



DATUM  
2015-08-10  
ERT DATUM  
2015-03-24

DIARIENR  
2015/73-4  
ER BETECKNING  
S2015/1554/SF

Regeringskansliet  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21)

### Statskontoret tar ställning till förslag som berör effektivitet och styrning

Statskontoret avgränsar remissvaret till områden som berör effektivitet och statlig styrning. En annan avgränsning är att vi inte tar ställning till de förslag som kommittén varit oenig om och som den därför valt att inte analysera konsekvenserna av. Vidare kommenterar Statskontoret inte ett antal andra förslag som bara är kortfattat beskrivna och därför inte går att ta ställning till.

### Helhetsperspektiv saknas

Statskontoret anser att kommittén inte har tagit det helhetsperspektiv över problembilden avseende de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet som var avsikten med kommitténs uppdrag. Den övergripande bilden saknas, förutom när det gäller behovet av ett nytt inkomstunderlag och beräkningsätt för ersättning. Motsvarande arbete hade behövts även för de andra delarna av betänkandet.

Kommittén har enligt Statskontorets mening i för liten utsträckning tagit hänsyn till enkelhet och transparens i förvaltningens styrning och uppföljning i sina förslag. Kommittén har inte tillräckligt analyserat hur de olika förslagen ska samverka med varandra och med befintlig förvaltningsstruktur. Det saknas till exempel i stor utsträckning analyser av om behovet av de olika råd och utvärderingsfunktioner som föreslås i stället skulle kunna uppfyllas genom förändrade uppdrag till befintliga myndigheter.

### Förtydligande av ansvar hos olika aktörer

Statskontoret håller med kommittén om att ansvaret hos berörda aktörer bör förtydligas för att insatserna för att komma tillbaka till arbete ska bli mer effektiva. Statskontoret menar vidare att regeringen bör styra myndigheterna så långt det är möjligt genom instruktionerna och vara återhållsam med uppdrag i regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut. Detta för att ge myndigheterna möjligheter att själva utforma insatser i enlighet med uppgifterna i instruktionen.

Även när det gäller överenskommelser med kommuner och landsting bör regeringen vara förhållandevis restriktiv, eftersom mängden överenskommelser i sig kan motverka själva syftet med arbetet, som ofta är att sätta fokus på en prioriterad fråga. Ett annat skäl till att vara restriktiv med överenskommelser är att den svenska förvaltningsmodellen redan fördelar ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting på ett tydligt sätt.<sup>1</sup>

### **Tillstyrker förslaget om e-inkomst**

Statskontoret tillstyrker förslaget om införande av e-inkomst. Sett i ett effektivitetsperspektiv menar vi att det finns starka skäl som talar för att den föreslagna modellen för fastställande av inkomstunderlag är att föredra.

### **En införandekommision bör inte leda myndigheternas arbete med införandet**

Statskontoret menar att det inte är förenligt med den svenska förvaltningsmodellen med självständiga myndigheter att en kommission leder myndigheternas arbete. Om regeringen väljer att tillsätta en kommission så bör uppdraget enligt Statskontorets mening bestå i att samordna eller främja, men inte leda, myndigheternas arbete.

### **Det finns risker med parallella modeller för fastställande av inkomstunderlag**

Statskontoret vill peka på ett antal risker med kommitténs förslag om fastställande av inkomstunderlag. Statskontoret kan se argument såväl för som emot den föreslagna lösningen med ett införande i två steg och med parallella modeller för inkomstunderlag. Utifrån argument om enkelhet och effektivitet är det inte lämpligt med ett förslag om parallella modeller för fastställande av inkomstunderlag. Det riskerar att ytterligare öka administrationen och otydligheten om vad som gäller. Samtidigt kan det finnas betydande effektivitetsvinster att hämta med en övergång till ett enklare och mer samordnat beräkningssätt. Det har också visat sig att det inte har gått att genomföra reformeringen av inkomstunderlaget i socialförsäkringen ett antal gånger tidigare på grund av att konsekvenserna inte har varit möjliga att förutse och kompensera för fullt ut. För att hantera riskerna bör det finnas en tydlig färdplan för hur eventuella justeringar av den föreslagna nya beräkningsmodellen kan anpassas efter hand som effekterna blir kända så att det så snart som möjligt går att lämna ordningen med parallella system.

---

<sup>1</sup> Se Statskontoret 2014, OOS, *Överenskommelser som styrmedel*.

### **Konsekvenserna för FUT är inte tillräckligt utredda**

Att främja arbetet mot felaktiga utbetalningar (FUT) har varit ett viktigt syfte med att införa en ny modell för fastställande av inkomstunderlag. Utredningens förslag att inte använda periodiserade uppgifter innebär att det blir svårare att använda uppgifterna för att motverka felaktiga utbetalningar. Statskontoret konstaterar att det inte finns någon konsekvensanalys av effekterna för FUT i relation till Månadsuppgiftsutredningens betänkande SOU 2011:40 respektive kommitténs delbetänkande SOU 2012:47. Vi anser att ett sådant underlag behöver tas fram i den fortsatta beredningen.

### **Tillstyrker inkomstvillkor i arbetslöshetsförsäkringen**

Statskontoret tillstyrker förslaget om en omläggning av arbetslöshetsförsäkringen från arbetsvillkor till inkomstvillkor. Förslaget innebär en genomgripande förändring av arbetslöshetsförsäkringen. I remissvaret på kommitténs delbetänkande *Harmoniserat inkomstbegrepp* (SOU 2012:47) pekade Statskontoret på att en övergång från ett arbetsvillkor till ett inkomstvillkor kan leda till att arbetslöshetsförsäkringens funktion förändras. Detta gäller inte minst om inkomststrukturen bland de sysselsatta förändras. Statskontoret anser dock att det i ett effektivitetsperspektiv finns betydande fördelar med inkomstvillkor, förutsatt att man uppnår en modell med enklare uppgiftslämnande för arbetsgivare och minskad administration som är långsiktigt hållbar. Samordning med övriga trygghetssystem är ytterligare ett argument som kan bidra till ökad effektivitet.

### **En långsiktigt hållbar sjukförsäkring**

#### **Delar bedömningen att hälso- och sjukvården bör ha ett tydligare ansvar för sjukfrånvaron.**

Statskontoret delar kommitténs bedömning att hälso- och sjukvården bör ha ett tydligare ansvar för sjukfrånvaron och att staten behöver stötta landstingen i detta arbete. Kommittén förslår att staten ska stötta landstingen genom sjukskrivningsmiljarden. Statskontoret har inte granskat ändamålsenligheten i just sjukskrivningsmiljarden, men har vid flera tillfällen analyserat andra överenskommelser och prestationsinriktade statsbidrag.<sup>2</sup> Statskontoret menar att det finns risker med att finansiera tänkta permanenta verksamheter genom överenskommelser som sluts för ett par år i taget. Under ett uppbyggnadsskede kan det vara ändamålsenligt att ge stöd via en överenskommelse men på längre sikt bör en mer permanent lösning införas.

<sup>2</sup> Se till exempel Statskontoret 2014, OOS, *Överenskommelser som styrmedel* och Statskontoret (2011:22) *Tänk efter före*.

### **Avstyrker förslaget att ge uppdrag till Försäkringskassan att utveckla handläggarnas kompetens**

Statskontoret avstyrker förslaget att ge Försäkringskassan ett särskilt uppdrag om att utveckla handläggarnas kompetens avseenden utredningsmetodik och försäkringsmedicin. Att utreda och fatta beslut om sjukpenning tillhör Försäkringskassans kärnuppgifter. Myndigheten bör kunna säkerställa att handläggarna har tillräcklig försäkringsmedicinsk kompetens utan ett särskilt regeringsuppdrag.

### **Bättre stöd för återgång i arbete vid ohälsa**

#### **Tillstyrker krav på samverkan mellan landstinget, arbetsgivaren, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen**

Statskontoret tillstyrker förslaget om att införa krav i hälso- och sjukvårdslagen att landstingen ska samverka med andra aktörer avseende rehabilitering. Vi uppfattar att en av intentionerna med förslaget är att det ska vara fler kontakter mellan hälso- och sjukvården och arbetsgivaren i sjukfallets inledningskede. Vi bedömer att det kan vara mer effektivt att landstinget tar direkt kontakt med arbetsgivaren utan att gå via Försäkringskassan. Det framgår dock inte av förslaget hur det ska säkerställas att landstinget tar dessa kontakter. Kommitténs förslag om kompensation till landstingen genom sjukskrivningsmiljarden via en koordineringsfunktion behöver därför utvecklas och bli mer konkret innan förslaget genomförs.

#### **Avstyrker att ett expertråd för återgång i arbete inrättas vid Socialstyrelsen**

Statskontoret avstyrker förslaget om att ett expertråd för återgång i arbete inrättas vid Socialstyrelsen. Rådet ska samla och sprida kunskap så att den blir lättillgänglig inom hälso- och sjukvården. Statskontoret delar kommitténs bedömning att det är viktigt att kunskapen om processer för återgång i arbete är lättillgänglig för hälso- och sjukvården. I och med Socialstyrelsens roll som ett nav för kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvården är det rimligt att myndigheten får ansvar för att sammanställa och sprida kunskap. Statskontoret bedömer dock att det nyligen inrättade kunskapsstyrningsrådet för hälso- och sjukvård och socialtjänst borde kunna ta det ansvar som kommittén vill lägga på ett expertråd.

#### **Avstyrker att arbetsgivaren inte längre har skyldighet att ge upplysningar till Försäkringskassan.**

Statskontoret avstyrker förslaget om förtydligande av arbetsgivararens skyldigheter att vidta åtgärder för en effektiv rehabilitering. Förslaget innebär att arbetsgivaren inte längre har skyldighet att ge upplysningar till Försäkringskassan i syfte att klarlägga den anställdes rehabiliteringsbehov.

Statskontoret menar att kommittén inte tillräckligt har analyserat risker förknippade med detta förslag, till exempel risken för att Försäkringskassan inte får tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna bedöma den försäkrades rätt till ersättning. Statskontoret delar dock kommitténs bedömning att processen för återgång i arbete borde blir mer effektiv om arbetsgivaren inte väntar in Försäkringskassans samordning av rehabiliteringsinsatser.

### **Tillstyrker förtydligande i socialförsäkringsbalken att Försäkringskassans ansvar är att samverka**

Statskontoret tillstyrker ett förtydligande i socialförsäkringsbalken om att Försäkringskassans ansvar är att samverka, inte att utföra rehabiliteringsinsatser. Statskontoret menar att detta förslag är ett av de mest centrala i betänkandet. Förslaget är rimligt eftersom Försäkringskassan inte har några egna rehabiliteringsinsatser.

### **Avstyrker förslaget att upprätta en databas över åtgärder för sjukskrivna personer.**

Statskontoret avstyrker förslaget att upprätta en databas över sjukskrivna personer. Av betänkandet framgår att databasen är tänkt att användas i forskningssyfte, men i övrigt är det otydligt vad syftet är med databasen och vem som ska använda den. Statskontoret anser att kommittén inte på ett tillräckligt tydligt sätt har visat på nyttan med databasen.

### **En mer rättssäker arbetsskadeförsäkring**

Statskontoret anser övergripande att förslagen om arbetsskadeförsäkringen är förhållandevis skissartade. Vi menar att kommittén i större utsträckning borde ha analyserat eventuella överlappningar med befintliga strukturer. Om regeringen vill gå vidare i arbetet med att utveckla strukturen på arbetsskadeområdet menar Statskontoret att mer underlag och analys behöver tas fram.

### **Tar inte ställning till förslaget om arbetsmedicinskt råd**

Kommittén föreslår att ett arbetsmedicinskt råd inrättas. Kommittén beskriver rådet som ett expertorgan. Statskontoret tolkar förslaget som att kommittén föreslår att rådet tar formen av ett särskilt beslutsorgan eller möjligen ett rådgivande organ hos en befintlig myndighet. Kostnaden för rådet antas vara 10 miljoner kronor årligen. Eftersom det saknas ett tydligt förslag på hur rådets uppdrag ska se ut och hur rådet ska samverka med andra aktörer menar Statskontoret att det inte är möjligt att ta ställning till förslaget.

### **Finns skäl för en mer forskarnära kunskapsfunktion men formen behöver utredas vidare**

Statskontoret menar att det kan finnas behov av en mer forskarnära kunskapsfunktion med inriktning mot arbetsmiljö, men att frågan om vilken organisatorisk form som skulle vara lämplig för en sådan funktion behöver utredas mer. Kommittén pekar på att ett särskilt institut borde bildas. Det framgår dock inte på vilket sätt staten ska vara delaktig i att institutet bildas och finansieras. Statskontoret har tidigare uppmärksammat att Arbetsmiljöverkets nationella kunskapsfunktion dels kommit att bli underfinansierad och dels att parterna föredrog en mer forskarnära placering. Statskontoret föreslog mot bakgrund av detta att regeringen skulle ta bort Arbetsmiljöverkets ansvar för kunskapsfunktionen.<sup>3</sup>

### **En trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring**

#### **Avstyrker förslaget om att göra förvaltningslagen tillämplig på arbetslöshetskassorna**

Statskontoret avstyrker förslaget om att göra förvaltningslagen i sin helhet tillämplig på arbetslöshetskassornas verksamhet som rör myndighetsutövning. Arbetslöshetskassorna utgör en otydlig mellanform mellan privaträttsligt subjekt och myndighet. Statskontoret instämmer i att det finns ett behov av att tydliggöra hur förvaltningsuppgifterna ska regleras, men att det behövs ytterligare analys och överväganden om och i så fall vilka delar av förvaltningslagen som bör vara tillämpliga på arbetslöshetskassornas verksamhet.

#### **Avstyrker förslaget om arbetslöshetskassornas kontroll och riskhantering.**

Statskontoret avstyrker kommitténs förslag om arbetslöshetskassornas ansvar för kontroll och riskhantering. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till stor del med statliga medel. Det är därför givet att staten bör ställa krav på att arbetslöshetskassorna har en väl fungerande intern styrning och kontroll. Vi menar dock att det behövs ett bättre underlag än det som kommittén presenterar för hur frågan bör hanteras.

Arbetslöshetskassorna är beroende av Arbetsförmedlingens kontroll av försäkrade arbetslösa. Själva finansieringsmodellen för arbetslöshetskassorna är också sammanvävd med Arbetsförmedlingen i och med att all a-kasseersättning betalas ut via Arbetsförmedlingen. Statskontoret saknar därför ett större helhetsgrepp på hur finansieringsmodellen för a-kasseersättningen som helhet kan förbättras för att öka spårbarheten av exempelvis återbetald felaktigt utbetald ersättning. Utan detta helhetsgrepp finns det en risk för att

<sup>3</sup> Statskontoret (2014:21) *Myndighetanalys av Arbetsmiljöverket*.



de enskilda arbetslöshetskassorna inte har förutsättningar att bygga upp de kontroll- och riskhanteringssystem som krävs.

### **Tillstyrker förslaget om ny deltidbegränsning**

Statskontoret tillstyrker förslaget om en ny deltidbegränsning. Statskontoret konstaterade i rapporten *Orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen* (2013:15) att deltidbegränsningen är ett skäl till att människor blir långtidsarbetslösa. I stället för att vara deltidarbetslös och behålla anknytningen till arbetsmarknaden innebär begränsningen att arbetsökande av ekonomiska skäl kan känna sig tvingade att säga upp sin deltidanställning och bli arbetslösa på heltid.

Tf. generaldirektör Mikael Halápi har beslutat i detta ärende. Utredare Maria Karanta, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Mikael Halápi

Maria Karanta