



2009:19



STATSKONTORET

Den nya Försäkringskassan

– i rätt riktning men långt kvar





MISSIV

DATUM
2009-09-30
ERT DATUM
2008-10-16

DIARIENR
2005/298-5
ER BETECKNING
S2007/9787/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. Regeringen beslutade i oktober 2008 om ytterligare en förlängning av uppdraget. I detta uppdrag skulle Statskontoret ha särskilt fokus på om Försäkringskassan är en fungerande myndighet ur ett medborgarperspektiv.

Statskontoret överlämnar härmed slutrapporten *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar* (2009:19).

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

Yvonne Gustafsson

Charlotte Andersson

Innehåll

	Sammanfattande slutsatser	7
1	Inledning	15
1.1	Statskontorets uppdrag	16
1.2	Metod och avgränsningar	17
1.3	Genomförande	18
2	Styrning	19
2.1	Ekonomi	19
2.2	Styrning inom Försäkringskassan	21
2.3	Bedömningar	23
3	Organisering och effektivitet	27
3.1	Den nya organisationsstrukturen	27
3.2	Mått på effektivitet i verksamheten	31
3.3	Faktorer som bedöms främja effektiviteten	37
3.4	Faktorer som riskerar att minska effektiviteten	38
3.5	Bedömningar	44
4	Rättssäkerhet och kontroller	47
4.1	Intern styrning och kontroll	47
4.2	Rättssäkerhet och kvalitet	51
4.3	Faktorer som främjar kvalitet och rättssäkerhet	59
4.4	Faktorer som riskerar att minska kvalitet och rättssäkerhet	62
4.5	Kontroller av misstänkta brott	64
4.6	Bedömningar	67
5	Personalpolitik och arbetsmiljö	71
5.1	Arbetsmiljö – arbetsbelastning	71
5.2	Möjlighet till utbildning och utveckling i arbetet	74
5.3	HR-funktionen	76
5.4	Bedömningar	77
6	Genomförande av tandvårdsstödet	79
6.1	Uppdraget	79
6.2	Bakgrund	79
6.3	Statskontorets tidigare rapporter	80
6.4	Nuläge	82
6.5	Vårdgivarnas erfarenheter av reformen	85
6.6	Bedömningar	86

Bilagor

1	Uppdraget	89
2	Försäkringskassans kundmötesorganisation och verksamhetsstöd	97
3	Referenslista	109

Sammanfattande slutsatser

Statskontorets uppdrag inför denna slutrapport är att göra en samlad bedömning av i vilken utsträckning Försäkringskassans förändringsarbete innebär en bättre fungerande administration av socialförsäkringen. Statskontoret har under de senaste åren lämnat fyra delrapporter rörande Försäkringskassans förändringsarbete. I den senaste delrapporten kunde Statskontoret konstatera att förändringsarbetet hade drivits på med kraft från ledningen, men samtidigt inneburit stora påfrestningar för såväl personal som de försäkrade som var i behov av Försäkringskassans tjänster.

Försäkringskassans förändringsarbete kulminerade under hösten 2008. Sommaren och hösten 2008 hade kännetecknats av långa handläggningstider och långa telefonköer för de försäkrade samt en hård arbetspress och stort övertidsuttag för personalen. Förändringsarbetet under åren 2007 och 2008 kännetecknades även av stora problem inom styrningen av IT-utvecklingen och en ledningskultur som ledde till att stora risker togs i förändringsarbetet, vilket i sin tur ledde till att Försäkringskassan vid slutet av år 2008 befann sig i en situation där man saknade 950 miljoner kronor för att täcka sina verksamhetskostnader under det kommande budgetåret. Statskontoret konstaterade att det inte var sannolikt att Försäkringskassan skulle kunna genomföra besparingar av den storlek som krävdes för att få ekonomin i balans, utan att det skulle få konsekvenser för besluts kvaliteten i ärendehandläggningen. Försäkringskassan har därefter i två omgångar fått beslut om ytterligare anslagsmedel motsvarande detta underskott. Försäkringskassan har således fått de ekonomiska förutsättningar man begärt för att bedriva verksamhet och fullfölja förändringsarbetet under år 2009.

Förbättringar inom ett antal områden

Ansatsen i detta utredningsuppdrag är i huvudsak problemorienterad och fokuserar på olika områden som behöver utvecklas. Statskontoret har inom ramen för arbetet med denna rapport kunnat konstatera att det har skett förbättringar inom flera olika områden. I det följande redovisas exempel på områden som har utvecklats positivt under förändringsarbetets gång.

Statskontoret har funnit att det finns tydliga förbättringar inom området intern styrning och kontroll. Arbetet med utbetalningskontroller och riskanalyser har förbättrats sedan Statskontorets senaste delrapport. Statskontoret har i denna rapport liksom i den förra delrapporten koncentrerat uppföljningen till den del av verksamheten som berör de kontroller som sker i, och av, handläggningen.

Utredningar om misstänkta brott har i högre utsträckning inriktats mot mer omfattande och komplicerade ärendeslag än tidigare. Statskontoret konstaterar att Försäkringskassan utvecklar metoder för att förbättra utredningarna av misstänkta brott inom svårutredda ärendeslag. Försäkringskassan utveck-

lar även metoder för att uppskatta omfattningen av brotten mot socialförsäkringen. Statskontoret ser positivt på utvecklingen av detta arbete.

Även uppföljningen av handläggningen har förbättrats och stramats upp. Försäkringskassan har en bättre kontroll över handläggningen än tidigare. Det finns även ett större mått av struktur och professionalism i det arbetet. Förutom den uppföljning av handläggningen som görs av huvudkontoret, kontrolleras handläggningen även lokalt av specialister, särskilda granskare och controllers.

Den koncentration av ärendehandläggningen som har skett inom de flesta ärendeslagen ger bättre förutsättningar för styrning och kontroll och därmed, åtminstone på sikt, högre kvalitet i handläggningen och bättre förutsättningar för en större enhetlighet. Det finns en flexibilitet i organisationen i den meningen att kontoren vid arbetstoppar har möjlighet att hjälpa varandra med ärendehandläggningen.

Vidare bedömer Statskontoret att en ökad tillgång till specialister inom kundmötesorganisationen leder till en högre kvalitet i handläggningen. Specialisterna utgör en länk mellan huvudkontoret och linjeverksamheten. Nätverk för specialister respektive enhetschefer har bildats inom ärendeslagen. Statskontoret bedömer att det kommer att ha en positiv effekt för kvaliteten och enhetliga bedömningar.

Den nya organisationen är en god grund för en mer effektiv verksamhet
Statskontoret bedömde i den senaste delrapporten att det fanns en potential att Försäkringskassan på sikt skulle uppnå en ökad kostnadseffektivitet. Statskontorets bedömning är oförändrad på den punkten.

Sammantaget bedömer Statskontoret att det i den nya organisationen och med det nya arbetssättet finns en god grund för att effektivisera och höja kvaliteten i handläggningen. Statskontoret menar dock att det återstår mycket arbete för att fördelarna med den nya organisationen ska kunna tas tillvara fullt ut.

Från hög förändringstakt med höga risker till lägre förändringstakt med låga risker

Försäkringskassan har under våren 2009 gått in i en lugnare period vad gäller förändringstakten. Ledningen eftersträvar större stabilitet i verksamheten och en förbättrad dialog med linjeorganisationen. När det gäller dialog med linjeorganisationen har detta än så länge uppmärksamrats framför allt av linjecheferna. Bland handläggarna inom Försäkringskassan finns en betydligt mer avvaktande inställning.

Förändringsarbetet under år 2008 kännetecknades av hög förändringstakt och ett mycket högt risktagande. Under år 2009 är Statskontorets huvud-

intryck att den nya ledningen istället har valt att växla ned förändringstakten och undvika risktagande. Det manifesteras bland annat i att vissa, för verksamheten väsentliga, utvecklingsprojekt inom IT-området har varit tillfälligt stoppade under år 2009. Det kan å ena sidan vara motiverat att ge organisationen andrum under en övergångsperiod efter de påfrestningar som omställningen har inneburit. I fallet med IT-projekten var en anledning att kostnaderna för IT-utvecklingen hade ökat på ett oroande sätt, och det var motiverat med en översyn av vad man skulle gå vidare med och i vilken takt. Å andra sidan har det väsentliga utvecklingsarbete, som avsåg att ta tillvara nya möjligheter i organisationen och det nya arbetssättet, bromsats upp. Statskontoret ser en stor risk med att styrningen inom Försäkringskassan inriktas alltför mycket på förvaltning och alltför lite på för verksamheten nödvändig utveckling. Det innebär att vinsterna med den nya organisationen och det nya arbetssättet inte hämtas hem eller åtminstone inte hämtas hem i den takt som var planerad.

Målen för förändringsarbetet är ännu inte fullt ut realiserade

De övergripande mål som Statskontoret värderar Försäkringskassans förändringsarbete mot är, något förenklat, att verksamheten ska bedrivas effektivt till så låga kostnader som möjligt och med hög kvalitet, att rättstillämpningen ska vara enhetlig och att myndigheten ska ha en god personalpolitik. Inför rapporteringen år 2008 tillkom målet att felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen inte ska förekomma. Försäkringskassans ledord är *enkelt*, *snabbt* och *rätt*. Nedan utvecklar Statskontoret sina bedömningar av i vilken utsträckning dessa ledord kan sägas känneteckna den nuvarande verksamheten.

Målen för förändringsarbetet har ännu inte fullt ut realiserats. Försäkringskassan har kommit till rätta med en del av de problem som var omfattande och akuta under år 2008. Bland annat har telefonköerna minskat. Handläggningstiderna är dock fortfarande för långa inom vissa ärendeslag och övertidsuttaget är högt, framför allt inom vissa delar av organisationen. Vad gäller handläggningstiderna kan en positiv utveckling märkas under sommaren 2009, men enligt Statskontorets bedömning är det för tidigt att dra några slutsatser av det. Vid en jämförelse med handläggningstiderna för år 2005 har dessa otvivelaktigt förbättrats avsevärt för några förmåner, varav sjuk- och aktivitetsersättning är de viktigaste. Det går emellertid ännu inte enligt Statskontorets bedömning att se några tydliga förbättringar i effektiviteten generellt med hjälp av de effektivitetsmått som finns tillgängliga.

Statskontoret har konstaterat att förutsättningarna för att uppnå en enhetlig rättstillämpning inom Försäkringskassan har förbättrats i och med en ny och sammanhållen organisation. Ännu finns emellertid ingen uppföljning eller utvärdering inom Försäkringskassan som visar i vilken utsträckning så är fallet. Det är väsentligt att en sådan uppföljning eller utvärdering genomförs.

Försäkringskassans övergripande mål för personalpolitiken är att myndigheten ska vara en av landets mest utvecklande arbetsplatser med stolta medarbetare. Vad gäller personalpolitiken kan Statskontoret konstatera att flera av de utvecklingsbehov som konstaterats i tidigare delrapporter fortfarande kvarstår. Ett exempel är att arbetsbelastningen fortfarande är hög i delar av organisationen, vilket bland annat påverkar möjligheterna till kompetensutveckling.

Målet om att felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen inte ska förekomma har mer karaktären av en vision än av ett mål. Statskontoret konstaterar att även på detta område finns tydliga förbättringsmöjligheter inom Försäkringskassan.

Försäkringskassan ur ett medborgarperspektiv

De långa handläggningstiderna är bekymmersamma inte bara ur ett effektivitetsperspektiv, utan även ur ett service- eller medborgarperspektiv. I januari 2009 riktade JO allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att i samband med omorganisationen ha åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven. JO:s kritik handlade om dels långa handläggningstider, dels svårigheter att komma i kontakt med handläggarna. Sedan dess har JO-anmälningarna mot Försäkringskassan fortsatt att öka. Det är ännu inte klarlagt hur allvarlig kritiken är som framförs i anmälningarna, men många anmälningar förefaller fortfarande avse långa handläggningstider.

Det förekommer fortfarande att enskilda individer har svårt att få information i det egna ärendet. Det finns indikationer på att det förekommer relativt allvarliga problem i servicen till de försäkrade, även om situationen i stort förefaller vara bättre än under år 2008. Statskontoret menar mot bakgrund av bland annat detta att Försäkringskassan mer fördjupat bör analysera i vilken utsträckning den nya organisationen motsvarar servicebehoven bland de försäkrade. En omständighet som bör uppmärksammas i sammanhanget är det stora besöksstrycket på de lokala servicekontoren i storstadsregionerna. På servicekontoren har de försäkrade möjlighet att träffa en anställd på Försäkringskassan som ett alternativ till självbetjäning eller telefonkundtjänst. Det finns en risk att Försäkringskassans tidigare analys har underskattat behovet av ett personligt möte. Myndigheten bör i detta sammanhang ta tillvara de erfarenheter som finns på lokal nivå för att utveckla inriktningen och omfattningen av den service och det stöd som lämnas vid de lokala kontoren.

Ett syfte med den nya organisationen var att effektivisera stora delar av Försäkringskassans handläggning för att på så sätt frigöra resurser till de försäkrade som bedömdes ha komplexa behov. Ännu finns emellertid ingen uppföljning eller utvärdering inom Försäkringskassan som visar i vilken utsträckning sådana prioriteringar har kunnat genomföras. Det är väsentligt

att en sådan uppföljning eller utvärdering genomförs och att personer med sådana behov får den hjälp som var avsett med den nya organisationen.

Behov av ökad samverkan mellan organisationens olika delar

Statskontoret bedömer att vissa problem i organisationen börjat framträda tydligare under det senaste året. Försäkringskassan är sedan 1 januari 2005 en sammanhållen myndighet. Det finns därmed goda formella förutsättningar för enhetlighet, effektivitet och kvalitet. Statskontoret har i sitt utredningsarbete dock stött på problem som motverkar enhetlighet, effektivitet och kvalitet. Ett sådant problem är den bristfälliga kommunikationen mellan den nya organisationens olika delar, vilket innebär problem på flera olika plan. Dels riskerar bristerna i kommunikationen att direkt påverka såväl effektivitet, produktivitet som kvalitet i handläggningen, dels medför bristerna i kommunikationen andra risker på ett djupare plan då organisationens olika delar fjärras från varandra och tenderar att i viss utsträckning arbeta som isolerade öar med liten förståelse för den arbetssituation och de problem som andra delar av organisationen har. Statskontoret bedömer att dessa tendenser behöver uppmärksammas av ledningen och tas om hand på lämpligt sätt. Ett sätt skulle kunna vara att skapa förutsättningar för att olika enheter inom Försäkringskassan i högre utsträckning ska kunna samverka med varandra. Att förmå de olika delarna av Försäkringskassan att se helheten i verksamheten och att sträva åt samma håll är i hög grad en ledningsfråga.

Vissa väsentliga IT-baserade system saknas fortfarande

Ett annat problem är att de grundläggande förutsättningar som den nya organisationen och det nya arbetssättet bygger på, med möjligheter till självbetjäning för de försäkrade och ett bättre IT-baserat stöd för personalen, ännu inte finns på plats. Telefonkundtjänsterna är en annan viktig del av effektiviseringen av verksamheten. Dessa tjänster har inte fungerat på avsett sätt, även om situationen har förbättrats. Detta sammantaget gör att de förväntade effektiviseringsvinster, som den nuvarande dimensioneringen av personal bygger på, ännu inte har kunnat realiseras. Statskontoret menar att det av flera skäl är av stor vikt att Försäkringskassan fullföljer planerna på att skapa en samlad kundbild för handläggarna och en utökad självbetjäning för de försäkrade. Det är en förutsättning inte bara för en förbättrad effektivitet, utan även för en så god service som möjligt till de försäkrade. Försäkringskassan bör se till att Kundcenter, som ansvarar för telefonkundtjänsterna, har förutsättningarna för att göra det på ett fullgott sätt. Så har inte alltid varit fallet hittills. Avsaknaden av kundbilden är ett exempel.

En mer strategisk styrning behövs

Statskontoret kan konstatera att Försäkringskassan kontinuerligt genomför förändringar i organisationen, modifierar yrkesroller och gränssnitt samt tar fram olika typer av stöd för handläggarna för att därigenom förbättra organisationens funktionssätt. Det handlar emellertid enligt Statskontorets be-

dömning om mindre justeringar av organisation och arbetssätt. Det behövs enligt Statskontorets bedömning en betydligt mer strategisk styrning av den fortsatta utvecklingen. Försäkringskassans ledning behöver göra en fördjupad analys över kundmötesorganisationens behov av stöd, ledning och arbetsvillkor i övrigt. Som nämndes ovan saknas fortfarande vissa av de förutsättningar som organisationen och det nya arbetssättet bygger på, nämligen de IT-baserade system som ska möjliggöra självbetjäning för kunderna och förenkla handläggningen för organisationen. De utvecklingsområden och utvecklingsprojekt som innebär den största nyttan för verksamheten måste härvidlag tydligt prioriteras. Enligt Statskontorets bedömning är ovan nämnda självbetjäning för kunderna och ett IT-baserat stöd i handläggningen sådana områden.

Arbetet med tandvårdsreformen har varit bristfälligt, men har förbättrats

Statskontoret ska i denna slutrapport också göra en samlad bedömning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsreformen. Statskontoret har under de senaste åren lämnat fem delrapporter om detta arbete. Statskontoret bedömer att Försäkringskassan brustit i flera avseenden i genomförandet. Dessa brister rör ledning, styrning och uppföljning av genomförandet. Försäkringskassan har enligt Statskontorets bedömning missbedömt konsekvenserna av det beslut som fattades om byte av teknisk plattform. Valet av teknisk plattform har lett till kraftiga fördyringar (kostnaderna fem gånger högre än de som ursprungligen planerades) och förseningar (av IT-stöd och innehållet i olika leveranser). Bytet av teknisk plattform medförde även ett stort behov av samverkan med vårdgivarna och deras systemleverantörer. Statskontoret bedömer att Försäkringskassan, under genomförandet, brustit i denna samverkan. Ett mål med reformen var att minska den administrativa bördan för vårdgivarna. Målet har ännu inte uppnåtts och det är enligt Statskontorets bedömning inte sannolikt att målet kommer att nås. Statskontoret bedömer emellertid att Försäkringskassans ledning, styrning och uppföljning av genomförandet av tandvårdsreformen förbättrats betydligt sedan myndigheten i oktober 2008 på uppdrag av regeringen tog fram en åtgärdsplan. Försäkringskassan arbetar sedan dess systematiskt inom de områden som identifierats som utvecklingsområden.

Fortsatt utveckling krävs för att nå målen med förändringsarbetet

Försäkringskassan sammanfattar i årsredovisningen för år 2008 utgångspunkterna för verksamhetens samlade kvalitet med att ärendehandläggningen ska genomföras utan onödiga dröjsmål (*snabbt*), att försäkringen tillämpas på ett korrekt sätt (*rätt*) och att kontakterna mellan myndigheten och kunderna även i övrigt anpassats till kundernas behov (*enkelt*). Statskontoret konstaterar sammanfattningsvis att Försäkringskassans ärendehandläggning ännu inte fullt ut har uppnått dessa värden.

I och med att Försäkringskassan sedan 1 januari 2005 är en sammanhållen myndighet föreligger de organisatoriska förutsättningarna och arbetssättet har effektiviserats och professionaliserats. Det är dock väsentligt att Försäkringskassan framöver ser till att vinsterna av att vara en myndighet och helt och hållet kunna disponera sin egen organisation utnyttjas till fullo. Arbetet med omorganisationen ska pågå till år 2012. Målen med förändringsarbetet kommer, enligt Statskontorets bedömning, emellertid inte att realiseras med mindre än att man fullföljer utvecklingen av de nödvändiga förutsättningarna för den nya organisationen och arbetssättet, åtgärdar kvarvarande problem och undanröjer risker för effektivitetsförluster och bristande rättssäkerhet. Statskontoret har funnit att många av de problem, som kundmötesorganisationen har, inte kan lösas på det lokala planet eller mellan organisatoriska enheter. För detta krävs en strategisk ledning och styrning från Försäkringskassan.

1 Inledning

Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005 genom att de 21 länsbase-
rade allmänna försäkringskassorna förstatligades, samtidigt som dåvarande
Riksförsäkringsverket (RFV) avvecklades. Bakgrunden var att regeringen
ville komma tillrätta med de brister i socialförsäkringsadministrationen som
tidigare uppmärksammats i olika sammanhang.

I december 2002 beslutade regeringen 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 led-
ningsansvaret 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 den bättre förutsättningar att fullgöra det uppdrag som ges av riks-
dagen och regeringen. Förändringen avsåg att ge förutsättningarna för att
åstadkomma en mer enhetlig rättstillämpning, en bättre styrning av IT-
verksamheten och en ökad flexibilitet och samsyn inom organisationen.³

Bildandet av den nya statliga myndigheten Försäkringskassan skapade helt
nya förutsättningar för myndigheten att införa enhetliga policies, metoder
och system inom socialförsäkringsadministrationen. Detta gällde inte minst
IT-området.

Under år 2008 genomfördes en genomgripande omorganisation av Försäk-
ringskassan. Den länsbaserade organisationen avskaffades och ersattes av
bland annat lokala och nationella försäkringscenter. Som en del av omorga-
nisationen ingick att införa nya arbetssätt. En förutsättning för att kunna
arbeta i enlighet med de nya arbetssätten var att nya IT-baserade system
utvecklades. Parallellt med utvecklingen av de nya IT-systemen har För-
säkringskassan inlett en migrering till en ny teknisk plattform, från den
gamla stordatormiljön till en modernare miljö.

Socialförsäkringsadministrationen har således under de senaste åren genom-
gått två stora organisatoriska förändringar.

¹ Dir. 2002:166, Översyn av socialförsäkringsadministrationen.

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

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

1.1 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. Dessa mål är:

- En effektiv verksamhet.
- Enhetlig rättstillämpning.
- En god personalpolitik.

Enligt det ursprungliga uppdraget skulle Statskontoret ha lämnat en slutrapport i mars 2008. I november 2007 fick emellertid Statskontoret ett förlängt uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans fortsatta utvecklingsarbete under år 2008. Det fortsatta uppdraget skulle 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. Av uppdraget framgår att Statskontoret ska ha ett särskilt fokus på om Försäkringskassan är en fungerande myndighet ur ett medborgarperspektiv. Statskontoret skulle även i en delrapport analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom administrationen av tandvårdsstödet respektive Försäkringskassans IT-verksamhet. Denna del av uppdraget redovisades i februari 2009⁴ respektive i juni 2009.⁵ I en slutrapport ska Statskontoret göra en samlad bedömning av i vilken utsträckning Försäkringskassans förändringsarbete innebär en bättre fungerande administration av socialförsäkringen och göra en samlad bedömning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsreformen.

Statskontoret har i enlighet med uppdragen hittills lämnat fyra delrapporter till regeringen den 31 mars 2006, den 31 mars 2007, den 31 mars 2008 samt den 7 januari 2009. Den fjärde rapporten redovisade hela granskningsperioden 2005–2008. Föreliggande slutrapport utgör en avslutning på uppdraget att följa Försäkringskassans förändringsarbete.

⁴ Införandet av ett nytt tandvårdsstöd. Granskning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsstödet. Delrapport: status i februari 2009, PM, Statskontoret, 2009-02-27, Dnr 2005/298-5.

⁵ Uppdraget vad gäller bedömningen av Försäkringskassans IT-verksamhet förlängdes. Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet, PM, Statskontoret, 2009-06-08, Dnr 2005/298-5.

1.2 Metod och avgränsningar

Rapporten bygger på granskning av styrdokument och intervjuer. Inför denna slutrapportering har Statskontoret genomfört närmare 60 intervjuer med handläggare, specialister, enhetschefer, platschefer, områdeschefer och controllers. Intervjuerna har genomförts vid sex nationella försäkringscenter, åtta lokala försäkringscenter, åtta lokalkontor, tre servicekontor och ett kundcenter. Statskontoret har besökt 13 orter: Malmö, Lund, Växjö, Norrköping, Stockholm, Sundbyberg, Täby, Botkyrka/Hallunda, Kristinehamn, Karlstad, Östersund, Luleå och Arvidsjaur. Statskontoret har även genomfört intervjuer med företrädare för Försäkringskassans huvudkontor.

Denna utredning är i första hand inriktad på att belysa problem och frågeställningar som berör de delar av Försäkringskassan som utför merparten av ärendehandläggningen, nämligen nationella och lokala försäkringscenter samt lokal- och servicekontor. Iakttagelserna speglar i stor utsträckning de synpunkter som har lämnats av företrädare från dessa delar av organisationen.

För att belysa hur organisationen fungerar ur ett medborgarperspektiv har Statskontoret intervjuat handläggare och chefer i kundmötesorganisationen, tagit del av kundundersökningar som Försäkringskassan genomför och analyserat dokument som beskriver Försäkringskassans organisering av kundmötena. Statskontoret har även tagit del av skriftliga synpunkter om Försäkringskassan som försäkrade lämnat i form av kundsynpunkter till Försäkringskassan och anmälningar till Justitieombudsmannen (JO). Statskontoret har utöver detta underlag övervägt att använda två metoder med vilka man skulle kunna vända sig direkt till Försäkringskassans kunder, nämligen intervjuer respektive en enkätundersökning. På grund av svårigheter att göra urval som skulle kunna ge en grund för att generalisera de försäkrades synpunkter, men även p.g.a. problem med att på lämpligt sätt ta kontakt med de försäkrade, bedömdes intervjuer inte vara möjliga att genomföra i denna undersökning.

Vid en avstämning i februari 2009 med företrädare för Socialdepartementets socialförsäkringsenhet överenskomms att Statskontoret inte skulle genomföra någon egen enkätundersökning riktad till Försäkringskassans kunder. Försäkringskassans egna NKI-mätningar bedömdes fylla det syftet. Fokus ligger i stället på en uppföljning av de områden som behandlades i den fjärde delrapporten.

De områden som berörs i uppföljningen av den fjärde delrapporten har avgränsats till det som Statskontoret har bedömt som mest angeläget.

1.3 Genomförande

Rapporten har utarbetats av Charlotte Andersson, projektledare, Margareta Axén Andersson (fr.o.m. 1 april 2009), Christina Olsson Bohlin (kapitel 6), Malin Hedman, praktikant, Rebecca Hort och Sara Sundgren (t.o.m. 31 mars 2009).

2 Styrning

Med den nya sammanhållna Försäkringskassan, som bildades år 2005, skapades nya förutsättningar för att styra socialförsäkringsadministrationen. I detta kapitel följer Statskontoret upp de iakttagelser och bedömningar som lämnades i den fjärde delrapporten och som rör Försäkringskassans styrning och ekonomi. Iakttagelserna i föreliggande uppföljning bygger till stora delar på intervjuer med handläggare och chefer i framför allt kundmötesorganisationens nationella (NFC) och lokala (LFC) försäkringscenter.⁶

2.1 Ekonomi

Vid tidpunkten för den fjärde delrapporteringen befann sig Försäkringskassan i ett kritiskt ekonomiskt läge. Under senare delen av hösten 2008 framkom att Försäkringskassans anslagsbehov för år 2009 skulle komma att överstiga disponibla anslagsmedel med 900 miljoner kronor. Statskontoret bedömde att det inte var sannolikt att Försäkringskassan på kort sikt skulle kunna genomföra besparingar av den storlek som krävdes för att få ekonomin att gå i balans, utan att det fick konsekvenser för besluts kvaliteten i ärendehandläggningen. Det ekonomiska läget ledde till att ett anställningsstopp infördes med omedelbar verkan i december 2008.⁷ Senare kom Försäkringskassan fram till att det behövdes 950 miljoner kronor för myndighetens verksamhet under år 2009 utöver tilldelat förvaltningsanslag.⁸ Försäkringskassan begärde i en särskild hemställan till regeringen 950 miljoner kronor.⁹ Regeringen beviljade 600 miljoner kronor i samband med tilläggsbudgeten våren 2009. Ytterligare 350 miljoner kronor beviljades på tilläggsbudget i september samma år.

Försäkringskassan har i en redovisning som svar på ett regeringsuppdrag gjort en analys av vilka brister som ledde fram till den uppkomna situationen. Av analysen framgår att myndigheten under åren 2007 och 2008 inte vidtog tillräckliga åtgärder inom ledning, styrning och kontroll för att klara av att hantera socialförsäkringarna, genomföra beslutade reformer och samtidigt genomföra en större omstrukturering. En enligt Försäkringskassan ”felaktig ledningskultur” medverkade till att problem inte togs på tillräckligt allvar och inte rapporterades fullgott till styrelsen och regeringen.¹⁰ Försäkringskassans egen analys stämmer väl med den bild som Statskontoret har av hur den interna styrningen av myndigheten fungerade under år 2008.

⁶ Nationella och lokala försäkringscenter beskrivs närmare i kapitel 3 och i bilaga 2.

⁷ Försäkringskassans styrelseprotokoll, 2008-12-21.

⁸ Underlag för ekonomiska ställningstaganden, punkt 5 bilaga 2 vid styrelsen sammanträde 2009-01-28.

⁹ Försäkringskassans hemställan om utökat anslag för år 2009, dnr 10315-2009.

¹⁰ Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan, svar på regeringsuppdrag 2009-06-26, dnr 42291-2009.

De första beräkningarna av den bemanning som skulle behövas för ärendehandläggningen i den omstrukturerade Försäkringskassan gjordes utifrån processkartläggningar av handläggningen i olika förmånsslag under år 2007. Beräkningarna utgick ifrån de s.k. Ensa-processerna.¹¹ Tidiga beräkningar inom förnyelseprogrammet visade att verksamheten i NFC- och LFC-organisationerna, som står för merparten av ärendehandläggningen, skulle kräva cirka 9 700 årsarbetare.¹² Då Försäkringskassans budget beslutades för år 2008 visade det sig att bemanningssiffrorna behövde revideras. Det gjordes genom att man reviderade Ensa-processerna. Vissa steg i handläggningen togs helt enkelt bort. På detta sätt minskades det beräknade bemanningsbehovet i maj 2008 med drygt 400 årsarbetskrafter.

I januari 2009 var bemanningen inom LFC- och NFC-organisationerna 9 800 årsarbetare. Sedan dess har antalet årsarbetare sjunkit i enlighet med plan. Större delen av minskningen har skett inom LFC-organisationen. Fram till den 1 september har totalt 650 årsarbetare slutat hos Försäkringskassan. För att möta de kraftiga volymökningarna inom ärendeslaget aktivitetsstöd har dock fler årsarbetare anställts utöver plan och nettominskningen stannar därför vid drygt 150 årsarbetare.

Statskontoret genomförde närmare 60 intervjuer i kundmötesorganisationen under våren 2009. Intrycket från dessa intervjuer var att de huvudsakliga omställningsproblemen är avklarade. Den omorganisation som genomfördes under år 2008 innebar tidvis stora påfrestningar på Försäkringskassans personal. Sedan dess har situationen förbättrats. Den personal som har ställts om till nya förmåner eller nyrekryterats har börjat arbeta mer självständigt. Det finns fortfarande, åtminstone periodvis, en stor arbetsbelastning för personalen.

Inom vissa ärendeslag inom NFC-organisationen är personalen emellertid mer permanent underdimensionerad, vilket resulterar i kontinuerliga övertidsuttag.¹³ En följd av den höga arbetsbelastningen är att kompetensutvecklingen prioriteras ned. Detta kan enligt Statskontoret på sikt få effekter för kvalitet och produktivitet i handläggningen.

Många intervjuade chefer framhåller personalens lojalitet. Flera chefer uppger att de känner olust över att alltför ofta tvingas återkomma till personalen med förfrågningar om ytterligare övertidsarbete. I de flesta fall löser man situationen med frivillig övertid, men det finns trots det en uttalad oro över att personalen ansträngs för hårt och att tid för återhämtning saknas.

¹¹ Ensa-processerna är detaljerade beskrivningar av de olika arbetsmoment en handläggare ska utföra i handläggningen inom respektive ärendeslag. De revideras och vidareutvecklas ständigt genom att kundmötesorganisationen lämnar förbättringsförslag.

¹² Försäkringskassans förnyelsearbete, 2007. Jämförelsen inkluderar inte verksamheten inom Kundcenter.

¹³ Ett exempel är aktivitetsstöd, där volymerna har ökat kraftigt under våren 2009.

2.2 Styrning inom Försäkringskassan

I delrapport fyra undersökte Statskontoret bl.a. hur styrningen av genomförandet av organisationsförändringen var utformad. Statskontoret konstaterade att styrningen var alltför detaljerad och att det var svårt att nå fram med synpunkter på hur arbetet genomfördes. Förändringarna av organisationen under åren 2007–2008 styrdes av förnyelseprogrammet (programmet för Försäkringskassans förnyelse) som utgjorde en separat del av huvudkontoret med mycket liten insyn eller möjlighet att påverka från resten av verksamheten. Statskontoret fann att den styrning som utgick från programmet inte alltid var koordinerad med den styrning som utgick ifrån övriga delar av huvudkontoret, vilket gjorde att organisationen uppfattade motstridiga styr signaler.

Vidare påpekade Statskontoret att förändringarna inte byggde på kvalitets-säkrade metoder. Den förstudie som organisationsförändringarna byggde på saknade konsekvensbeskrivningar och riskanalyser.¹⁴ De riskanalyser som senare utformades byggde på kortfattad information och innehöll inga djupare analyser, trots de stora risker som förelåg.

Förnyelseprogrammet avvecklades då större delen av omorganisationen var slutförd i november 2008. Styrningen har sedan december 2008 förändrats, inte bara genom att förändringsarbetet har gått in i ett betydligt lugnare skede, utan även i det att en ny ledningskultur präglar kontakterna mellan Försäkringskassans högsta ledning och kundmötesorganisationen.

Förbättrad dialog internt

Omorganisationen under år 2008 karaktäriserades av ett mycket högt risktagande från den dåvarande ledningens sida. I riskanalyser som gjordes centralt av förnyelseprogrammet identifierades en rad risker med allvarliga följder förknippade med omorganisationen.¹⁵ Flera av dessa bedömdes kunna inträffa med hög sannolikhet. Riskanalyserna gjordes innan omställningen sattes igång på allvar och pågick kontinuerligt under året med löpande rapportering till styrelsen. Det fanns en tydligt uttalad oro i länsorganisationerna bland handläggare och lokala chefer för att Försäkringskassan inte skulle kunna fullgöra sitt uppdrag under omställningen. Det fanns emellertid ingen kanal, genom vilken synpunkter kunde föras upp till förnyelseprogrammet. Inte heller Försäkringskassans högsta ledning förefaller ha lyssnat på dessa argument och synpunkter från organisationen.

¹⁴ Förstudie – Försäkringskassan 2.0, Försäkringskassan, 2006.

¹⁵ Se exempelvis Risk och uppföljning ur ett programperspektiv, PM, Försäkringskassan, 2007-12-13.

Den nya ledningen från december 2008 har vinnlagt sig om att ge organisationen en större stabilitet och att efterfråga synpunkter. Ett exempel är att ledningen vid ett tillfälle under våren 2009 vänder sig till samtliga chefer för Kundcenter, LFC- och NFC-kontoren för att be om förslag till vad som behöver förändras i organisationen. Bland cheferna förefaller förtroendet för ledningen ha ökat efter årsskiftet. Bland intervjuade handläggare finns under våren 2009 en mer avvaktande inställning.

En relativt utbredd åsikt är emellertid att det fortfarande finns ett behov av en kanal att föra upp synpunkter på hur den nya organisationen fungerar i praktiken. Huvudkontoret ställer frågor till kontoren, men det finns inget sätt för organisationen att föra upp andra synpunkter. Det som huvudkontoret inte frågar efter kommer därför inte upp till den centrala nivån.

Motstridiga styrsignaler förekommer men i mindre omfattning

I delrapport fyra redovisade Statskontoret att styrningen under år 2008 från huvudkontorets olika delar inte alltid var koordinerad, vilket gjorde att organisationen uppfattade motstridiga styrsignaler. Trots att förnyelseprogrammet numera har avvecklats förekommer fortfarande motstridiga styrsignaler, men i betydligt mindre omfattning.

Försäkringskassans huvudkontor är organiserat enligt en matris, där LFC-respektive NFC-ledningarna sköter den operativa styrningen, medan den ekonomiska styrningen, juridiska frågor, frågor kring processer och tillämpning av försäkringen och HR-frågor kommer in ”från sidan”. Under våren 2009 har detta inte fungerat helt tillfredsställande ur kundmötesorganisationens synvinkel. Exempelvis uppges att beslut har fattats, utan att tillräckliga konsekvensanalyser har gjorts. Ett beslut som fattas av avdelningen för Försäkringsprocesser kan få till följd att utbildningar måste genomföras, vilket genererar kostnader för kundmötesorganisationen.

En utbredd åsikt bland de lokala cheferna i organisationen är att av HR-organisationens fyra olika delar fungerar enbart Verksamhetsnära HR på ett bra sätt.¹⁶ HR-organisationen i övrigt anses befinna sig alltför långt från verksamheten. Den hjälp man får kommer för långsamt och medför mycket administration. HR uppfattas som byråkratiskt och styrande. HR-staben ansvarar för såväl det strategiska arbetet inom personalområdet som att på olika sätt stödja och styra linjen i det operativa arbetet. Kundmötesorganisationen tycks emellertid uppfatta HR som betydligt mer styrande än stödjande. De styrande dokument som produceras av HR kan inte alltid tillämpas i den lokala organisationen, eftersom tiden inte finns för det.

¹⁶ Övriga delar är HR Strategi, HR Kompetensforum och Verksamhetsstöd HR.

Avdelningen för Försäkringsprocesser har en central betydelse för den verksamhet som bedrivs inom kundmötesorganisationen. Försäkringsprocesser är produkt- och processägare för försäkringsprodukterna. Avdelningen ska ta fram såväl effektiva produktionsprocesser som normerande dokument, genom vilka tillämpningen av socialförsäkringen styrs.

I de intervjuer som Statskontoret har genomfört med kundmötesorganisationen framställs förhållandet till avdelningen för Försäkringsprocesser som inte helt problemfritt. Man upplever att det finns ett avstånd. Ibland beskrivs det som ett kommunikationsproblem. Vissa menar att Försäkringsprocesser har för dåliga kunskaper om hur kundmötesorganisationen fungerar.

Anställningsstoppet slår olika

Anställningsstoppet som infördes i december 2008 förefaller ha varit ett trubbigt instrument. De intervjuer som Statskontoret har genomfört visar att anställningsstoppet har slagit olika hårt mot olika delar av organisationen. I vissa fall har verksamheten inte drabbats alls, i andra fall har anställningsstoppet orsakat kännbara problem.

För vissa nyckelfunktioner, exempelvis specialister, har det gjorts undantag från anställningsstoppet och rekryteringar har kunnat ske. Undantag från anställningsstoppet har även gjorts för rekrytering av handläggare av aktivitetsstödet, där inflödet har ökat kraftigt under åren 2008 och 2009. Omfattande rekryteringar har därför tillåtits.

I andra fall har intervjuade chefer uppgivit att de enheter, som ännu inte var fullbemannade då anställningsstoppet infördes, inte har fått rekrytera utan har tvingats bedriva verksamheten underbemannade. Det enda instrument man då har haft att tillgå är övertidsuttag. Ett högt övertidsuttag blir emellertid kostsamt om det används kontinuerligt, istället för enbart vid normala arbetstoppar. Statskontoret har inte några uppgifter om hur utbrett det är att övertid förekommer kontinuerligt. Intervjumaterialet tillåter inte heller några sådana slutsatser. Det förefaller emellertid inte vara ovanligt inom NFC-organisationen, framför allt inte inom förmåner där ärendeflödet har varit större än väntat eller där det av andra skäl har byggts upp balanser. Uppgifter om övertidsuttaget i hela Försäkringskassan redovisas i Kapitel 5 om arbetsmiljö och personalpolitik.

2.3 Bedömningar

Förbättrad ekonomisk situation

Vid ingången till år 2009 befann sig Försäkringskassan i en akut ekonomisk situation. Det saknades vid årsskiftet 900 miljoner kronor för verksamheten år 2009. Senare kom Försäkringskassan fram till att det behövdes 950 miljoner kronor för myndighetens verksamhet under år 2009 utöver det förvalt-

ningsanslag som beviljats. Statskontoret bedömde i delrapport fyra att det ekonomiska läget var kritiskt och att detta skulle komma att vara avgörande för såväl förändringsarbetet som verksamheten i stort under år 2009. Statskontoret bedömde vidare att det inte var sannolikt att Försäkringskassan på kort sikt kunde genomföra de besparingar som krävdes, utan att det skulle få konsekvenser för verksamheten. Den akuta situationen kunde lösas i och med att myndigheten beviljades 600 miljoner kronor i utökat anslag under våren 2009. Regeringen har därefter fattat beslut om ytterligare 350 miljoner kronor. Försäkringskassan har således fått de ekonomiska förutsättningar man begärt.

Försäkringskassan har minskat antalet anställda mer eller mindre kontinuerligt sedan de första beräkningarna av bemanningsbehovet i den nya organisationen gjordes år 2007. Det är naturligt att antalet anställda minskar i och med att Försäkringskassan blivit en myndighet och det är önskvärt att verksamheten ständigt effektiviseras. Försäkringskassans personalminskningar har emellertid framför allt genomförts mot bakgrund av anslagsminskningar. De rationaliseringar och effektiviseringar man har lyckats åstadkomma i verksamheten har ännu inte varit tillräckliga. Det har bland annat lett till att övertidsuttaget är högt inom delar av Försäkringskassan.

Anställningsstoppets effekter bör analyseras

En åtgärd för att hantera den ekonomiska situationen var det anställningsstopp som infördes i december 2008. Anställningsstopp är ett trubbigt verktyg. Anställningsstoppet har slagit olika mot olika delar av organisationen, vilket förmodligen har bidragit till att övertidsuttaget har varit stort inom vissa delar av den. Det finns vissa risker med att använda anställningsstopp i en personalintensiv verksamhet med höga produktionskrav. Enligt Statskontorets mening bör Försäkringskassan närmare analysera vilka effekter anställningsstoppet har haft för enskilda delar av verksamheten och eventuellt vidta korrigerande åtgärder.

Bättre dialog och större stabilitet

Dialogen mellan ledningen och linjeverksamheten var mycket bristfällig under omställningen år 2008. Styrningen kännetecknades samtidigt av ett högt risktagande. I december 2008 tillträdde en ny ledning och därefter har en ny ledningskultur etablerats. Den interna dialogen är numera bättre och det finns en större stabilitet i organisationen. Kundmötesorganisationen har dock fortfarande behov av en kanal att föra upp även synpunkter som ledningen inte direkt har efterfrågat på hur den nya organisationen fungerar i praktiken.

Det behövs en större enhetlighet i styrningen från huvudkontoret

Kundmötesorganisationen upplever att det fortfarande förekommer motstridiga styrsignaler från Försäkringskassans huvudkontor, men i betydligt mindre omfattning än under år 2008. Huvudkontoret är organiserat enligt en

matris med separata ledningar för kundmötesorganisationens olika delar. Vid sidan av linjeorganisationen för kundmötesorganisationen finns funktioner för centrala delar av verksamheten som försäkringsprocesser, HR, juridik och ekonomi. HR-funktionen och avdelningen för Försäkringsprocesser upplevs befinna sig alltför långt ifrån linjeorganisationen. Samverkan behöver förbättras. Försäkringskassan bör enligt Statskontoret närmare analysera hur huvudkontorets styrning ut mot kundmötesorganisationen fungerar i praktiken. Försäkringskassan bör vidare analysera hur de operativa ledningarna för kundmötesorganisationen och övriga delar av huvudkontoret, såsom Försäkringsprocesser, HR-funktionen, ekonomifunktionen och juridikfunktionen ska kunna samspela bättre.

3 Organisering och effektivitet

Den nya organisationen syftar bland annat till att göra Försäkringskassans verksamhet mer effektiv. I det ursprungliga uppdrag som regeringen gav Statskontoret år 2005 anges att detta betyder att verksamheten ska bedrivas effektivt till så låga kostnader som möjligt, i vilket bland annat ligger att flexibiliteten i organisationen ska vara hög.¹⁷ I delrapport fyra bedömde Statskontoret att kostnadseffektivitet skulle kunna uppnås på sikt i den nya organisationen. I detta avsnitt redovisas några olika mått på effektiviteten i verksamheten.

Därefter beskrivs den nya organisationsstrukturen, strategin bakom den och hur Statskontoret bedömer att den har fungerat hittills.

Statskontoret pekar vidare på några faktorer i den nya organisationen som bedöms påverka effektiviteten negativt eller positivt. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna rapport göra en djupare analys av vilka faktorer som påverkar (och hur de påverkar) Försäkringskassans effektivitet. Redogörelsen är i huvudsak problemorienterad.

3.1 Den nya organisationsstrukturen

Försäkringskassan skapade under år 2008 en ny organisation för att administrera socialförsäkringarna. Ett syfte med den nya organisationen är att flytta möten med de försäkrade från besök på kontor och telefonkontakt med handläggare vid de lokala kontoren till telefonkundtjänst (dvs. Kundcenter) och självbetjäning. Den nya organisationen var till större delen införd vid utgången av samma år. Förändringsarbetet kommer emellertid att pågå till år 2012. Den återstående tiden ska bl.a. ägnas åt att bygga upp gemensamma servicekontor med andra myndigheter (se nedan).

Försäkringskassans strategi för kundmöten

Motiven till Försäkringskassans förändringar är bland annat att kundernas krav på myndighetsservice har förändrats, och att utrymme måste skapas för att möta grupper med särskilda behov. Målet är att det ska bli enkelt, snabbt och rätt för kunden.¹⁸ Ett led i att frigöra resurser är att de försäkrade i högre utsträckning ska förmås att betjäna sig själva med hjälp av webbtjänst och telefoni och att deras personliga kontakter med Försäkringskassans personal därmed ska minimeras. Av effektivitetsskäl ska även handläggningen av enskilda ärenden i de flesta ärendeslag avskiljas från det direkta kundmötet. Det innebär att den försäkrade inte kan ta kontakt direkt med handläggaren i

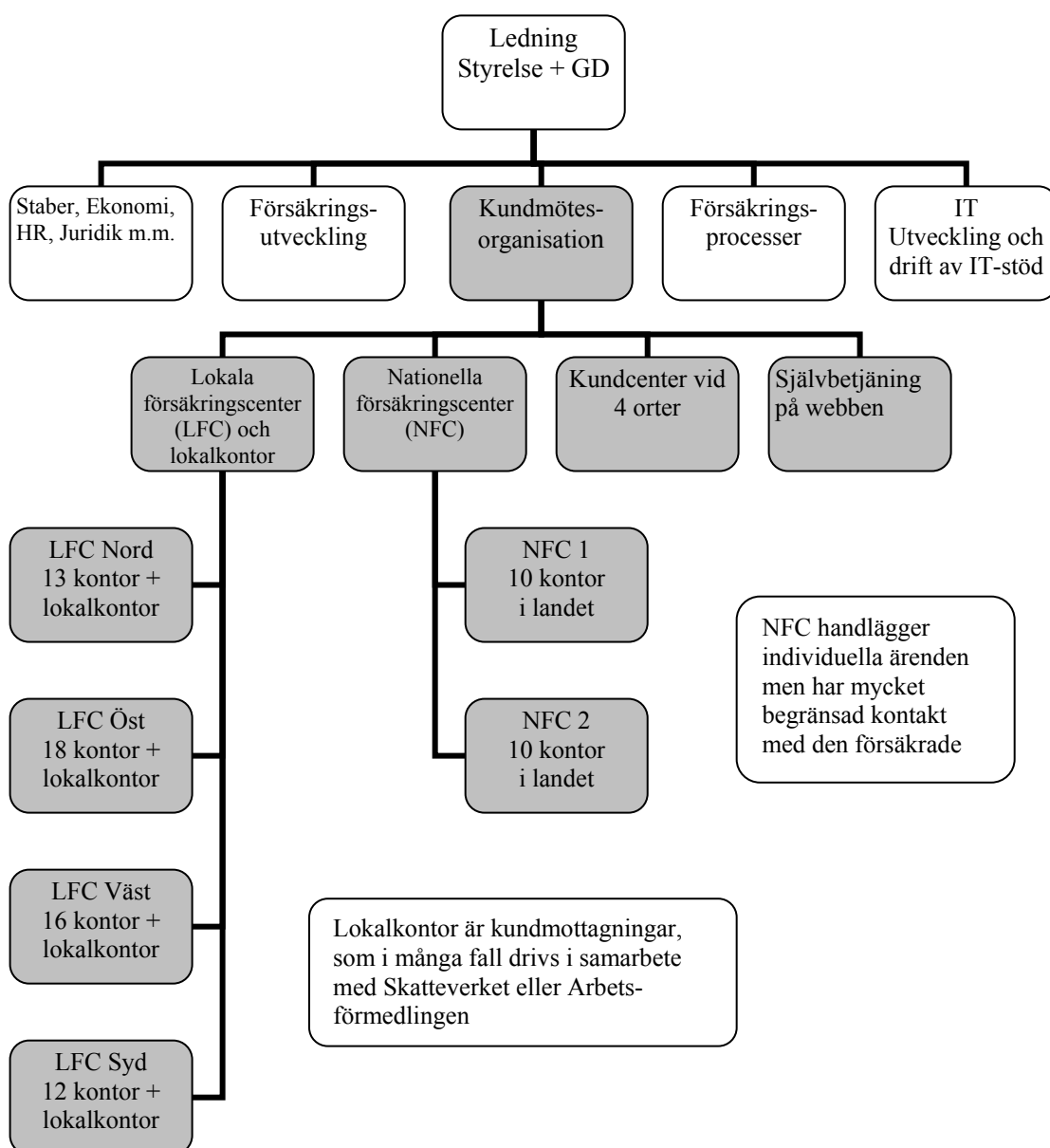
¹⁷ Regeringsbeslut 2005-06-02, S2005/4671/SF.

¹⁸ Förkortas ibland ESR. Försäkringskassans verksamhetsstrategi, 2008-10-23.

sitt eget ärende. Undantaget är om man har en personlig handläggare (se nedan samt bilaga 2 för beskrivning av personlig handläggare).

Försäkringskassans kundmötesorganisation består av Försäkringskassans avdelningar för lokala försäkringscenter (LFC) inklusive lokalkontor, nationella försäkringscenter (NFC) samt Kundcenter och självbetjäning, se figur 3.1. Ledningsorganisationerna för avdelningarna är knutna till huvudkontoret och är placerade i Stockholm.

Figur 3.1 Skiss över Försäkringskassans organisation



En mer utförlig beskrivning av kundmötesorganisationens olika delar ges i bilaga 2. Försäkringskassans verksamhetsstrategi från oktober 2008 pekar ut fyra primära kundkanaler:

- Självbetjäning
- Kundcenter
- Personliga handläggare
- Lokalkontor

Självbetjäningen ska göra det 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.

Kundcenter sköter kundkontakter per telefon och e-post med privatpersoner och partners. De huvudsakliga uppgifterna består av att ge allmän information, svara på frågor i enskilda ärenden, lämna stöd till kunder i självbetjäningen och vid ansökan om socialförsäkringsförmåner. Personalen på Kundcenter ska kunna handlägga vissa enklare ärenden, som till exempel att ta emot kompletterande uppgifter i ett ärende eller besluta om rätt till ersättning för tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning, och handlägga enklare ärenden inom aktivitetsstödet. Kundcenters arbetsuppgifter utvecklas kontinuerligt.

Den personlige handläggaren är specialiserad inom ohälsa- eller handikappområdet,¹⁹ gör upp planer, förbereder beslut och stödjer kunden genom hela ärendet fram till beslut. Den personlige handläggaren ska emellertid även vägleda kunden i övriga försäkringsärenden. Det betyder att viss generalistkompetens krävs. Personliga handläggare finns på LFC-kontoren och är specialiserade på att handlägga ärenden där den försäkrade har komplexa behov.

Lokalkontoren håller för närvarande på att ersättas av s.k. servicekontor. Lokalkontor och servicekontor tar emot besök från kunder som inte har en personlig handläggare, men som ändå vill ha ett personligt möte med en medarbetare på Försäkringskassan. Denne ska kunna svara på kundens frågor inom alla socialförsäkringsförmåner. Servicekontoren drivs i samarbete med Skatteverket. På servicekontoren ska handläggarna kunna svara på frågor inom såväl skatteområdet som socialförsäkringsområdet.

¹⁹ Statskontoret väljer att i denna rapport använda begreppet handikapp i de sammansatta orden handikappområdet, handikappförmåner och handikappsättning i likhet med Försäkringskassan, i stället för det av Socialstyrelsen rekommenderade funktionshinder.

NFC-organisationen

Avdelningen för Nationella försäkringscenter består av 20 NFC-kontor spridda över landet. Hälften av NFC-kontoren handlägger den tidiga bedömningen av sjukpenningrätten i nya sjukfall.²⁰ Ett NFC hanterar vanligtvis 4–5 ärendeslag, förutom NFC Klara i Stockholm som hanterar ca 20 olika ärendeslag.

Handläggarna vid NFC är specialiserade inom framför allt ett ärendeslag. Deras huvudsakliga arbetsuppgift är att göra bedömningar och fatta beslut i det ärendeslaget. Ingen av kundkanalerna ovan ingår i NFC-organisationen. Handläggarna på NFC-kontoren ska inte kunna nås av telefonsamtal från allmänheten. Skälet till detta är att handläggningen ska kunna ske med så få störningar som möjligt och därmed bli effektivare. Däremot ska handläggarna kunna ringa upp den försäkrade i ett enskilt ärende, främst för att inhämta kompletterande uppgifter. Handläggare vid NFC har dock endast undantagsvis direkta kundkontakter.

Koncentrationen av ärendehandläggningen inom NFC-organisationen syftar till att samla kompetensen inom de olika försäkringsförmånerna, effektivisera handläggningen och öka enhetligheten i hanteringen och bedömningarna och därmed också öka rättsäkerheten.

LFC-organisationen

Avdelningen för Lokala försäkringscenter är indelad i fyra verksamhetsområden, Nord, Syd, Öst och Väst. Sammanlagt finns numera 59 LFC.²¹ De ansvarar bland annat för att tillhandahålla försäkringsförmåner, beslut, utbetalningar, information och service till kunderna samt det lokala kundmötet. LFC ska erbjuda personliga handläggare för personer med komplexa behov.

Knutna till LFC-organisationen finns även kontor som tar emot besök av kunder, dvs. lokalkontor och servicekontor men även samverkanskontor. Lokalkontoren och servicekontoren beskrivs ovan. Samverkanskontor innebär att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan delar lokaler och har ett visst tjänsteutbyte. Arbetsförmedlingens personal utför vissa service- och informationstjänster åt Försäkringskassan.

Vid årsskiftet 2009/2010 inträder en ny samarbetspart för Försäkringskassan då den nya pensionsmyndigheten inrättas. Myndigheten har beslutat att ansluta sig till Försäkringskassans befintliga lokalkontorsnät, dvs. lokal-service och samverkanskontor, för spontana kundmöten.²²

Försäkringskassans organisering på lokal nivå förändras snabbt. Nedanstående tabell visar att samverkanskontor och servicekontor ökar i antal

²⁰ Äldre sjukfall handläggs av LFC.

²¹ Från början var det 60 LFC, men ett av kontoren har lagts ned.

²² Inriktningsbeslut utökning av servicekontoren, PM Försäkringskassan, 2009-03-13.

efterhand och att lokalkontoren så småningom försvinner helt. Försäkringskassan ser för närvarande över planerna för det framtida lokala kontorsnätet och uppgifterna för år 2012 avser det antal kontor som än så länge har planerats. Till de viktigare förändringar som skett under det senaste året är att Försäkringskassan har bestämt att i framtiden inte ha några lokalkontor i egen regi och att utbyggnaden av samverkanskontoren skjuts på framtiden.

Tabell 3.1. Utvecklingen av Försäkringskassans lokala kontor

	2007	2008	2012
Lokalkontor	307	179	0
Samverkanskontor	2	90	163
Servicekontor	0	40	124
Totalt	309	309	287

Anm. Begreppet lokalkontor innebär kontor som Försäkringskassan driver i egen regi. Uppgifterna avser antal kontor vid utgången av år 2007 respektive 2008 samt hittills planerade kontor år 2012.

Källa: Försäkringskassan.

Självbetjäning och telefonkundtjänst

Ett viktigt inslag i de förändringar Försäkringskassan genomför är att få kunderna att i ökad utsträckning betjäna sig själva genom webbtjänster och telefonitjänster. Fullt utbyggda självbetjäningstjänster finns i dag endast inom föräldraförsäkringen. Blanketter och information om andra ärendeslag kan laddas ned. Nya möjligheter har skapats för de försäkrade att ställa frågor om föräldraförsäkringen på Försäkringskassans webbplats.

En ny portal för självbetjäningstjänster skulle ha satts i drift våren 2008, men flera förseningar av IT-leveranser förde med sig att även självbetjäningstjänster försenades. I början av år 2009 beslutade Försäkringskassan om ett tillfälligt stopp i delar av utvecklingsverksamheten inom IT-området. Beslutet omfattade bland annat självbetjäningstjänsterna.

Kundcenter sköter kundkontakter per telefon och e-post. Handläggarna på Kundcenter svarar på såväl allmänna frågor som frågor i enskilda ärenden från de försäkrade. Kundcenter har under det senaste året fått utökade arbetsuppgifter och man handlägger numera vissa utbetalningar och enklare ärenden, t.ex. i föräldraförsäkringen.

3.2 Mått på effektivitet i verksamheten

Effektivitet består både av produktivitet och av kvalitet. Statskontoret konstaterade i den fjärde delrapporten att produktivitet är svårt att mäta på ett meningsfullt sätt i en verksamhet som Försäkringskassans.²³

²³ Produktivitetsutvecklingen bestäms i hög grad av hur stort ärendeflödet är. Då ärendeflödet minskar, minskar också produktiviteten till dess att man hinner anpassa personalstyrkan till den nya ärendemängden.

Även kvalitet är svår att mäta på ett rättvisande sätt. Försäkringskassan definierar den samlade kvaliteten i verksamheten som att ärendehandläggningen genomförs utan onödiga dröjsmål, att försäkringen tillämpas på ett korrekt sätt och att kontakterna mellan myndigheten och kunderna även i övrigt anpassats till kundernas behov.²⁴ Dessa delar av kvalitetsbegreppet brukar även sammanfattas i ledord som att handläggningen ska ske enkelt, snabbt och rätt.

Snabbheten i ärendehandläggningen är förhållandevis enkel att mäta. I Statskontorets fjärde delrapport konstaterades att det fanns stora problem med långa handläggningstider under år 2008. Det fanns i slutet av året tecken på att handläggningstiderna höll på att stabiliseras. Det finns emellertid fortfarande problem med långa handläggningstider i flera ärendeslag vilket framgår av tabell 3.3 nedan.

Hur kunderna uppfattar enkelheten i kontakten med myndigheten kan mätas bland annat genom att fråga kunderna. Eftersom Försäkringskassan gör detta regelbundet, har Statskontoret avstått ifrån att genomföra en egen kundundersökning och istället valt att bland annat gå igenom det material av kundsynpunkter som föreligger. Detta har kompletterats med en analys av intervjuer och dokumentation kring den nya organiseringen av kundkontakterna.

Rättssäkerhet är en del av kvaliteten i handläggningen, men behandlas inte här. Området tas upp i kapitel 4.

Indexmått

Försäkringskassan tar regelbundet fram två index som avser att spegla hur kunderna uppfattar myndighetens verksamhet.

Nöjdhetsindex

Ett nöjdhetsindex (NKI) togs tidigare fram en gång per år i november månad. Numera görs det mer frekvent. Den senaste datainsamlingen gjordes i juli 2009. Index skapas från frågor hämtade från en postenkät, som ställs till personer som har eller nyligen har haft ett ärende hos Försäkringskassan. Sedan år 2004 är trenden att kunderna gradvis blivit allt mindre nöjda med Försäkringskassan. Under år 2008 blev nedgången större än tidigare. Indexvärdet har sjunkit från 67 till 50 mellan åren 2004 och 2008 (maxvärdet är 100).²⁵ I maj år 2009 uppmättes värdet till 51, dvs. en svag ökning jämfört med år 2008. Målet för åren 2008 och 2009 är att NKI-index ska ligga på 60.

²⁴ Försäkringskassans årsredovisning för år 2008, sidan 15.

²⁵ Försäkringskassans årsredovisning 2008.

Enkelt-snabbt-rätt-index

Försäkringskassan tar även fram ett s.k. ESR-index.²⁶ Syftet är att i tre olika kundgrupper (pensionärer, sjukskrivna och föräldrar) följa reaktioner på de förändringar som Försäkringskassans arbete medför.²⁷ ESR-index tas numera fram kvartalsvis och grundar sig på 1 200 telefonintervjuer, 400 i vardera kundgrupp. Det ESR-index som redovisas i år har förändrats i förhållande till tidigare mätningar. Tidigare genomfördes undersökningen varje månad och gällde både personer som hade egna ärenden med Försäkringskassan och medborgare utan egen personlig kontakt med Försäkringskassan.

Det ESR-index som redovisades i maj 2009 visar bl.a. låga värden när det gäller om de försäkrade som har särskilda behov får kvalificerad hjälp, om det är lätt att få kontakt med Försäkringskassan och om ärendena handläggs snabbt. Till de områden som registrerar höga värden hör att utbetalningarna kommer inom utsatt tid och att det är lätt att använda Försäkringskassans självbetjäningstjänster.

Bemötande

I Försäkringskassans kundsynpunktssystem lämnar de försäkrade även synpunkter på sådant de uppfattar som positivt med Försäkringskassan. De positiva synpunkterna har i de flesta fall gällt bemötande och handläggning.²⁸

Tillgänglighet

En återkommande synpunkt som de försäkrade har lämnat är att det borde vara möjligt att ta direktkontakt med handläggare på NFC. En av de tre faktorer som fick låga värden i Försäkringskassans ESR-index under våren var just tillgängligheten. De försäkrade instämde endast i liten utsträckning i påståendet att det var lätt att få kontakt med Försäkringskassan.²⁹ Problem med bristande tillgänglighet har även uppmärksammats av JO. Det beskrivs vidare i avsnitt 4.2.

Kundcenter sköter kundkontakter per telefon och e-post med privatpersoner respektive partners. Försäkringskassan har formulerat ett serviceåtagande som rör Kundcenter. Enligt detta åtagande, som introducerades i juni år 2009, ska Kundcenter normalt ta emot ett samtal inom fem minuter.³⁰ Försäkringskassans uppföljning av svarstiderna till Kundcenter visar att svars-

²⁶ Försäkringskassans strategiska utvecklingsplan – resultat fram till mars 2009. Dnr 27281-2009.

²⁷ ESR-index kvartal 1 2009, Försäkringskassan 2009-05-05.

²⁸ Källa: Månadsrapportering Klagomål & Beröm – april 2009, Försäkringskassan 2009-05-06 samt <http://www.forsakringskassan.se/nav/01fd2f031dfed0900d1ce9678969eaf5>.

²⁹ ESR-Index, kvartal 1 2009, Försäkringskassan 2009-05-05.

³⁰ <http://www.forsakringskassan.se/kontakt/serviceatagande>

tiderna har varierat under våren 2009, se tabell 3.2. Under perioden februari-augusti låg den genomsnittliga väntetiden på 3–4 minuter. Med undantag för januari har Försäkringskassans mål för år 2009 infriats om att 70 procent av alla samtal ska besvaras. Det bör dock påpekas att Försäkringskassan har sänkt målet sedan år 2008. Då var målet att 80 procent av alla samtal skulle besvaras inom två minuter.

Tabell 3.2. Svarstider för Försäkringskassans Kundcenter, november 2008–augusti 2009

	Nov	Dec	Jan	Feb	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Augusti
Andel svar inom 2 min	76	64	19	49	69	65	75	44	62	48
Andel svar inom 5 min	89	78	37	68	83	79	78	66	81	66
Snittväntetid min	2	3	9	5	2	3	3	4	3	5
Andel som fick svar	90	83	59	77	90	87	76	84	88	80

Källa: Försäkringskassan

Väntetiderna på vissa servicekontor men även i viss mån lokalkontor i storstadsområdena är långa, uppemot två timmar.³¹ Det finns indikationer på att problemen inte är av inkörningskaraktär utan kommer att bestå, såvida Försäkringskassan och Skatteverket inte vidtar åtgärder.³² Försäkringskassans huvudkontor har hittills gjort en mätning av antalet besök på servicekontor och ytterligare två är planerade senare i år. Mätningen från våren 2009 (första veckan i april) omfattade 51 servicekontor och visar på en stor spridning i besöksfrekvens mellan kontoren.³³ Försäkringskassan har vidtagit åtgärder för att korta köerna på de mest belastade kontoren. LFC-ledningen uppger även att en storstadsgrupp har tillsatts för planering och analys av situationen.

Försäkringskassan har även följt upp besöken vid samverkanskontoren. Uppföljningen visade att antalet besök är betydligt lägre än vad som beräknades. På de fem kontor som undersökts uppgår andelen besök endast till mellan 11 och 17 procent av det antal som man hade beräknat.³⁴ Som nämnts tidigare har Försäkringskassan fattat beslut om att avvakta fortsatt etablering av samverkanskontor under år 2009.³⁵

³¹ Enligt mätningar som genomförts på de enskilda kontoren.

³² Servicekontoren i Stockholm, Försäkringskassan och Skatteverket 2009-08-18.

³³ Arbetsmaterial från Försäkringskassan, 2009-06-25.

³⁴ Utvärdering samverkanskontor, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket 2009-06-22.

³⁵ Inriktningsbeslut om service- och samverkanskontor, 2009-03-13 Dnr 33725-2009 samt 2009-05-20 Dnr 47856-2009.

Handläggningstider

Ett mått på effektivitet är handläggningstider.³⁶ Statskontoret utgår här ifrån årsgenomsnitt för åren 2005 till och med 2008 samt ett beräknat årsgenomsnitt för år 2009. Handläggningstiderna minskar för en rad förmåner under sommaren 2009, vilket inte framgår av tabellen nedan. Utvecklingen under sommaren är positiv för sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, föräldrapenning, bostadsbidrag, handikappförmåner och arbetsskadelivränta. För tillfällig föräldrapenning och bostadstillägg för pensionärer går utvecklingen åt motsatt håll.³⁷

Som framgår av tabell 3.3 har Försäkringskassan hittills under år 2009 förbättrat sina handläggningstider i förhållande till år 2008 för flera administrativt tunga förmåner. Förbättringen ska dock ses mot bakgrund av att det skedde kraftiga öknings av handläggningstiderna för de flesta förmåner under år 2008. Förbättringen under år 2009 sker således från en situation med långa handläggningstider. I de flesta fall når Försäkringskassan inte upp till sina mål för år 2009, beräknat på årsgenomsnittet t.o.m. augusti.

³⁶ Måttet handläggningstid kan emellertid vara missvisande, eftersom det mäter handläggningstider i *avslutade* ärenden. Pågående ärenden mäts inte. Det betyder att om man under en period koncentrerar handläggningen till att handlägga nyinkomna ärenden och låter de äldre ärendena ligga, så förbättras resultatet enligt detta mått. Då man tar itu med de äldre ärendena så försämras resultatet, eftersom de genomsnittliga handläggningstiderna för avslutade ärenden då blir längre.

³⁷ Försäkringskassans styrkort med resultat för juli, punkt 5 bilaga vid styrelsens sammanträde 2009-09-16.

Tabell 3.3 Handläggningstider för administrativt tunga förmåner, andel ärenden som handläggs inom målsatt antal dagar

År	2005	2006	2007	2008	2009*	Mål
<i>Andel inom 30 dagar</i>						
Sjukpenning	71	82	92	85	86	90
Tillfällig föräldrapenning	82	86	90	81	72	90
Föräldrapenning			82	76	78	90
Bostadsbidrag	79	78	77	51	42	75
Bostadstillägg till pensionärer	78	76	76	44**	36**	75
<i>Andel inom 40 dagar</i>						
Underhållsstöd	75	78	78	52	46	75
Bidragsskyldigs ansökan Om anstånd	67	77	85	73	70	75
<i>Andel inom 60 dagar</i>						
Tandvård 65+	24	40	54	38	-	75
<i>Andel inom 120 dagar</i>						
Sjukersättning	46	48	62	70	73	75
Aktivitetsersättning	46	50	65	68	76	75
Vårdbidrag	52	63	73	65	79	75
Handikappersättning	53	57	70	57	71	75
Assistansersättning	58	63	71	60	68	75
Bilstöd	65	72	80	79	86	75
Arbetskadeföränta	16	27	54	64	59	75

* År 2009 avser årsgenomsnittet beräknat i augusti månad.

** Pensionärer som tidigare beviljats förmånen får från 1 juli 2008 ett provisoriskt beslut och fortsatta utbetalningar, men i måttet räknas det definitiva beslutet som kan komma betydligt senare.

Jämför man handläggningstiderna hittills under år 2009 med handläggnings-tiderna år 2005 så har det skett väsentliga förbättringar inom flera ärendeslag, bland annat viktiga förmåner som sjukersättning och aktivitetsersättning. För andra ärendeslag har utvecklingen gått åt motsatt håll.

Sämst resultat återfinns inom förmånerna bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer. Endast 42 respektive 36 procent av ärendena har handlagts inom 30 dagar. Målet är att 75 procent av ärendena ska vara handlagda inom den tiden. Handläggningssituationen inom dessa förmåner har tagits upp vid de intervjuer som Statskontoret har gjort under våren 2009. De intervjuade menar att det finns ett ärendeflöde som är större än vad man klarar av med befintlig dimensionering av personal.

Även för förmånerna arbetsskadeföränta, tillfällig föräldrapenning och underhållsstöd har handläggningstiderna försämrats i förhållande till år 2008. Vad gäller tillfällig föräldrapenning är en sannolik förklaring regel-förändringar, som innebär att den försäkrade numera ska lämna in intyg som tidigare inte krävdes.

Statskontoret har inte haft möjlighet att närmare analysera orsakerna till ökningen inom de båda andra förmåner. I intervjuerna framkommer dock förklaringar som exempelvis att handläggare inom dessa förmåner antingen är nyrekryterade eller fått nya arbetsuppgifter och att gamla ärendebalanser håller på att arbetas av.

3.3 Faktorer som bedöms främja effektiviteten

I de intervjuer som Statskontoret genomför under våren 2009 i framför allt NFC- och LFC-organisationerna framkommer en rad faktorer som Statskontoret bedömer främjar utvecklingen mot en mer effektiv verksamhet. Fokus i intervjuerna har egentligen varit att kartlägga risker som bedöms kunna minska effektiviteten. Följande redovisning ska därför betraktas som exempel på faktorer som främjar effektiviteten.

Större mått av professionalism i uppföljning och kontroll av handläggningen

I den nya organisationen finns en rad yrkesroller definierade. Vissa yrkesroller framstår som nyckelfunktioner, såsom specialister vad gäller exempelvis uppföljning av kvalitet och controllers vad gäller den kvantitativa uppföljningen. Dessa båda funktioner bidrar till att kontrollen av verksamheten har förbättrats. De flesta handläggare ingår i ett system med individuella mål som följs upp regelbundet. De intervjuade enhetscheferna beskriver olika typer av åtgärder som sätts in för att främja varje enskild handläggares produktivitet och kvalitet i handläggningen. Huvudkontorets uppföljning av verksamheten har också intensifierats. Varje avvikelse från de lokala målen ska rapporteras. Kontroller beskrivs närmare i kapitel 4.

Koncentration av ärendeslag och ett nationellt perspektiv

Koncentrationen av ärendeslagen på olika NFC ger förutsättningar för en bättre styrning och kontroll och därmed högre effektivitet. Intrycket är att det finns ett större mått av professionalism i det nya arbetssättet. Ett exempel är den tidiga bedömningen av sjukpenningrätten. Den har koncentrerats till tio NFC-kontor, stramats upp och blivit mer enhetlig.

Den nya organisationen ska även ha en flexibilitet som ska motverka att handläggningstiderna ökar vid arbetstoppar. I NFC-organisationen ska handläggningen ha ett nationellt perspektiv, vilket innebär att ärenden ska kunna omfördelas mellan olika NFC-kontor om det uppstår ärendebalanser någonstans. Det ska i princip inte ha någon betydelse på vilket NFC-kontor ärendet handläggs. Intrycket är att NFC-organisationen har anammat det nationella perspektivet. Representanter för NFC-organisationen uppger vid intervjuerna att man har ett bra samarbete inom ärendeslagen och ger många exempel på hur man har hjälpt och tagit emot hjälp från andra NFC. Ska

man finna ledig kapacitet på ett annat NFC är dock en förutsättning att arbetsbelastningen inom ärendeslaget inte är alltför hög generellt.

En bättre arbetssituation ger effektivare handläggning

Handläggarna inom NFC-organisationen ska inte längre ta emot telefonsamtal från allmänheten. Detta har kritiserats ur kundsynpunkt, då det försämrar servicen att den försäkrade inte kan nå den handläggare som handlägger det egna ärendet. Att NFC-handläggarna inte längre kan nås av de försäkrade har emellertid den fördelen, att det finns förutsättningar för att handläggningen ska gå snabbare. Det innebär en kvalitetsvinst i ärendet, men också att det finns möjlighet till en högre produktion och att resurser kan frigöras till andra delar av Försäkringskassans verksamhet. Det i sin tur kan gagna andra försäkrade, exempelvis dem som har mer komplexa behov.

Ett utvecklat Kundcenter

Som nämndes tidigare har handläggarna som arbetar på Kundcenter under senaste året fått utökade arbetsuppgifter. Förutom att svara på frågor från de försäkrade handlägger de numera vissa utbetalningar och enklare ärenden, som gäller t.ex. föräldraförsäkringen och i familj- och bidragsärenden och aktivitetsstöd. Handläggarna vid Kundcenter lyfter i intervjuerna fram denna förändring och menar att detta uppfattas positivt bland de försäkrade. Ytterligare en förändring som rör Kundcenter är att det numera finns en s.k. callback-funktion som rör föräldraförsäkringen och familje- och bidragsärenden. Den innebär att om väntetiden till Kundcenter är längre än tio minuter blir den försäkrade erbjuden möjlighet att bli uppringd av Försäkringskassan i stället för att sitta och vänta på sin tur i telefon.

3.4 Faktorer som riskerar att minska effektiviteten

Statskontoret har i de intervjuer som genomförs under våren 2009 identifierat en rad faktorer som bedöms riskera att minska organisationens effektivitet.

Dubbel kompetens ovanlig

I de intervjuer som Statskontoret genomförde inom ramen för arbetet med den fjärde delrapporten var en vanligt förekommande uppfattning att de gamla länsorganisationerna hade större möjligheter att möta arbetstoppar. Inom länet hade man kapacitet att handlägga i stort sett samtliga förmaner. Handläggarna hade ofta kompetens inom flera olika områden. Den nya organisationen bygger emellertid på att effektivisering uppnås genom specialisering och ärendekoncentration.

Den ursprungliga tanken var att NFC-handläggarna skulle ha kompetens i mer än ett ärendeslag, för att kunna handlägga andra ärendeslag vid arbetstoppar. Det har av olika skäl varit svårt att förverkliga denna ambition. Försäkringskassans ledning hade underskattat tiden det tar att lära sig och behärska ett nytt ärendeslag. Den kompetens man har förvärvat i ett ärendeslag måste dessutom användas om den inte ska föråldras. Ytterligare en omständighet är att det inte är lätt att finna lämpliga kombinationer av ärendeslag inom respektive NFC. Kompetensmässigt ska de helst ha ett samband, exempelvis föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, och arbetstopparna under året för förmånerna ska helst inte sammanfalla.

Ytterligare en faktor är att det numera finns krav på vilken utbildningsnivå en handläggare inom ett visst ärendeslag ska ha. Inom vissa ärendeslag ska handläggaren ha en akademisk examen, och för dessa ärendeslag kan inte andra handläggare utan akademisk examen rycka in vid arbetstoppar.

Processen för handläggning av sjukpenning delad mellan NFC och LFC

Den tidiga bedömningen av sjukpenningrätten har placerats på tio NFC-kontor. Handläggningen uppges i intervjuerna vara mer likvärdig nu än tidigare då handläggningen var utspridd över hela landet. Det finns dock nackdelar med nuvarande ordning. Att ärendet handläggs på två ställen, NFC och därefter LFC, innebär att det kan dröja innan kontakt kan tas med den handläggare som ska hjälpa den försäkrade att avsluta sjukskrivningen så fort som möjligt, dvs. den personlige handläggaren på LFC. De personliga handläggarna uppger i intervjuerna att ärenden från NFC inte alltid är färdigutredda alternativt att de, enligt deras bedömning, är felbedömda.

”Murar” mellan organisationens olika delar

I de intervjuer som Statskontoret genomfört under våren 2009 framkommer en bild av en organisation med höga ”murar”. Handläggarna beskriver bl.a. stora svårigheter att få information och kontakt med personer från andra delar av organisationen. Det finns risk för en sämre förståelse för de villkor under vilka de andra delarna av organisationen arbetar, vilket motverkar ett helhetsperspektiv på verksamheten. Statskontorets intryck är att Försäkringskassans ledning är medveten om dessa risker och att olika åtgärder vidtas för att komma tillrätta med detta problem.

Det återstår mycket arbete med att få kommunikationen mellan de olika delarna att fungera. En del av denna kommunikation är samspelet mellan å ena sidan Kundcenter, å andra sidan NFC- och LFC-organisationerna.

Otydliga yrkesroller – vem gör vad och varför?

Försäkringskassan har de senaste åren genomgått en stor förändring: från en organisation där handläggarna i hög grad förväntades behärska flera olika områden till en organisation som i hög grad bygger på specialisering och ärendekoncentration. För att åstadkomma en specialisering och ärendekoncentration krävs dels att den enskilda yrkesrollen i organisationen är ändamålsenlig, dels att yrkesrollerna samspelar med varandra på ett effektivt sätt. Det förefaller, enligt Statskontoret, finnas en viss osäkerhet bland handläggarna inom Försäkringskassan om den enskilda yrkesrollen och hur den samspelar eller borde samspela med andra yrkesroller.

I yrkesrollen personlig handläggare ingår generalistrollen. I intervjuerna framkommer att personliga handläggare inom framför allt ohälsoområdet anser att de har fått en otillräcklig utbildning för generalistrollen. Vidare framgår att en del personliga handläggare inom ohälsoområdet hänvisar de försäkrade till Kundcenter i frågor som rör ärendeslag, som de personliga handläggarna inte själva har specialistkompetens inom, trots att de uttryckligen inte ska göra det. Ledningen för Kundcenter anser att de personliga handläggarna hänvisar de försäkrade till Kundcenter i för stor utsträckning. Personliga handläggare inom handikappområdet uppger vid intervjuerna att de även tidigare i praktiken har fungerat som generalister för de försäkrade och att den nya rollen därför inte innebär någon förändring för dem.

Behovet av att anpassa utbildningarna till de yrkesroller som omfattar en generalistroll har uppmärksammats i en utvärdering av Försäkringskassans telefonstrategi. Utbildningarna bör anpassas till ett informationsperspektiv istället för till ett handläggningsperspektiv.³⁸ Det har vid Statskontorets intervjuer också framkommit att det saknas möjligheter till lärande i arbetet, då det inte finns kanaler för återkoppling från NFC till generalister, servicehandläggare och personliga handläggare. Konversationer och journalanteckningar i ÄHS (ärendehanteringssystemet), om att en handläggare inom en annan del av Försäkringskassan ska kontakta kunden, leder inte till någon återkoppling, dvs. den handläggare som skickade ärendet vidare får aldrig kännedom om svaret på den aktuella frågan.

I intervjuerna framkommer att det finns oklarheter när det gäller vem som gör vad och varför. Generalisterna på lokalkontoren uppger i intervjuer att handläggarna vid Kundcenter bokar in möten med den försäkrade när frågan istället kunde hanteras via telefon av Kundcenter. En orsak kan vara att den försäkrade vill träffa en medarbetare på Försäkringskassan. Detta trots att Kundcenter bedömer att de kan svara på den försäkrades fråga.

³⁸ Försäkringskassan, Utvärdering telefonstrategin – eller uthållighet, uthållighet, uthållighet..., 2009, s. 7.

En uppfattning som har förts fram i intervjuer med representanter för lokalkontoren är att Försäkringskassans interna mål för genomsnittlig samtalstid inverkar på hur många möten som bokas in med handläggare. Strävan att hålla nere samtalstiderna skulle kunna leda till att Försäkringskassan får ta emot fler besök vid lokalkontoren än vad som var tänkt. Det medför högre kostnader, eftersom besöket på lokalkontoret är dyrare än telefonsamtalet till Kundcenter. Detta gäller framför allt i glesbygd, där restiderna är längre. För dessa kunder skulle ett längre samtal med Kundcenter kunna leda till att den försäkrade får den hjälp som han eller hon behöver direkt och att det inte uppstår något behov av personligt besök för vare sig den försäkrade eller handläggaren. Företrädare för Kundcenters ledning menar dock att målet för samtalstider inte är en orsak till att Kundcenter bokar in möten med den försäkrade. Man menar att bokade möten är en del av Försäkringskassans verksamhetsstrategi och att det därför inte ska betraktas som ett problem ur ett kostnadsperspektiv.

Det har även framkommit att handläggare vid NFC upplever att handläggarna vid Kundcenter inte alltid ger de försäkrade tillräckligt uttömmande eller korrekta svar. Flera av de intervjuade inom NFC-organisationen menar vidare att Kundcenter vidarebefordrar frågor genom konversationer till NFC-handläggare som Kundcenter egentligen bör kunna besvara. Företrädare för Kundcenters ledning menar dock att det är en liten del av det totala antalet inkommande samtal som vidarebefordras i form av konversationer. Delvis kan problemen förklaras av att Kundcenter hittills inte har haft rätt förutsättningar. Bristande journalföring gör det också svårare för Kundcenter att besvara frågor från de försäkrade i enskilda ärenden. Problemet med otillräckliga eller inkorrekta svar har under senare tid minskat enligt de intervjuade.

När NFC behöver kompletterande uppgifter från en försäkrad i ett ärende ska denne i första hand kontaktas via telefon, därefter med brev. Den försäkrade kan sedan antingen brevledes eller via telefon till Kundcenter komplettera sina uppgifter. Här har vissa handläggare vid NFC ansett att det är en försämring för den försäkrade att inte kunna få tag i handläggaren direkt, och några handläggare upplever själva en frustration över att så inte kan ske.

Oklarheterna innebär inte alltid merarbete för NFC, utan det förekommer också merarbete för Kundcenter. Det kan gälla då handläggare vid NFC inte kan ta kontakt eller får kontakt med den försäkrade inom 48 timmar efter att Kundcenter har skickat en konversationsfråga till NFC. I dessa fall ringer kunden ofta åter till Kundcenter med sin fråga.

Kundcenter har hittills inte haft rätt förutsättningar

Då Kundcenters verksamhet inleddes under år 2008 var stora delar av personalen nyrekryterad. Det fanns inledningsvis brister i den nya personalens kompetens, inte bara vid Kundcenter utan även inom andra delar av Försäkringskassan. Enligt vad Statskontoret har erfarit ledde det till problem i början, men problemen har därefter avtagit i takt med att kompetensen har byggts upp på Kundcenter. Vid Kundcenter arbetar man med att öka kunskapen bland medarbetarna, se över gränssnitt och pröva nya arbetssätt för att höja den samlade kompetensen.

Det finns brister i systemen för informationsinhämtning som gör att Kundcenter har svårt att hitta den information som behövs för att ta hand om ärenden på det sätt som var tänkt. Exempelvis saknas verktyget Kundbild fortfarande. Denna skulle enligt den ursprungliga planen ha funnits på plats under år 2008. Utvecklingen av Kundbild stoppades tillfälligt vid inledningen av år 2009, p.g.a. problem vad gäller IT-styrningen. Det är fortfarande oklart när utvecklingsarbetet ska återupptas. I en utvärdering av Försäkringskassans telefonstrategi, konstateras att journalföringen i ärenden som handläggs inom NFC-organisationen inte alltid är tillräckligt god, vilket påverkar den service Kundcenter kan erbjuda. God journalföring är en viktig förutsättning för att Kundcenter ska kunna se vad som har hänt i ett ärende och lämna ett korrekt svar till den försäkrade.

Många försäkrade behöver fortfarande ett personligt möte

I samband med att Försäkringskassans dåvarande ledning drog upp riktlinjerna för den nya organisationen analyserades de försäkrades behov av Försäkringskassans tjänster.³⁹ Analysen skulle fungera som stöd för att åstadkomma en s.k. volymflytt. Genom att Försäkringskassan utvecklar självbetjäningstjänster och telefonkundtjänster ska de försäkrade inte ha samma behov som tidigare att tala med sin egen handläggare på Försäkringskassan per telefon eller besöka något av de lokala kontoren, annat än för mer komplicerade ärenden. Lokalkontor i olika former ses som en kanal som kompletterar de webbaserade tjänsterna eller telefonkundtjänsterna för de kunder, som av olika anledningar föredrar att träffa en handläggare och få en personlig kontakt. Strategin ska undanröja eller, som Försäkringskassan uttrycker det, eliminera onödiga möten.

Intervjuad personal på lokal- och servicekontor är tveksamma till möjligheten att ytterligare omdirigera Försäkringskassans kunder till andra kontaktvägar än besök på lokala kontor i någon form. Man menar att de försäkrade som kan och vill använda självbetjäningstjänster och telefonkundtjänster

³⁹ Projekt, produkter och processer. Delprojekt Kundmöte, kundsegmentering, Försäkringskassan 2007-05-21.

ter i dag redan har hittat dit. De försäkrade som vänder sig till Försäkringskassans kontor för att få personlig vägledning har av olika anledningar behov av det. Några av de grupper som pekas ut som flitiga besökare är äldre pensionärer, nyanlända flyktingar och personer som har svårt att ta till sig information i skriftlig form. Den hjälp som ges på lokalkontoren består bland annat i att ge svar på enkla frågor, att tolka beslutsbrev och att fylla i blanketter. Försäkringskassan har ambitionen att den försäkrade ska välja självbetjäningstjänster och vända sig till Kundcenter för att få hjälp. Det har också visat sig att frågorna som kommer upp vid besöken inte alltid är så enkla. Personalen hanterar även frågor från den försäkrade som visar sig komplicerade och som tar tid att reda ut. De grupper som i dag behöver hjälp i dessa former kommer förmodligen inte att minska i storlek i en nära framtid.

Försenad IT-utveckling

En ny portal för självbetjäningstjänster skulle enligt Försäkringskassans ursprungliga planer ha satts i drift under våren 2008. Men flera förseningar i IT-leveranser förde med sig att även utvecklingsarbetet med självbetjäningstjänster och den s.k. kundbilden försenades. I slutet av år 2008 bedömde Försäkringskassan att detta arbete skulle kunna presenteras först under år 2009. Enligt en granskning från Försäkringskassans internrevision av projektet för kundbild och självbetjäning har bristerna varit allvarliga när det gäller styrning och kontroll, vilket lett till att projektet pågått under lång tid utan att nödvändiga beslut om omprioriteringar fattats.⁴⁰

I början av år 2009 beslutade Försäkringskassan om ett tillfälligt stopp i delar av utvecklingsverksamheten inom IT-området. Beslutet omfattade självbetjäningstjänsterna och kundbilden. Beslutet innebär att det IT-stöd som är nödvändigt för att den nya organisationen ska fungera som det var tänkt, fördröjs ytterligare.⁴¹

För generalister på lokalkontoren och handläggare på Kundcenter är det en brist att Kundbilden inte finns på plats. Den skulle göra det möjligt att snabbt få information och en samlad bild av kunden när den försäkrade kontaktar Försäkringskassan. Detta bedömer handläggarna skulle förbättra den service och det bemötande de försäkrade får.

Följden av att de nya stödsystemen inte finns på plats blir även att handläggningen ännu inte har förutsättningar att bli så effektiv som man tidigare har räknat med. Självbetjäningstjänsterna avsåg bland annat att avlasta hand-

⁴⁰ Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan. Svar på regeringsuppdrag, Försäkringskassan 2009-06-26.

⁴¹ Statskontoret har analyserat och bedömt planer och vidtagna åtgärder i Försäkringskassans IT-verksamhet i en särskild granskning. Iakttagelser och slutsatser har redovisats i promemorian Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet.

läggarna. Kundbilden skulle göra handläggningen effektivare genom att samla en stor del av den information som behövs i handläggningen på ett ställe. Handläggaren använder i dag flera olika system samtidigt. Dessa kommunicerar inte med varandra och handläggaren tvingas lägga in information i flera olika system. Det inverkar negativt på effektiviteten men även på rättssäkerheten, då risken för fel ökar.

Ytterligare ett område som intervjupersoner på Kundcenter och även på service- och lokalkontoren tar upp som ett angeläget problem att komma till rätta med, är att inte alla ärendeslag går att följa via det IT-baserade systemet för ärendehantering (ÄHS). Handläggningen av de förmåner som finns inlagda i något av Försäkringskassans handläggningssystem kan nås och följas elektroniskt av personal som hanterar direkta kundmöten. Det är däremot svårt att från ett annat kontor följa de ärenden som handläggs manuellt. För närvarande pågår en förstudie kring hur handläggningen av försäkringstillhörighet ska läggas in i ÄHS. Målet är att det ska kunna hanteras elektroniskt under år 2010, se vidare avsnitt 4.2.

3.5 Bedömningar

Inga tydliga förbättringar av effektiviteten

Den nya organisationen syftar bland annat till att göra Försäkringskassans verksamhet mer effektiv. De effektivitetsmått som finns tillgängliga visar vid en jämförelse med år 2007 att några stora effektivitetsvinster ännu inte har kunnat göras. Handläggningstiderna har i vissa fall förbättrats, i andra fall försämrats. Svarstiderna i Kundcenter uppnår visserligen målen för år 2009 men visar inte någon positiv trend sedan årsskiftet. Målen för år 2009 har också reviderats jämfört med år 2008, då målet var att 80 procent av samtalen skulle besvaras inom 2 minuter, till att 70 procent av samtalen ska besvaras. De indexmått som finns framtagna vad gäller kundnöjdhet visar inte heller någon påtaglig positiv trend.

Viktiga förutsättningar för det nya arbetssättet saknas fortfarande

Försäkringskassans nya organisation bygger bland annat på en ny strategi för kundmöten. Ett led i strategin är att frigöra resurser genom att de försäkrade i högre utsträckning ska förmås att betjäna sig själva med hjälp av webbtjänster och telefoni. De personliga kontakterna med Försäkringskassans personal ska minimeras. Möjligheterna till självbetjäning är emellertid ännu begränsade. Kundcenter ansvarar för kundkontakter via telefoni och e-post. Kundcenter har emellertid inte haft rätt förutsättningar att utföra sitt uppdrag så som det var tänkt. Bland annat saknas Kundbilden som skulle ge Kundcenter möjlighet att snabbt få den samlade informationen om aktuella ärenden som behövs för att ge de försäkrade den hjälp de önskar. Orsakerna till att självbetjäningen och Kundbilden ännu inte finns på plats är förseningar i IT-utvecklingen. Utvecklingsprojekten som avser självbetjäning och Kundbilden har stoppats tillfälligt i början av år 2009. Det är

inte klarlagt när utvecklingsarbetet ska återupptas. Statskontoret bedömer att avsaknaden av dessa stöd innebär att Försäkringskassan inte får ut det fulla värdet av sin organisation och sitt nya arbetssätt.

De försäkrade ska få rätt service i förhållande till sitt servicebehov. Statskontoret bedömer att det finns en osäkerhet när det gäller i vilken utsträckning och i vilken takt de försäkrade kan förmås betjäna sig själva med hjälp av webbtjänst och telefoni. Den nuvarande analysen av servicebehov som konceptet vilar på är tämligen övergripande. Statskontoret kan konstatera att det i intervjuerna har framkommit att personalen som tar emot kundmöten på lokalkontor och servicekontor anser att man har kommit till en punkt där man inte kan minska antalet personliga möten ytterligare. De kunder som söker upp lokalkontoren i dag har ett behov av det personliga mötet och bedöms inte kunna klara av sina ärenden enbart med hjälp av telefonitjänster och självbetjäning. Statskontoret menar att det finns en risk för att andelen försäkrade som kan förmås betjäna sig själva med hjälp av webbtjänst och telefoni, eller åtminstone den takt med vilken förändringen kan ske, har överskattats. Försäkringskassan behöver ytterligare analysera förutsättningarna för självbetjäning. Enligt Statskontorets bedömning är det en förutsättning för att fördelarna med det nya arbetssättet och den nya organisationen ska kunna utnyttjas till fullo.

Faktorer som kan främja effektiviteten

Statskontoret bedömer att flera faktorer i den nya organisationen främjar effektiviteten. Det finns ett större mått av professionalism exempelvis när det gäller uppföljningen av handläggningen, vilket ökar förutsättningarna för en högre kvalitet i ärendehandläggningen. Inom NFC-organisationen har det vuxit fram ett nationellt perspektiv, som innebär att man utnyttjar resurserna mer effektivt i den meningen att man hjälper varandra då det uppstår ärendebalanser på något kontor. Koncentrationen av ärendeslag ger bättre möjligheter till styrning och likvärdig handläggning. Det faktum att NFC-handläggarna inte ska ta emot samtal från de försäkrade ger möjligheter till en effektivare handläggning, men har negativa effekter för de försäkrade ur servicesynpunkt. Ytterligare en faktor som kan effektivisera Försäkringskassans verksamhet är att Kundcenter utvecklas mot att ta hand om mer av handläggningen direkt.

Faktorer som riskerar att minska effektiviteten

Statskontoret menar samtidigt att det finns faktorer som riskerar att försämra effektiviteten. En tanke i det nya arbetssättet var att handläggarna på NFC skulle ha dubbel kompetens och kunna handlägga mer än ett ärendeslag då det uppstår arbetstoppar. Detta har inte fungerat i praktiken. Vidare har Statskontoret funnit att delningen av processen för sjukpenning mellan NFC och LFC orsakar effektivitetsförluster. Dessa kan möjligen undvikas i framtiden med bättre definierade gränssnitt. Statskontoret konstaterar att organisationens olika delar i alltför hög utsträckning är isolerade ifrån varandra.

Det återstår enligt Statskontoret mycket arbete med att få kommunikationen att fungera mellan de olika delarna av Försäkringskassan.

Försäkringskassan har lagt ned ett omfattande arbete på att utveckla nya yrkesroller och samspelet mellan dessa yrkesroller. Statskontoret bedömer att det fortfarande finns en viss osäkerhet bland handläggarna inom Försäkringskassan om den enskilda yrkesrollen och hur den samspelar med andra yrkesroller. Yrkesrollerna är många till antalet och mycket preciserade, vilket delvis kan förklara varför vissa yrkesroller ständigt förändras och utvecklas. Enligt Statskontorets bedömning behöver arbetet med att finjustera yrkesroller drivas vidare, samspelet utvecklas och ansvarsförhållanden klargöras för att vinsterna med det nya arbetssätt och den nya organisationen ska kunna optimeras.

4 Rättssäkerhet och kontroller

I detta kapitel görs en uppföljning av de iakttagelser och bedömningar som Statskontoret i den fjärde delrapporten gjorde av rättssäkerhet och kontroller i Försäkringskassans verksamhet. Uppföljningen är uppdelad i tre områden: intern styrning och kontroll, rättssäkerhet och kvalitet samt kontroller av misstänkta brott.

4.1 Intern styrning och kontroll

Försäkringskassan omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och av myndighetsförordningen (2007:515). Enligt dessa förordningar ställs krav på en fungerande egenkontroll.

Enligt myndighetsförordningen är det ledningens ansvar att säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande. Enligt Förordningen om intern styrning och kontroll ska en riskanalys göras. Med utgångspunkt från riskanalysen ska nödvändiga kontrollåtgärder vidtas. Den interna styrningen och kontrollen ska systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas.

Brister i den interna styrningen och kontrollen under år 2008

I den fjärde delrapporten konstaterade Statskontoret att det fanns brister i den interna styrningen och kontrollen. Statskontoret hade enbart granskat den interna styrningen och kontrollen vad gäller Försäkringskassans kontroller i handläggningen. Det fanns under år 2008 på den centrala nivån tydligare fokus på intern styrning och kontroll än vad det hade funnits tidigare. Bland annat togs en relativt omfattande dokumentation fram av hur styrningen och kontrollen skulle vara utformad. Svagheten i den interna styrningen och kontrollen var implementering och efterlevnad av styrdokument.

Statskontoret fann att Försäkringskassan inte genomförde uppföljningar eller utvärderingar av efterlevnaden av interna regelverk i någon nämnvärd utsträckning. Centralt fanns därför en osäkerhet kring efterlevnaden av styrdokument och etiska värderingar. Statskontoret bedömde att den bristande efterlevnaden av styrdokument på lokal nivå orsakades av framför allt tidsbrist i handläggningen. Tidsbristen berodde i sin tur på de störningar som hade uppstått som en följd av förändringsarbetet inom Försäkringskassan under år 2008.

Försäkringskassans internrevision, Riksrevisionen och Statskontoret fann, i olika granskningar av den interna styrningen och kontrollen under åren

2007–2008, att inte alla beslutade kontroller genomfördes.⁴² Statskontoret kunde också konstatera att uppföljningar av genomförda kontroller inte hade begärts av ansvariga chefer i någon större utsträckning.

Slutligen konstaterade Statskontoret att det fanns brister i Försäkringskassans riskbedömningar och i hanteringen av riskanalyserna. Riskbedömningarna var till stor del inte kopplade till verksamhetens mål.

I årsredovisningen för år 2008 konstaterade Försäkringskassan att den interna styrningen och kontrollen hade haft en bristande tillgänglighet inom handläggningen, brister inom kontrollverksamheten och styrningen av viss IT-utveckling.

Vissa förbättringar av intern styrning och kontroll

Statskontoret har i denna uppföljning inte genomfört någon granskning av i vilken utsträckning beslutade kontroller har genomförts under våren 2009. Frågan har emellertid tagits upp vid ett antal intervjuer på den lokala och regionala nivån. Den bild som framträder av intervju svaren är att man ute i den regionala organisationen, dvs. på NFC och LFC, upplever att huvudkontoret övervakar verksamheten i större utsträckning än tidigare, bland annat i vilken mån man vidtar föreskrivna kontroller.

Uppföljning av implementering av styrdokument

I arbetsordningen anges att Juridikstaben har ansvaret för processerna att ta fram och följa upp styrdokument. Juridikstaben har en granskande roll när styrdokument tas fram. Ansvaret för att följa upp interna administrativa styrdokument och deras efterlevnad har de funktioner som ansvarar för respektive verksamhetsområde.

Statskontoret har ingen samlad bild av hur efterlevnaden följs upp i dag. Många styrdokument är av det slaget att syftet är att reglera en rapporteringsskyldighet, en arbetsprocess eller liknande. I sådana fall är de lätta att följa upp. I andra fall kan det krävas mer omfattande uppföljningar. Det saknas en samlad bild av hur uppföljningen inom verksamhetsområdena fungerar. Juridikstaben uppger att den genomför vissa mer omfattande insatser, exempelvis en uppföljning av hur riktlinjer i att skriva beslut efterlevs under hösten 2009 tillsammans med avdelningen för Försäkringsprocesser. Detta görs genom en genomgång av ett hundratal manuella beslut. Dåvarande Ledningsstaben genomförde i samråd med Juridikstaben en inventering av samtliga styrdokument under hösten 2008 och våren 2009. Alla berörda

⁴² Rapport över internrevisionens granskning av Försäkringskassans interna styrning och kontroll 2007, dnr 057320-2007. Brister i den interna styrningen och kontrollen vid Försäkringskassan samt årsredovisning 2007, 2008, Riksrevisionen. Den nya Försäkringskassan, delrapport 4, 2008:19, Statskontoret.

funktioner upprättade förteckningar och tog ställning till styrdokumentens användbarhet.

Utbetalningskontroller

I Försäkringskassans egna resultatuppföljningar under hösten 2008 framgick att utbetalningskontroller inte gjordes i den utsträckning som var föreskriven. Kontrollerna är obligatoriska för utbetalningar på 40 000 kronor och däröver. Utbetalningar i den storleken förekommer framför allt inom förmånen assistansersättning.

Syftet med utbetalningskontrollerna är att brott eller felaktigheter begångna av personalen inte ska leda till felaktiga utbetalningar. I samband med utbetalningar på 40 000 kronor eller däröver är det numera obligatoriskt med dubbel attest. I en granskning som Riksrevisionen genomförde under år 2008 framkom emellertid att innebörden av en attest inte var fullständigt känd i organisationen. Andelen kontrollerade ärenden uppgick till 72 procent av det totala antalet ärenden för vilka kontroller var obligatoriska i oktober 2008.

Ekonomistaben har ansvaret för utbetalningskontrollerna sedan våren 2008. Då inleddes insatser för att förbättra organisation, styrsystem och rutiner för hantering av oegentligheter. Den bild som framträder i intervjuerna som genomförts under våren 2009 är att utbetalningskontrollerna och uppföljningen av dem i dag fungerar bättre än under hösten. Enligt uppgift från huvudkontoret utgör andelen granskade ärenden numera 97 procent. De intervjuade cheferna tar i många fall upp att särskilt utsedda kontrollanter följer upp att utbetalningskontrollerna görs och att återkoppling görs till chefer och handläggare.

Kontrollen av särskilt riskfyllda transaktioner vid försäkringsutbetalningar kommer att öka under hösten 2009. Kontrollen av utbetalningar över 40 000 kronor har utökats och vidareutvecklats liksom anvisningarna för attest och kontroll av höga belopp. Ett uppföljningssystem av attester inom förmånsområdet assistansersättning har implementerats. Ekonomistaben har även genomfört utbildning för berörd personal i den nya organisationen.

Exempel på planerade åtgärder är följande: ett styrdokument i form av en riktlinje upprättas under hösten 2009, rutiner upprättas för respektive förmånsområde och en fördjupad processkartläggning sker under 2010.

Risikanalyser

Ansvaret för det strategiska arbetet med kontroll av kvalitet och av misstänkta brott ligger på avdelningen för Försäkringsprocesser. Avdelningen tar tillsammans med de s.k. processteamerna⁴³ fram risikanalyser som ligger till

⁴³ I processteamerna ingår representanter för kundmötesorganisationen.

grund för bland annat kontrollplaner. Syftet med förmånsspecifika riskanalyser är att motverka felaktiga utbetalningar. De revideras varje år. Internrevisionen gjorde under år 2008 en granskning av arbetet med riskanalyser. Den riktade kritik mot att prioriteringar av vilka risker som ska åtgärdas gjordes inom varje förmånsslag för sig, vilket försvårade en samlad prioritering. Det medförde att alla identifierade händelser med hög risk inte resulterade i föreslagna åtgärder. Det framgick inte heller av kontrollplanen vilka risker som verksamheten hade accepterat. Ledningen fick därmed ett ofullständigt beslutsunderlag.

Under år 2009 har hanteringen av riskanalyserna utvecklats genom att man sammanställer riskerna i en riskrapport som fastställs av GD. I denna sammanställs prioriterade kartlagda risker, åtgärder och riskägare. Försäkringskassan uppger att man har tagit hänsyn till internrevisionens kritik. Numera redovisas de risker som verksamheten tidigare inte har prioriterat, vilket gör att ledningen får en fullständig information om dem.

Enligt uppgift från huvudkontoret har riskanalys genomförts, och överlämning av risker till ansvariga avslutas i september 2009 för hantering 2010. Resultatuppföljning görs månadsvis och levereras till respektive ansvarig för de risker som ska omhändertas under år 2009.

Föreskrivna kontroller i handläggningen genomförs inte

Under år 2008 beslutades centralt om ett antal nedprioriteringar i Ensa-processerna.⁴⁴ Relativt många av dessa nedprioriteringar gällde olika typer av kontroller i handläggningen. Ett exempel är att handläggaren av en ansökan om föräldrapenning inte längre ska kontrollera om den andra föräldern uppbär föräldrapenning samtidigt. Ett annat exempel är att inkomstuppgifter inte längre ska kontrolleras med arbetsgivaren vid utredning av sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Det senare kan få följder för ersättnings storlek i alla ersättningsslag som grundas på inkomst.

I den fjärde delrapporten konstaterade Statskontoret att det i intervjuer med handläggare framkommit att de utöver beslutade nedprioriteringar gjorde egna nedprioriteringar i Ensa-processerna för att hinna med att handlägga sina egna ärenden. Detta bekräftades i Statskontorets enkät i september 2008. Denna bild ges även i de intervjuer som Statskontoret genomfört under våren 2009. Såväl chefer som handläggare uppger att man fortfarande, år 2009, ibland känner sig tvingade att göra egna "nedprioriteringar" i Ensa-processerna för att förkorta handläggningstiderna. Hur utbrett detta är, går dock inte att avgöra utifrån intervjuerna. De moment som hoppas över förefaller framför allt röra olika typer av kontroller av uppgifter som de för-

⁴⁴ Ensa-processerna är detaljerade beskrivningar av de olika arbetsmoment en handläggare ska utföra i handläggningen inom respektive ärendeslag.

säkrade har lämnat. Intrycket är att detta främst görs i ärendeslag där det finns höga ärendebalanser. En av de intervjuade cheferna uppger att man kontrollerar att föreskrivna kontroller görs men tillägger, att i tider av stora ärendeinflöden kan kontrollerna minska.

Det framgår av intervjuerna att chefer i många fall både är medvetna om och tolererar att handläggarna hoppar över föreskrivna kontroller i handläggningen. Oro över det stora övertidsuttaget i delar av organisationen och en strävan att hålla nere handläggningstiderna uppges vara bakomliggande orsaker. Flera intervjuade påpekar att rimliga väntetider för utbetalningar fortfarande måste ha högre prioritet än kontroller, eftersom många kunder är beroende av ersättningen.

4.2 Rättssäkerhet och kvalitet

Försäkringskassans handläggning av ärenden ska ske i enlighet med reglerna i socialförsäkringen och med förvaltningslagens krav. Försäkringskassan ska följa dessa krav i alla kontakter med de försäkrade.

I den fjärde delrapporten konstaterade Statskontoret att vissa grundläggande förvaltningsrättsliga krav inte var tillgodosedda under år 2008. Den främsta anledningen var enligt Statskontorets bedömning bristande samordning mellan förändringsprogrammet, som styrde arbetet med omorganisationen, och övriga delar av huvudkontoret. Det fanns en otydlighet i styrningen från huvudkontoret, vilket resulterade i oklarhet om vad som gällde i handläggningen.

Bristerna i Försäkringskassans handläggning resulterade i att anmälningarna till Justitieombudsmannen (JO) ökade under hösten 2008 (se nedan). Statskontoret har i delrapport fyra redovisat att Juridikstaben i Informationsmeddelanden har informerat organisationen om vilka krav förvaltningslagen ställer på förvaltningsmyndigheter.

Ett av regeringens mål för Försäkringskassans förändringsarbete är att rättstillämpningen ska vara enhetlig så att medborgarna bedöms lika. I den fjärde delrapporten bedömde Statskontoret att den nya organisationen ger bättre förutsättningar för en mer enhetlig handläggning genom att styrningen förenklas och handläggningen specialiseras. Statskontoret ansåg därför att det finns anledning att följa upp om handläggningen är enhetlig när organisationen har hunnit verka ett tag.

I tidigare delrapporter har Statskontoret påpekat att det har funnits brister i stödet till handläggarna. I den fjärde delrapporten pekades bristen på specialister särskilt ut.

Statskontoret har i de tidigare delrapporterna påpekat att det har funnits 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 har varit lika uttalat i styrningen från ledningen.

I delrapport fyra konstaterade Statskontoret att det inte fanns något samlat mått på kvalitet i handläggningen. Försäkringskassan definierar 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 de försäkrades behov. Försäkringskassans uppföljning vad gäller den första och den tredje aspekten behandlas i kapitel 3. Uppföljning av att försäkringen tillämpas på ett korrekt sätt görs från huvudkontoret normalt med hjälp av instrumentet Qben. Under år 2008 fattades ett beslut om att nedprioritera det löpande arbetet med kvalitetskontroller under omställningsarbetet, eftersom instrumentet behövde konstrueras om. Mätningarna gjordes med hjälp av en annan metod, s.k. riktade kontroller. Några resultat från dessa mätningar fanns emellertid inte då delrapport fyra sammanställdes.

Antalet JO-anmälningar ökar fortfarande

Under andra halvåret 2008 ökade antalet JO-anmälningar mot Försäkringskassan kraftigt. JO beslutade att inleda ett s.k. initiativärende angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m. Inom ramen för detta ärende anmodades Försäkringskassan att yttra sig över ett antal JO-anmälningar. Beslut i ärendet fattades i januari 2009.⁴⁵ JO riktade allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att i samband med omorganisationen ha åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven.

I anslutning till att Försäkringskassan behandlade JO:s granskning år 2008 kommenterade Försäkringskassans ledning den fortsatta utvecklingen av antalet anmälningar till JO. Försäkringskassan ansåg att trenden var oroande med hänvisning till att uppgifter för första kvartalet 2009, som då fanns tillgängliga, visade att anmälningarna ökat kraftigt.⁴⁶

Under de åtta första månaderna år 2009 fick JO in 604 anmälningar jämfört med 334 motsvarande period år 2008, vilket framgår av tabell 4.1.

⁴⁵ Initiativärende och anmälan mot Försäkringskassan om långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m., 2009-01-26, Dnr 4346-2008, 5359-2008

⁴⁶ Justitieombudsmannens granskning 2008, Juridikstaben vid Försäkringskassan, 2009-04-03, Dnr 20397-2009.

Tabell 4.1 Antal inkomna ärenden till JO angående socialförsäkringen

	Jan-aug	Hela året
2007	333	507
2008	334	609
2009	604	

Källa: JO.

JO-anmälningarna saknar en kategorisering som ger tillräcklig information för att kunna bedöma vilken typ av klagomål som tas upp i anmälningarna, men många ärenden förefaller avse långsam handläggning. Det är vidare svårt att bedöma i vilken utsträckning ökningen av anmälningar motsvaras av en reell försämring eller avspeglar en ökad medvetenhet bland de försäkrade till följd av bl.a. den omfattande mediebevakningen av frågan. Det är ännu för tidigt att bedöma hur allvarliga de brister är som förts fram av de försäkrade i årets anmälningar. Två anmälningar har hittills (2009-09-03) föranlett JO att rikta kritik mot Försäkringskassan.⁴⁷

Försäkringskassan har ett kundsynpunktssystem, till vilket man kan lämna klagomål. Under de första fyra månaderna år 2009 lämnades 4 000 synpunkter. Klagomålen gällde till största delen långa handläggningstider och självbetjäningstjänsterna.

Sammantaget ger de intervjuer som Statskontoret genomfört under våren 2009 intrycket att situationen är stabilare jämfört med hösten 2008. Det finns emellertid fortfarande vissa tydliga brister i hanteringen av kundkontakter och i handläggningstider. Exempel på detta är bristande information till försäkrade och långa handläggningstider.

Serviceåtagande

Försäkringskassan fick i juni 2009 ett uppdrag av regeringen att formulera ett serviceåtagande gentemot kunderna.⁴⁸ Bakgrunden till uppdraget var de problem som Försäkringskassan hade under delar av år 2008 med handläggningstider och tillgänglighet, liksom det kraftigt ökade antalet JO-anmälningar och följande JO-kritik mot myndigheten.

Försäkringskassan formulerade i juni 2009 ett s.k. serviceåtagande för de volymmässigt största förmånerna.⁴⁹ Hit hör sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer. Syftet med åtagandet är att ge de försäkrade en möjlighet att i förväg veta vad de kan förvänta sig och kräva av Försäkringskassan. Handläggnings-

⁴⁷ Av 604 anmälda ärenden har JO fattat beslut i 457 varav 2 ärenden föranlett JO att lämna kritik. Resterande 147 ärenden är ännu inte avslutade. Uppgifterna avser situationen under år 2009 fram till 2009-09-03.

⁴⁸ Serviceåtagande, svar på regeringsuppdrag 2009-06-01, dnr 24524-2009.

⁴⁹ Senast den 30 november 2009 ska Försäkringskassan ha presenterat serviceåtaganden för samtliga relevanta förmåner som Försäkringskassan handlägger.

tiderna är centrala, men det handlar också om återkoppling, tillgänglighet, bemötande, processer och kundsynpunkter.

Exempel på bristande information och långa handläggningstider

Ett område där Försäkringskassans service fortfarande har stora brister är utredningar om försäkringstillhörighet. En grupp som nämns särskilt är ny-anlända flyktingar. Bristerna består dels i att det är svårt att få besked om hur det går i det egna ärendet, dels i att handläggningstiderna är mycket långa. Enligt uppgifter från intervjuerna uppgår väntetiderna till omkring ett halvår. I vissa fall kan en person utredas med förtur, nämligen i de fall personen ska ansöka om en ersättning som räknas som försörjning, exempelvis sjukpenning. Först efter det att försäkringstillhörigheten är fastställd kan rätten till olika ersättningar börja utredas. Väntetiden innan en ersättning kan börja betalas ut är således ännu längre.

Ett skäl till att det är svårt att följa och ge information i ärenden som gäller utredning om försäkringstillhörighet är att dessa ärenden inte handläggs med hjälp av det IT-baserade ärendehandläggningssystemet (ÄHS). De flesta andra ärendeslag handläggs i dag i ÄHS. Ärenden som tillhör dessa förmåner kan följas inte bara av handläggaren av ärendet, utan även av den personal som hanterar direkta kundmöten. I fallet med utredningen om försäkringstillhörighet är det svårt för andra än handläggaren att ge den enskilde besked om hur det går i ärendet, eftersom denna information inte finns i ÄHS. Långa handläggningstider leder dessutom ofta till besök på lokalkontoren. För närvarande pågår en förstudie kring hur handläggningen av försäkringstillhörighet ska läggas in i ÄHS. Målet är att det ska kunna hanteras elektroniskt under år 2010.

Ett annat ärendeslag som inte heller handläggs i ÄHS är assistansersättning. I detta fall är emellertid informationsproblemet troligen mindre, eftersom de personer som har eller ansöker om assistansersättning har en egen personlig handläggare. Den försäkrade kan ta kontakt med den personliga handläggaren för att ställa frågor.

I en utvärdering av Försäkringskassans telefonstrategi konstateras att handläggare vid NFC och Kundcenter inom vissa försäkringsområden alltför ofta sköter journalföringen dåligt, vilket gör att det kan vara svårt att följa vad som har hänt och händer i ett ärende. Detta är ett problem för framför allt generalister på lokalkontoren och för handläggare på Kundcenter, som därigenom har svårt att ge korrekt information till en försäkrad som ställer

frågor om sitt eget ärende.⁵⁰ Detta nämns även i intervjuer som ett problem. Förvaltningslagen ställer krav på god journalföring.

Försäkringskassan har ett s.k. servicemål om att kontakta en försäkrad som inte har fått svar på en fråga inom 48 timmar. Det finns i dag ingen statistik som gör det möjligt att följa upp servicenivån som avser återkoppling inom 48 timmar, men utvecklingsarbete pågår för att löpande få fram relevant statistik. I dag får NFC och LFC löpande information från Kundcenter i de fall försäkrade hör av sig på grund av att återkoppling inte skett i tid.

Bättre förutsättningar för enhetlig tillämpning

Som nämndes ovan gjorde Statskontoret i den fjärde delrapporten bedömningen att den nya organisationen ger bättre förutsättningar för en mer enhetlig handläggning genom att styrningen förenklas och handläggningen specialiseras. Statskontoret ansåg därför att det finns anledning att följa upp om handläggningen är enhetlig när organisationen har hunnit verka ett tag.

NFC-organisationen

Ett syfte med ärendekonzentration till NFC var att en koncentrerad handläggning skulle höja kvaliteten i ärendehandläggningen och främja en lika-behandling.⁵¹ Statskontoret konstaterade i den fjärde delrapporten att det var rimligt att anta att en koncentration av handläggningen av olika ärendeslag till ett mindre antal orter skulle innebära att förutsättningarna för en enhetligare tillämpning ökade.

Några studier som belyser huruvida ärendekonzentrationen har lett till en mer likvärdig handläggning finns ännu inte. NFC-ledningen uppger att de för närvarande diskuterar vilka slutsatser som kan dras av ärendekonzentrationen och i viken utsträckning Försäkringskassan fått till stånd en mer enhetlig tillämpning. Ledningen för Kundcenter upplever att det fortfarande finns stora skillnader i handläggningen vid NFC. Samtidigt finns en del tecken inom vissa ärendeslag på att koncentrationen medverkar till en enhetlig handläggning. Inga slutsatser kan emellertid dras förrän ett bättre underlag än som finns för närvarande har tagits fram.

I de intervjuer som Statskontoret har genomfört under våren 2009 med representanter från olika NFC-kontor ges emellertid bilden att förutsättningarna för en mer likartad tillämpning har förbättrats i och med införandet av NFC-organisationen. Koncentrationen av ärendeslag har inneburit att handläggning på de olika enheterna är lättare att styra. Det är även lättare att samordna de specialister som finns inom varje ärendeslag. Specialisterna har, som nämnts tidigare, en nyckelroll vad gäller kvalitet och rättstillämp-

⁵⁰ Försäkringskassan, Utvärdering av telefonstrategin – eller uthållighet, uthållighet, uthållighet..., 2009.

⁵¹ Försäkringskassans förnyelsearbete, ver. PA5, 2007.

ning i den nya organisationen. Det är även betydligt lättare för enhetscheferna inom varje ärendeslag att diskutera handläggning och tillämpning och på så sätt i högre grad uppnå likabehandling. Likabedömning är något som man återkommande pratar om på enhetschefsträffar. Utifrån diskussionerna på dessa träffar lämnas förslag till chefen för regionen.

I de intervjuer som Statskontoret har genomfört med handläggare inom NFC-organisationen under våren 2009 har i flera fall påpekats att, då ärenden har flyttats mellan olika kontor framkommer att det finns skillnader i handläggningen mellan olika delar i landet. Exempel på ärendeslag som har nämnts i detta sammanhang är arbetsskadeförsäkringen, bostadsbidrag, aktivitetsstöd och de tidiga bedömningarna i sjukpenningärenden. Att dessa skillnader har uppmärksammats är samtidigt ett första steg på vägen mot en mer likartad behandling.

Då handläggningen likriktas över landet kan det emellertid i vissa fall innebära en försämring för den enskilde försäkrade. Ett exempel som nämns är aktivitetsstöd där numera alla, oavsett bostadsort, i stort sett får stödet utbetalat 14 dagar efter att Försäkringskassan fått in korrekt och fullständigt underlag. Det betyder en förbättring för dem vilkas utbetalningar tidigare dröjde längre eller kom oregelbundet och en försämring för dem som tidigare fick pengar redan efter några dagar. Det senare har medfört kritik mot Försäkringskassan. På vissa orter i landet gjordes tidigare mer generösa bedömningar av sjukpenningrätten än på andra orter eller ställdes olika höga krav på att inkomma med skriftliga läkarintyg. Det existerar olika bedömningsgrunder. Med anledning av detta upplever vissa försäkrade att Försäkringskassan har blivit hårdare, vilket leder till missnöje med handläggningen.

LFC-organisationen

Inom LFC-organisationen ger man en liknande bild av att förutsättningarna för enhetlig tillämpning har förbättrats. Det finns emellertid en väsentlig skillnad. Enligt vad Statskontoret har funnit så är de fyra regionerna inom LFC-organisationen ”introverta” i detta avseende. Det är framför allt *inom* och inte *mellan* de fyra regionerna man arbetar med mer likformig handläggning.

Specialisterna en viktig del av stödet till handläggarna

I den fjärde delrapporten konstaterade Statskontoret att bristen på ändamålsenligt stöd i försäkringsfrågor innebar att handläggarna riskerade att göra olika bedömningar. Framför allt saknades stöd i form av specialister under år 2008 då omorganiseringen av verksamheten genomfördes. I Statskontorets enkätundersökning som genomfördes i september 2008 svarade 86 procent av handläggarna att de saknade stöd i någon form. Av dessa angav 40 procent att de saknade stöd från en specialist. Specialisterna har en mycket

viktig roll för kvaliteten i handläggningen och likabehandlingen inom Försäkringskassan.

Det fanns även en generell brist på handledare under omställningen. Handledarnas roll var att vägleda de handläggare som antingen var nyrekryterade eller omställda till nya förmånsslag. Statskontoret fann att det inte fanns tillräckliga incitament för erfarna handläggare att ta på sig rollen som handledare. Oförminskade produktionskrav, trots handledarrollen, och avsaknad av lönepåslag gjorde att det uppstod en brist på handledare. Bristen på handledare tycks fortfarande i viss mån vara ett problem, även om behovet inte är lika stort som tidigare.

De intervjuer som Statskontoret har genomfört i kundmötesorganisationen under våren 2009 tyder på att tillgången till specialister har förbättrats avsevärt under våren 2009. Numera ska en specialist finnas på varje enhet och intrycket är att detta i det närmaste har genomförts. Specialisterna har varit undantagna från det anställningsstopp som har varit i kraft under år 2009.

Intrycket är att specialisterna överlag är uppskattade och anses viktiga för att upprätthålla kvaliteten i verksamheten. Den kritik som förs fram i intervjuerna mot specialistfunktionen och dess betydelse riktar in sig mot risken för att det uppstår en lokal och inte en nationell normering. Specialisterna är underställda de lokala cheferna och i förlängningen den operativa ledningen för LFC respektive NFC. Det är emellertid avdelningen för Försäkringsprocesser som ansvarar för att styra tillämpningen av socialförsäkringen bland annat genom att ta fram normerande dokument. I specialisternas funktion ingår bland annat att besvara frågor från handläggarna. Det görs inom varje NFC respektive LFC separat. Här finns en risk för att det uppstår olika kulturer på olika kontor.

Kvaliteten i handläggningen får ibland stå tillbaka för produktionskraven

När det gällde kvaliteten i Försäkringskassans ärendehandläggning konstaterade Statskontoret i den fjärde delrapporten att mål om besluts kvalitet fortfarande är underordnade mål om resultat och handläggningstider. I årsredovisningen för år 2008 bedömde Försäkringskassan att kvalitetsbrister förekom i en icke obetydlig omfattning under året. Statskontoret gjorde i delrapport fyra bedömningen att det fanns en uppenbar risk att kvaliteten skulle prioriteras ned även under år 2009.

Statskontoret har funnit att många handläggare upplever att det finns en ”pinnjakt”, dvs. att man premieras om man klarar av så många ärenden som möjligt, och att kvalitet inte följs upp på samma sätt.

NFC-organisationen

I de intervjuer som Statskontoret har genomfört under våren 2009 ges motstridiga bilder av kvaliteten i ärendehandläggningen. Delvis kan detta vara beroende av vad varje enskild intervjuperson lägger in i begreppet kvalitet, delvis kan det bero på att förutsättningarna skiljer sig mellan olika ärendeslag.

Försäkringskassan har i det närmaste genomfört ett system med individuella mål för handläggarna. Det upplevs både positivt och negativt. Flera intervjupersoner uppger att Ensa-processerna har bidragit till en högre kvalitet. Vissa menar att kvaliteten i handläggningen är bättre nu, eftersom avstegen i Ensa-processerna är färre. Andra intervjupersoner inom NFC-organisationen menar att kvaliteten är sämre än tidigare, dvs. före omorganisationen år 2008. Intrycket är att det gäller ärendeslag med stort ärendeflöde och hårt produktionstryck.

Handläggarna har tidigare fått centrala direktiv att hoppa över steg i Ensa-processerna. De steg som handläggarna ska hoppa över är bland annat kontroller av uppgifter om förmögenhet, inkomster och boendeförhållanden. Såväl chefer som handläggare inom NFC-organisationen medger emellertid att det inte bara är centralt beslutade nedprioriteringar av Ensa-processerna som genomförs, utan enskilda handläggare hittar fortfarande egna sätt att ”gena” i handläggningen. Ytterligare ett problem är att enskilda handläggare kan ha svårt att hålla reda på vad som gäller. Man upplever att det är många ändringar i Ensa-processerna och det är lätt att göra fel.

LFC-organisationen

Av intervjupersonerna från LFC-organisationen ges överlag en något mer positiv bild av kvaliteten i handläggningen. Det finns emellertid en motsatt bild även inom LFC-organisationen. En del personliga handläggare menar att de kan ägna mer tid åt varje ärende numera. Andra upplever att arbetsbelastningen är för stor och att det är för stark betoning på produktion. En del upplever att de hållpunkter som finns i ärendehandläggningen följs upp alltför mekaniskt och att det påverkar kvaliteten negativt. Ett exempel som nämns är att det är viktigare att göra en rehabiliteringsplan på utsatt tid, även om den är ofullständig, än att göra en bra och fullständig plan efter den utsatta tidsgränsen.

Brister i uppföljningen av besluts kvalitet

I delrapport fyra konstaterade Statskontoret att det inte fanns något samlat mått på kvalitet i handläggningen. I detta avsnitt behandlas uppföljningen av underlag och beslut i avslutade ärenden. Den görs normalt kontinuerligt under året med hjälp av verktyget Qben. Sådana uppföljningar har genomförts sedan år 2002. Under år 2008 fattades ett centralt beslut om att nedprioritera det löpande arbetet med kvalitetskontroller. Qben var utformat

utifrån den länsorganisation som försvann i och med omorganisationen och det behövde därför konstrueras om. Den kontinuerliga kvalitetskontrollen ersattes av riktade kvalitetskontroller av tolv stora förmåner som hanteras i ärendehanteringssystemet ÄHS.

Resultaten av de riktade kvalitetskontrollerna under år 2008 visade att för vissa förmåner var resultaten betydligt sämre än i de kontinuerliga kvalitetskontroller som gjordes under år 2007 med hjälp av Qben. Det gäller framför allt ohälsoområdet, där ersättningarna sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning hade kontrollerats. Ett exempel är att man i de riktade kvalitetskontrollerna fann att endast 53 procent av ärendena med sjukpenning hade ett tillräckligt beslutsunderlag under år 2008. Detta kan jämföras med det resultat som Qben gav för år 2007, nämligen ett tillräckligt beslutsunderlag i 75 procent av ärendena med sjukpenning.

Det finns naturligtvis en möjlighet att det försämrade resultatet i sin helhet beror på problem orsakade av omställningen under år 2008. Enligt vad Statskontoret har erfärut har det dock riktats kritik mot tillförlitligheten i mätningarna som baseras på verktyget Qben internt inom Försäkringskassan. Skillnaderna i resultat mellan de båda åren reser frågor kring lämpligheten i att använda Qben som verktyg. Det finns vissa väsentliga skillnader i granskningsmetoderna. Den riktade kontrollen under år 2008 genomfördes koncentrerat eller för vissa förmåner med gemensam genomgång av förutsättningar och upplägg för granskningen. Den tidigare kvalitetskontrollen Qben genomfördes länsvis med varierande organisation. Resultaten kan även ha påverkats av att mer erfarna granskare och specialister genomförde granskningen under år 2008, vilket erfarenhetsmässigt brukar resultera i striktare bedömningar. Arbetet med Qben-granskningarna återupptogs i maj 2009.

4.3 Faktorer som främjar kvalitet och rättssäkerhet

I de intervjuer som Statskontoret genomför under våren 2009 i framför allt NFC- och LFC-organisationerna framkommer en rad faktorer som Statskontoret bedömer främjar kvalitet och rättssäkerhet i verksamheten. Fokus i intervjuerna har varit att kartlägga faktorer som bedöms kunna motverka kvalitet och rättssäkerhet. Följande redovisning ska därför betraktas som exempel på faktorer som främjar kvalitet och rättssäkerhet.

Bättre uppföljning av ärendehandläggningen

Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna uppföljning ge en fullständig bild av hur handläggningen följs upp och vilka kontroller huvudkontoret gör av kvaliteten. Området är alltför omfattande och den bild som framträder i intervjuerna är splittrad och fragmentarisk. Intrycket är att man på lokal nivå inte har helt klart för sig hur huvudkontorets alla kontroller av handläggningen är organiserade. Klart är emellertid att man upplever sig vara i hög grad kontrollerad av huvudkontoret.

Som ett komplement till de kontinuerliga Qben-granskningarna har man även under våren 2009 genomfört riktade kontroller av kvalitet. En kvalitetskontroll av pensionsgrundande inkomst har genomförts under år 2009. Följande efterhandskontroller och undersökningar av kvaliteten i handläggningen har planerats till det andra halvåret 2009:

- Assistansersättning: Kontroll av slumpmässigt utvalda ärenden där kunden har beviljats undantag från tidredovisningen. Kontrollen innebär att kunden ska skicka in tidredovisningar till Försäkringskassan.
- Familjebidrag av försvarspliktiga: Kvalitetskontroll, ersätter den kontinuerliga slumpmässiga kontrollen som har genomförts tidigare.
- Försäkringstillhörighet: Kvalitetskontroll, ersätter den kontinuerliga slumpmässiga kontrollen som har genomförts tidigare.
- Sjukersättning: Kvalitetskontroll av bedömning av rätten till ersättning ändrad till aktgranskning med anledning av regeringsuppdrag.
- Tillfällig föräldrapenning: Utvärdering av reform om frånvarointyg från förskola/skola.
- Vårdbidrag: En uppföljning av processefterlevnad inför en eventuell revidering och vidareutveckling av processen.

Den lokala uppföljningen av kvaliteten i handläggningen utförs av specialister och särskilda granskare och, när det gäller vissa ärendeslag, av föredragande inför beslutet. Specialisterna rapporterar till enhetschefen och handläggaren ska därefter få återkoppling. Denna återkoppling kan se olika ut och förefaller ske med olika frekvens och regelbundenhet. Vanligtvis tycks uppföljningar ske minst ett par gånger om året.

Den kvantitativa uppföljningen, exempelvis uppföljningen av om de individuella målen har klarats av, görs av enhetschefen. Omdömena skiftar om de uppföljningssystem som cheferna har tillgång till. Flera chefer uppger att de får god hjälp av den lokala controllerorganisationen i uppföljningen. Flera chefer beskriver åtgärder som kan sättas in om en handläggare har problem med att uppfylla sina individuella mål eller om det finns brister i kvaliteten.

Individuella mål förefaller vara något mindre vanliga inom LFC-organisationen, men intervjumaterialet är för litet för att Statskontoret ska kunna dra några säkra slutsatser. De kvantitativa uppföljningarna görs emellertid.

Som tidigare nämnts konstaterade Statskontoret i den fjärde delrapporten att mål om besluts kvalitet var underordnade mål om resultat och handläggningstider. Intrycket är att detta gäller fortfarande.

Nätverk bland specialister och chefer byggs upp

I flera intervjuer har man beskrivit hur specialister och enhetschefer träffas i speciella nätverk för respektive ärendeslag. Arbetet med att etablera nätverken har kommit olika långt. Inom vissa ärendeslag hade man vid intervjutillfällena ännu inte kommit igång.

I de fall intervjupersonerna hade erfarenhet av sådana nätverk var uppfattningen att de var ett värdefullt sätt att hålla kontakt med andra inom samma ärendeslag. Vid nätverksträffarna diskuteras bland annat frågor om tillämpning.

Bristen på kontakter mellan dem som ansvarar för den tidiga bedömningen på NFC och de personliga handläggarna på LFC, som tar över ärendena, tas ofta upp som en av bristerna med den nya organisationen. I vissa fall har man diskuterat att bygga upp nätverk även i den dimensionen, men enligt vad Statskontoret har erfarenhet har det arbetet inte kommit så långt.

Metoder för att åstadkomma en mer enhetlig tillämpning

Under åren 2003 t.o.m. 2006 drevs ett projekt av RFV och försäkringskassorna där seminarier anordnades, för att utveckla en likartad bedömning av ärenden över hela landet. År 2009 har detta arbete återupptagits inom sjukpenningområdet under benämningen likaseminarier. Det finns ännu inget motsvarande arbete inom andra försäkringsförmåner. Specialister från såväl NFC som LFC har utbildats i metoden av avdelningen för Försäkringsprocesser. Samliga LFC och har fått i uppdrag att anordna likaseminarier. Ett likartat uppdrag har gått till de tio NFC som ansvarar för tidig bedömning i sjukpenningärenden.

Samtliga berörda NFC och alla LFC har haft i uppdrag att genomföra likaseminarier före den 1 juli 2009. Huvudkontoret har inte gjort någon uppföljning av om samtliga berörda kontor har genomföra seminarierna. En uppföljning kommer att göras i oktober. Till hösten planeras likartade seminarier för området sjukersättning. Överlag har det lämnats positiva omdömen om denna metod i intervjuerna. Under seminarierna diskuteras 7–8 ärenden, baserade på verkliga fall. Man diskuterar hur dessa fiktiva ärenden bör bedömas och vilket beslut som ska fattas.

Inom arbetsskadeområdet anordnar avdelningen för Försäkringsprocesser s.k. LAF-forum, där representanter för arbetsskadeenheterna får möjlighet att träffas och diskutera och även få information i aktuella frågor. Även i detta fall tycks erfarenheterna överlag vara positiva.

4.4 Faktorer som riskerar att minska kvalitet och rättssäkerhet

I avsnitt 4.1 och 4.2, har vi tagit upp att föreskrivna kontroller i handläggningen hoppas över, att det finns exempel på bristande information och långa handläggningstider samt att kvaliteten i handläggningen ibland får stå tillbaka för produktionskraven. Statskontoret har därutöver funnit att det finns ytterligare ett par faktorer som utgör en risk för kvaliteten och rättssäkerheten i handläggningen.

Bättre verksamhetsstöd efterfrågas

Under hösten 2008 inrättades en verksamhetssupport för försäkringsfrågor. Generalister på lokalkontor och servicehandläggare på servicekontor ska kunna ringa till frågesamordnare på Kundcenter för att få hjälp med att besvara frågor från de försäkrade. Handläggare från alla andra kontorstyper ska kunna ställa frågor till specialister på NFC och LFC via telefon eller mejl.

Omdömena om supporten i de intervjuer Statskontoret har genomfört under våren 2009 har inte varit positiva. Intervjupersonerna har framfört kritiska synpunkter mot tillgängligheten. De intervjuade menar att de har behov av en försäkringssupport som kan ge svar direkt. I en förstudie om verksamhetsstödet för servicehandläggare och generalister genomförd av Försäkringskassan jämför servicehandläggare Försäkringskassans support med Skatteverkets.⁵² Skatteverkets support har, till skillnad från Försäkringskassans support, mycket bra tillgänglighet och svar ges alltid vid den första kontakten.⁵³

I Statskontorets enkät hösten 2008 framkom att 86 procent av handläggare inte tyckte att de fick tillräckligt stöd i försäkringsfrågor. Av dessa angav 24 procent att det skriftliga stödet hade brister. Viss kritik har kommit fram i intervjuerna under år 2009 mot det skriftliga stödet i form av vägledningar exempelvis, men den är inte särskilt utbredd. Det som brister är att uppdateringar av vägledningar sker för sällan.

⁵² Servicehandläggarna ska svara på frågor inom såväl socialförsäkringsområdet som skatteområdet.

⁵³ Försäkringskassan, Förstudie, Nulägesanalys och kravbild på användarsupport. I servicekontor och vid bokade besök, 2009.

Som tidigare nämnts kan handläggare på NFC och LFC i de flesta fall ställa frågor till specialister om bland annat hur regler ska tillämpas i ett ärende. I de fall specialisten inte kan avgöra hur tillämpningen ska se ut i ett visst fall, skickar denne en s.k. ARS⁵⁴-fråga till huvudkontoret. Svarstiden kan enligt intervjupersonerna variera och i vissa fall bli alltför lång, för att man ska kunna vänta in svaret. I de intervjuer som Statskontoret har genomfört under våren 2009 ges skiftande omdömen om de svar som huvudkontoret lämnar på frågor som ställs från de lokala organisationerna inom ramen för ARS. Vissa handläggare menar att svaren kan vara svåra att tolka. Svaren är ofta inte tillräckligt konkreta och diskussionen fortsätter lokalt om hur försäkringen ska tillämpas även efter att man har fått svaret. Andra intervjupersoner är mer positiva till ARS och tycker att systemet fungerar bra eller åtminstone tillfredsställande.

Ärendekoncentrationen inom NFC har försvårat de interna kontaktvägarna mellan olika delar av Försäkringskassan. Kundmottagarna, dvs. generalister, servicehandläggare, personliga handläggare och handläggare på Kundcenter, har inte alltid tillgång till den information de behöver för att informera och vägleda den försäkrade. Under våren 2009 har personalen vid lokalkontor och LFC svårt att hitta kontaktuppgifter till de medarbetare inom NFC som handlägger specifika ärenden. Kontaktuppgifter till enskilda handläggare och uppgifter om var förmåner handläggs upplevs vara svåra att hitta eller ta tid att leta fram.⁵⁵ Problemet är känt av Försäkringskassans ledning och vid tidpunkten för intervjuerna finns tecken på att situationen förbättras.

Bristerna i telefonboken i kombination med den otillräckliga supporten har medfört att handläggarnas informella kontaktvägar har blivit viktigare. Handläggarna vänder sig till andra handläggare de känner sedan tidigare och som besitter den kunskap det finns behov av för tillfället.

Negativa effekter av brister i IT-stödet

Såväl handläggare som chefer är kritiska till hur det IT-baserade stödet är utformat för närvarande. I Statskontorets intervjuer med NFC- och LFC-organisationerna har vikten av en förenkling av de system, som handläggarna använder, lyfts fram som väsentlig för såväl effektiviteten i handläggningen som för kontrollaspekter och kraven på rättssäkerhet i handläggningen. Som nämndes tidigare använder handläggarna ofta flera olika system samtidigt. Dessa kommunicerar inte med varandra och risken för fel ökar, då handläggaren tvingas lägga in information i flera olika system.

Ett stort och viktigt förmånsslag, assistansersättning, handläggs ännu inte i det IT-baserade ärendehandläggningssystemet ÅHS. Förmånen hanteras

⁵⁴ Action Request System

⁵⁵ Utvärdering telefonstrategin eller uthållighet, uthållighet, uthållighet..., 2009-04-01.

istället med hjälp av pappersakter. Utbetalningarna för förmånen Assistansersättningen uppgick till 16 miljarder kronor år 2008, vilket gör den till en av de mest kostsamma förmånerna. Intervjuade handläggare inom handikappområdet har påpekat att det skulle vara en stor förbättring om assistansersättning kunde handläggas elektroniskt i ÄHS.

4.5 Kontroller av misstänkta brott

Statskontoret konstaterade i den fjärde delrapporten att Försäkringskassans arbete med kontroller av misstänkta brott hade utvecklats sedan förstatligandet år 2005, men att det var osäkert hur stor andel av brotten mot socialförsäkringen som upptäcktes och att det sannolikt var en liten andel av samtliga brott mot socialförsäkringen.

Under hösten 2008 anordnade Försäkringskassan s.k. omfattningsseminarier för att beräkna omfattningen av brotten mot socialförsäkringen. Slutsatsen från seminarierna blev att de felaktiga utbetalningarna sammantaget kan uppskattas till 4,4 procent av socialförsäkringssystemets totala utbetalningar under år 2007. Detta ligger i paritet med internationella studier och med de resultat som delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) kommit fram till. Denna metod kommer att användas inom Försäkringskassan även under år 2009 för att göra en bedömning av storleken på det s.k. mörkertalet.

I denna typ av beräkningar tas hänsyn till mörkertalet, som inte mättes med de metoder som Försäkringskassans använt tidigare. Vad som kännetecknar mörkertalet är emellertid att det är okänt och därför egentligen omöjligt att mäta. Detta är en svaghet i metoder med vilka man bedömer mörkertal. Det finns för närvarande inte några planer inom Försäkringskassan på att man ska gå tillbaka till den gamla mätmetoden som utgjordes av beräkningar baserade på slumpmässiga urval och riktade kontroller inom utvalda områden. I ett samverkansprojekt som samordnas av ESV kommer man att i ett delprojekt se över hur de samverkande myndigheterna ska arbeta med omfattningsstudier. Arbetet leds av Försäkringskassan. Avsikten är att se över vilka alternativa metoder som kan användas.

Antalet inkomna impulser om misstänkta brott minskar

Impulser om misstänkta brott i ärenden ska gå från den ordinarie handläggaren till särskild misstanke om brottutredare.⁵⁶ Impulser om misstänkta brott kan även komma från allmänheten eller från andra myndigheter och organisationer.⁵⁷ En misstanke om brott i ett ärende kan även uppstå i samband med en riktad kontroll. Syftet kan exempelvis vara att upptäcka

⁵⁶ Dessa är placerade på 23 LFC runt om i landet och ett NFC där utlandsärenden hanteras.

⁵⁷ Exempelvis a-kassan och försäkringsbolag.

och kartlägga förekomsten av brott eller att kontrollera kvaliteten i ärendehandläggningen.

I flera av de intervjuer som Statskontoret genomförde under år 2008 framfördes farhågor om att nedprioriteringen av kontroller i handläggningen kommer att leda till att handläggarna upptäcker färre tecken på misstänkta brott i ärendena. Inte bara misstänkta brott, utan även oavsiktliga fel från de försäkrades sida riskerar att passera obemärkta. Det är främst de impulser som kommer från handläggare som leder till utredningar som avslutas med slutsatsen att det verkligen föreligger en misstanke om brott. Det är därför olyckligt om impulserna från handläggare minskar i antal av skälet att tiden inte medger det.

Statistik över antalet impulser om misstänkta brott visar att antalet sjönk kraftigt under år 2008, då den stora omställningen i organisationen ägde rum. Statistiken gäller alla typer av impulser, från såväl handläggare som allmänhet, andra myndigheter etc. År 2007 kom totalt 30 000 impulser till de speciella handläggare som utreder misstänkta brott. År 2008 inkom endast drygt 19 000 impulser. Under andra delen av år 2008 hade en stor andel av personalen fått nya arbetsuppgifter och gick i utbildningar. Detta drabbade även den erfarna personalens arbetssituation, i och med att de fungerade som handledare för dem som skulle läras upp. Sannolikt är det en del av förklaringen till att antalet impulser minskade kraftigt under år 2008. Samtidigt hade Kundcenter långa telefonköer, vilket förmodligen minskade allmänhetens benägenhet att tipsa Försäkringskassan om misstänkta brott mot socialförsäkringen.

Försäkringskassan menar att myndigheten i mindre utsträckning än tidigare gör riktade kontroller inom tillfällig föräldrapenning före beslut än vad som var fallet under år 2007. Det medför färre impulser om misstänkta brott.

I tabell 4.2 nedan finns statistik för kvartal 2 för åren 2007, 2008 och 2009. En jämförelse mellan åren visar att antalet impulser visserligen har gått ned, men att minskningen är mindre drastisk än vad årssiffrorna för år 2008 visar.

Större felaktiga belopp upptäcks

I delrapport fyra konstaterade Statskontoret att antalet polisanmälningar ökade kraftigt under år 2007. Bakgrunden var att Försäkringskassan i en ny kontrollstrategi från år 2006 angav att impulser om misstänkta brott alltid skulle följas upp och alla misstänkta brott skulle polisanmälas.⁵⁸ Den stora ökningen av antalet polisanmälningar kritiserades både internt och externt. En stor del av ökningen bestod i förhållandevis enkla ärenden, exempelvis

⁵⁸ Försäkringskassans kontrollstrategier, dnr 350161-06-F.

misstänkta brott mot föräldraförsäkringen på små belopp där det inte gick att påvisa uppsåt. Från och med den 1 augusti 2007 är Försäkringskassan skyldig att anmäla misstänkta bidragsbrott i enlighet med bidragsbrottslagen (2007:612). Normalt krävs dock uppsåt för att en gärning ska vara brottslig. Statistiken visar att antalet avslutade utredningar om misstänkta brott har minskat, liksom antalet polisanmälningar. Även andelen utredningar som resulterar i en polisanmälan har minskat.

Försäkringskassan arbetar i dag utifrån en modell om hur samarbetet med polis och åklagare ska se ut. I denna klargörs i vilka ärenden man ska göra polisanmälan. Det är en bidragande orsak till att Försäkringskassan gör färre polisanmälningar.

I tabell 4.2 framgår även att statistiken över felaktiga utbetalningar visar att antalet upptäckta felaktiga utbetalningar sjunker, medan det sammanlagda belopp som de upptäckta felaktiga utbetalningarna uppgår till stiger. Med andra ord upptäcker man numera felaktiga utbetalningar på i genomsnitt större belopp än tidigare. Försäkringskassan utreder i högre utsträckning mer omfattande och komplicerade ärendeslag som t.ex. sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för att som tidigare i hög grad koncentrera sig på tillfällig föräldrapenning.

Tabell 4.2 Felaktiga utbetalningar

	Kvartal 2 år 2007	Kvartal 2 år 2008	Kvartal 2 år 2009
Inkomna impulser, antal	6 644	5 595	5 506
Avslutade utredningar om misstanke om brott, antal	9 010	6 442	6 269
Polisanmälningar, antal	1 561	501	382
Andel polisanmälningar av totalt antal utredningar	17 %	8 %	6 %
Felaktiga utbetalningar, antal	2 246	1 232	1 072
Felaktiga utbetalningar, belopp	48 mkr	51 mkr	83 mkr

Källa: Försäkringskassan

Metoder för utredning av "svåra" ärendeslag utvecklas

I Statskontorets fjärde delrapport gjordes en genomgång av statistik över Försäkringskassans utredningar av impulser om misstänkta brott, dvs. de impulser som kom in till misstanke om brotthandläggarna för utredning. För vissa ärendeslag resulterade en mycket liten andel av utredningarna i att misstanken om brott kvarstod. Det gällde framför allt assistansersättning och sjuk- och aktivitetsersättning. Försäkringskassan genomförde under år 2008 en riktad kontroll av sjuk- och aktivitetsersättning. Den ledde till att återkrav ställdes på drygt 40 miljoner kronor. Försäkringskassan beräknar att utbetalningar på nästan 30 miljoner kronor stoppades i och med kontrollen. Dessa båda ersättningsslag är i många fall mycket svåra att utreda för

Försäkringskassan. Man saknar till stor del effektiva metoder att upptäcka den typ av felaktiga utbetalningar som kan förekomma i dessa ersättningslag. Vissa typer av metoder, exempelvis spaning, är inte tillåtna för Försäkringskassan. Både assistansersättning och sjuk- och aktivitetsersättning utgår normalt under flera år. Felaktiga utbetalningar kan därför, oavsett om de beror på brott eller oavsiktliga fel, uppgå till stora belopp.

För närvarande pågår ett utvecklingsarbete, som syftar till att kartlägga och analysera i vilka ärenden om assistansersättning man tidigare har varit framgångsrika i att konstatera att det föreligger en misstanke om brott. Av de cirka 500 ärenden som har utretts under de senaste åren gör Försäkringskassan en genomgång av 130 ärenden. I hälften av dessa har en polisanmälan gjorts och återkrav ställts. Dessa ärenden jämförs med de ärenden där utredningen inte resulterat i polisanmälan och återkrav.

4.6 Bedömningar

Den interna styrningen och kontrollen har förbättrats

Statskontoret bedömer att den interna styrningen och kontrollen har förbättrats sedan den fjärde delrapporten lämnades. Då kritiserades framför allt uppföljningen av implementeringen av styrdokument, att beslutade kontroller inte genomfördes samt att det fanns brister i Försäkringskassans riskbedömningar. Statskontorets bedömning av utvecklingen sedan hösten 2008 görs på grundval av information om genomförda utredningskontroller och riskanalyser som har lämnats av huvudkontoret samt utifrån intervjuer med representanter för de lokala kontoren. Statskontoret har inte genomfört någon närmare granskning av de kontroller eller riskanalyser som görs. Det förefaller dock som att hanteringen av utbetalningskontroller har stramats upp betydligt sedan hösten 2008. Likaså tycks arbetet med riskanalyser ha förbättrats i linje med den kritik som lämnades av Försäkringskassans internrevision under år 2008 i det att en fullständig bild av risker numera lämnas till ledningen. Utifrån den information som Statskontoret har haft tillgång till angående uppföljningen av styrdokument kan vi dock inte dra några slutsatser om förbättringar har skett.

Det förekommer att handläggare hoppar över kontroller i handläggningen

Statskontoret kan konstatera att ett antal kontroller som tidigare var inlagda i Ensa-processerna numera inte genomförs. Handläggarna har i praktiken prioriterat ned ytterligare kontroller, som man inte anser sig hinna genomföra om handläggningstider ska hållas och produktionskrav uppfyllas. Detta accepteras i många fall av cheferna. Bakomliggande orsaker är en pressad arbetssituation och ett stort övertidsuttag inom vissa delar av NFC-organisationen. Det finns även en utbredd uppfattning bland personalen att det är viktigt att hålla nere handläggningstiderna, eftersom många kunder är beroende av ersättningen från Försäkringskassan. Dimensioneringen av perso-

nal inom vissa ärendeslag försvårar en kontrollnivå som handläggarna själva bedömer som lämplig. Statskontoret anser att det är av stor vikt att Försäkringskassan undersöker möjligheter att automatisera eller på andra sätt effektivisera kontroller i handläggningen. Det är viktigt att nödvändiga IT-stödet utvecklas. Enligt Statskontorets bedömning finns det en potential att effektivisera handläggningen ytterligare genom ett moderniserat och väl avpassat IT-baserat stöd och att därigenom frigöra resurser till att utföra fler kontroller. Därmed bör kvaliteten i handläggningen kunna höjas.

Brister i IT-stödet är en riskfaktor

Statskontoret bedömer att det är av största vikt även av andra skäl, att handläggare och chefer får tillgång till det IT-stöd som den nya organisationen förutsätter. Såväl chefer som handläggare pekar på brister i IT-stödet som en riskfaktor vad gäller inte bara effektiviteten utan även rättssäkerheten. Handläggarna behöver förenklade och förbättrade system, för att minimera risken för fel i handläggningen. Det är vidare en stor brist att inte alla ärendeslag handläggs elektroniskt. En av de mer kostsamma förmånerna, assistansersättning, finns fortfarande inte i ärendehanteringssystemet ÄHS utan handläggs manuellt.

Brister vad gäller handläggningstider och tillgänglighet kvarstår i viss utsträckning

Vad gäller rättssäkerheten inom Försäkringskassans verksamhet, så tycks situationen ha förbättrats sedan förra året men det finns fortfarande allvarliga problem som man inte har lyckats eliminera. JO lämnade i januari 2009 allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven under omorganisationen. Statskontorets intryck är att situationen är stabilare i detta avseende under våren 2009, men att vissa allvarliga brister fortfarande kvarstår. Handläggningstiderna är fortfarande i vissa fall långa, kunderna har ibland fortfarande svårt att komma i kontakt med Försäkringskassan, kunderna får ibland bristfälliga eller fel svar på frågor och det finns även brister i journalföringen. Problemen med långa handläggningstider och dålig service tycks vara särskilt allvarliga vad gäller utredningar om försäkringstillhörighet. Statskontoret anser att Försäkringskassan måste intensifiera ansträngningarna att åtgärda problemen med såväl bristfällig tillgänglighet och information som alltför långa handläggningstider.

Bättre förutsättningar för enhetlig handläggning

Statskontoret bedömde i delrapport fyra att förutsättningarna för en enhetlig handläggning och tillämpning av försäkringen förbättrades i och med den nya organisationen. Den bedömningen kvarstår. Färre enheter som handlägger respektive ärendeslag förbättrar möjligheterna till styrning och koordinering. Det gäller framför allt inom NFC-organisationen. De nätverk som har bildats mellan enhetschefer respektive specialister inom ärendeslagen ger möjligheter till utbyte och större enhetlighet. Det finns emellertid ännu inga utvärderingar som visar att tillämpningen av försäkringen verk-

ligen har blivit mer enhetlig. Statskontoret anser att det är viktigt att sådana utvärderingar genomförs av Försäkringskassan.

Det är Statskontorets bedömning att i LFC-organisationen har förutsättningarna för en enhetlig handläggning förbättrats *inom* de fyra regionerna. Däremot tycks samordning och enhetlighet *mellan* regionerna ha en relativt sett låg prioritet.

Bättre verksamhetsstöd efterfrågas

Under hösten 2008 inrättades en verksamhetssupport för generalister och servicehandläggare. Supporten bemannas av frågesamordnare på Kundcenter. Andra handläggare kan ställa frågor till specialister på NFC och LFC. Det har förts fram kritiska synpunkter om supporten i de intervjuer som Statskontoret har genomfört. Synpunkterna har handlat om tillgängligheten och om de svar som lämnas. Det har även förts fram kritik mot huvudkontorets hantering av de s.k. ARS-frågor som kan ställas dit. Svarstiderna blir i vissa fall alltför långa. Svaren uppges ibland vara svåra att tolka. Under våren fanns fortfarande brister i de hjälpmedel som avser att förse personalen med kontaktuppgifter till personer i organisationen som de behöver uppgifter från. Problemet är känt av Försäkringskassans ledning och förbättringsåtgärder har vidtagits.

Statskontoret bedömer att mycket arbete återstår med att utveckla de former av verksamhetsstöd som behandlas här. Det är väsentligt inte bara för rätts-säkerheten och kvaliteten, utan även för produktionen.

Produktionsmål är fortfarande överordnade kvalitetsmål

Handläggarna i framför allt NFC-organisationen ger en bild av att mål om kvalitet i handläggningen fortfarande är underställda mål om kvantitet. Många handläggare upplever att det finns en "pinnjakt", dvs. att man premieras om man klarar av så många ärenden som möjligt, och att kvalitet inte följs upp på samma sätt. Inom LFC har några pekat på att det är viktigare att rehabiliteringsplanerna blir klara i tid än att de har bra kvalitet. I övrigt är vårt intryck att handläggarna i LFC-organisationen uppfattar situationen mer positivt. Överlag uppger handläggare och chefer inom LFC-organisationen i högre grad att bemanning är avpassad efter ärendemängden än inom NFC-organisationen.

Tillgången till specialister har förbättrats

Stödet till handläggarna har förbättrats i ett viktigt avseende. Numera tycks de flesta ha tillgång till en specialist eller någon med motsvarande funktion. Specialisterna har en nyckelfunktion i den nya organisationen. De övervakar kvaliteten i handläggningen på det lokala planet och återkopplar till chefer och handläggare. De utgör en länk mellan huvudkontorets avdelning för Försäkringsprocesser, som ansvarar för styrningen tillämpningen av social-försäkringen, och den lokala organisationen. Specialisterna är överlag upp-

skattade. Den kritik som har riktats mot funktionen inriktar sig mot att specialisterna är underställda den lokala chefen istället för huvudkontoret, och den risk som det medför för lokal normering i stället för nationell normering.

Frågetecken kring centrala mätningar av kvalitet

Statskontoret konstaterar att de kontinuerliga kvalitetskontrollerna med hjälp av instrumentet Qben har återupptagits. Statskontoret anser emellertid att det finns frågetecken kring hur instrumentet är utformat. De riktade kontroller som genomfördes under år 2008 visade för vissa ärendeslag betydligt sämre resultat än vad Qben-granskningarna hade gjort under tidigare år. Det kan ha ett samband med att man i de riktade kontrollerna hade en större enhetlighet i metoderna och mer erfarna handläggare och specialister som granskare.

Mer kontroll av handläggningen än tidigare

I övrigt är intrycket att handläggningen är mer kontrollerad nu än tidigare, dels från huvudkontoret, dels lokalt av specialisterna. De individuella mål, som numera tycks vara införda i hög utsträckning, upplevs som både positiva och negativa. De intervjuade handläggarna anser att de individuella målen ger en möjlighet att känna att man har gjort en tillfredsställande insats. Baksidan är att de kan bidra till att man fokuserar på kvantitet istället för på kvalitet. Många handläggare har menat att det finns för dåliga förutsättningar för att hinna åstadkomma en god kvalitet i handläggningen. Statskontoret menar att det är väsentligt att man inom Försäkringskassan säkerställer att kvalitetsaspekterna får den tyngd de bör ha i förhållande till andra mål.

Metodutvecklingen positiv

Statskontoret konstaterar att antalet inkomna impulser om misstänkta brott och antalet avslutade utredningar minskar. Försäkringskassan bör noga följa utvecklingen av detta och minimera de hinder som eventuellt kan finnas för en effektiv hantering av exempelvis inkomna impulser. Statskontoret ser positivt på att Försäkringskassan arbetar vidare med att finna lämpliga metoder dels för att beräkna omfattningen av brotten mot socialförsäkringen, dels för att utveckla utredningar av misstänkta brott inom svårutredda ersättningsslag.

5 Personalpolitik och arbetsmiljö

I delrapport fyra behandlade Statskontoret styrning och utformning av Försäkringskassans personalpolitik. Statskontoret redovisar i det följande vad som därefter framkommit angående frågor kring arbetsmiljö, arbetsbelastning, utbildnings- och utvecklingsmöjligheter. Statskontoret redovisar även kort de synpunkter som NFC- och LFC-organisationerna har fört fram rörande HR-organisationen. Statskontoret redovisar också kortfattat de förändringar som vidtagits inom HR-funktionen för att integrera HR-frågorna i verksamheten.

5.1 Arbetsmiljö – arbetsbelastning

Statskontoret konstaterade i delrapport fyra att personalpolitiken inte hade fått genomslag i linjeverksamheten. Implementeringen av värdegrunder och riktlinjer fick stå tillbaka när de ställdes mot krav på produktion. Omorganisation och arbetsbelastning under år 2008 innebar stora påfrestningar för medarbetarna.

Den generella bild som framträder i intervjuerna som Statskontoret genomfört under våren 2009 är att arbetsbelastningen har minskat sedan år 2008, men att arbetsbelastningen inom delar av organisationen fortfarande är mycket hög. En orsak till att arbetsbelastningen generellt sett har minskat är dels att mängden ärenden inom sjukförsäkringen har minskat, dels att de nya arbetsformerna och organisationen börjat fungera allt bättre. Arbetsbelastningen varierar dock och bedöms vara mycket hög inom delar av NFC-organisationen. Inom LFC-organisationen har situationen i stort sett normaliserats.

I Statskontorets intervjuer under våren 2009 uppges att ärendebalanserna för ett flertal ärendeslag i dag är små eller obefintliga. För att bibehålla en hög produktion och hålla nere ärendebalanserna anser man sig inte fullt ut kunna följa Ensa-processerna i handläggningen. Man har också på många håll ”tänjt” på arbetstiden, avstått från att delta i utbildningar m.m.

Anställningsstoppet påverkar arbetsbelastningen ojämnt

Anställningsstoppet som har gällt sedan slutet av december år 2008 har i delar av organisationen medfört att arbetsbelastningen har ökat. Eftersom avgångarna inte är jämnt fördelade har anställningsstoppet slagit olika hårt.

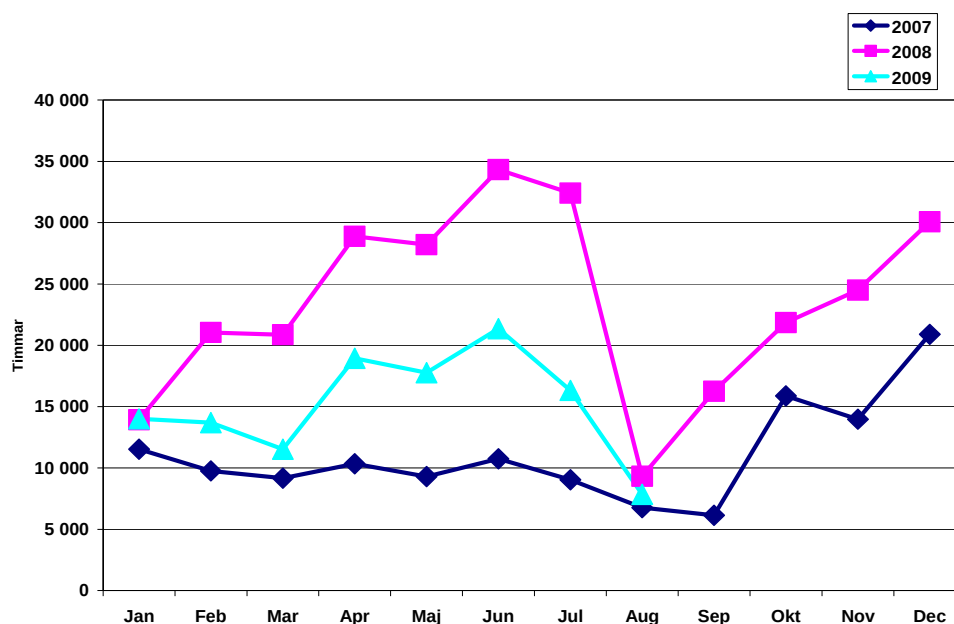
Många intervjuade bedömer att man ligger på gränsen till vad man klarar av med befintliga personella resurser. Vid några kontor har man i princip tillräckligt med personal men i stället ett ansträngt budgetläge, som inte medger övertid, resor för utbildning m.m. Beslutsprocessen för vissa omplace-

ringar av personal upplevs som byråkratisk där den centrala HR-staben rutinmässigt måste tillfrågas.

Övertid

Av Försäkringskassans statistik över uttag av övertid år 2009 framgår att uttaget legat betydligt under nivåerna för år 2008, men samtidigt betydligt över nivåerna för år 2007. I nedanstående diagram illustreras antalet övertidstimmar per månad för åren 2007–2009 (t.o.m. augusti 2009).

Figur 5.1 Försäkringskassans övertid 2007–2009 månadsvis



Källa: Försäkringskassan

Uttaget av övertid ser olika ut inom Försäkringskassan. Inom NFC-organisationen är uttaget något högre. Enligt de intervjuer Statskontoret har genomfört är övertidsuttaget dessutom ojämnt fördelat. Övertidsuttag har exempelvis under våren 2009 varit högre vid det NFC-kontor som handlägger aktivitetsstödet. Inom LFC-organisationen är uttaget något mindre. LFC:s lägre övertidsuttag kan till viss del förklaras av att flera LFC-kontor har stopp för övertid med hänvisning till det dåliga budgetläget.

Medarbetarnas sjukfrånvaro

Ett av Försäkringskassans övergripande mål inom personalpolitiken som ska realiseras år 2012 är att sjukfrånvaron bland personalen ska vara mycket låg

(4 procent).⁵⁹ För såväl år 2008 som 2009 har målet varit att medarbetarnas sjukfrånvaro högst ska vara 5,2 procent i genomsnitt under året (Försäkringskassans styrkort). Enligt den senaste statistiken i september 2009 var frånvaron som genomsnitt för året ca 5,1 procent. Trenden är en minskande sjukfrånvaro under de senaste åren. Mycket tyder på att Försäkringskassan når sitt mål i under år 2009, vilket skulle innebära en minskning av sjukfrånvaron från 2008 då den uppgick till 5,5 procent.⁶⁰

Anställningsvillkor och arbetsmiljö i stort

I intervjuerna ges en mångfacetterad och splittrad bild av arbetsmiljö och villkor i övrigt. Flertalet intervjupersoner anser att Försäkringskassan generellt sett är en bra arbetsgivare, där arbetsvillkor och anställningsförmåner i stort är bra. Möjligheter till friskvård och flextid uppges av många som något positivt. Negativa sidor som nämns är att det dagliga arbetet är hårt styrt. Många intervjuade pekar på de olika restriktioner som Försäkringskassan har infört när det gäller att kontakta medarbetare utanför det egna kontoret/arbetsområdet, och även på svårigheter att hitta kollegor inom andra delar av Försäkringskassans organisation, när man behöver ta kontakt.

Enligt den interna s.k. temperaturmätning som genomfördes våren 2009 framgår att indexet för nöjd medarbetare har ökat från 86 procent till 89 procent sedan förra året, vikt är helt i linje med Försäkringskassans mål. Mest nöjda är medarbetarna vid LFC/LK och minst nöjda är medarbetarna vid Kundcenter/Självbetjäning. De flesta är också nöjda med sin närmaste chef. Medarbetarna har däremot fortfarande i liten utsträckning förtroende för högsta ledningen (20 procent). Endast 42 procent uppger att de kan påverka sin arbetssituation, vilket är något högre än i oktober 2008 men klart under målet på 58 procent. Enhetschefer har ett arbetsmiljöansvar för sin personal, men saknar i flera fall befogenhet att vidta åtgärder exempelvis när det gäller anskaffningen av viss utrustning och utformningen av lokaler.

⁵⁹ Försäkringskassans verksamhetsstrategi 2008 och VP och budget för 2009.

⁶⁰ Försäkringskassans sjukfrånvaro låg något under Arbetsförmedlingens sjukfrånvaro, men högre än Skatteverkets sjukfrånvaro under år 2008. Som en jämförelse låg sjukfrånvaron i statsförvaltningen i genomsnitt på 3,4 procent under år 2008.

5.2 Möjlighet till utbildning och utveckling i arbetet

Försäkringskassans övergripande mål för personalpolitiken är att myndigheten ska vara en av landets mest utvecklande arbetsplatser med stolta medarbetare.⁶¹ I delrapport fyra konstaterade Statskontoret att medarbetarna p.g.a. hög arbetsbelastning inte haft tid till utbildning och kompetensutveckling. Detta var särskilt problematiskt mot bakgrund av att många av medarbetarna hade börjat arbeta med nya ärendeslag och inte alltid hade tillräckligt kompetens att handlägga dessa.

Utbildning

Synen på utbildningsmöjligheter varierar inom olika delar av organisationen och mellan olika personalkategorier. Den höga arbetsbelastningen hindrar för närvarande många handläggare att delta i utbildningar. Chefer bedömer generellt sett såväl utbildningsutbud som möjligheter att gå utbildning som goda. Vissa handläggare anser att det saknas utbildning inom vissa områden, speciellt vidareutbildning och fördjupningsutbildning. Det är främst s.k. produktionskritisk utbildning som prioriteras för närvarande.

I Statskontorets intervjuer framkommer brister i utbildningen för den nya yrkesrollen personlig handläggare när det gäller den del av rollen som avser generell vägledning till de försäkrade.

Under perioden januari–maj 2009 genomfördes totalt 11 800 utbildningsdagar inom Försäkringskassan. Webbaserad utbildning används i relativt stor omfattning. De utbildningar som erbjuds anses i huvudsak vara ändamålsenliga. En synpunkt som dock vissa intervjuade har fört fram är att det finns för få lärarledda utbildningar. Webbutbildningarna anses vara ytliga och inte ge tillräckliga kunskaper i mer komplicerade ärenden inom de olika försäkringsslagen. Den handledning som ska komplettera de webbaserade utbildningarna finns inte heller i tillräcklig omfattning. Statskontoret konstaterade i delrapport fyra att det saknades tillräckliga incitament för erfarna handläggare att vilja ta på sig rollen som handledare. Ytterligare ett skäl till bristen på handledare är att man inte kan avvara erfarna handläggare i ärendehandläggningen.

En synpunkt som förs fram i flera intervjuer är att alltför många utbildningar är förlagda till Stockholmsområdet och andra storstadsområden. Det innebär stora kostnader för de kontor som ligger långt från dessa områden. En bättre spridning över landet behövs. I vissa fall har man anordnat kortare utbildningar lokalt med hjälp av specialisterna på orten. Samma typ av utbildning bör ha samma innehåll över hela landet, men genomförandet bör kunna ord-

⁶¹ Försäkringskassans verksamhetsstrategi 2008

nas lokalt eller regionalt. Denna uppfattning kontrasteras av Försäkringskassans statistik över utbildningar som visar att utbildningar har genomförts på 39 orter i landet och med sammanlagt drygt 6 100 deltagare. Ett 10-tal utbildningar har genomförts enbart i Stockholm, bl.a. en introduktionsutbildning. Flera utbildningar genomförs huvudsakligen på 4–5 orter.

Under hösten 2008 genomförde Arbetsmiljöverket en inspektion av LFC:s organisation.⁶² Arbetsmiljöverket bedömde att det fanns brister i förutsättningarna för personliga handläggare att utföra sina arbetsuppgifter. Kritik riktades mot att de har svårt att behärska sin breda yrkesroll och att verksamhetsstödet inte är tillräckligt utvecklat.⁶³ Enligt vad som framkommit i Statskontorets intervjuer med medarbetare inom LFC kvarstår dessa problem. De personliga handläggarna har bland annat fört fram att det är svårt att få tag i den handläggare vid NFC som handlägger ett annat försäkringsärende för den egna kunden, för att kunna ställa en fråga för kundens räkning om hur ärendet fortskrider och vad som gäller.

Möjligheter till utveckling

Försäkringskassans mål är att vara en av landets mest utvecklande arbetsplatser. Flera av de intervjuade anser att möjligheterna till utveckling i arbetet har försämrats i och med den nya organisationen. Koncentrationen av ärenden till NFC leder visserligen till en utveckling av kompetensen inom dessa ärendeslag men innebär samtidigt, speciellt vid de NFC där bara ett fåtal ärendeslag hanteras, att arbetet inte blir lika utvecklande. Möjligheterna att arbeta med flera ärendeslag minskar. Även karriärmöjligheterna upplevs ha minskat i den nya organisationen. Flera upplever att specialiseringen har lett till fler monotona arbetsuppgifter. Koncentration och specialisering har även lett till svårigheter att anpassa arbetsuppgifter till medarbetare som har speciella behov på grund av t.ex. sjukdom.

Intervjupersoner på servicekontoren och delvis även på lokalkontoren har pekat på att möjligheterna till lärande i arbetet har försämrats. Handläggarna får inte någon återkoppling i de fall de skickar konversationsfrågor till andra delar av organisationen.

Arbetsbelastningen på lokalkontoren har generellt beskrivits som hög med långa väntetider för kunderna i vissa fall. På vissa servicekontor, framför allt i glesbygd, har arbetsbördan beskrivits som ojämn och vid vissa tillfällen för låg. Enligt uppgift från Försäkringskassan genomförs vissa förändringar för att jämna ut arbetsbelastningen som innebär att servicehandläggarna t.ex. ska kunna arbeta med att besvara e-postfrågor från kunder, då de inte är upptagna av besökare.

⁶² Arbetsmiljöverket, Inspektionsmeddelande, IMÖ 2009/12653, 2009.

⁶³ Verksamhetsstöd behandlas i kapitel 2.

För såväl år 2008 som 2009 har målet enligt Försäkringskassans styrkort varit att 95 procent av medarbetarna ska ha en individuell utvecklingsplan. Enligt Försäkringskassans senaste mätning sommaren 2009 hade 74 procent av medarbetarna en individuell utvecklingsplan vilket är en ökning sedan 2008 då andelen var 69 procent. En ny medarbetarundersökning genomförs i september 2009. I denna kommer även frågor om hur medarbetarna ser på den nya organisationen ur bl.a. arbetsmiljösynpunkt att ställas.

5.3 HR-funktionen

I delrapport fyra konstaterade Statskontoret att avståndet mellan HR-organisationen och linjeverksamheten var ett problem. Många chefer upplevde inte HR som ett stöd i verksamheten. Verksamhetsnära HR hade problem med att finna sin roll och sina arbetsformer. Det fanns en otydlighet i HR-organisationens ansvar och roller.

Synen på HR-funktionen

I Statskontorets intervjuer under våren 2009 framkommer att kritiken mot HR-funktionens bristande integration i verksamheten kvarstår till stor del. Cheferna på lokal nivå har framfört önskemål om att HR-strategier och planer i högre grad ska bygga på de behov som finns i linjeorganisationen.

I intervjuerna framkommer också att man anser att HR är ”mer styrande än stödjande”. HR styr vad som ska genomföras ute på kontoren, utan att ge råd och stöd om hur det ska gå till. Uppgiftsinsamlingar från HR kommer ofta fel i tiden och tar inte hänsyn till lokala skillnader i förutsättningarna. Många har dock uttryckt sig positivt om det arbete och det stöd som Verksamhetsnära HR ger.

Synpunkterna på den centraliserade rekryteringsprocessen är blandade. Många chefer på lokal nivå anser sig få god och professionell hjälp av HR. Det kan emellertid vara en lång beslutsprocess. Några har också pekat på att de centrala HR-resurserna inte räcker till, när många rekryteringar ska ske samtidigt. Det riskerar att leda till en utdragen rekryteringsprocess.

HR-funktionen är under förändring

Som en följd av den kritik som riktats internt mot HR-organisationen och en utvärdering som gjordes hösten 2008 av konsultföretaget KPMG, har förändringar planerats och delvis genomförts.⁶⁴ Förändringarna syftar bl.a. till att öka verksamhetsanknytningen och bli mer kundnära, utan att ge avkall på grundstrukturen om en gemensam HR-policy. Från januari 2009 ingår återigen HR-direktören i Försäkringskassans ledningsgrupp.

⁶⁴ Utvärdering av HR-organisationen, rapport KPMG, 2008-11-17.

HR-funktionen består av fyra delar: HR strategi, HR verksamhetsstöd, Verksamhetsnära HR och HR kompetensforum. HR kompetensforum är sedan våren 2009 ett eget verksamhetsområde för att förbättra utbildningsproduktionen.

HR strategi ansvarar för utveckling av strategier inom HR området och metoder för att införa strategierna i kundorganisationen. HR strategi ska i första hand arbeta genom Verksamhetsstöd HR. HR-funktionens verksamhetsplan har arbetats in i Försäkringskassans verksamhetsplan för år 2009. Inom HR strategi har man tagit till sig av kritiken över de många olika styrdokumenterna inom HR-området som till en del överlappar varandra. HR-staben ska se över de befintliga strategierna och samla ihop dem för att öka tydligheten och förenkla arbetet.

HR verksamhetsstöd ansvarar bland annat för att Försäkringskassans arbetsprocesser efterlevs, arbetar med rekryteringsarbetet i dialog med linjecheferna, arbetsmiljöfrågor och chefsstöd. HR verksamhetsstöd har numera ett team med en koordinator för var och en av de fyra geografiska LFC-områdena.

Inom Verksamhetsnära HR finns en HR-chef för var och en av de fyra geografiska LFC-områdena. HR-cheferna sitter med i ledningsgrupperna för respektive LFC-område. Deras uppgift är att föra ut Försäkringskassans gemensamma syn på HR-arbetet och verka för att policies och riktlinjer införs i den dagliga verksamheten. De ska även samla in och föra vidare synpunkter och önskemål från linjeorganisationen, om vilket stöd som behövs. HR-cheferna ska arbeta samlat så att samma typ av frågor tas upp samtidigt i de fyra ledningsgrupperna.

5.4 Bedömningar

Fortfarande hög arbetsbelastning och övertid

Flera av de utvecklingsområden som Statskontoret lyfte fram i den fjärde delrapporten kvarstår fortfarande. Arbetsbelastningen uppges vara hög på många håll, även om situationen har blivit bättre i och med att den nya organisationen har börjat finna sina former och fungera allt bättre. Statskontoret konstaterar att Försäkringskassan fortfarande har en bit kvar i sin strävan mot sitt mål att alla medarbetare ska ha en rimlig arbetsbelastning. Övertidsuttag är fortfarande relativt vanligt och högre än under tidigare år, även om situationen har förbättrats. Övertiden orsakas bland annat av ett behov av att arbeta bort de ärendebalanser som finns och har funnits inom flera ärendeslag, och den kraftiga ökningen av antalet ärenden om aktivitetsstöd.

Tveksamt om möjligheterna till utveckling har ökat

Försäkringskassans mål är att vara en av landets mest utvecklande arbetsplatser. Möjligheterna till utveckling för personalen förefaller inte ha ökat.

Det finns t.o.m. tecken på att den nya organisationen leder till färre möjligheter till utveckling i meningen att kunna få mer kvalificerade och mer varierade uppgifter inom den egna enheten. Utbildningsmöjligheterna begränsas framför allt av det höga produktionstrycket. Många har fortfarande svårt att hinna med kompetensutveckling.

Medarbetarna både nöjda och missnöjda

Bilden av medarbetarnas nöjdhet med Försäkringskassan är motsägelsefull. Intervjuerna visar att många generellt sett är nöjda med anställningsvillkoren. Enligt Försäkringskassans nöjd medarbetarindex för våren 2009 är 89 procent av personalen nöjd, vilket är en ökning med tre procentenheter från 2008. Man har också förtroende för sin närmaste chef. Samtidigt finns ett relativt utbrett missnöje med den pressade arbetssituationen inom delar av organisationen, bristande möjligheter att påverka sin arbetssituation och ett bristande förtroende för Försäkringskassans ledning.

I Statskontorets intervjuer under våren 2009 framkom kritiska synpunkter på HR-organisationen, framför allt den stödjande funktionen. Undantaget är Verksamhetsnära HR. Statskontoret konstaterar att det finns en medvetenhet centralt inom Försäkringskassan om bristerna i HR-organisationens stöd till verksamheten. Försäkringskassan har vidtagit åtgärder för att öka samverkan mellan HR-funktionen och verksamheten. Det är dock för tidigt att uttala sig om effekterna av dessa åtgärder.

6 Genomförande av tandvårdsstödet

6.1 Uppdraget

Den 21 juni 2006 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans arbete med att införa ett nytt grundstöd för tandvård. Detta uppdrag ersattes den 30 november 2006 av ett uppdrag med inriktningen att granska Försäkringskassans arbete med att förbereda införandet av den tandvårdsreform som regeringen aviserat.

Som slutrapport på ovanstående uppdrag lämnade Statskontoret i september 2008 en rapport till regeringen med bedömningar och iakttagelser rörande Försäkringskassans förberedelsearbete och tiden närmast efter att den nya tandvårdsreformen trädde i kraft den 1 juli 2008. Mot bakgrund av bland annat de bedömningar som Statskontoret gjorde i rapporten gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att utarbeta en åtgärdsplan för det fortsatta arbetet med tandvårdsstödet.

Den 16 oktober 2008 gav regeringen Statskontoret ett förnyat uppdrag att i en delrapport analysera och bedöma Försäkringskassans planer och vidtagna åtgärder i syfte att åstadkomma en effektiv administration av tandvårdsstödet. I en slutrapport skulle Statskontoret göra en samlad bedömning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsstödet. I februari 2009 lämnade Statskontoret sin delrapport. Nedan lämnar Statskontoret sin slutredovisning av uppdraget.

6.2 Bakgrund

I december 2005 tillsatte den dåvarande regeringen en utredning med uppdrag att lämna förslag till ett nytt tandvårdsstöd för vuxna. I maj 2007 redovisade Tandvårdsutredningen sitt slutbetänkande Friskare tänder till rimliga kostnader (SOU 2007:19). Med utredningens förslag som grund överlämnade regeringen propositionen (2007/08:49) Statligt tandvårdsstöd till riksdagen den 23 januari 2008. Det nya tandvårdsstödet regleras i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2008.

Reformen omfattar i huvudsak följande delar:

- tandvårdscheck,
- skydd mot höga kostnader,
- prisportal med referenspriser på Internet i syfte är att göra det lättare för allmänheten att kunna jämföra och kontrollera olika vårdgivares priser,
- minskad administrativ börda för vårdgivarna.

Den 21 juni 2006 fick Försäkringskassan i uppdrag av regeringen att förbereda införandet av ett nytt grundstöd för tandvård. Den 30 november 2006 fick myndigheten uppdraget att förbereda administrationen av tandvårdsstödet efter genomförandet.⁶⁵ I maj 2007 redovisade Försäkringskassan en förstudie som låg till grund för genomförandet.

6.3 Statskontorets tidigare rapporter

Statskontoret har vid fem tidigare tillfällen rapporterat till regeringen om Försäkringskassans genomförande av tandvårdsreformen. Nedan följer en kort sammanställning av Statskontorets iakttagelser och bedömningar.

Rapport 1, juni 2007

Statskontoret bedömde att den förstudie som Försäkringskassan genomfört uppfyllde sina syften, att den klargjorde förutsättningarna för utveckling och genomförande, att den övergripande identifierade alternativa lösningar och risker samt att den utgjorde ett översiktligt underlag för bedömningar av kostnader, tidsaspekter och resursbehov. De åtgärder som Försäkringskassan dittills vidtagit gav de grundläggande förutsättningarna för utformningen av en effektiv administration av tandvårdsstödet samt goda möjligheter att använda IT-stödet för statistikändamål. Samtidigt pekade Statskontoret på flera risker: den knappa tiden, resurskonflikter, vikten av att säkerställa kompetensförsörjning samt att arbeta fristående från övrigt förändringsarbete. Statskontoret förordade därför att Försäkringskassan skulle använda sig av beprövad teknik i utvecklingen av det nya tandvårdsstödet.

Rapport 2, december 2007

Statskontoret konstaterade att förberedelsearbetet integrerats i den programstruktur som omfattade Försäkringskassans totala förändringsarbete samt att en förstudie inletts av design av ett IT-stöd (baserat på SAP) med extern leverantör. En annan teknisk plattform valdes därmed än den som ursprungligen planerats. Statskontoret konstaterade att riskerna därmed accentuerats och att Försäkringskassan blev beroende av omfattande konsultinsatser för utvecklingen av IT-systemet. Trots riskerna bedömde Statskontoret att Försäkringskassan, under förutsättning att inga allvarliga störningar eller andra oförutsedda händelser inträffar, skulle hinna utveckla, testa och genomföra de rutiner och processer inklusive det IT-stöd som krävdes innan tandvårdsreformen trädde i kraft vid halvårsskiftet 2008.

⁶⁵ Den nya tandvårdsförsäkringen skiljer sig från övriga socialförsäkringsförmåner, bland annat genom att den som villkor för anslutning ställer krav på elektroniskt uppgiftslämnande från vårdgivarna samt att utbetalningsperioden (inom 14 dagar) är fastställd i lag. Även arbetsmetoderna skiljer sig delvis från andra försäkringsförmåner, bland annat genom den starka betoningen på efterkontroller.

Rapport 3, maj 2008

Statskontoret bedömde att Försäkringskassans förberedelser vad gäller organisation, bemanning, utbildning och information skapade förutsättningar för en effektiv tandvårdsadministration. En slutsats var dock att valet av en ny teknisk plattform innebar större sannolikhet för störningar med tanke på tidspressen och försäkringens komplexitet. Den största osäkerheten för att bedöma förberedelsearbetet grundades på att den omfattande testverksamheten som föregick driftsättningen av systemet ännu inte avslutats vid tidpunkten för Statskontorets rapport.

Rapport 4, september 2008

Statskontoret konstaterade att tidspressen, som accentuerats av valet av teknisk plattform, inneburit att förberedelserna inte kunnat genomföras med den omsorg och kvalitet som varit önskvärd, vilket fått negativa konsekvenser för samtliga berörda parter. Trots tidspress kunde reformen träda i kraft som planerat. Statskontoret lyfte i rapporten fram flera åtgärder som borde vidtas: korrigeringar, rättningar och utvecklingsinsatser, fullgod testmiljö skulle erbjudas vårdgivarna och deras systemleverantörer, utveckling och anpassning av support, stöd och vägledning, utveckling av kommunikationsstrategi, information och partnersamverkan samt förbättrad ekonomisk redovisning och kostnadskontroll.

Rapport 5, februari 2009

Statskontoret konstaterade att Försäkringskassan vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med tidigare brister genom att myndigheten bland annat utvecklat samverkan med vårdgivare och deras systemleverantörer, genomfört informationsinsatser och inlett en förbättrad dialog (regelverk och IT-stöd) med vårdgivarna, förbättrat support, stöd och vägledning (både till privatpersoner och vårdgivare) samt uppnått ökad stabilitet och funktionalitet i IT-stödet. De problem som kvarstod rörde: ärendebalanser, korrigeringsrutiner, brister i IT-systemen, leverantörsberoende samt kostnadsutvecklingen. Statskontoret lyfte även fram risker som Försäkringskassan borde uppmärksamma: kostnadsutvecklingen, bristande förtroende hos vårdgivarna, ytterligare senareläggning av prisjämförelseportalen, kvarvarande oklarheter i samspel regelverk/försäkringstillämpning/IT-stödets funktions sätt, omfattningen av efterkontroller får stå tillbaka på grund av manuell hantering samt ökad administrativ börda hos vårdgivarna.

Sammanfattning – rapporter 2007–2009

Statskontoret bedömde inledningsvis att Försäkringskassans arbete med förberedelser inför reformen varit tillräckliga. Statskontoret har i de efterföljande rapporterna lyft fram de risker och problem som varit förknippade med

det byte av teknisk plattform som Försäkringskassan genomförde i ett relativt sent skede i processen bland annat kostnadsutvecklingen, risken för förseningar samt möjligheterna för vårdgivarnas systemleverantörer att testa systemet.

6.4 Nuläge

I sin senaste rapport (februari 2009) lyfte Statskontoret fram en rad risker inför Försäkringskassans fortsatta arbete med genomförandet av tandvårdsreformen (se ovan). För att bedöma hur Försäkringskassan arbetat med att hantera dessa risker har Statskontoret tagit del av de rapporter som Försäkringskassan lämnat till regeringen och intervjuat företrädare för Försäkringskassan samt vårdgivarnas organisationer.⁶⁶

Kostnadsutvecklingen

I regeringens uppdrag till Försäkringskassan (Uppdrag att förbereda införandet av ett nytt tandvårdsstöd S2006/HS2006/5240/HS) ingår att redovisa kostnader för förberedelsearbetet, inklusive kostnaderna för att utveckla ett nytt IT-stöd, samt kostnaderna för att administrera det nya tandvårdsstödet efter införandet. I Statskontorets rapporter har fortlöpande konstaterats att Försäkringskassan inte redovisar kostnadsutvecklingen eller bedömningar av framtida kostnader på ett heltäckande sätt.

Kostnaderna för utvecklingen av systemet har under projektets gång ökat kraftigt.⁶⁷ Kostnadsökningen kan enligt Försäkringskassan till viss del förklaras av utökade krav från regeringen för IT-verksamheten och det faktum att projektet genomförts under stark tidspress, en följd av det byte av teknisk plattform som genomfördes, vilket i sig varit kostnadsdrivande. Försäkringskassan har dock inte presenterat någon närmare redovisning och analys av detta.

I och med att vissa delar av reformen skjutits på framtiden är det först under hösten 2009 som alla delar inom reformen är på plats. Det är först då som den totala kostnaden för projektet kan redovisas. De uppgifter som Stats-

⁶⁶ Tjänstetandläkarna och Privattandläkarna har intervjuats angående deras synpunkter på Försäkringskassans genomförande av reformen. Sveriges Folktandvårdsförening, Sveriges Tandhygienistförening samt Sveriges kommuner och landsting (SKL) har lämnat skriftliga underlag.

⁶⁷ I den förstudie som Försäkringskassan genomförde under 2007 uppskattades kostnaderna för genomförandet till 67 miljoner kronor för perioden 2007–2008. I den delrapport som lämnades till regeringen i december 2007 hade de uppskattade kostnaderna för perioden stigit till 120 mkr. I slutrapporten till regeringen i september 2008 beräknades kostnaden för perioden uppgå till 249,9 mkr.

kontoret kunnat ta del av visar att kostnaderna för projektet till och med juni 2009 beräknas uppgå till 366 mkr.⁶⁸

Förvaltningskostnaderna för systemet har under år 2009 en budget på ca 15 miljoner kronor.⁶⁹ Förvaltningen har, i och med bytet av teknisk plattform, haft ett högt konsultberoende som efterhand har minskat. Försäkringskassan bedömer att förvaltningen ska kunna ske med enbart egen personal alternativt en mycket begränsad konsultinsats från och med år 2010. Kostnaderna för förvaltningen förväntas därmed minska och beräknas uppgå till 5–7 miljoner kronor under 2010 under förutsättning att ingen konsultinsats krävs.⁷⁰ Försäkringskassan uppger att förvaltningskostnaderna bör kunna minska ytterligare under de kommande åren. Det råder dock osäkerhet om vad de totala årliga löpande kostnaderna för IT-systemet uppgår till och hur stora de kommer att bli i framtiden.

Bristande förtroende hos vårdgivarna

Statskontoret gör ingen egen bedömning av vårdgivarnas förtroende för Försäkringskassan, men kan efter att ha varit i kontakt med vårdgivarnas organisationer konstatera att förtroendefrågan är ett problem. Vårdgivarnas organisationer uppger att förtroendet för Försäkringskassan har minskat under genomförandet av tandvårdsreformen och att förtroendet i dagsläget är lågt. Försäkringskassan har dock under det senaste året arbetat med att förbättra samverkan med vårdgivarna och deras systemleverantörer. Avsikten är att fortsätta denna samverkan tillsammans med vårdgivarnas organisationer.

Ytterligare senareläggning av införandet av prisjämförelseportalen

Den 25 oktober 2007 fick Försäkringskassan i uppdrag att utveckla en prisjämförelseportal för tandvårdstjänster. Portalen är en viktig del i reformen i syfte att förbättra konkurrensen på tandvårdsmarknaden och stärka patientens ställning. Ursprungligen planerades portalen att driftsättas i november 2008. Försäkringskassan beslutade dock, efter samråd med Socialdepartementet, att skjuta på lanseringen till ett senare datum. Enligt de nuvarande planerna ska portalen lanseras i oktober 2009. Viss funktionalitet kvarstår dock att utveckla även efter lanseringen. I dagsläget är det en mycket liten

⁶⁸ Denna summa motsvarar inte den totala kostnaden, eftersom prisjämförelseportalen inte ingår (införs i oktober 2009). I de 366 mkr ingår enligt Försäkringskassan även ett initialt arbete med en teknisk plattform i syfte att förbereda för övriga förmåner att använda SAP, motsvarande 94 mkr. Detta arbete har avstannat och hela kostnaden har förts till tandvårdsprojektet. Hur dessa kostnader redovisningsmässigt bör hanteras är en öppen fråga.

⁶⁹ I denna kostnad ingår inte delar som normalt ingår i en förvaltningskostnad, exempelvis drift av systemet.

⁷⁰ Till detta ska läggas kostnaderna för driften av systemet som enligt uppgift från Försäkringskassan beräknas uppgå till cirka 3,5 mkr årligen (exklusive avskrivningar).

andel av vårdgivarna som rapporterat in sina priser till portalen. Försäkringskassan bedömer dock att andelen kommer att öka under tiden fram till lanseringen i oktober 2009.

Kvarvarande oklarheter i samspelet regelverk/försäkringstillämpning/IT-stödets funktionssätt

Den 1 juli 2009 trädde Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets nya föreskrifter för subvention av tandvård i kraft. Syftet med de nya föreskrifterna är att komplettera och förtydliga det befintliga regelverket, att göra det mer heltäckande för patienterna samt att underlätta för vårdgivarna. Enligt Försäkringskassan har oklarheterna minskat betydligt, men kvarstår i viss utsträckning.

Omfattningen av efterkontroller får stå tillbaka till följd av en oplanerad och fortsatt omfattande manuell hantering

I Försäkringskassans rapport till regeringen i april 2009 konstateras att myndigheten nått den önskade nivån för efterkontroller. Myndigheten utför nu ca 2 000 efterkontroller per vecka. De ärendebalanser som uppstått på grund av att många ärenden inledningsvis inkommit mer än 14 dagar efter att åtgärden slutförts har under sommaren arbetats av. Ärendebalanserna befinner sig, enligt Försäkringskassan, på en acceptabelt låg nivå. I september 2009 fanns ca 3 500 ärenden för manuell hantering.

Ökad administrativ börda hos vårdgivarna

Ett mål med reformen var att minska den administrativa bördan för vårdgivarna. Det nya tandvårdsstödet kräver att vårdgivarna registrerar relativt omfattande uppgifter i journalsystemen. Vårdgivarnas organisationer uppger att den administrativa bördan ökat för vårdgivarna. Uppgifterna om ökad administration stöds av en rapport från Tillväxtverket där beräkningar som visar på att administrationskostnaderna för de privata vårdgivarna ökat med drygt 300 procent i och med införandet av det nya tandvårdsstödet redovisas.⁷¹ Även SIFO har genomfört en undersökning som visar på att vårdgivarna upplever en ökad administration.⁷² En del av ökningen beror sannolikt på inkörningsproblem som kommer att minska när vårdgivarna blir mer förtroga med regelverket och de tekniska systemen.

⁷¹ Basmätningen utfördes under 2006. Tillväxtverket. Rapport 0016. Näringslivets administrativa kostnader för hälso- och sjukvårdsområdet. Uppdatering 2008.

⁷² SIFO-undersökning om tandläkares attityder till tandvårdsreformen. www.tlv.se

6.5 Vårdgivarnas erfarenheter av reformen

Vårdgivarnas organisationer har, inom ramen för arbetet med denna rapport, getts möjlighet att lämna synpunkter på Försäkringskassans genomförande av tandvårdsreformen och hur de ser på tandvårdsstödet i dag. De synpunkter som framkommer visar att det finns ett stort missnöje med Försäkringskassan bland vårdgivarna. Nedan redovisas de iakttagelser som framkommit om Försäkringskassans arbete hittills med reformen samt hur vårdgivarnas organisationer ser på nuläget.

Genomförandet av reformen

Drygt ett år efter att reformen genomfördes är det främst tre områden som nämns; de bristande möjligheterna till tester för vårdgivarnas systemleverantörer i samband med reformen, informationen från Försäkringskassan samt samrådet med Försäkringskassan.

Bristande möjligheter till tester

Den korta tid som fanns till förfogande för systemets utvecklande innebär att vårdgivarnas systemleverantörer inte fick möjlighet att testa systemet på ett tillfredsställande sätt.

Informationen från Försäkringskassan

Informationen från Försäkringskassan har upplevts som dålig under genomförandeprocessen. Både vad gäller information om regelverk till vårdgivarna och information om det nya tandvårdsstödet till allmänheten. Den bristande informationen till allmänheten innebär att vårdgivarna upplever att de får lägga mycket tid på att informera sina kunder om regelverket.

Samråd

Vårdgivarnas organisationer menar att det initialt var svårt att få till fungerande samråd med Försäkringskassan. Under året som förflutit sedan genomförandet har samråden blivit bättre, men vårdgivarnas organisationer efterlyser nya former för samråd där möjlighet ges att diskutera både detaljfrågor och övergripande tillämpningsfrågor.

Situationen för vårdgivarna idag

När vårdgivarnas organisationer bedömer hur situationen ser ut för vårdgivarna i dag är det främst efterkontrollerna, driftstörningar samt Kundcenter för partners (KCP) och de försäkringsodontologiska rådgivarna (FOR) som lyfts fram.

Efterkontroller

Efterkontrollerna upplevs som tidskrävande av vårdgivarna. De upplever även att det saknas återkoppling och samlade erfarenheter från efterkontrollerna.

Driftstörningar

Informationen om driftstörningar har blivit bättre i och med release 2B i juni 2009, däremot upplever inte vårdgivarna att systemet stabiliserats. Även om informationen blivit bättre kvarstår önskemål om att få snabbare information via till exempel sms/mejl till samtliga vårdgivare i det fall driftstörningar uppstår. Uppgifter från Försäkringskassan visar att IT-stödet för tandvård nått den målsatta nivån för tillgänglighet under fyra av årets första åtta månader.⁷³ Under juli och augusti nåddes målet medan tillgängligheten under juni månad var något lägre, dock nådde systemet en tillgänglighet på drygt 98 procent under kontorstid. Under september har systemet drabbats av återkommande driftstörningar.

Kundcenter för partners och försäkringsodontologiska rådgivare

Vårdgivarnas organisationer anser att stödet från KCP har utvecklats och blivit bättre under det senaste året. De flesta är nu nöjda med det stöd som KCP kan erbjuda i ärenden med enklare frågor. Vad gäller mer komplicerade försäkringsärenden finns viss kritik mot de försäkringsodontologiska rådgivarna, eftersom systemet för kontakt med FOR upplevs som dåligt anpassat till tandläkarnas arbetssituation.⁷⁴

6.6 Bedömningar

Statskontoret ska enligt sitt uppdrag göra en samlad bedömning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsreformen. Denna samlade bedömning görs utifrån följande förutsättningar:

- införandet av en omfattande reform med en ny och helt annan struktur och uppbyggnad än andra förmåner inom socialförsäkringsområdet,
- en kort förberedelse- och genomförandetid,
- införandet skedde samtidigt som ett omfattande omställningsarbete pågick inom Försäkringskassans organisation och verksamhet.

⁷³ Den målsatta nivån för kontorstid är 99,6 % av tiden, för hela öppettiden är den målsatta nivån 99,7 % av tiden.

⁷⁴ Antalet samtal till KCP och FOR ligger efter sommaren 2009 kvar på samma nivå som tidigare under året vilket tyder på att många frågetecken kring reformen fortfarande kvarstår. KCP mottar enligt Försäkringskassan mellan 1 500 och 2 500 samtal per vecka, medan antalet samtal till FOR uppgår till i genomsnitt 10 per dag.

Brister i genomförandet

Ovanstående förutsättningar innebar sammantaget en betydande svårighetsgrad för det omfattande reformarbetet. Statskontoret bedömer att Försäkringskassan brustit i flera avseenden när det gäller genomförandet. Dessa brister rör ledning, styrning och uppföljning av genomförandet. Försäkringskassan har enligt Statskontorets bedömning missbedömt konsekvenserna av det beslut som fattades om byte av teknisk plattform. Valet av teknisk plattform har lett till kraftiga fördyringar och förseningar. Bytet av teknisk plattform medförde även ett stort behov av samverkan med vårdgivarna och deras systemleverantörer.

Högre kostnader än beräknat

Kostnaderna för genomförandet av tandvårdsstödet har blivit avsevärt högre än planerat. I den senaste bedömningen av kostnaderna som Statskontoret kunnat få del av är kostnaderna (till och med juni 2009) fem gånger högre än de som ursprungligen planerades. Fortfarande finns en viss osäkerhet om storleken på de slutliga utvecklingskostnaderna.

Prisjämförelseportalen ännu inte i drift

Tandvårdsreformen kunde träda i kraft som planerat, men IT-stödet saknade vid införandet – och saknar fortfarande – full funktionalitet. Införandet av prisjämförelseportalen som är en viktig del av tandvårdsreformen för att stärka patienternas ställning på tandvårdsmarknaden har försenats. Införandet är planerat till oktober 2009, men delar av utvecklingsarbetet inom portalen kvarstår fortfarande.

Bristande samverkan

Det byte av teknisk plattform som Försäkringskassan genomförde innebar att behovet av samverkan med vårdgivarna och deras systemleverantörer accentuerades. Statskontoret bedömer att Försäkringskassan, under genomförandeprocessen, brustit i denna samverkan.

Administrationen har inte minskat för vårdgivarna

Ett mål med reformen var att minska den administrativa bördan för vårdgivarna. Målet har ännu inte uppnåtts, tvärtom förefaller den administrativa bördan och därmed även kostnaderna att ha ökat. Det är enligt Statskontorets bedömning inte sannolikt att målet kommer att nås.

Ledning, styrning och uppföljning har förbättrats

Statskontoret bedömer slutligen att Försäkringskassans ledning, styrning och uppföljning av genomförandet av tandvårdsreformen förbättrats betydligt sedan myndigheten i oktober 2008 lämnade en åtgärdsplan till regeringen (Socialdepartementet). Statskontoret bedömer att Försäkringskassan sedan dess arbetat systematiskt inom de områden som identifierats som utvecklingsområden.

Uppdraget



Regeringsbeslut 4

2005-06-02 S2005/4671/SF

Socialdepartementet

Till avd.....	U
Kontakt med.....	
Beslut.....	GD
Datum 22/05	Sign. [Signature]

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2005-06-22
Dnr. 2005/2985

Uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete**Ärendet**

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

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

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

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

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@social.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefax
08-723 11 91

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

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

Beslut

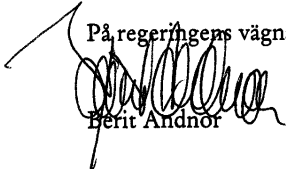
Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete.

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

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

Arbetet skall ske i nära samråd med Regeringskansliet.

På regeringens vägnar


Berit Andnör


Magnus Gunnarsson

Kopia till
Fi/BA
Fi/F
Försäkringskassan



Socialdepartementet

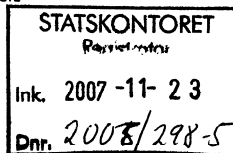
Regeringsbeslut

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.

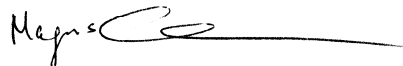
Försäkringskassan ska bistå Statskontoret med nödvändiga underlag.

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)



REGERINGEN

Socialdepartementet

Regeringsbeslut II:2

2008-10-16 S2007/9787/SF
(delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET	
2005/298-S	
Ink.	2008 -10- 24
Avd.	
Beslut	Sign

Förlängt uppdrag att granska Försäkringskassans utvecklingsarbete

Regeringens beslut

Regeringen förlänger Statskontorets uppdrag (S2007/9787/SF) att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete.

Statskontoret ska i uppdraget utgå från regeringens övergripande mål för administrationen av socialförsäkringen och ha särskilt fokus på om Försäkringskassan är en fungerande myndighet ur ett medborgarperspektiv.

Statskontoret ska i en delrapport:

- analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassan för att åstadkomma en effektiv administration av tandvårdsstödet utifrån regeringens uppdrag till Försäkringskassan att inkomma med en åtgärdsplan,
- analysera och bedöma planer och vidtagna åtgärder inom Försäkringskassans IT-verksamhet utifrån regeringens uppdrag till Försäkringskassan att inkomma med en redovisning och Statskontorets tidigare utredningar rörande Försäkringskassan.

Statskontoret ska i slutrapporten:

- göra en samlad bedömning av i vilken utsträckning Försäkringskassans förändringsarbete innebär en bättre fungerande administration av socialförsäkringen. Statskontoret ska även göra en samlad bedömning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsstödet.

Försäkringskassan ska bistå med de uppgifter som behövs för att Statskontoret ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Statskontoret ska redovisa delrapporten senast den 27 februari 2009 och slutrapporten senast den 30 september 2009. Senast den 31 december

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax

E-post: registrator@social.ministry.se
Fredsgatan 8 08-723 11 91

2008 ska Statskontoret lämna sin rapport avseende granskningsperioden 2005–2008.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 2 juni 2005 att ge Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete (S2005/4671/SF). Uppdraget förlängdes den 11 november 2007 (S2007/9787/SF).

Grundläggande utgångspunkter för bildandet av Försäkringskassan och myndighetens fortsatta förändringsarbete är de övergripande målen för statsförvaltningen, d.v.s. kraven på effektivitet, rättssäkerhet och demokrati.

Statskontoret har inom ramen för sitt uppdrag särskilt granskat Försäkringskassans IT-verksamhet. Statskontoret konstaterar brister bl.a. vad gäller ledning, styrning och ekonomi, och att detta utgör en stor risk i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Brister Statskontoret pekar på är bl.a.:

- Otydlig ledning och styrning.
- Diffus målbild för såväl teknik och ekonomi som personal och organisation.
- Kortsiktighet och bristande helhetssyn vad gäller IT-kostnader och riskhantering.
- Stort konsultberoende och långsam kompetensväxling.

Bilden stärks av Statskontorets slutrapport den 15 september 2008 avseende granskningen av Försäkringskassans förberedelser inför genomförandet av ett nytt tandvårdsstöd (S2006/9537/HS). Där konstateras bl.a. att Försäkringskassans IT-system för administrationen av det statliga tandvårdsstödet brister i såväl drift, stabilitet som kvalitet. Vidare konstateras ett stort konsultberoende, brister i supportorganisationen samt brister i kostnadskontrollen.

Regeringen har lämnat två uppdrag till Försäkringskassan med anledning av ovan redovisade brister. Ett uppdrag (S2008/8417/SF) om en samlad redovisning av den pågående och fortsatta IT-utvecklingen beslutas denna dag, och ett uppdrag (S2008/8186/HS) om en åtgärdsplan för den fortsatta administrationen av det statliga tandvårdsstödet beslutades av regeringen den 25 september 2008.

Skälen för regeringens beslut

Försäkringskassan betalar 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 Försäkrings-

kassan. Samtidigt som en oberoende funktion för tillsynen över Försäkringskassan ännu inte hunnit inrättas upphör Statskontorets nuvarande uppdrag att följa Försäkringskassans utvecklingsarbete vid årsskiftet.

Samtidigt är Försäkringskassan inne i ett omfattande förändringsarbete med syfte att kunna tillgodose de krav medborgarna ställer. Försäkringskassan förändrar sitt arbetssätt och sättet att möta medborgarna. Ledorden i förändringsarbetet är enkelt, snabbt och rätt.

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 IT-verksamhet och tandvårdsreformens genomförande.

På regeringens vägnar


Cristina Husmark Pehrsson


Magnus Gunnarsson

Kopia till
Fi/BA
Fi/SF
Försäkringskassan

Försäkringskassans kundmötesorganisation och verksamhetsstöd

Nationella försäkringscenter

Avdelningen för Nationella försäkringscenter består av 20 nationella försäkringscenter (NFC) spridda över landet. Kontoren är fördelade på två avdelningar. NFC omfattar också nationella försäkringspooler som finns på åtta orter. NFC handlägger såväl ärenden med stora volymer som smala s.k. nischförmåner. Här handläggs alla ärenden utom sjukförsäkrings- och handikappförmåner. NFC handlägger dock även tidig bedömning av nya sjukfall. Antalet årsarbetskrafter inom NFC-organisationen uppgick i april 2009 till ca 4 610, en minskning med ca 60 sedan i januari 2009.

Koncentrationen av ärendehandläggningen till NFC syftar till att samla kompetensen inom de olika försäkringsförmånerna, effektivisera handläggningen och öka enhetligheten i hanteringen och bedömningarna och därmed också öka rättsäkerheten. För försäkringsförmåner som är mindre frekventa innebär koncentrationen bättre förutsättningar för att upprätthålla en hög kompetens jämfört med när handläggningen var utspridd över hela landet och där ett enskilt lokalt kontor tidigare bara hade enstaka ärenden per månad att handlägga inom de smala förmånerna.

De flesta NFC-kontor hanterar 4–5 ärendeslag, förutom NFC Klara i Stockholm som hanterar ca 20 olika ärendeslag varav sex s.k. nischförmåner. Flera ”smala” ärenden/förmånsslag har koncentrerats till en eller två nationella försäkringscentra. Så gott som alla NFC-kontor hanterar föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning och härutöver 2–3 andra ärendeslag. Tidig bedömning av sjukfall hanteras vid 10 NFC-kontor.

De nationella försäkringscentren arbetar rikstäckande, vilket bland annat innebär att inom de sjukförsäkringsförmåner som handläggs på flera platser kan ärenden vid behov omfördelas mellan kontoren för att jämna ut arbetsbelastningen. Den huvudsakliga ärendefördelningen mellan kontor och enheter görs utifrån kundens geografiska hemvist och utifrån födelsedatum. Av nedanstående tabell framgår vilka förmåner som handläggs inom NFC:s organisation.

Tabell 1. Försäkringsförmåner och andra ärenden som handläggs inom NFC⁷⁵

Adoptionsbidrag	Närståendepension
Aktivitetsstöd/utvecklings ersättning	Omprövning
Allmänt barnbidrag	Sjuklönegaranti
Arbetshjälpmedel	Sjömanspension
Arbetssskador	Smittbärarersättning
Bilstöd	Statlig fordran
Bostadsbidrag	Särskilt högriskskydd
Bostadstillägg till pensionärer	Tidig bedömning sjukpenning
Efterlevandepensioner	Tillfällig föräldrapenning
Ersättning för statligt personskadeskydd	Underhållsstöd
Familjebidrag för totalförsvarspiktiga	Utlandsärenden enligt EU-förordning
Frivillig pension	Yrkesskador
Föräldrapenning	Ålderspension
Havandeskapspenning	Återkrav

Arbetet inom de nationella försäkringscentren har organiserats så att kunden inte ska kunna ta direktkontakt med den som handlägger det egna ärendet. Den kontaktsväg som kunden har för att ställa frågor om ett eget ärende som handläggs av något NFC-kontor är främst via Försäkringskassans telefonkundtjänst (Kundcenter). Kundcenter ska kunna svara på enklare frågor om kundens ärende men även vidarebefordra frågor till en handläggare på NFC, som därefter ska ta kontakt med den försäkrade.

När NFC behöver kompletterande uppgifter från en försäkrad i ett ärende ska denne främst kontaktas via telefon, därefter med brev. Den försäkrade kan sedan antingen brevledes eller via telefon till KC komplettera sina uppgifter.

Lokala försäkringscenter

Avdelningen för Lokala försäkringscenter är indelad i fyra verksamhetsområden, Nord, Syd, Öst och Väst. Sammanlagt finns 59 lokala försäkringscenter (LFC)⁷⁶ inklusive lokala kontor. LFC ansvarar bland annat för att tillhandahålla försäkringsförmåner, beslut, utbetalningar, information och service till kunderna samt det lokala kundmötet.

LFC ska erbjuda personliga handläggare för försäkrade som har mer komplexa behov inom sjuk- och handikappområdet. Tanken är att möten med handläggaren ska äga rum på något av Försäkringskassans kontor, hos den

⁷⁵ Arbetsordning för Försäkringskassan, 2008.

⁷⁶ Från början var det 60 LFC, men ett av kontoren i Göteborg har lagts ned.

försäkrade, hos arbetsgivaren eller vårdgivaren. Av nedanstående tabell framgår vilka förmåner som handläggs inom LFC.

Tabell 2. Förmåner som handläggs inom LFC

Aktivitetsersättning	Samordnad rehabilitering
Assistansersättning	Sjukersättning
Förebyggande sjukpenning	Sjukpenning
Handikappersättning	Tillfällig föräldrapenning i samband med vårdbidrag
Rehabiliteringsersättning	Vårdbidrag

LFCs indelning i fyra geografiska områden 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. Antalet årsarbetskrafter inom LFC-organisationen, uppgick i april 2009 till ca 4 890, varav ca 320 vid lokalkontoren och 110 vid servicekontoren, se avsnitten nedan. Antalet årsarbetskrafter inom LFC-organisationen har totalt minskat med ca 380 under perioden 1 januari – 1 april år 2009.

Lokala kontor

Lokala kontor finns huvudsakligen i tre former, nämligen i form av lokalkontor, servicekontor och samverkanskontor. Försäkringskassans lokala organisation ska göra det möjligt för personer som inte kan eller vill använda sig av självbetjäningstjänsterna eller Kundcenter att ha ett personligt möte med Försäkringskassans personal.

Det pågår stora förändringar av Försäkringskassans lokala organisation, som i den tidigare organisationen bestod av lokalkontor som Försäkringskassan drev i egen regi. Samverkan i olika former med andra statliga myndigheter och i vissa fall även kommuner har prövats och pågått under en längre tid. Drivkrafterna bakom initiativen till samverkan är ambitionen att få till stånd en mer kund- och medborgarorienterad förvaltning och kraven på myndigheterna att bli mer kostnadseffektiva. Under senare tid har Försäkringskassans samarbete med Skatteverket och Arbetsförmedlingen intensifierats för att utveckla former och arbetssätt på lokal nivå. Antalet samarbetspartners kommer att utökas då pensionsförmånerna bryts ut ur Försäkringskassan och förs över på Pensionsmyndigheten fr.o.m. år 2010. Myndigheten kommer att för spontana kundmöten delta i den samverkan som finns i form av service- och samverkanskontor.⁷⁷ Nedanstående tabell ger en översikt av i vilka kontorsformer Försäkringskassan i dag tar emot besök och erbjuder service till de försäkrade.

⁷⁷ Remissyttrande SOU 2008:97, Försäkringskassan 2009-03-26.

Tabell 3. Försäkringskassans kontorsnät år 2009

Kontorsformer	Antal kontor
Lokalkontor	100
Servicekontor	81
Samverkanskontor	128
Nystartskontor*	9 orter
Totalt	309

Anm. Avser uppgifter vid utgången av år 2009.

* Nystartskontoren är att betrakta som en tjänst vars verksamhet är integrerad i berörda service- eller samverkanskontor.

De olika kontorsformerna kan var och en vara lokaliserade antingen i Försäkringskassans, Arbetsförmedlingens, Skatteverkets eller kommunens lokaler. Som framgår av nedanstående tabell är det stora flertalet servicekontor placerade i Arbetsförmedlingens lokaler. Samtidigt ingår inte Arbetsförmedlingen i den tjänstesamverkan som idag ryms inom ramen för servicekontoren. Vid årsskiftet 2009/10 inleds emellertid pilotverksamhet vid ett antal kontor för att pröva vilka tjänster som Arbetsförmedlingen skulle kunna erbjuda på servicekontoren. När det gäller servicekontoren delar Försäkringskassan huvudmannaskapet med Skatteverket så att de två myndigheterna svarar för ungefär hälften var av de kontor som ännu så länge etablerats.

Tabell 4. Kontorens lokalisering och huvudmannaskap år 2009

	Lokalisering				Huvudmannaskap	
	FK	Kommunen	Arbetsförmedlingen	Skatteverket	Försäkringskassan	Skatteverket
Lokalkontor	88	2	10			
Servicekontor	15	1	51	14	43	38
Samverkanskontor		18	110			

Anm. Avser uppgifter vid utgången av år 2009.

Källa: Försäkringskassan.

Försäkringskassan kommer framöver inte att driva några kontor i egen regi utan möten med besökare kommer att ske i service- och samverkanskontor. Vi beskriver därför i det följande verksamheten vid dessa två kontorsformer.

Servicekontor

En central överenskommelse när det gäller samverkan tecknades i september 2007 mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket om en mer utvecklad tjänstesamverkan i form av servicekontor.⁷⁸ Överenskommelsen drar upp de generella riktlinjerna för servicesamverkan mellan myndigheterna. Vid samma tidpunkt träffades en överenskommelse mellan Försäkringskassan och Skatteverket om att inrätta 82 gemensamma service-

⁷⁸ Gemensam överenskommelse servicekontor. Lokal- tjänste- och servicesamverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket, Försäkringskassan och Skatteverket 2007-09-28

kontor. I april 2009 omfattade servicekontoren ca 110 årsarbetskrafter från Försäkringskassan, en ökning från 85 årsarbetskrafter den 1 januari i år. Under samma period minskade antalet årsarbetskrafter vid lokalkontoren med i stort sett lika många nämligen från 346 till 320.

Servicekontoren är gemensamma lokala kontor där Försäkringskassan och Skatteverket erbjuder en samlad myndighetsgemensam service. Handläggarna representerar såväl Försäkringskassan som Skatteverket. Framöver kan även handläggarna representera eventuella framtida samarbetsparter som Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen. De servicekontor som hittills etablerats är som regel små och sköts av två servicehandläggare. Vid några kontor arbetar tre servicehandläggare. Vid servicekontoren i storstadsområdena ser det annorlunda ut. I t.ex. Nordstan (Göteborg) och i Stockholm City arbetar mellan 25 och 35 handläggare.

Servicen vid kontoren utgår från vad Försäkringskassan beskriver som livshändelser och består i att lämna allmän information och ge vägledning till besökare. Kontoren utför ingen myndighetsutövning men har tillgång till myndigheternas register och informationssystem. En viktig uppgift för personalen på servicekontoren är att motivera och slussa vidare besökare till andra kanaler och enheter inom Försäkringskassan respektive Skatteverket. Enligt det ursprungliga konceptet för servicekontor ska personalen inte handlägga enskilda ärenden. Handläggningen ska i stället utföras av andra enheter inom respektive myndighet. Konceptet har reviderats något och i dag sker viss handläggning, om än begränsad, vid servicekontoren. Exempelvis utfärdar Skatteverket ID-kort fr.o.m. juni 2009 vid servicekontoren. En av de frågor som diskuteras för närvarande är i vilken utsträckning personalen ska delta i handläggningen av enskilda ärenden. Det diskuteras även hur arbetsuppgifterna kommer att förändras i och med att den nya pensionsmyndigheten blir en samarbetspart i servicekontoren fr.o.m. år 2010.

Vid de servicekontor som drivs för närvarande svarar Försäkringskassan och Skatteverket för halva kostnaden var, när det gäller personal, lokaler och drift. Huvudmannaskapet har delats upp mellan Försäkringskassan och Skatteverket, så att Försäkringskassan svarar för huvudmannaskapet vid 43 av de 81 servicekontoren och Skatteverket för resterande 38. Vid uppdelningen av huvudmannaskapet har två principer varit vägledande. Fördelningen ska vara jämn mellan myndigheterna och kontor som ligger geografiskt nära varandra ska ha samma huvudman. I huvudmannaskapet för ett servicekontor ingår arbetsgivaransvar, lokalkontrakt samt kontakt med andra myndigheter. Den myndighet som inte är huvudman har fortfarande ett funktionsansvar för sitt område, vilket innebär ansvar för att kunderna får rätt service och bemötande inom myndighetens område. Beslut om var kontoren ska lokaliseras fattas av Försäkringskassans ledning efter förslag som tas fram gemensamt av huvudkontorets fastighetsavdelning och ledningen för aktuellt LFC. Skatteverket deltar också i denna process.

Samverkanskontor

I januari 2008 tecknades ytterligare ett avtal mellan de tre myndigheterna. Överenskommelsen omfattade två delar. Dels lokalsamverkan där servicekontor lokaliseras hos Arbetsförmedlingen, dels samverkanskontor där Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ingår. Skatteverket deltog i tecknandet av avtalet men har valt att avvakta vad gäller samverkan i den här formen. Idén med samverkanskontor går ut på att myndigheterna delar lokal med ett visst tjänsteutbyte mellan myndigheterna. Små samverkanskontor är förlagda till Arbetsförmedlingens lokaler och är bemannade enbart med Arbetsförmedlingens personal. Större samverkanskontor är bemannade med personal från Försäkringskassan ett par dagar i veckan. De dagar Försäkringskassan inte har personal på plats i lokalen utför Arbetsförmedlingens personal vissa service- och informationstjänster åt Försäkringskassan.

Renodling av kontorsnätet

I november 2008 bedömde Försäkringskassan att kontorsnätet, med lokal-kontor i olika storlekar samt service- och samverkanskontor, gjorde att strukturen blev komplex och svårförståelig. Försäkringskassans styrelse fattade därför beslut om att myndighetens kontorsnät för personliga möten mellan Försäkringskassans handläggare och de försäkrade helt ska baseras på samarbete med andra myndigheter. Styrelsen beslöt också att samarbetet ska ske i form av service- och samverkanskontor.⁷⁹

I samband med beslutet pekade Försäkringskassan på vissa risker med att inte ha några lokala kontor i egen regi. Till riskerna hör att inte ha kontor som Försäkringskassan helt kan styra över och att det därför kommer att bli svårare att förändra verksamheten utifrån Försäkringskassans behov och ekonomi. Försäkringskassan blir beroende av ett fungerande samarbete med Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Det kan bli svårare att styra om resurserna om det t ex uppstår akuta behov i handläggningen. Till riskerna hör också att Arbetsförmedlingen saknar en tydlig strategi för sitt framtida kontorsnät och Arbetsförmedlingen kan därför, enligt Försäkringskassan, komma att bli en instabil samarbetspartner. Nyligen etablerade samverkanskontor kan behöva avvecklas vilket innebär att de investeringskostnader Försäkringskassan haft för att etablera samverkanskontoren inte kommer att ge någon utdelning. Servicen kan också komma att minska vid de samverkanskontor som framöver inte längre kommer att bemannas av Försäkringskassans personal ett par dagar i veckan utan endast med personal från Arbetsförmedlingen.

I mars 2009, fattade Försäkringskassan beslut om att avvakta fortsatt etablering av samverkanskontor under 2009. Försäkringskassans uppföljning av verksamheten visar att andelen besök är betydligt lägre än vad som beräknades. Den ursprungliga planen var att etablera ca 160 kontor. Hittills har

⁷⁹ Reviderat kontorskoncept – inriktningsbeslut, Dnr 62968-2008, Försäkringskassan.

128 kontor etablerats. Samtidigt har Försäkringskassan under våren 2009 fattat beslut om att etablera servicekontor på ytterligare 39 orter.⁸⁰ I samband med att Försäkringskassan fattade beslut om att inte gå vidare med utbyggnaden av samverkanskontoren togs frågan om lokalkontorsnätet i sin helhet upp. Försäkringskassans ledning anser att det finns skäl att utvärdera den nuvarande inriktningen att ha lokalkontor i alla kommuner och den framtida omfattningen av lokalkontorsnätet.⁸¹

Försäkringskassans beslut om att renodla sitt kontorsnät och inte ha kvar några kontor i egen regi ligger i linje med Skatteverkets inriktning att inte ha kontor i egen regi. Arbetsförmedlingen fattade i början av 2009 ett beslut som innebär att Arbetsförmedlingen vill vara en likvärdig partner tillsammans med Skatteverket och Försäkringskassan i det pågående arbetet med att utveckla kundmötet.⁸²

Vid sidan av de nämnda lokala kontoren finns även s.k. nystartskontor. Nystartskontoren ska närmast betraktas som en tjänst och består inte av egna fysiska kontor. Tjänsten omfattar individuellt anpassad vägledning i att starta och driva företag. Verksamheten kommer att starta mot slutet av år 2009. Tjänsten kommer att finnas på samtliga servicekontor och på de samverkanskontor där Arbetsförmedlingen är huvudman. Dessutom har redan en motsvarande men fördjupad tjänst startat på ett begränsat antal (9) orter där regeringen bedömt att utanförskapet är särskilt stort. På dessa orter är kommunen huvudman. Försäkringskassan lämnar vid dessa kontor tillsammans med Nutek, Skatteverket och Arbetsförmedlingen vägledning och stöd till människor för att de lättare ska komma in på arbetsmarknaden, genom att till exempel starta eget företag.⁸³

Kundcenter och självbetjäningstjänsterna

Kundcenter sköter kundkontakter per telefon och e-post med privatpersoner respektive partners. Den senare kategorin omfattar bland annat arbetsgivare, läkare och tandläkare. Kundcenter för privatpersoner finns på fyra orter. De huvudsakliga uppgifterna för Kundcenter är att ge allmän information och lämna stöd till kunder i självbetjäningen och då kunder ansöker om socialförsäkringsförmåner.

⁸⁰ Inriktningsbeslut om service- och samverkanskontor; 2009-03-13 Dnr 33725-2009 samt 2009-05-20 Dnr 47856-2009.

⁸¹ Inriktningsbeslut utökning av servicekontor, Försäkringskassans verksledning, PM 2009-03-13.

⁸² Försäkringskassans remissyttrande 2009-03-17, Delbetänkande av *Utveckling av lokal samverkan: Styr samverkan – för bättre service till medborgarna (SOU 2008:97)*. Finns styrelsebeslut att hänvisa till?

⁸³ Pressmeddelande från Näringsdepartementet 2009-02-01 och 2009-05-26.

Personalen på Kundcenter ska kunna handlägga vissa enklare ärenden, som till exempel att ta emot kompletterande uppgifter i ett ärende eller besluta om rätt till ersättning för tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning samt handlägga enklare ärenden inom aktivitetsstödet. Om ärendet är svårare att hantera eller kräver efterarbete, ska ett meddelande gå vidare via konversation eller journalanteckning i det elektroniska systemet för ärendehantering (ÄHS) till NFC eller LFC.

Syftet med självbetjäningstjänsterna är att de försäkrade i ökad utsträckning ska kunna betjäna sig själva, samt kunna få information om sina ärenden. 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.

Nya yrkesroller

Generalister och servicehandläggare

Generalister finns på lokalkontor och servicehandläggare på servicekontor. De två yrkesrollerna har båda samma generalistkompetens men det finns vissa skillnader. Generalisten kan också ha en fördjupad kompetens inom något försäkringsslag för att kunna ta emot bokade besök. I det spontana kundmötet ska de kunna ha samma servicenivå.

Servicehandläggare hanterar utöver de ärenden som tillhör Försäkringskassan även ärenden som tillhör Skatteverket. De ska kunna svara på kundens frågor inom alla socialförsäkringsförmåner och inom skatteområdet, alternativt vägleda kunden att själv ta reda på fakta. Servicehandläggare tar emot spontana besök, ska snabbt kunna svara på enklare frågor, dela ut blanketter och stötta kunden vid självbetjäning. De ska även besvara frågor av s.k. fördjupad materiell karaktär. Mer komplicerade frågor ska däremot inte hanteras av servicehandläggare utan hanteras myndighetsspecifikt av Försäkringskassan respektive Skatteverket i ett bokat möte.⁸⁴

Generalister kan till skillnad från servicehandläggare handlägga tillfällig föräldrapenning och bostadstillägg till pensionärer, göra pensionsprognoser och svara på komplicerade frågor vid bokade besök. Rollen som generalist kombineras ofta med uppgiften att fungera som så kallad informationsgivare. En informationsgivare ansvarar bland annat för att planera och

⁸⁴ Försäkringskassan Arbetsförmedlingen Skatteverket, Utvärdering av pilotverksamhet vid servicekontoren i Nordstan, Gällivare och Mjölby.

genomföra gruppinformationer riktade till pensionärer och blivande föräldrar.

Personliga handläggare

Personliga handläggare ska handlägga ärenden för personer som anses ha komplexa behov inom ohälsa- och handikappområdena. De handlägger samtliga handikappförmåner förutom bilstöd. De handlägger även ärenden med sjukersättning eller aktivitetsersättning samt sjukpenningärenden, som överförs från de handläggare inom NFC-organisationen som gör den tidiga bedömningen av sjukpenningrätten.

I den personlige handläggarens yrkesroll ingår att som specialicerad inom ohälsa- eller handikappområdet göra upp planer, förbereda beslut och stödja kunden genom hela ärendet. Det ingår emellertid även att vägleda kunden i övriga försäkringsärenden. Det betyder att viss generalistkompetens krävs. Personliga handläggare har därmed en kombinerad specialist- och generalistroll.

De personliga handläggarna har alltså det övergripande ansvaret för ”sina” försäkrades kontakter med Försäkringskassan. Enligt de interna riktlinjerna för telefonkontakter ska de personliga handläggarna inte hänvisa kunden till Kundcenter, som för övriga kunder i flertalet fall är den första kontakten med Försäkringskassan och en av de huvudsakliga informationskällorna.⁸⁵

Handläggare vid Kundcenter

Försäkringskassans nationella telefonkundtjänst för privatpersoner benämns *Kundcenter privat*. Huvuduppgifterna för handläggarna är att ge de försäkrade allmän information om ärendeslag inom sina kompetensområden samt status i individärenden. Handläggarna vid Kundcenter är specialiserade inom fem olika kompetensområden: Förälder, Familj/Bidrag, Pension, Egen sjukdom och Övrigt.

Handläggarna ska även vara ett stöd i ansökningsprocessen och självbetjäningen samt utföra viss handläggning. Yrkesrollen förändras kontinuerligt i detta avseende, så att handläggarna utför mer och mer handläggning i ärendena.

De försäkrade kan ta kontakt med Kundcenter via telefon eller e-post. Kundcenter privat är organiserat på fyra orter: Stockholm, Gävle, Västerås och Lidköping. Arbetsgivare och vårdgivares kontakter med Försäkringskassan hanteras av en särskild telefonkundtjänst som benämns *Kundcenter för partners*. Dit kan följande partners ringa: Arbetsgivare, Tandvården,

⁸⁵ Försäkringskassan, Riktlinjer för telefonkontakter i Försäkringskassan, Dnr 96-2009-KSK, 2009.

Sjukvården, Vägverket, JO, Arbetsförmedlingen, Kronofogden, Kommuner, UD, CSN och Polisen.

Handläggare vid NFC

Handläggarna vid NFC är specialiserade inom framför allt ett ärendeslag. Deras huvudsakliga arbetsuppgift är att göra bedömningar och fatta beslut i det eller de ärendeslagen. Handläggare vid NFC hanterar endast undantagsvis direkta kundkontakter och besvarar inte allmänna frågor. På anmodan från de handläggare som hanterar direkta kundkontakter ska handläggarna vid NFC återkoppla till kunderna, i första hand via telefon och i andra hand via brev.

Försäkringskassans ambition är att handläggarna inom NFC ska ha kompetens inom två ärendeslag.

Verksamhetsstöd

Skriftligt stöd

Då en försäkrad ställer en fråga till generalister, servicehandläggare, personliga handläggare eller handläggare vid Kundcenter ska vederbörande i första hand ta hjälp av det skriftliga stöd som finns tillgängligt. Skriftligt stöd har samtliga yrkesroller tillgång till.

Specialister och frågesamordnare

De personliga handläggarna vid LFC och handläggarna vid NFC har tillgång till råd och stöd från särskilt utsedda specialister. Specialistens yrkesroll innefattar att ge råd och stöd till handläggarna på plats i frågor om försäkringstolkning och aktuella processer för de ärendeslag som handläggs vid enheten. Handläggarna kan vända sig till ”sin” specialist, som är knuten till samma enhet som handläggaren, för att få vägledning. Specialister finns på de flesta enheter inom LFC och NFC.

Specialisterna ska arbeta för lika tillämpning i tolkningen av socialförsäkringen. I specialisternas arbetsuppgifter ingår att utföra kontroller och att arbeta med uppföljning av handläggningen. Specialisterna ska ingå i nätverk som träffas regelbundet. De ska också ha regelbundna kontakter med avdelningen för Försäkringsprocesser vid Försäkringskassans huvudkontor.

Frågesamordnare är en motsvarande yrkesroll vid Kundcenter och ger stöd till handläggarna där. I de fall specialisterna eller frågesamordnarna inte kan besvara handläggarnas frågor, kan de i sin tur ställa frågor via verktyget Action Request System (ARS) till Försäkringskassans huvudkontor. De s.k. ARS-frågorna besvaras av särskilt utsedda personer på avdelningen för Försäkringsprocesser.

Handledare

Handledare ska utses för samtliga nyanställda och ska fungera som ett stöd i lärandet. Den som byter yrkesroll och arbetsuppgifter ska också kunna få en handledare. Handledare ska även finnas för att medverka i de webbaserade utbildningarna inom Försäkringskassan. Det kan således finnas flera olika sorters handledare och inom olika kompetensområden. Som handledare bör man ha bra sakkompetens men den pedagogiska kompetensen är också viktig. Det är områdes- respektive platschef som ser till att handledare finns tillgängliga i nödvändig omfattning. Handledare arbetar förutom med handledning också med sina ordinarie uppgifter.

Försäkringssupport

Under hösten 2008 inrättade Försäkringskassan en nationell telefonsupport, *svar direkt* för mindre komplexa försäkringsfrågor. Telefonsupporten bemannas av specialister och handläggare från KC.

Supporten riktar sig till de yrkesroller som tar emot spontana besök och hanterar frågor rörande hela socialförsäkringen, dvs. generalister och servicehandläggare. Syftet med denna support är att ge stöd vid tolkning av lagar och regler, vid generell tillämpning i försäkringsärenden samt vid handlägningsprocessfrågor.

De som tar emot bokade besök, generalister och personliga handläggare, har vidare möjlighet att ställa frågor till supportfunktionen *svar inom fyra timmar* via e-post. Supportfunktionen bemannas av specialister från LFC och NFC och syftar till att besvara komplexa frågor.

I de flesta fall kan stöd i kundmötet och handläggningen erhållas via intranätet, där alla styrande och stödjande dokument finns, eller genom en specialist på arbetsplatsen. Telefon- och e-postsupporten är främst till för dem som inte har en specialist i ärendeslaget på arbetsplatsen.

Därutöver finns – *supporten 2* som endast specialister kan vända sig till via ARS. De kan besvara komplexa frågeställningar och där det kan vara aktuellt med förtydligande av normering eller försäkringsprocesser. Bemannas av processteamet.

Anteckningar i ärendehanteringssystemet

Då mer komplicerade frågor ställs av en försäkrad till någon av dem som hanterar direkta kundmöten, och som måste besvaras av någon annan inom organisationen, ska en anteckning föras in i det IT-baserade ärendehanteringssystemet (ÄHS). Detsamma gäller om kunden önskar kontakt med den som handlägger hans eller hennes eget ärende. Om frågan rör ett befintligt ärende, ska en anteckning göras i kundens journal. Om frågan inte gäller ett påbörjat ärende kan den ställas i en s.k. konversation. Journalanteckningar

och konversationer är riktade till de handläggare på LFC och NFC som handlägger ärenden och är specialiserade inom olika ärendeslag.

Journalanteckningen ska läsas av handläggaren som ansvarar för ärendet. Handläggaren ska därefter kontakta den försäkrade. Konversationerna fördelas på olika sätt inom NFC beroende på enhet och ärendeslag. Vid vissa enheter har till exempel endast några handläggare ansvaret för kundkontaktarna. För att återkoppling till den försäkrade ska ske inom rimlig tid har Försäkringskassan skapat ett servicelöfte som innebär att den försäkrade lovas återkoppling inom 48 timmar.⁸⁶

Telefonbok

Samtliga medarbetare, oberoende av yrkesroll, ska även ha möjlighet att kontakta enskilda handläggare vid NFC och LFC, företrädesvis via e-post men också via telefon, för information om individärenden. Kontaktuppgifter till handläggare finns i en telefonbok som alla inom Försäkringskassan har tillgång till. Telefonboken har nyligen uppdaterats och det har utformats en lathund till den, som syftar till att underlätta för användaren att hitta rätt person.

⁸⁶ Försäkringskassan, Utvärdering telefonstrategin– eller uthållighet, uthållighet, uthållighet..., 2009.

Referenslista

- Arbetsmiljöverket, Inspektionsmeddelande, IMÖ 2009/12653, 2009.
- Dir. 2002:166, Översyn av socialförsäkringsadministrationen.
- Försäkringskassan och Skatteverket, 2007-09-28, *Gemensam överenskommelse servicekontor. Lokal- tjänste- och servicesamverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket.*
- Försäkringskassan och Skatteverket, *Servicekontoren i Stockholm, PM 2009-08-18.*
- Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket, *Utvärdering av pilotverksamhet vid servicekontoren i Nordstan, Gällivare och Mjölby.*
- Försäkringskassan, Arbetsmaterial med uppgifter om besöksfrekvenser 2009-06-25.
- Försäkringskassan, *ESR-index kvartal 1, 2009-05-05.*
- Försäkringskassan, *Förstudie – Försäkringskassan 2.0, 2006.*
- Försäkringskassan, Förstudie, *Nulägesanalys och kravbild på användarsupport i servicekontor och vid bokade besök, 2009.*
- Försäkringskassan, *Inriktningsbeslut om service- och samverkanskontor, 2009-03-13, dnr 33725-2009 samt 2009-05-20, dnr 47856-2009.*
- Försäkringskassan, *Månadsrapportering Klagomål & Beröm – april 2009, 2009-05-06.*
- Försäkringskassan, *Nulägesanalys och kravbild på användarsupport. I servicekontor och vid bokade besök, Ver. PA5, 2009-04-17.*
- Försäkringskassan, *Projekt, produkter och processer. Delprojekt Kundmöte, kundsegmentering, 2007-05-21.*
- Försäkringskassan, *Rapport över internrevisionens granskning av Försäkringskassans interna styrning och kontroll 2007, dnr 057320-2007.*
- Försäkringskassan, *Remissyttrande SOU 2008:97, 2009-03-26.*
- Försäkringskassan, *Reviderat kontorskoncept – inriktningsbeslut, dnr 62968-2008.*
- Försäkringskassan, *Riktlinjer för telefonkontakter i Försäkringskassan, dnr 96-2009-KSK, 2009-04-29.*
- Försäkringskassan, *Risk och uppföljning ur ett programperspektiv, PM, 2007-12-13.*
- Försäkringskassan, *Serviceåtagande, svar på regeringsuppdrag 2009-06-01, dnr 24524-2009.*
- Försäkringskassan, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, *Utvärdering samverkanskontor 2009-06-22.*
- Försäkringskassan, Underlag för ekonomiska ställningstaganden, punkt 5 bilaga 2 vid styrelsen sammanträde 2009-01-28.

Försäkringskassan, *Utvärdering telefonstrategin – eller uthållighet, uthållighet, uthållighet...*, 2009-04-01.

Försäkringskassan, *Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan*, svar på regeringsuppdrag 2009-06-26, dnr 42291-2009.

Försäkringskassans arbetsordning, juni 2009.

Försäkringskassans förnyelsearbete, 2007.

Försäkringskassans hemställan om utökat anslag för år 2009, dnr 10315-2009.

Försäkringskassans juridikstab, JOs granskning 2008, 2009-04-03, dnr 20397-2009.

Försäkringskassans kontrollstrategier, dnr 350161-06.

Försäkringskassans remissyttrande 2009-03-17, Delbetänkande av Utveckling av lokal samverkan: Styr samverkan – för bättre service till medborgarna (SOU 2008:97).

Försäkringskassans strategiska utvecklingsplan – resultat fram till mars 2009, dnr 27281-2009.

Försäkringskassans styrelseprotokoll, 2008-12-21- 2009-06-11. med tillhörande underlag.

Försäkringskassans styrkort med resultat för juli, punkt 5 bilaga vid styrelsens sammanträde 2009-09-16.

Försäkringskassans verksamhetsplan och budget för 2009.

Försäkringskassans verksamhetsstrategi, 2008-10-23.

Försäkringskassans verksamhetsledning, Inriktningsbeslut utökning av servicekontor, PM 2009-03-13.

Försäkringskassans årsredovisning 2008.

<http://www.forsakringskassan.se/kontakt/serviceatagande>.

JO, *Initiativärende och anmälan mot Försäkringskassan om långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m.*, 2009-01-26, dnr 4346-2008, 5359-2008.

KPMG, *Utvärdering av HR-organisationen*, Rapport, 2008-11-17.

Näringsdepartementet, Pressmeddelande från 2009-02-01 och 2009-05-26.

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

Regeringsbeslut 2005-06-02, S2005/4671/SF, uppdrag till Statskontoret.

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

SIFO-undersökning om tandläkares attityder till tandvårdsreformen.
www.tlv.se

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

SOU 2003:63, 21+1→1, *En sammanhållen administration av socialförsäkringen*.

Statskontoret, *Den nya Försäkringskassan, delrapport 4*, 2008:19.

Statskontoret, *Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet*, PM, 2009-06-08, Dnr 2005/298-5.

Statskontoret, *Införande av ett nytt tandvårdsstöd. Granskning av Försäkringskassans genomförande av tandvårdsstödet. Delrapport: status i februari 2009*, PM, 2009-02-27, Dnr 2005/298-5.

Tillväxtverket, *Näringslivets administrativa kostnader för hälso- och sjukvårdsområdet*, uppdatering 2008, Rapport 0016.

