminstone de första åren efter driftsättning.

I det korta perspektivet är organisationen medveten om att man kommer bli beroende av konsulter och leverantörer, men det finns uttalade förhoppningar om att kunna ta tillbaka förvaltning och support när utvecklingstakten lugnar ner sig. Det som talar emot detta är dock att även om det skulle vara så att utvecklingstakten inom Försäkringskassan klingar av något om ett par år, så finns ändå ett fortsatt stort behov av nyutveckling, vilket gör att tröskeln hela tiden höjs och Försäkringskassans egna resurser splittras mellan att sätta sig in i och förstå redan etablerade lösningar och att delta i framtida nyutveckling. Det leverans- och förändringstryck som organisationen nu har på sig leder också till att system levereras innan all funktionalitet är realiserad för att åtminstone erbjuda grundläggande funktionalitet som behövs för att Försäkringskassan ska klara sitt uppdrag. Då kvarstående krav på funktionalitet ibland är betydande, leder detta till att stora utvecklingsprojekt behöver genomföras även under förvaltningsfasen. Det klarar Försäkringskassan bara genom fortsatt hög konsultanvändning.

Det kommer troligen bli svårt att bryta konsultberoendet inom överskådlig tid utan speciella insatser. Frågan man kan ställa sig är om Försäkringskassan redan idag tar problematiken med konsultberoende riktigt på allvar. Den väg man nu går leder med stor sannolikhet till ett långsiktigt beroende av leverantörer och konsulter. Om bedömningen är att detta ändå är ofrånkomligt, eller kanske önskvärt, så betyder det ändå att man måste säkerställa att Försäkringskassans egen personal är välutbildad vad

gäller applikationerna och har stor förståelse för de lösningar som tas fram, för att kunna agera kompetenta beställare gentemot leverantörerna. Utan den förmågan riskerar Försäkringskassan att inte kunna styra väsentliga delar av den egna verksamheten, med kostnadsökningar och brister i servicenivå som följd.

Konsultberoendet är inför hösten 2008 mycket tydligt för de pågående projekten och för de system som går i produktion. De leveranser som sker under hösten förvaltas primärt av konsulter. Konsultberoendet har nu börjat ses som ett problem då det inte uppges finnas budgeterat för under kommande år. Inom organisationen spekuleras det i att applikationsförvaltningen nog inte kommer att skötas med interna resurser då man inte satsat på utbildning för detta. På såväl kort som lång sikt saknas tydlighet från ledningen kring inriktning i frågan. På kort sikt bedöms konsultberoendet vara stort inom alla delar utom möjligen inom infrastruktur.

EKONOMI

Granskningen av IT-kostnader på Försäkringskassan har varit svår att genomföra då dessa kostnader inte redovisas separat. Istället ingår IT-kostnader i enheternas budget och delas således upp på en mycket stor del av organisationen. En konsekvens av det är vidare att en helhetsbild saknas och att kostnadsprognoserna tas fram enbart inom ordinarie budgetprocess. Programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete har visserligen en flerårig prognoshorisont men ur ett IT-perspektiv syns inte alla kostnader där. Det är heller inte helt enkelt att aggregera IT-kostnader i organisationen annat än på ett grovt sätt, då kostnader inte redovisas uppdelat efter delområden inom IT, såsom exempelvis;

- Hårdvara (Plattformer, nätverk)
- Drift och underhåll
- Licenser
- Kompetensutveckling
- Utvecklingsaktiviteter (inkl större förvaltningsprojekt)
- Förvaltning (helpdesk, processförvaltning, applikationsförvaltning, ändringshantering mm)
- Konsultkostnader (per kategori)
- IT-organisationens övriga kostnader

Avsaknaden av en ändamålsenlig konteringsstruktur gör att möjligheterna till ekonomisk styrning och förmågan att göra prognoser baserade på IT-verksamheten blir mycket begränsade. IT-kostnader försvinner in i linjebudgeten och blandas med annan verksamhet, vilket även medför en kort prognoshorisont för totalt ekonomiskt utfall. En ytterligare orsak till osäkra ekonomiska prognoser är principen med bokföring av utgiften och inte kostnaden i det nya gemensamma ekonomisystemet. Det innebär en eftersläpning i redovisningen då till exempel upparbetad konsulttid betalas en månad efter att kostnaden uppstått. För intern projektstyrning gör det att den ekonomiska informationen hela tiden är gammal.

Styrningen och uppföljningen har även utmaningar i den rådande beslutsmodellen där pengar och beslutsmandat inte alltid följs åt. Det gäller framförallt i relationen mellan IT-organisationen och förändringsprogrammet där beslut tas i programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete gällande projektgenomförande med hjälp av medel som finns inom IT. Det förfarandet skapar osäkerheter och bristande förmåga att ta ansvar för den egna verksamheten. Det finns även otydligheter kring rollerna och vilka mandat man faktiskt har. IT-organisationen förfogar idag inte heller över egna medel för att bedriva forskning och utveckling. Det betyder att man inte har möjlighet att utveckla metoder eller ta fram långsiktiga planer på egen hand. Resultatet av det är att verksamheten blir mer reaktiv med risken att fler problem dyker upp i projekten som behöver adresseras under resans gång, snarare än att de förutses och löses före genomförandet.

Nyttohemtagning

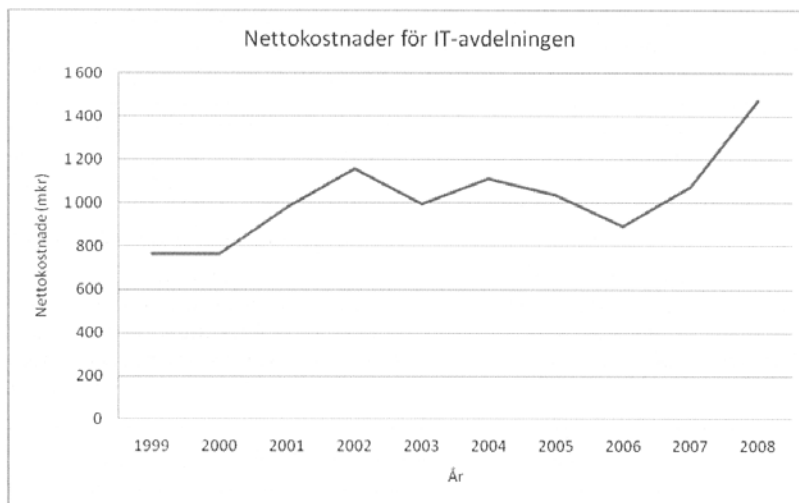
Prioriteringar av utvecklingsprojekten sker till stor del utifrån så kallade nyttor. Dessa är bedömda rationaliseringar som förväntas kunna realiseras då ett projekt genomförts och leveranserna implementerats. Nyttor är ofta starkt kopplade till att vissa arbetsmoment snabbas upp och att processer förenklas. Bedömningen på individ eller arbetsmomentnivå multipliceras sedan med antalet förekomster av händelsen och kopplas till en kostnadsbesparing. Metoden är tilltalande då resultaten blir till kronor och ören som kan jämföras mot varandra för prioriteringar av verksamheten. Nackdelen

är att det är svårt att väga in andra faktorer än rent ekonomiska såsom till exempel kvalitet och arbetsmiljöfrågor. Det kan även vara svårt att på ett realistiskt sätt bedöma ekonomiska konsekvenser av en bedömd tidsbesparing, då andra faktorer än de man tar hänsyn till då nyttan beräknas kan påverka utfallet. Det är således mycket viktigt att underlagen är kvalitetssäkrade för att förväntade resultat ska kunna realiseras. Det är därför anmärkningsvärt att de nyttokalkyler som ligger till grund för prioriteringar av Försäkringskassans förändringsarbete har tagits fram primärt av konsulter och helt utan inblandning av myndighetens controllerorganisation.

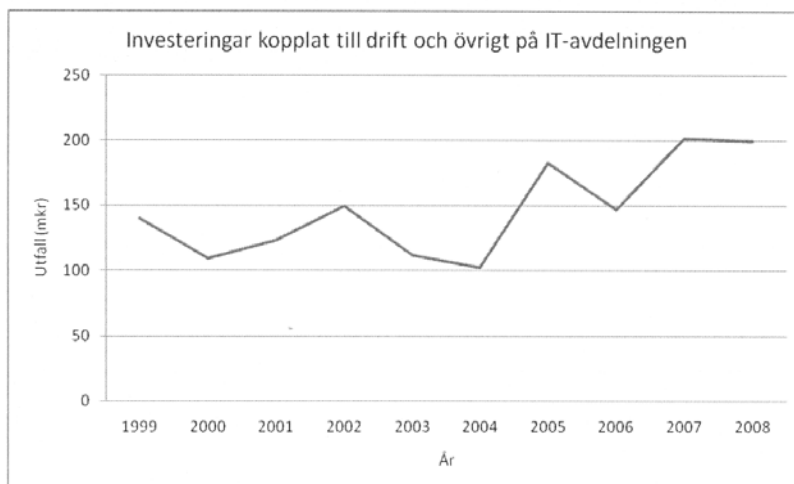
Inriktningen är nu att linjesätta programmet och föra över ansvaret för nyttohemtagning på linjeorganisationen. De förväntade nyttorna avser Försäkringskassan realisera med neddragningar av linjebudgetar i motsvarande mån. Givet hur nyttorna tagits fram finns det anledning att ha en beredskap för att det kan bli svårt att realisera alla förväntade nyttoeffekter.

Kostnadsutfall och prognoser

I samband med granskningen ombads Försäkringskassan ta fram ekonomisk information rörande IT-verksamheten uppdelad enligt strukturen ovan. Då sådana underlag inte tidigare funnits var uppgiften inte enkel att lösa och det finns fortfarande oklarheter i sammanställningen. Nedan är en historisk övergripande sammanställning över nettokostnader de senaste tio verksamhetsåren för IT-avdelningen.

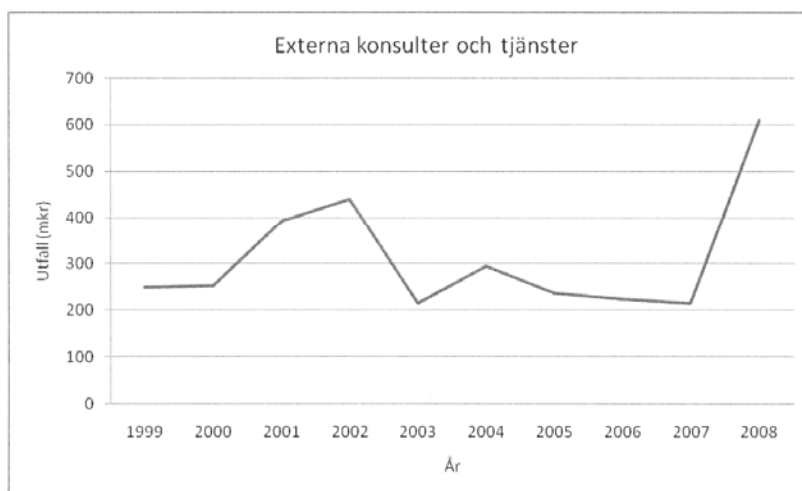


Fram till 2006 fanns PC-kostnader och närserviceorganisationer på respektive län. Från 2006 har IT ansvaret för detta och från 2007 ligger telefonikostnader för hela Försäkringskassan hos IT-avdelningen, vilket tidigare år låg på respektive län. IT debiterar också kostnaderna för PC, telefoni, applikationer med mera till respektive användare. För att få jämförelse med utfallet från 1999 har därför nettokostnader tagits fram för att ta bort dessa effekter.



Diagrammet ovan visar investeringar i hårdvara med mera, men inte investeringar i applikationerna.

Den kostnadspost inom IT med enskilt störst förändring handlar om externa konsulter och tjänster. Den stora ökningen av konsultkostnader 2008 beror på de stora utvecklingsprojekten dvs. migreringsprojektet, utbetalningsprojektet, kundbild/självbetjäningsprojektet, central utskriftsprojektet, tandvårdsreformen, rehabkedjan och FK2.0 (förnyelseprogrammet).



Som tidigare nämnts sträcker sig prognoserna inte särskilt långt framåt. Inom IT-området är bedömningen för 2009 att drift, underhåll och förvaltning ökar med cirka 100 miljoner kronor jämfört

med 2008, investeringar i applikationer beräknas vara cirka 450 miljoner kronor och investeringar i hårdvara med mera beräknas vara cirka 150 miljoner kronor.

På projektnivå kan man notera att flera stora projekt kommer överskrida sin budget under 2008. Det beror enligt Försäkringskassan framförallt på introduktionen av stora lagändringar samtidigt som migrering av kärnsystem pågår och att ett standardsystem införs. Bland annat fördelas kostnaden för standardsystemet SAP på de projekt som använder systemet. Ett belopp som i år uppgår till 110 miljoner kronor. Andra orsaker som lyfts fram är otydlig ledning och styrning, samt brister i uppföljning av utvecklingsportfölj, verksamhetsmål och ekonomi.

Sammanställningen nedan visar budget och prognos i dagsläget för några verksamheter som kraftigt överskrider sin budget:

Projekt/verksamhet	Budget 2008 (mkr)	Prognos 2008 (mkr)	Skillnad (mkr)
Forssa (nya sjukförsäkringen)	9	43	+34
Tandvårdsreformen	60	221	+161
Kundbild/Självbetjäning	105	194	+89
IT inventarier	150	194	+44

En delförklaring till de stora skillnaderna mellan budget och prognos skulle kunna vara att det har gått mycket fort att besluta, planera och införa de nya försäkringsreformerna. Underlaget var kanske inte tillräckligt bra för ett år sedan och det kan ha resulterat i alltför optimistiska budgetramar. Det går samtidigt inte att utesluta att några av de problem som tas upp i denna rapport redan nu börjar få negativa konsekvenser på verksamheten.

Det är idag inte möjligt att ge uppskattningar av hur IT-kostnaderna totalt kommer att se ut för Försäkringskassan de närmaste 5-10 åren. Framförallt beror det på att det framtida applikationslandskapet inte har skissats. Därmed kan inga seriösa konsekvensanalyser genomföras. Med tanke på att avvecklingen av gamla system går långsamt, medan flera nya system tillkommer, så är en stadig ökning av kostnader att vänta. I tillägg till det ska konsultkostnader räknas in för såväl förvaltning som nyutveckling. Om inte stora personalnedskärningar blir möjliga kommer myndighetens IT-kostnader därför med största sannolikhet ligga på en klart högre nivå de kommande åren än tidigare.

RÄTTSSÄKERHET OCH KONTROLL

De nu pågående utvecklingsaktiviteterna inom IT-verksamheten har endast begränsad bäring på frågor om rättssäkerhet och kontroll. Krav kopplade till detta förekommer i stort sett inte och det tycks inte ha varit i fokus för förnyelseprogrammets prioriteringar av utvecklingsprojekt. Det betyder inte att de pågående projekten inte bidrar till rättssäkerheten och kontrollmöjligheterna. Tvärtom blir det sannolikt enklare att genomföra efterkontroller och att bygga in kriteriefunktioner och varningssignaler i de nya systemen. Ökad automatisering leder också till förbättrad förutsägbarhet och likformighet i handläggningen.

Skälen till att frågor om rättssäkerhet och kontroll inte hanterats i någon större omfattning inom IT skulle kunna vara att det är svårt att räkna hem nyttoeffekter av åtgärderna. I de granskade nyttokalkylerna som ligger till grund för prioriteringar mellan utvecklingsprojekten dominerar uppdrag som syftar på förändringar av arbetssätt och rationaliseringar. Det skulle även kunna vara så att Försäkringskassan bedömer att frågorna drivs effektivare på annat sätt och inte har tydlig bäring på IT-stödet.

PÅGÅENDE STÖRRE AKTIVITETER INOM IT

På Försäkringskassan pågår flera plattformrelaterade projekt samtidigt. De viktigaste är migreringen av applikationer från stordatormiljö till UNIX som går under benämningen Fenix-projektet, samt den långsiktigt strategiska övergången till SAP för en majoritet av Försäkringskassans förmånssystem som nu påbörjats.

De reformer med lag- och regelförändringar som regeringen beslutat om ska effektueras på kort tid. Försäkringskassan överraskades delvis av dessa nya verksamhetskrav och har svårigheter att omprioritera resurser för att omhänderta dem. Lösningen man valt är att delvis lägga arbetet på externa leverantörer och man hoppas på så sätt kunna fortsätta med förnyelsearbetet med bara mindre störningar.

Programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete

Flertalet stora IT-utvecklingar som pågår inom Försäkringskassan ingår i utvecklingsprojekt som drivs från det så kallade förnyelseprogrammet. Det innebär att styrning av IT-verksamheten sker centraliserat och i nära samverkan med myndighetsledningen. Fokus för förnyelseprogrammet är att på kort tid få fram ett stort antal leveranser och tempot är mycket uppskruvat.

Utvecklingsprojekten som drivs från programmet är prioriterade med hjälp av nyttokalkyler där varje ny funktionalitet värderas ur ett kostnads/nytta perspektiv. De prioriteringar som görs baserar sig alltså på att pengar ska kunna sparas i den operativa verksamheten, ofta genom automatisering och snabbare handläggning.

Riskhantering sker regelbundet inom förnyelseprogrammet och redovisas för såväl ledningen som Försäkringskassans styrelse.

Tandvårdsreformen

Tandvårdsreformen är en nyinförd reform där tandläkare ges ersättning för vissa behandlingar. Försäkringskassan använder SAP för detta försäkringssystem och Accenture har tillsammans med resurser från SAP tagit fram systemet på mycket kort tid. Den 1 juli 2008 driftsattes grundläggande funktionalitet för administrationen av det nya tandvårdsstödet.

Tandvårdsreformen har i år två inplanerade releaser i juni respektive november. Under förstudien antogs 70-90 % automatisering, medan man nu är på 98 % vilket ökat kraven på IT-stödet för verksamheten. Under juni levererades framförallt vårdgivarfunktionalitet för att kunna följa lagen. Prisjämförelse, portal med mera är inplanerade i nästa release. Visst utvecklingsarbete sker även genom systemleverantörer till vårdgivarna som måste anpassa sina gränssnitt.

IT-stödet har sedan driftsättning haft några produktionsstörningar. Volymerna kring antalet systemaktiviteter har annorlunda balans än prognostiserat. Vissa är lägre men framförallt har antalet transaktioner kring "kontrollera patient" överstigit prognos i hög grad.

Systemtest för den andra releasen har startat 8 augusti och regressionstester påbörjas inom kort. Produktionsstart är inplanerad till 15 november. En konsekvensanalys har initierats på grund av förseningar i kundbild/självbetjäningsprojektet.

Kundbild

Kundbildsprojektet har till syfte att ge en sammanhållen kundbild i första skedet riktad till telefonkundtjänstens handläggare. Systemet baserar sig på SAP CRM.

Ursprungligen var leveranserna planerade till releaser i mars, juni och november i år. Projektet är dock försenat och version ett av kundstödssystemet är nu under slutfasen av konstruktion. Programledning och styrgrupp har 2008-08-21 fått besked om att IT-lösningen kundbild/självbetjäning inte kommer att kunna leverera enligt plan till november. Konsekvensanalys och omformering av projektet pågår för att säkra leverans framöver.

Systemet genomgår just nu enhetstester som enligt Försäkringskassan går enligt plan. Systemtest startade 1 augusti och beslut om att inte produktionsstarta i november är taget. Under september genomförs en översyn av planeringen för att klargöra om produktionssättning kan ske före eller efter mars 2009.

Utbetalning

Utbetalningsprojektet utgör en del av systemmigreringen där Försäkringskassan ersätter några av de gamla stordatorsystemen i Bull-miljön med standardsystem från SAP. Det nya systemet baserar sig främst på SAP PSCD (Public Sector Collection and Disbursement) och det hade produktionsstart i juni med planerad parallell drift under en period. Systemet ska hantera utbetalningar av ersättningar och bidrag. Tilläggskomponenter genomgår nu systemtest och regressionstester och dessa delar har planerad produktionsstart 15 november.

Självbetjäning

Självbetjäningssystemet tar fram en ny portal för elektroniskt kundmöte. Den baserar sig på SAP:s portalfunktionalitet och hade planerade leveranser mars och juni i år och en ytterligare inplanerad till november 2008. SAP-portalerna kommer i sig aldrig att innehålla affärslogiken som finns i legacysystemen. SAP-portalerna är i grunden framtagna för att vara web-GUI (Grafical User Interface) till SAP:s applikationer, men avses här användas kopplat mot legacysystem. Detta innebär att en del utveckling behöver göras för att åstadkomma en fungerande integration.

Version ett av självbetjäningssystemet ska stödja tandvårdsreformen. Systemtester av första versionen har startat 1 augusti och regressionstester startade 12 september. Produktionsstart är inplanerad till 15 november. Version två av den nya portalen för alla självbetjäningstjänster är under utveckling och test. Målet är att produktionsstarta denna tillsammans med kundbildssystemet.

Fenixprojektet (Bull/GCOS8)

En betydande del av förmånssystemen körs på stordatorplattformen Bull/GCOS8. Detta system är från sjuttiotalet och togs fram av Honeywell-Bull. Försäkringskassan har gjort bedömningen att den plattformen inte är lämplig för fortsatt drift då den är tekniskt omodern och det kommer att bli kompetensproblem inom en relativt nära framtid i samband med pensioneringar av personal. Skulle applikationerna ligga kvar förväntas därför stora supportproblem. Dessa risker i kombination med planerna på portallösning för självbetjäning har lett fram till att det nu pågår ett större plattformprojekt där applikationerna, som är programmerade i Cobol (COmmon Business Oriented

Language), lyfts över till Unix-miljö. Projektet ska vara avslutat i halvårsskiftet 2009. För att genomföra migreringen har den franska firmen MetaWare tillsammans med Accenture anlåtats. MetaWare har stor erfarenhet av liknande projekt och har specialutvecklad programvara för att översätta Cobol-dialekten som används i Bull till Unix.

Flera respondenter refererar till migreringen som "ett till ett". Med detta menar man att applikationerna inte förändras till funktion eller användargränssnitt. Detta är en viktig fråga då det annars skulle krävas utbildning av handläggare i det nya systemet. Uttrycket "ett till ett" kan dock vilseledande påskina att migreringen är enkel att utföra och att inga programmeringsinsatser krävs för att applikationerna ska fungera i den nya miljön. Så är dock inte fallet, då Cobol programmering i stordatormiljön skiljer sig från Cobol för Unix. Dessutom är såväl hanteringen som struktur av databasen annorlunda i den nya miljön.

Då omläggningen till Unix och nya tekniska plattformar genomförs sker det över en helg, utan möjlighet att ångra och gå tillbaka till stordatorlösningen. Det blir med andra ord en "big bang" övergång för merparten av Försäkringskassans viktigaste applikationer till den nya miljön. Detta ställer krav på mycket rigorösa tester inför omläggningen. För att testerna ska vara relevanta behöver viss stabilitet finnas i miljöerna. Med pågående utvecklingstakt ändras mycket på en gång vilket är en risk.

Ytterligare en komplikation kopplad till förnyelsearbetet är att den nya telefonkundtjänsten kräver att gränssnitt tas fram mellan SAP och övriga applikationer. Dessa gränssnitt behöver byggas parallellt med migreringsarbetet, vilket riskerar att ta fokus, tid och kompetens från migreringsarbetet.

Drift och underhåll

IT-driften i Sundsvall är en uttalat prioriterad verksamhet och övriga organisationen har stort förtroende för att man löser sina åtaganden nu och i framtiden. Samtidigt börjar förnyelseprogrammets påverkan märkas även på denna verksamhet. Inom drift och support betyder nyutvecklingen tillkommande driftobjekt och arbetsuppgifter. Den omdirigering av kunder till nya kanaler som har initierats innebär att driftobjekt tillkommer utan att något annat tas bort. Även här börjar därför resursfrågan aktualiseras och hänsyn behöver tas till detta då nyttokalkyler och prioriteringar genomförs.

REKOMMENDATIONER

Försäkringskassan bör agera proaktivt i ett antal frågor. Dessa är sammanfattade i följande nio punkter:

1. Inom styrning och ledning behöver organisationen förtydligas och beslutsmandat redas ut. Speciellt gäller det ansvarsfördelning mellan förnyelseprogrammet och IT-organisationen. När detta är tydligt bör även ansvar över resurserna följa mandaten att styra och prioritera verksamheten.
2. Målbilden inom IT är för diffus och visionen 70-80% i SAP på 10-15 år behöver fyllas på med planer och konsekvensanalyser. Givet den höga utvecklingstakten bör detta arbete prioriteras för att produktionen ska kunna löpa utan stora IT-problem och för att tekniska och ekonomiska problem ska kunna omhändertas i god ordning.
3. De ekonomiska prognoserna har idag huvudsakligen ettårsperspektiv på grund av budgetprocessen. Det behövs större långsiktighet i planeringen av IT-verksamheten, speciellt kopplat till den övergripande utvecklingskartan som Försäkringskassan arbetar med.
4. Inom ekonomiområdet är det idag svårt att se helheten vad gäller IT-kostnader. Oavsett var de dyker upp i organisationen behöver de tydliggöras och kunna följas upp och prognostiseras. Viktigt är också att införa en kontomodell som synliggör vilka typer av IT-kostnader det rör sig om.
5. Kompetensväxlingen släpar efter och behöver prioriteras. Speciellt viktigt är den beställarkompetens gentemot systemleverantörer och konsulter, som behöver finnas främst hos myndighetens egna IT-arkitekter och projektledare.
6. Konsultberoendet inom IT är redan ett faktum, men det saknas en genomtänkt strategi för inom vilka områden konsulter ska användas och varför. Även här behöver konsekvenser utredas och inriktningsbeslut fattas.
7. Riskhanteringen ser olika ut i organisationen och uppföljningen är inte konsekvent. Här behöver Försäkringskassan ha ett gemensamt och likformigt arbetssätt som också kan aggregeras och följas upp på olika ledningsnivåer i organisationen.
8. Verksamhetsrepresentanter behöver involveras mer i de pågående projekten. När det är tre konsultled mellan dem som konfigurerar ett system och verksamhetens representanter är det stor risk att funktionalitet och kvalitet blir lidande.
9. IT-organisationen behöver ett lägre tempo för att klara sina åtaganden. Ett ökat fokus på att få funktionaliteten att fungera väl och ett mindre fokus på "rationaliseringsnyttor", skulle kunna ge Försäkringskassan som helhet bättre möjligheter att genomföra sin verksamhet.

BILAGA 1. REFERENSER

1. Försäkringskassans IT-strategi
2. Punkt 2j_Nyttokalkyl v2.0_070625.ppt
3. Prioritering_av_utvecklingsaktiviteter_FK2 0_2008_PA12.ppt
4. Riskuppföljning_Statskontoret_071213_PA1
5. Status på programmets samtliga pågående utvecklingsaktiviteter_status 071207_PA2.ppt
6. Införande av SAP på FK december 2007 rev A.ppt
7. Statskontorets tidigare IT-granskningar från 1999-2002
8. Diverse arbetsmaterial från Försäkringskassan och Statskontoret

BILAGA 2. GENOMFÖRDA INTERVJUER

Respondenter fas 1

Namn	Roll	Organisation
Anders Dager	Utredare	Statskontoret
Anders Wahlström	SAP representant inom det s.k. SAP@FK	SAP
Anneli Samuelsson	Partner på Accenture, stf PL FK förnyelseprogram	Accenture
Charlotte Ahlström	PL Försäkringskassans förnyelseprogram	Försäkringskassan
Erik Granström	PL Stordatorkonvertering	Försäkringskassan
Kerstin Wiklund	PL VHT-IT koppling inom FK förnyelseprogram	Försäkringskassan
Lennart Hedenström	PL SAP@FK	Försäkringskassan
Magnus Gunnarsson	Socialförsäkringsenheten	Socialdepartementet
Maivor Isaksson	Chef Produktionsdivisionen	Försäkringskassan
Maria Rindeborn	Socialförsäkringsenheten	Socialdepartementet
Mikael Strömbäck	Chef Utvecklingsdivisionen	Försäkringskassan
Stig Andersson	Chef Drift och Underhåll inom Utvecklingsdivisionen	Försäkringskassan
Sture Wallmon	Sakkunnig	Socialdepartementet

Respondenter fas 2

Namn	Roll	Organisation
Anders Leffler	Projektledare SAP-enheten	Försäkringskassan
Boel Enjin	Chefscontroller Ekonomistaben	Försäkringskassan
Helen Gothelf	Lösningssarkitekt kundbilsprojektet	Connecta
Jens Sjödin	Chef Verksamhetsområde Utveckling	Försäkringskassan
Maria Humla	Chefscontroller IT	Försäkringskassan
Peter Nilsson	Lösningssarkitekt och projektledare	Accenture
Peter Sahlin	Chef SAP-enheten	Försäkringskassan
Stig Andersson	Tillförordnad IT-chef	Försäkringskassan
Sture Hjalmarsson	Ekonomidirektör	Försäkringskassan

Referenser

- Abramson, M. och Lawrence, P. (2001) The Challenge of Transforming Organizations: Lessons Learned about Revitalizing Organizations. I *Transforming Organizations*. Abramson, M. och Lawrence, P. Rowman & Littlefield, Lanham.
- Balogun, J. och Johnson, G. (2005) From intended Strategy to Unintended Outcomes: The impact of change recipient sensemaking. *Organization Studies*, vol. 26, Nr. 11.
- Braverman, H. (1974) *Labor and Monopoly Capital. The degradation of Work in the Twentieth Century*, Monthly Review Press, New York.
- Briggs, A.R.J. (2005) Middle Managers in English Further Education Colleges: Understanding and Modelling the Role. *Educational Management Administration and Leadership*, Vol. 33, nr. 1.
- Brottsförebyggandet rådet, *Samverkan mot bidragsbedrägerier. Exemplet Västmanland och Skåne*, rapport 2008:6.
- Christensen, T., Laegreid, P., Roeness, P.G. och Røvik, K. A. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber, Malmö.
- Conrad & Poole (1998)
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar, *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Rapport 7, 2007.
- Dent, E. och Goldberg, S. (1999) Challenging 'resistance to change'. *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 35, Nr. 1.
- Dir. 2002:166, Översyn av socialförsäkringsadministrationen.
- Drakenberg, M. (1997). *Mellanchefer från ledningens redskap till verksamhetens motor*. Studentlitteratur, Lund
- Försäkringskassans kontrollstrategier, dnr 350161-06-F.
- Försäkringskassan, *Rapport till regeringen – fusk skall inte förekomma samt preliminär plan för förstärkt kontrollverksamhet 2007*, svar på regeringsuppdrag 2006-09-20, dnr 44372-2006.
- Försäkringskassan, *Förstudie – Försäkringskassan 2.0*, PM 2006-10-13.
- Försäkringskassans riktlinjer för riskhantering avseende utbetalningar av förmåner eller ersättningar från trygghetssystemen (2006:16).
- Försäkringskassan, *Programmet för verksamhetsstrategi 2007-01-26*, PM som redovisades vid mötet med Försäkringskassans styrelse 2007-01-31.

Försäkringskassan, *Besluts- och delegationsordning för programmet Försäkringskassans förnyelsearbete*, dnr 13490-2007.

Försäkringskassan, *Ytterligare nedprioriteringar i Ensa processerna*, protokoll, Bilaga 1, dnr 1131-2007.

Försäkringskassan, *Nedprioriteringar i Ensa-processerna*, protokoll dnr 3734-2007, bilaga.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans förnyelsearbete*, PM 2007-03-22.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans förnyelsearbete*, ver. PA5, 2007-03-29.

Försäkringskassan, *Uppföljning och riskhantering av Försäkringskassans förnyelsearbete*, 2007-05-23.

Försäkringskassan, *Tidplan för ny organisation för styrning och ledning*, 2007-11-12.

Försäkringskassans förändringsarbete, *Omställning och Resurspool, KM-projektet*, Bilaga 2, dnr 33347_071119.

Försäkringskassan, *Ny organisation för styrning och ledning inom Försäkringskassan*, dnr 53515/2007.

Försäkringskassan, *Beslut om medarbetarlöften*, dnr 53862/2007.

Försäkringskassans riktlinjer för personalomställning, dnr 055968-2007.

Försäkringskassan, *Kompetensförsörjningsstrategi för Försäkringskassan*, 2007-12-20, dnr 4244-2008.

Försäkringskassan, *Verksamhetsplan och budget 2008*, 2008-02-05.

Försäkringskassans förnyelsearbete, *Nyttokalkyl version 3.0*, 2008-02-07.

Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen – omfattning, risker och information*, svar på regeringsuppdrag 2008-02-15, dnr 40113-2007.

Försäkringskassan, *Förstärkt kontrollverksamhet*, svar på regeringsuppdrag 2008-02-15, dnr 40115-2007.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans fortsatta förändringsarbete*, svar på regeringsuppdrag 2008-02-28, dnr 83686-2005.

Försäkringskassan, *2007 års uppföljning av Försäkringskassans föreskrifter, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden och vägledningar*, 2008-03-18, dnr 31953-2007.

Försäkringskassan, *Riktad kontroll av misstänkt brott. Assistansersättning*, 2008-03-19, dnr 046219-2007.

Försäkringskassan, *Nationella prioriteringar i Ensaprocesserna för NFC*, protokoll, dnr 27016-08.

Försäkringskassan, *Riktlinjer för delegation och attest av förvaltningskostnader och försäkringsutbetalningar* (2008:14).

Försäkringskassan, *Riktlinjer för intern styrning och kontroll*, revidering 2008-04-25, dnr 19584-2008.

Försäkringskassan, *Riktlinjer för Försäkringskassans styrmodell samt planerings- och uppföljningsprocess*, dnr 46924-2008.

Försäkringskassan, *Kontrollplan för försäkringshandläggningen 2008*, Bilaga 1, 2008-06-10.

Försäkringskassan, *Utvärdering av pilotverksamheten NFC i Örebro och andra införaendaktiviteter vecka 14*, PM 2008-06-18.

Försäkringskassan, *Utlämnande av namn och telefonnummer till handläggare*, Im 2008:133, 2008-08-27.

Försäkringskassans förnyelsearbete, *Interimslösning för gränssnitt och överlämningar mellan kanalerna version 1.18*, bilaga, senaste versionen daterad 2008-09-10.

Försäkringskassans största utmaningar under 2009, bilaga vid styrelsens sammanträde 24 september 2008, 2008-09-16.

Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU), projekt Ökad flexibilitet i resursutnyttjande och bemanning*, Version PA1.0, 2008-09-24.

Försäkringskassan, *Nyhetsbrev om Försäkringskassans förnyelsearbete*, 2008-10-17.

Försäkringskassans verksamhetsstrategi, 2008-10-23.

Försäkringskassan, *Säkerhetsrelaterade incidenter januari-september 2008*, Rapport till Försäkringskassans styrelse vid sammanträde 2008-10-23.

Försäkringskassan, *Yttrande med anledning av Justitieombudsmannens (JO) remiss den 3 september 2008*, 2008-10-24, dnr 48338-2008.

Försäkringskassan, *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde, budgetåren 2008–2011*, 2008-10-30.

Försäkringskassan, *Några förvaltningsrättsliga frågor som uppmärksammas i en JO-remiss*, Im 2008:171, 2008-11-19.

Försäkringskassans förnyelsearbete, *Reviderat kontorskoncept 2008*, PM 2008-11-20.

Försäkringskassan, *Yttrande med anledning av Justitieombudsmannens (JO) remiss den 22 oktober 2008*, 2008-11-21, dnr 59627-2008.

Försäkringskassan, *Arbetsordning för Försäkringskassan*, 2008-11-27, dnr 2014/2008.

KPMG, *Utvärdering av HR-organisationen*, Rapport, 2008-11-17.

Mantere, S. (2007) Role Expectations and Middle Manager Strategic Agency. *Journal of Management Studies*. Vol. 45, nr. 2.

Medarbetarundersökning Försäkringskassan 2008, 2008-11-21.

Meyer, C.B. (2006) Destructive Dynamics of Middle Management Intervention in Postmerger Processes. *The Journal of Applied Behavioral Science*. Vol. 42, Nr. 4.

Petersson, H. (2006) Första linjens chefer och arbetsmiljön i offentligt tjänstearbete. I Petersson H, Leppänen V, Jönsson S och Tranquist J (red) *Villkor i arbete med människor – en antologi om human servicearbete*. Arbetslivsinstitutet, Solna.

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

Protokoll 6/2007, Sammanträde i Försäkringskassans styrelse 2007-05-31, dnr 871/07.

Protokoll 7/2007, Sammanträde i Försäkringskassans styrelse 2007-06-20, dnr 871/07.

Protokoll från Försäkringskassans ledningsgrupp 2008-05-21, dnr 27016-08.

Protokoll 2008:3, Sammanträde i revisionsutskottet till Försäkringskassans styrelse 2008-09-03.

Protokoll nr 2008:4, Sammanträde i revisionsutskottet till Försäkringskassans styrelse 2008-11-12.

Protokoll 8/2008, Sammanträde i Försäkringskassans styrelse 2008-09-01/02, dnr 858-2008-LS.

Rapport över internrevisionens granskning av försäkringskassans interna styrning och kontroll 2007, dnr 057320-2007.

Regeringsbeslut 2004-12-16, *Uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan*, S2004/9432/SF.

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan,

Regeringsbeslut 2005-11-24, S2005/9017/SF, S2005/9436/SK, S2005/9473/SF.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försäkringskassan

Regeringsbeslut 2008-09-18, S2008/8611/SF, S2008/6884/SF, S2008/7444/SF.

Riksdagens ombudsmän (JO), promemoria, dnr. 4346-2008.

Riksdagens ombudsmän (JO), promemoria, dnr. 5359-2008.

Riksförsäkringsverket,, *Strategi för socialförsäkringens kontroller*, 2004.

Riksrevisionen, *Brister i den interna styrningen och kontrollen samt årsredovisning 2007*, Revisionsrapport, 2008-03-25, dnr 32-2007-0605.

Riktlinjer för internrevisionen vid Försäkringskassan, 2008-11-27 bilaga 3.

Rossotti , C. (2005) *Many Unhappy Returns*. Harvard Business School Press, Boston.

Socialförsäkringsrapport 2008:6, *Mål, mått och resultat – analys av handläggningstider*.

SOU 2003:63, 21+1→1, *En sammanhållen administration av socialförsäkringen*.

SOU2003:106, *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*.

SOU 2008: 77, *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*, Bilaga 17.

ST inom Försäkringskassan, Protokollsanteckning i samband med förhandling om verksamhetsstruktur ”Försäkringskassan 2.0”, 2007-01-26.

Statskontoret, *Den nya Försäkringskassan, delrapport 1*, 2006:1.

Statskontoret, *Den nya Försäkringskassan, delrapport 2*, 2007:4.

Statskontoret, *Den nya Försäkringskassan, delrapport 3*, 2008:102.

Young, G. (2001) Transforming the Veterans Health Administration: The Revitalization of VHA. I *Transforming Organizations*. Abramson, M och Lawrence, P. (red) Rowman & Littlefield, Lanham.

Överenskommelse om servicesamverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket, www.forsakringskassan.se, 2007-09-28.

Övrigt

Försäkringskassans månatliga resultatuppföljningar

Försäkringskassans årsredovisningar