

# Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen

Delrapport





**MISSIV**

DATUM  
2022-03-08  
ERT DATUM  
2021-05-27

DIARIENR  
2021/121-5  
ER BETECKNING  
S2021/04616 (delvis)

Regeringen  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

**Uppdrag att granska Försäkringskassans genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen**

Regeringen gav den 27 maj 2021 Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen. Statskontoret ska delredovisa uppdraget senast den 15 mars 2022, och slutredovisa det senast den 15 mars 2023.

Statskontoret överlämnar härmed delrapporten *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Vikarierande utredningschef Hanna André, Jan Boström, föredragande, Jana Fromm, Annika Gustafsson, Magnus Medelberg och Emeli Mårtensson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Jan Boström



## Innehåll

<b>1</b>	<b>Statskontorets samlade analys</b>	<b>6</b>
1.1	Genomlysningen och de beslutade åtgärderna	6
1.2	Statskontorets samlade bedömning	7
1.3	Positivt att myndigheten arbetar för en långsiktigt stabil förvaltning av sjukförsäkringen	8
1.4	Analyserna inom genomlysningen var inte fullständiga	9
1.5	Fler analyser behöver göras i det fortsatta förändringsarbetet	10
<b>2</b>	<b>Vår granskning av Försäkringskassans genomlysning av sjukförsäkringen</b>	<b>13</b>
2.1	Uppdragets inriktning och vår tolkning av det	13
2.2	Sjukförsäkringen och myndighetens organisering av verksamheten	14
2.3	Problem i förvaltningen av sjukförsäkringen	17
2.4	Delrapportens innehåll och avgränsningar	21
<b>3</b>	<b>Styrning och organisering av genomlysningen</b>	<b>25</b>
3.1	Förvaltningen av sjukförsäkringen ska utvecklas	26
3.2	Förhållandet till myndighetens övergripande styrning	30
<b>4</b>	<b>Utveckling och förstärkning av det rättsliga arbetet</b>	<b>34</b>
4.1	Ett större fokus på rättsliga frågor	35
4.2	Rättsavdelningen ska ansvara för rättslig styrning och utveckling	38
4.3	Rättsfunktionerna ska ge verksamhetsnära stöd	38
4.4	Myndigheten behöver framöver hantera flera utmaningar	41
4.5	Myndigheten ska utveckla arbetet för en god förvaltningskultur	43
<b>5</b>	<b>En ny funktion för intern tillsyn</b>	<b>44</b>
5.1	Snabbt beslut om en ny tillsynsfunktion	44
5.2	Tillsynens syfte och tänkta arbetssätt	46
5.3	Tillsynens roll i förhållande till annan uppföljning	50
5.4	Tillsynsfunktionen börjar byggas och bemannas	52
<b>6</b>	<b>Samordningsuppdraget omhändertas i annat förändringsarbete</b>	<b>55</b>
6.1	Få åtgärder i genomlysningen har direkt koppling till samordningsuppdraget	55
6.2	Samordningen är synliggjord i annat förändringsarbete	57
6.3	En utmaning att skapa samsyn om vad samordning innebär	58
	<b>Referenser</b>	<b>61</b>

# 1 Statskontorets samlade analys

Försäkringskassans generaldirektör beslutade i februari 2021 att myndigheten ska genomlysna all verksamhet som berör förvaltningen av sjukförsäkringen. Beslutet togs mot bakgrund av den kritik som har riktats mot hur myndigheten hanterar sjukförsäkringen. Kritiken har bland annat handlat om att myndigheten har tillämpat reglerna på olika sätt över tid.

Statskontoret har i uppdrag av regeringen att granska Försäkringskassans åtgärder med anledning av genomlysningen. Regeringen vill säkerställa att åtgärderna leder till att individer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom får sin rätt till ersättning utredd och prövad. De som är sjuka en längre tid ska så tidigt som möjligt få förebyggande insatser eller stöd för att kunna återgå i arbete. Regeringen är också angelägen om att Försäkringskassans handläggare får tillräckligt stöd för att kunna utreda sjukfallen med hög kvalitet, och att myndigheten har ändamålsenliga indikatorer för att följa upp verksamheten.

Vi ska slutredovisa uppdraget i mars 2023. I denna delrapport redovisar vi våra iakttagelser av Försäkringskassans genomlysning och de åtgärder som myndigheten har beslutat om fram till i början av februari 2022. Vår samlade analys i detta kapitel bygger på våra viktigaste iakttagelser i kapitel 3–6.

## 1.1 Genomlysningen och de beslutade åtgärderna

Försäkringskassan arbetar för att få en långsiktigt stabil förvaltning av sjukförsäkringen som är förankrad i gällande rätt. Enligt beslutet om att genomlysna sjukförsäkringen ska myndigheten analysera sin styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Analysen ska även omfatta frågor om bland annat organisering, stöd till handläggarna, verksamhetsutveckling, kompetensförsörjning, kompetensutveckling och myndighetens uppgift i sjukförsäkringssystemet. Alla förslag till åtgärder ska grundas i en tydlig och dokumenterad beskrivning av problemen.

I juni 2021 fattade generaldirektören beslut om åtgärder inom tre områden. De innebär i korthet följande:

### 1. Utveckla och förstärka det rättsliga arbetet

Försäkringskassan ska organisatoriskt skilja rättslig styrning och rättsligt stöd åt för att stärka myndighetens förmåga att både styra och ge försäkringsavdelningarna lämpligt stöd. Åtgärderna omfattar inte bara sjukförsäkringen. Förändringen innebär att rättsavdelningen ska renodla sitt rättsliga arbete till rättslig styrning. De ska bland annat ansvara för att tolka och besluta vad som ska vara gällande rätt. Samtliga försäkringsavdelningar ska inrätta rätts-

funktioner som ska ge stöd till handläggarna i rättsliga frågor. Försäkringskassan planerar att rekrytera cirka 110 jurister till dessa rättsfunktioner och ytterligare ett antal jurister till rättsavdelningen.

## 2. **Inrätta en intern tillsynsfunktion**

Försäkringskassan ser behov av att bredda och fördjupa myndighetens löpande uppföljning. All kärnverksamhet ska därför bli föremål för intern tillsyn framöver. En tillsynsfunktion ska inrättas inom avdelningen för ledningsstöd och bemannas av en chef och ett antal tillsynsledare. Personal från avdelningarna ska lånas in till tillsynsteamerna för olika typer av granskningsinsatser. Tillsynen ska bidra till lärande och verksamhetsutveckling, men även förbättra ledningens möjligheter att styra och ta ansvar för verksamheten.

## 3. **Stärka kunskapen om psykisk ohälsa**

Analysavdelningen ska ta fram ett förslag på hur Försäkringskassan kan stärka sin verksamhet inom forskning och utveckling. Psykisk ohälsa är det första utpekade området. Syftet är bland annat att öka kunskapen om vilka rehabiliteringsinsatser som är effektiva och att hitta lösningar i samarbete med övriga parter som har ett ansvar i sjukskrivningsprocessen.

I delrapporten analyserar vi dessa åtgärder närmare. Vi har intervjuat främst chefer och andra ansvariga på central nivå i Försäkringskassan. Inför slutrapporten kommer även chefer, handläggare och specialister med flera som arbetar på de berörda försäkringsavdelningarna att få ge sin syn på myndighetens åtgärder och förändringsarbete.

Hösten 2021 var genomlysningen i stora delar genomförd. I december 2021 beslutade generaldirektören att Försäkringskassans fortsatta förändringsarbete inom sjukförsäkringen ska ledas, samordnas och drivas som ett flerårigt förnyelseprogram. Programmet är i vissa delar en fortsättning på genomlysningen, men det har delvis ett annat upplägg och omfattar även andra områden.

## 1.2 Statskontorets samlade bedömning

Statskontoret bedömer sammantaget att Försäkringskassans genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen är väl motiverad. De tre förbättringsområden som Försäkringskassan har identifierat är relevanta och tar sikte på problem och utmaningar som myndigheten behöver hantera. Men Försäkringskassans analyser är inte fullständiga. Bland annat är de närmare detaljerna om de beslutade åtgärderna inte klara. Analyserna visar inte heller hur åtgärderna förhåller sig till varandra, eller om det finns andra åtgärder som hade varit viktigare att börja med. Eftersom Försäkringskassan inte har gjort några konsekvensanalyser blir det också svårt att se hur de beslutade åtgärderna kan komma att påverka andra delar av myndighetens verksamhet. Försäkringskassan behöver därför inkludera de hittills beslutade åtgärderna i sitt fortsatta förändringsarbete och göra flera kompletterande analyser.

### 1.3 Positivt att myndigheten arbetar för en långsiktigt stabil förvaltning av sjukförsäkringen

Vi är positiva till att Försäkringskassan har tagit initiativ till att få en långsiktigt stabil förvaltning av sjukförsäkringen. Det finns ett tydligt behov av ett sådant förändringsarbete. Försäkringskassans tillämpning av sjukförsäkringens regler har varierat över tid, så myndigheten behöver säkerställa att rättstillämpningen blir robust.

#### 1.3.1 Arbetet är långsiktigt och de utpekade områdena är relevanta

Stora myndigheters förändringsarbete tar ofta längre tid och kostar mer att genomföra än planerat. Det har Statskontoret visat i tidigare rapporter.<sup>1</sup> Vi anser därför att det är bra att Försäkringskassan har ett flerårigt perspektiv på sitt förändringsarbete, men det behöver också innehålla tydliga milstolpar. Vår bild från intervjuerna är att myndighetsledningen och chefer på central nivå är väl medvetna om att förändringsarbete är tidskrävande och att resultaten av arbetet syns långt senare.

Vi bedömer att de tre förbättringsområdena tar sikte på kända problem eller utmaningar i förvaltningen av sjukförsäkringen. Såväl Försäkringskassan som externa granskare har visat att det finns brister i myndighetens rättsliga styrning och förmåga att ge rättsligt stöd. Myndighetens uppföljning behöver också bli effektivare. Den nya tillsynsfunktionen är ett sätt att försöka bredda och fördjupa myndighetens löpande uppföljning. Försäkringskassan behöver också förbättra sin kunskap om psykisk ohälsa. Nästan hälften av alla sjukfall har sin grund i psykiska sjukdomar, och det finns förhållandevis lite kunskap om hur arbetsförmågan ska bedömas och vilka rehabiliteringsinsatser som är effektiva.

#### 1.3.2 Samordningsuppdraget finns med i förändringsarbetet

Försäkringskassan arbetar med att förbättra sitt arbete att samordna andra aktörers rehabiliteringsinsatser för sjukskrivna. Samordningsuppdraget har visserligen inte någon framträdande roll i Försäkringskassans genomlysning av sjukförsäkringen, men vi bedömer att det uppmärksammas i annat förändringsarbete. Försäkringskassan har till exempel bjudit in berörda aktörer för att diskutera gemensamma utmaningar inom samordningen för att försöka skapa en gemensam bild av ansvar och roller. Avdelningen för sjukförsäkring gör för närvarande vissa förändringar i handläggningen som syftar till att frigöra mer tid för både utredning och samordning.

---

<sup>1</sup> Se till exempel Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*, s. 7ff.



### 1.3.3 Personalen kommer att möta många förändringar

Det pågår annat förändringsarbete i Försäkringskassan som rör sjukförsäkringen utöver de åtgärder som vi har granskat. Exempelvis planerar avdelningen för sjukförsäkring att genomföra flera åtgärder under de närmaste åren. Utöver att differentiera och effektivisera handläggningen planerar avdelningen bland annat insatser för att förbättra personalens kompetens och utveckla stödet i handläggningen. Sammantaget innebär det att de som arbetar inom sjukförsäkringen kommer att bli berörda av många förändringar. Därutöver har coronapandemin inneburit stor påfrestning på myndighetens verksamhet och personal under de två senaste åren.

Statskontoret har i analyser av andra myndigheters förändringsarbete sett att alltför många samtidiga åtgärder kan medföra risker. En sådan risk är att de chefer och medarbetare som ska genomföra förändringarna får svårt att hinna med, och det är heller inte alltid tydligt hur de ska prioritera mellan åtgärderna.<sup>2</sup> Det är därför viktigt att myndighetens ledning beaktar den sammantagna belastningen på verksamheten när nya åtgärder planeras.

## 1.4 Analyserna inom genomlysningen var inte fullständiga

Vi bedömer att Försäkringskassans genomlysning inte blev så omfattande som den inledningsvis var tänkt att bli. Analyserna var inte heller fullständiga. Besluten föregicks inte av någon djupare analys och myndigheten gjorde heller ingen sammanvägd bedömning av tänkbara åtgärder.

### 1.4.1 Besluten föregicks inte av någon djupare analys

Försäkringskassans genomlysning har resulterat i relativt få skriftliga underlag. Vad vi förstår har arbetet i hög grad handlat om att chefer från de berörda avdelningarna har diskuterat problemen och möjliga lösningar på dem. Denna diskussion har säkert varit både nödvändig och givande, men bristen på dokumentation har minskat transparensen i arbetet och har även gjort vår granskning svårare.

De föreslagna åtgärderna grundades inte alltid i en tydlig och dokumenterad beskrivning av problemen, vilket ledningen angav att de skulle göra i beslutet om genomlysningen. Det gäller framför allt myndighetens beslut om att inrätta en intern tillsynsfunktion, vilket togs relativt snabbt. Även beslutet om att förstärka det rättsliga området fattades relativt snabbt, men där hade myndigheten sedan några år tillbaka påbörjat ett arbete med att förändra rättsavdelningens uppdrag. En

---

<sup>2</sup> Se till exempel Statskontoret. (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag.*

delförklaring till de snabba besluten kan vara regeringens tydliga förväntningar på myndigheten att omgående komma till rätta med problemen i sjukförsäkringen.

Försäkringskassan gjorde inte heller några konsekvensanalyser inför att åtgärderna beslutades. Bristen på sådana analyser gör det också svårt att bedöma hur åtgärderna kommer att påverka Försäkringskassans övriga verksamhet. En risk skulle kunna vara att de tränger undan andra viktiga satsningar i myndigheten.

#### **1.4.2 Ingen sammanvägd bedömning av nödvändiga åtgärder**

Vi kan inte se att Försäkringskassan har gjort någon systematisk och sammanvägd bedömning av vilka åtgärder som behövs inom förvaltningen av sjukförsäkringen och vilka av dessa som sedan ska prioriteras. Därför har vi svårt att bedöma om det kan finnas andra åtgärder än de tre beslutade som hade varit mer angelägna att börja med. När de tre åtgärderna beslutades var inte samtliga planerade analyser färdiga. Tillsammans skulle de ge en heltäckande bild av förutsättningarna för handläggningen av sjukförsäkringen. Försäkringskassan hade vid beslutstillfället därmed inte den samlade bild av förutsättningarna som genomlysningen var tänkt att ge.

#### **1.4.3 Oklart om åtgärderna ersätter eller kompletterar annan verksamhet**

Det är än så länge oklart i vilken utsträckning det stärkta rättsliga stödet och den nya tillsynsfunktionen ska komplettera eller ersätta andra stödjande funktioner och annan uppföljning i myndigheten. Därför blir också svårt att avgöra vilken nytta de beslutade åtgärderna sammantaget kommer att bidra med till verksamheten. När det gäller de nya rättsfunktionerna är grundtanken att de ska komplettera befintliga stödfunktioner, inte ersätta dem. Men de närmare formerna för detta är ännu inte klara.

### **1.5 Fler analyser behöver göras i det fortsatta förändringsarbetet**

Vi har konstaterat att de beslutade åtgärderna tar sikte på kända problem i sjukförsäkringen, men att Försäkringskassans analyser inte har varit fullständiga. Myndigheten behöver därför i sitt fortsatta arbete följa upp och analysera hur åtgärderna påverkar verksamheten, men också hur de ska samspela med nya åtgärder.

#### **1.5.1 De beslutade åtgärderna behöver inkluderas i det fortsatta förändringsarbetet**

I det fortsatta förändringsarbetet behöver Försäkringskassan följa hur de åtgärder som beslutades inom genomlysningen införs och fungerar i verksamheten. Vi bedömer att det är viktigt att myndigheten har en samlad bild av både nya och

beslutade åtgärder, hur de förhåller sig till varandra och vilka resurser de kräver. En samlad bild gör det också lättare att prioritera om det skulle behövas.

I det förnyelseprogram som nu tar vid efter genomlysningen ska alla nya förslag kompletteras med utförliga konsekvensanalyser. Analyserna ska omfatta ekonomiska effekter och risker i förhållande till nytta och även beskriva hur förslagen förväntas påverka förvaltningen av sjukförsäkringen och Försäkringskassans verksamhet i övrigt. Vi bedömer att det är viktigt att myndigheten gör motsvarande analyser för de redan beslutade åtgärderna. Myndigheten behöver bland annat närmare analysera hur tillsynsfunktionen och förstärkningen av det rättsliga stödet antingen ska komplettera eller ersätta andra verksamheter eller funktioner. Det är viktigt för att bland annat minska risken för otydligheter och överlappningar.

### 1.5.2 Formerna för samarbetet i rättsliga frågor behöver klargöras

Vi bedömer att formerna och strukturen för samarbetet mellan de som arbetar med rättslig styrning respektive rättsligt stöd kommer att vara avgörande för om handläggarna i slutändan ska kunna få det verksamhetsnära stöd som det är tänkt. Det pågår ett arbete inom Försäkringskassan med att utveckla en struktur för detta samarbete, men formerna för hur samarbetet konkret ska se ut är ännu inte klart.

Statskontoret har i tidigare analyser sett att det kan vara svårt att få ett samarbete att fungera effektivt när central och operativ nivå ska samverka i en stor myndighet med en geografiskt spridd verksamhet. Det kan till exempel vara otydligt både om och på vilket sätt den centrala nivån tar hand om frågor som den operativa nivån lyfter upp för hantering.<sup>3</sup> Vi bedömer därför att det kommer att krävas en del arbete inom Försäkringskassan för att få till ett väl fungerande samarbete. Myndigheten behöver också vara observant på att det inte uppstår gråzoner och dubbelarbete.

### 1.5.3 Tillsynsfunktionens arbete bör följas upp tidigt

Försäkringskassans arbete med att bygga upp tillsynsfunktionen pågår. Sjukförsäkringen ska prioriteras i de första tillsynsinsatserna, men när tillsynen är fullt utbyggd kommer den att omfatta all kärnverksamhet. Det är än så länge inte klart vilka resurser tillsynen kommer att kräva, hur tillsynsfunktionen ska arbeta och hur inlåningen av personal från organisationen ska gå till.

Vi anser att det blir viktigt att Försäkringskassan anpassar tillsynsfunktionen efter vad som fungerar utifrån myndighetens uppdrag och verksamhet. Det behövs eftersom myndigheten inför beslutet inte gjorde någon djupare analys av förutsättningarna, utan i hög grad utgick från hur tillsynen är uppbyggd i Kriminalvården. Vi anser därför att det är bra att Försäkringskassan bygger upp funktionen successivt. Vi bedömer också att myndigheten efter några inledande

---

<sup>3</sup> Statskontoret. (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

insatser bör följa upp hur tillsynen fungerar och då också analysera frågor om bemanning, arbetsformer och resurser. Det är också viktigt att myndigheten framöver följer upp hur resultaten används och om tillsynen uppfyller de syften som förväntas.

Parallellt med att funktionen byggs upp behöver Försäkringskassan också klargöra vilken roll som tillsynen ska ha i myndighetens samlade uppföljningssystem. Myndigheten behöver lägga särskild vikt vid att reda ut hur tillsynen ska samspela med den rättsliga kvalitetsuppföljningen.

#### 1.5.4 En samsyn behöver nås om myndighetens uppdrag

Försäkringskassan anser att den interna kulturen behöver utvecklas för att myndigheten ska kunna uppnå en varaktig, stabil rättstillämpning. Det är ännu inte klart vilka åtgärder som myndigheten avser att genomföra, men en viktig åtgärd blir att nå samsyn om myndighetens uppdrag. Det gäller givetvis i den rättsliga tillämpningen, men även i Försäkringskassans samordningsuppdrag. Olika tolkningar av uppdraget riskerar i förlängningen att gå ut över de försäkrade och deras eventuella behov av rehabilitering. Men att ändra en förvaltningskultur kan ta tid, så myndigheten behöver vara förberedd på ett långsiktigt arbete. Möjligen kan det planerade arbetet med att ta fram en långsiktig målbild och en ny verksamhetsidé för sjukförsäkringen lägga en grund för kulturarbetet.

## 2 Vår granskning av Försäkringskassans genomlysning av sjukförsäkringen

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att granska de åtgärder som Försäkringskassan vidtar i sin egeninitierade genomlysning av hur myndigheten förvaltar sjukförsäkringen. Myndighetens syfte med genomlysningen är att få en mer stabil intern styrning, uppföljning och kontroll av sjukförsäkringen. Vi ska också analysera Försäkringskassans samordningsuppdrag, som innebär att myndigheten ska samverka med andra aktörer för att en individ ska kunna återgå i arbete. I vårt uppdrag ingår också att analysera om Försäkringskassan använder ändamålsenliga indikatorer och mått för att följa upp verksamheten.

Vi ska delredovisa uppdraget senast den 15 mars 2022 och slutredovisa det senast den 15 mars 2023.

### 2.1 Uppdragets inriktning och vår tolkning av det

Försäkringskassan administrerar ett stort antal förmåner och ersättningar inom socialförsäkringssystemet, bland annat till sjuka. Sjukförsäkringen ska ge individen (den försäkrade) ekonomisk trygghet vid sjukdom, och även ett effektivt stöd för att få tillbaka arbetsförmågan och kunna återgå i arbete. Vårt uppdrag är avgränsat till att analysera och bedöma det utvecklingsarbete som Försäkringskassan bedriver inom sjukförsäkringen. Vi ska inte bedöma hur regeringen styr verksamheten.

#### 2.1.1 Frågor som vi ska besvara enligt uppdraget

Utifrån uppdragstexten har vi tolkat att vi senast i slutrapporten ska besvara ett antal frågor inom följande tre områden:

1. Försäkringskassans åtgärder med anledning av genomlysningen.
  - a) Tar Försäkringskassans åtgärder hand om de brister i förvaltningen av sjukförsäkringen som både myndigheten och externa granskare har identifierat?
  - b) Leder åtgärderna till att handläggarna får det stöd som de behöver för att myndigheten ska kunna fullgöra sin utredningsskyldighet?
  - c) Ger åtgärderna handläggarna reella förutsättningar att handlägga samtliga delar av sjukförsäkringen med hög kvalitet?
2. Försäkringskassans samordningsuppdrag.
  - a) Vad har Försäkringskassan gjort för att utveckla sin samverkan med arbetsgivare, hälso- och sjukvården och andra myndigheter?

- b) Är Försäkringskassans organisation kring samordningsuppdraget, inklusive stödet till handläggarna, utformat så att de försäkrade får det stöd de har rätt till?
3. Försäkringskassans kvantitativa och kvalitativa mått i uppföljningen.
- a) Är de indikatorer som Försäkringskassan har valt ändamålsenliga för att följa upp att de försäkrade får sin rätt till ersättning utredd?
  - b) Är indikatorerna ändamålsenliga för att följa upp att de försäkrade får de förebyggande insatser eller det stöd de har rätt till för att kunna återgå i arbete?

### 2.1.2 Analysen ska utgå från myndighetens åtgärder

Försäkringskassan inledde i februari 2021 ett arbete med att genomlysna all verksamhet som berör förvaltningen av sjukförsäkringen. Vår analys ska utgå från Försäkringskassans genomlysning och de åtgärder som myndigheten beslutar genomföra för att komma till rätta med problemen inom sjukförsäkringen (se avsnitt 2.3). Regeringen vill säkerställa att myndighetens åtgärder leder till att de individer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom får sin rätt till ersättning utredd och prövad. De som är sjuka en längre tid ska så tidigt som möjligt få de förebyggande insatser eller det stöd de har rätt till för att kunna återgå i arbete.<sup>4</sup> Regeringen är också angelägen om att myndighetens handläggare får tillräckligt stöd för att kunna utreda sjukfallen med hög kvalitet.

Det innebär att vi ska analysera hur myndigheten avser att utveckla och förbättra verksamheten genom sin interna styrning, organisering, uppföljning och kompetensförsörjning. Vi ska också bedöma om åtgärderna är relevanta i förhållande till problemen och om åtgärderna kommer att bidra till att handläggarna får bättre stöd för att handlägga sjukförsäkringen med hög kvalitet. Om vi ser behov av det ska vi föreslå hur Försäkringskassan kan justera eller komplettera sina åtgärder. Vi ska då också analysera konsekvenserna av förslagen och beräkna kostnaderna för dem.

## 2.2 Sjukförsäkringen och myndighetens organisering av verksamheten

Sjukförsäkringen omfattar förmånerna sjukpenning, aktivitetsersättning, sjukersättning och rehabiliteringsersättning.<sup>5</sup> Ansvaret för förmånerna är fördelat på två avdelningar och handläggningen utförs på kontor över hela landet. Försäkringskassans samordning av rehabiliteringsinsatser är organiserad som en del av hand-

---

<sup>4</sup> Det är oftast personer som är sjuka en längre tid (långa sjukfall) som får någon form av arbetslivsinriktad rehabilitering. Med långa sjukfall avses personer som har ersättning i form av sjukpenning och/eller rehabiliteringsersättning i mer än 60 dagar.

<sup>5</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2020.

läggningen. Myndigheten följer upp sjukförsäkringen med hjälp av olika indikatorer.

### 2.2.1 Av de fyra förmånerna är sjukpenning den mest omfattade

De fyra förmånerna inom sjukförsäkringen har följande målgrupper och syfte:

- Sjukpenning ska ge ekonomiskt skydd för personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom.
- Sjuk- och aktivitetsersättning ska ge ekonomiskt skydd för personer som har en arbetsförmåga som är långvarigt eller varaktigt nedsatt och medicinskt betingad. Personer mellan 19 och 64 år kan få sjukersättning. Personer mellan 19 och 29 år kan få aktivitetsersättning.
- Rehabiliteringsersättning kan betalas ut till en sjukskriven person som till exempel arbetstränar under en period, deltar i ett arbetslivsinriktat rehabiliteringsprogram eller deltar i en utbildning under högst ett år.

Statens utgifter för utbetalda ersättningar inom de fyra förmånerna uppgick 2020 till drygt 79 miljarder kronor, varav 41 miljarder avsåg sjukpenning. Totalbeloppet motsvarar närmare en tredjedel av de samlade utgifterna för den del av socialförsäkringen som Försäkringskassan administrerar.<sup>6</sup>

Förmånerna inom sjukförsäkringen kostar också mycket att administrera. Nära hälften av Försäkringskassans totala förvaltningskostnader på 9,9 miljarder kronor 2020 avsåg dessa förmåner. Myndigheten har högst kostnader för att administrera sjukpenning. År 2020 uppgick kostnaden till 3,8 miljarder kronor, eller 39 procent av de totala förvaltningskostnaderna.<sup>7</sup>

### 2.2.2 Två avdelningar ansvarar för handläggningen

Två avdelningar inom Försäkringskassan ansvarar för att handlägga ärenden inom sjukförsäkringen:

- Avdelningen för sjukförsäkring (SF) handlägger ärenden om sjukpenning och rehabiliteringsersättning. Avdelningen består av sju verksamhetsområden, varav fem är geografisk indelade (Nord, Mitt, Stockholm, Väst och Syd).<sup>8</sup> Myndigheten handlägger ärendena på sammanlagt 59 kontor.<sup>9</sup>
- Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV) handlägger ärenden om sjukersättning och aktivitetsersättning.

---

<sup>6</sup> Försäkringskassan. (2021). *Socialförsäkringen i siffror 2021*, s.15.

<sup>7</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2020.

<sup>8</sup> Försäkringskassan. (2021). *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*. (Dnr FK 2021/000005).

<sup>9</sup> Försäkringskassan. (2021). *Avdelningen för sjukförsäkring*. Powerpoint-dokument.

Förmånerna ingår i verksamhetsområdet Varaktig nedsatt arbetsförmåga. Verksamhetsområdet är indelat i fem geografiska områden (Nord, Mitt, Öst, Väst och Syd) och två stödfunktioner. Myndigheten handlägger ärendena på sammanlagt 37 kontor.

Avdelningen för sjukförsäkring arbetar för närvarande med att effektivisera och differentiera handläggningen.<sup>10</sup> Skälet är att ärendena är olika till sin karaktär. Handläggningen av dem är olika svår och tar olika lång tid, och kräver därmed olika typ av kompetens och insatser. Det handlar om kortvariga sjukfall, sjukfall där personen efter en tid kan återgå i arbete och långvariga sjukfall där personen behöver stöd eller rehabilitering för att kunna återgå i arbete.

### 2.2.3 Samordna rehabiliteringsinsatser som utförs av andra

Försäkringskassan har ansvar för att, tillsammans med den som är sjukskriven, utreda behovet av rehabilitering och se till att individen får lämpliga insatser.<sup>11</sup> Försäkringskassan utför inga egna rehabiliteringsinsatser men ska samordna andra aktörers aktiviteter för att individen så snart som möjligt ska kunna återgå i arbete. Det kräver att Försäkringskassan samverkar med arbetsgivare, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och andra myndigheter som är involverade i rehabiliteringsprocessen.

Försäkringskassan samverkar även på central nivå med dessa aktörer. Det handlar exempelvis om att utbyta erfarenheter och ingå överenskommelser om strukturer för samverkan. Det gemensamma målet är att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå, det vill säga det mål som riksdagen har angett.<sup>12</sup>

Försäkringskassan har organiserat sitt samordningsuppdrag som en del av myndighetens handläggning av sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning och rehabiliteringsersättning.

### 2.2.4 Indikatorer och mått för att följa upp sjukförsäkringen

Försäkringskassan använder indikatorer och mått för att följa upp hur myndigheten handlägger sjukförsäkringen. Det är både kvantitativa och kvalitativa indikatorer. En del av dem redovisar myndigheten i årsredovisningen. Indikatorerna ger enligt Försäkringskassan inte tillräckligt underlag för att följa upp att de försäkrade får sin rätt till ersättning utredd, eller att de får de förebyggande insatser eller det stöd de

---

<sup>10</sup> Försäkringskassan. (2020). *Verksamhetsplan 2021–2023 för avdelningen för sjukförsäkring*. (Dnr FK 2020/00636).

<sup>11</sup> Se 30 kap. 9–11 §§ socialförsäkringsbalken.

<sup>12</sup> Försäkringskassan. (2021). *Sjukförsäkringens styrkedja*. Internrevisionsrapport 2020:7. (Dnr FK 2020/000830). Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 10*, bet. 2008/09:SfU1, rskr. 2008/09:138.



har rätt till för att kunna återgå i arbete. För att kunna bedöma det behöver Försäkringskassan andra typer av underlag och analyser, bland annat från uppföljningarna enligt myndighetens modell för systematisk kvalitetsutveckling (SKU). I avsnitt 5.3.3. beskriver vi SKU-modellen översiktligt, men vi analyserar inte myndighetens indikatorer i denna delrapport.

## 2.3 Problem i förvaltningen av sjukförsäkringen

Det finns flera identifierade och väl kända problem i Försäkringskassans förvaltning av sjukförsäkringen. Två huvudsakliga problem handlar om att Försäkringskassan har tillämpat sjukförsäkringens regelverk på olika sätt över tid och att myndighetens samordningsuppdrag inte alltid ger de resultat som förväntas.

### 2.3.1 Variationer i myndighetens tillämpning av regelverket

Försäkringskassans tillämpning av sjukförsäkringens regelverk har varierat över tid. Vi ger här exempel från tillämpningen när det gäller sjukpenning. I handläggningen av sjukpenning har andelen avslag varierat kraftigt, även under perioder med oförändrade regler. Det har i sin tur bidragit till att det så kallade sjukpenningtalet har varierat på ett sätt som inte kan förklaras av regelförändringar, och inte heller av förändringar i exempelvis folkhälsan eller kraven på arbetsmarknaden.

Sjukpenningtalet är ett mått på sjukskrivningarnas omfattning och anger antalet dagar per person om alla dagar med sjuk- och rehabiliteringspenning under ett år slås ut på alla försäkrade individer.

Orsakerna till den här typen av variationer i tillämpningen har diskuterats i flera studier.<sup>13</sup> En fråga som har diskuterats är Försäkringskassans tolkning av regeringens styr signaler och hur tolkningen har påverkat tillämpningen. Det gäller exempelvis förändrade mål för sjukförsäkringen. Regeringen införde 2015 ett mål om att sjukpenningtalet skulle vara högst 9,0.<sup>14</sup> Det var en av åtgärderna för att vända den snabba ökningen av sjukfrånvaron. Målet ledde in Försäkringskassan på en alltmer restriktiv tillämpning, vilket medförde att en ökad andel individer fick avslag på sin ansökan om sjukpenning (figur 1). Så småningom började också sjukpenningtalet att minska (figur 2). Regeringen tog bort målet i maj 2019.<sup>15</sup>

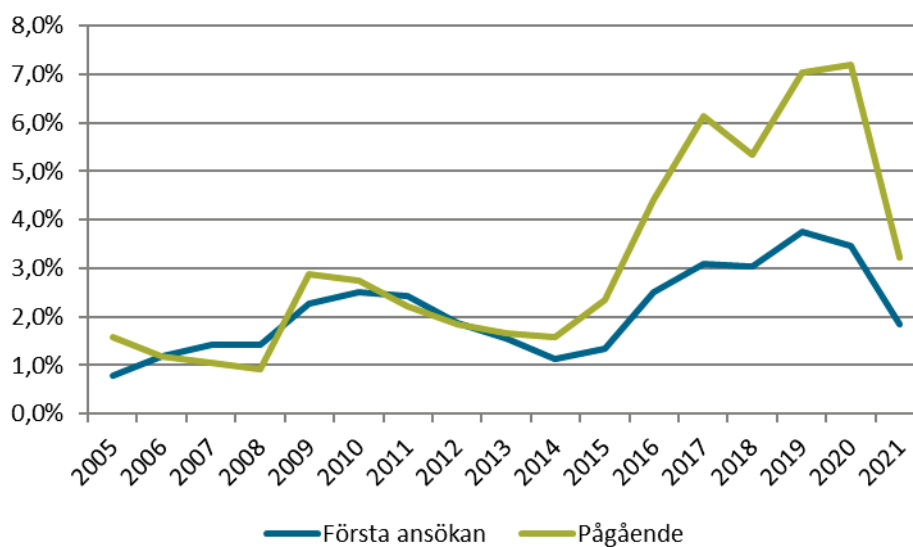
---

<sup>13</sup> Se exempelvis Inspektionen för socialförsäkringen. (2018:16). *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan*.

<sup>14</sup> Socialdepartementet. (2015). *Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess*. S2015/07316/SF.

<sup>15</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Försäkringskassan. Ändringsbeslut 2019-05-02.

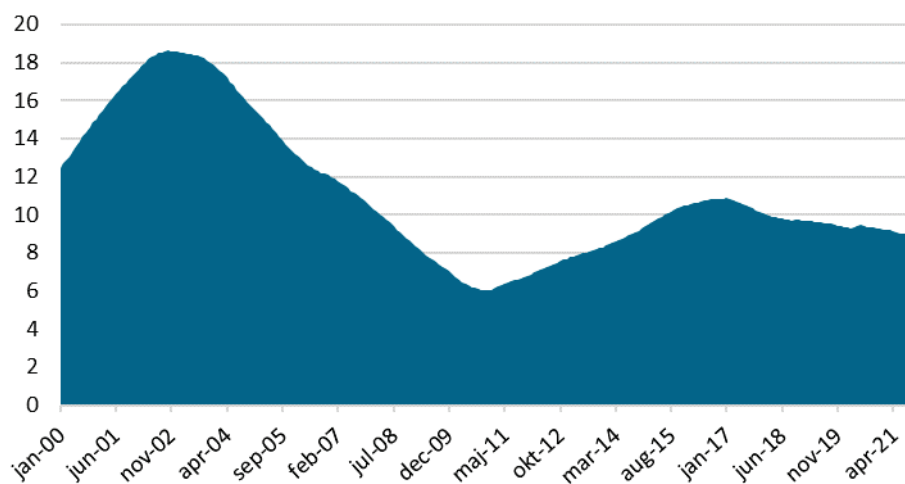
**Figur 1. Andelen avslag i sjukpenning vid första ansökan respektive i pågående sjukfall 2005–2021.**



Källa: Försäkringskassans statistikdatabas, forsakringskassan.se för åren 2013–2021.

Kommentar: Avslag vid första ansökan visar andelen ärenden där det blir avslag för en person vid ansökan om sjukpenning i ett nytt sjukfall. Avslag i pågående sjukfall visar andelen ärenden av alla avslutade sjukfall som beror på att en person inte har beviljats ersättning för ytterligare dagar i ett sjukfall. Försäkringskassans nuvarande tidsserie omfattar åren 2013–2021. För 2005–2012 har uppgifterna skapats med hjälp av en tidigare tidsserie från Försäkringskassan som omfattade åren 2005–2015. Det innebär att tre år överlappar varandra. Uppgifterna för 2005–2012 har korrigerats i förhållande till nuvarande tidsserie för att ge en så god jämförbarhet som möjligt för hela perioden.

**Figur 2. Sjukpenningtalet, månadsvisa tal januari 2000 – december 2021.**



Källa: Försäkringskassans statistikdatabas, forsakringskassan.se.

Det finns också exempel på när Försäkringskassan har tolkat regeringens styr-sig-naler så att handläggningen har blivit mindre restriktiv. Detta gäller perioden 2010–2014 när regeringen betonade att förtroendet för myndigheten skulle öka. Andelen avslag minskade och sjukpenningtalet ökade.

### 2.3.2 Färre avslagsbeslut under det senaste året

Under 2021 har andelen avslag på ansökningar om sjukpenning minskat kraftigt (figur 1). Mellan 2019 och 2021 har avlagen sjunkit från en av de högsta nivåerna någonsin till en nivå som är jämförbar med 2015, när 9,0-målet infördes. Minskningen gäller framför allt avslag i pågående sjukfall och huvudorsaken är de lagändringar som infördes den 15 mars 2021. Lagändringarna innebär ökade möjligheter för Försäkringskassan att skjuta upp bedömningen mot normalt förekommande arbete från och med dag 181 i rehabiliteringskedjan.<sup>16</sup> Tillfälliga lagändringar på grund av coronapandemin har också påverkat utvecklingen.

### 2.3.3 Förändringar i myndighetens rättsliga ställningstaganden

Försäkringskassans rättsliga ställningstaganden har sannolikt också påverkat tillämpningen i en mindre restriktiv riktning. I en vägledning från februari 2021 som gäller alla förmåner betonar Försäkringskassan exempelvis att utredningsskyldigheten är av central betydelse i myndighetsutövningen. Enligt vägledningen ställer utredningsskyldigheten stora krav på att myndigheten är aktiv och gör en helhetsbedömning av uppgifterna i försäkringsärendena.

Inspektionen för socialförsäkringen har visat att det finns brister i Försäkringskassans utredningsskyldighet. Det gäller bland annat i ärenden om sjukpenning och när myndigheten ska göra en bedömning från och med dag 181 i rehabiliteringskedjan. Bedömningarna kan till exempel gälla möjligheterna att göra anpassningar i arbetet eller att göra undantag från att pröva arbetsförmågan mot ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden.<sup>17</sup> Granskningen genomfördes innan lagändringarna den 15 mars 2021 och avser alltså de undantagsregler som fanns då.

I vägledningen förtydligas också att beviskravet ”sannolikt” ska gälla om det inte finns ett särskilt beviskrav angivet i förmånsbestämmelsen eller vägledande avgöranden från högre instans.<sup>18</sup> Tidigare har det inte varit tydligt vilket beviskrav som ska användas. Varför ”sannolikt” ska användas i stället för ”styrkt” utvecklas i ett rättsligt ställningstagande som gäller sjukpenning.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Prop. 2020/21:78. *Extra ändringsbudget för 2021 – Vissa ändrade regler inom sjukförsäkringen*, bet 2020/21:FiU41, rskr.2020/21:213.

<sup>17</sup> Inspektionen för socialförsäkringen. (2021:3). *Försäkringskassans utredningsskyldighet*.

<sup>18</sup> Försäkringskassan. (2021). *Förvaltningsrätt i praktiken*. Vägledning 2004:7. Version 14.

<sup>19</sup> Försäkringskassan. (2021). *Beviskrav vid bedömningen av rätten till sjukpenning*. Rättsligt ställningstagande. (Dnr FK 2021/001473).

Försäkringskassans analysavdelning har i en rapport redovisat att ställningstagandena om utredningsskyldigheten och beviskravet har fått genomslag i handläggningen. Av rapporten framgår det att medarbetarna inom sjukförsäkringen uppfattar att ställningstagandena är starten på ytterligare en pendelrörelse mot en mer generös tillämpning. Rapporten bygger på intervjuer med försäkringsutredare, specialister, beslutsfattare och enhetschefer som arbetar med förmånerna inom sjukförsäkringen.<sup>20</sup>

### 2.3.4 Sjukfrånvaron förväntas öka

Sammantaget har de förändringar som vi har beskrivit i avsnitt 2.3.2 och 2.3.3 bidragit till att sjukpenningtalet har börjat öka. Ökningen som började under andra halvåret 2021 är än så länge måttlig. Försäkringskassan bedömer i sin utgiftsprognos att sjukpenningtalet kommer att fortsätta öka från 9,2 dagar i december 2021 till 9,7 dagar i december 2022, och att sjukfrånvaron fortsätter att öka under hela prognosperioden fram till 2025. Men det finns flera osäkra faktorer i prognosen.<sup>21</sup>

### 2.3.5 Samordningsuppdraget är komplext och dess effekter oklara

Försäkringskassans samordningsuppdrag är komplext. Myndigheten har inga tvingande medel att tillgå för att se till att individer som behöver rehabilitering får rätt stöd av till exempel sin arbetsgivare eller Arbetsförmedlingen. För att kunna ge ett effektivt stöd är myndigheten beroende av att den samverkan myndigheten har med de andra aktörerna på området fungerar bra.

Effekterna av Försäkringskassans samordningsuppdrag har ifrågasatts. Det finns till och med studier som har visat att vissa insatser har negativa effekter. I en av dessa konstaterar Inspektionen för socialförsäkringen att ett tidigt agerande i sjukfallen kan ha förtjänster, men att det förutsätter att rätt stöd ges till rätt individ. Enligt rapporten blir vissa grupper av sjukskrivna med stor sannolikhet hjälpta av tidiga insatser, medan andra tvärtom riskerar att gå in i en sjukroll och drabbas av en inläsningseffekt.<sup>22</sup>

Den ökande andelen sjukfall med diagnoser inom gruppen psykiska sjukdomar är en utmaning. Psykiska sjukdomar motsvarade 49 procent av alla sjukfall för kvinnor och 38 procent av alla sjukfall för män 2020.<sup>23</sup> Det är särskilt svårt att veta vilka insatser som är verksamma för dessa individer.

---

<sup>20</sup> Försäkringskassan. (2021). *Ge oss förutsättningar*. (PMi 2021:3).

<sup>21</sup> Försäkringskassan. (2022). *Utgiftsprognos för budgetåren 2022–2025*. (Dnr FK 2022/002244).

<sup>22</sup> Inspektionen för socialförsäkringen. (2011:17). *Effekter av tidiga insatser för sjukskrivna*.

<sup>23</sup> Försäkringskassan. (2021). *Socialförsäkringen i siffror 2021*.

Försäkringskassan har också haft svårt att hitta rätt indikatorer och mått för att styra och följa upp samordningsuppdraget. Effekterna av myndighetens insatser är svåra att mäta, och kvantitativa mått på de olika delarna i processen riskerar att leda fel. Internrevisionen har till exempel pekat på att måttet ”antalet möten” riskerar att ge en missvisande bild av måluppfyllelsen.<sup>24</sup>

Ett annat känt problem är att samordningsuppdraget ibland har fått lägre prioritet. Det har hänt under perioder när myndigheten har haft fokus på att bedöma rätten till ersättning, eller när antalet sjukpenningfall har varit så högt att myndigheten har behövt prioritera om sina resurser för att hinna med att betala ut ersättningen.<sup>25</sup> Det saknas även en intern samsyn om vad Försäkringskassans samordningsuppdrag innebär. Uppdraget betyder olika saker för olika personer.<sup>26</sup>

## 2.4 Delrapportens innehåll och avgränsningar

Enligt uppdraget ska vi i delrapporten redovisa våra iakttagelser om Försäkringskassans utvecklingsarbete och de åtgärder som myndigheten har vidtagit så här långt. Det innebär att vi i analysen utgår från var myndigheten befinner sig i genomlysningen av sjukförsäkringen och vilka åtgärder ledningen har beslutat om fram till i början av februari 2022. Underlaget för vår analys består huvudsakligen av intervjuer och olika typer av dokument.

### 2.4.1 Genomlysningens innehåll och hur den är organiserad

En viktig utgångspunkt för både delrapporten och vårt fortsatta arbete är att få kunskap om vad Försäkringskassans genomlysning innehåller, vad den syftar till och hur myndigheten har organiserat arbetet. Ett av våra syften med delrapporten är därför att beskriva och analysera hur Försäkringskassan har lagt upp genomlysningen, och att så långt det är möjligt bedöma om myndigheten tar hand om de identifierade problemen genom de åtgärder som hittills är beslutade och planerade.

En utmaning i vårt fortsatta arbete är att Försäkringskassans sätt att styra och organisera förändringsarbetet har förändrats (se avsnitt 3.1.8). I december 2021 beslutade generaldirektören att Försäkringskassan ska fortsätta driva förändringsarbetet i ett förnyelseprogram. I delrapporten beskriver vi beslutet översiktligt, men vi analyserar inte programmet.

---

<sup>24</sup> Försäkringskassan. (2021). *Sjukförsäkringens styrkedja*. Internrevisionsrapport 2020:7.

<sup>25</sup> Försäkringskassan. (2020). *Samordningsuppdragets praktik*. Socialförsäkringsrapport 2020:2. Inspektionen för socialförsäkringen. (2018:16). *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan*.

<sup>26</sup> Se exempelvis Försäkringskassan. (2022). *Samordning av rehabiliteringsinsatser – Hinder, goda exempel och sätt att stärka Försäkringskassans arbete*. PM 2022:2. Försäkringskassan. (2021). *Sjukförsäkringens styrkedja*. Internrevisionsrapport 2020:7.

## 2.4.2 Fördjupad analys av de åtgärder som har beslutats hittills

I delrapporten fördjupar vi oss i de åtgärder som myndigheten hittills har beslutat om. Vi analyserar bland annat vad åtgärderna syftar till, samt hur och när myndigheten planerar att införa dem. Än så länge har genomlysningen lett till tre beslut om åtgärder. Det gäller åtgärder för att stärka den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet, bredda och fördjupa uppföljningen genom en ny tillsynsfunktion och öka kunskapen om psykisk ohälsa (se avsnitt 3.1.5). Men det kommer att dröja innan åtgärderna har införts i organisationen, och ännu längre innan det går att bedöma om de ger önskat resultat.

När det gäller samordningsuppdraget redovisar vi översiktligt vad Försäkringskassan bedriver för utvecklingsarbete och vilken koppling det har till problemen inom sjukförsäkringen.

## 2.4.3 Vi har studerat olika typer av dokument

Vi har studerat dokument av olika slag. Det är bland annat Försäkringskassans beslut och interna promemorior som rör genomlysningen och förändringsarbetet. Det är också verksamhetsplaner, protokoll från styrelsemöten, årsredovisningar, budgetunderlag, vissa interna styrdokument och dokumentation från myndighetens rundabordsamtal med aktörer i rehabiliteringsprocessen. Vi har även studerat regeringens styrdokument, rapporter från bland andra internrevisionen och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) som rör sjukförsäkringen. Därutöver har vi analyserat viss statistik om sjukförsäkringen översiktligt.

## 2.4.4 Vi har intervjuat personer i och utanför Försäkringskassan

Vi har intervjuat personer med olika funktioner inom Försäkringskassan. Vid intervjuerna har vi ställt frågor om det pågående eller planerade utvecklingsarbetet inom sjukförsäkringen, men också om samordningsuppdraget när det har varit relevant. Vi har även intervjuat ett urval av företrädare för organisationer som Försäkringskassan samverkar med inom ramen för sitt samordningsuppdrag.

Intervjuerna har haft lite olika fokus:

### **Myndighetsledning och personer som centralt arbetar med genomlysningen**

Vi har intervjuat ordföranden, vice ordföranden och ytterligare en ledamot i Försäkringskassans styrelse, generaldirektören, överdirektören och personer i beredningsgruppens sekretariat. Syftet har varit att få information om motiven för genomlysningen, vilka resultat som de förväntar sig av åtgärderna och vilka eventuella risker de ser i arbetet.

### **Ansvariga för handläggningen av sjukförsäkringen**

Vi har intervjuat cheferna för de två avdelningar som ansvarar för sjukpenning respektive sjuk- och aktivitetsersättning. Syftet har varit att få veta vad de förväntar sig av åtgärderna, hur de kommer att påverka handläggningen och om åtgärderna passar in i avdelningarnas egen planering. När det gäller samordningsuppdraget har

vi intervjuat den som är nationellt samverkansansvarig och ett par personer som arbetar med myndighetens samverkan med hälso- och sjukvården på central nivå.

#### **Ansvariga för de utvecklingsområden som myndigheten har identifierat**

Vi har i ett par omgångar intervjuat chefer som ansvarar för de åtgärder eller förbättringsområden som myndigheten hittills har identifierat och börjat arbeta med. Det gäller rättslig styrning, rättsligt stöd, tillsynsfunktion och psykisk ohälsa. Syftet har varit att få veta mer om bakgrunden till åtgärderna samt upplägg och tidplan för det fortsatta arbetet.

#### **Personer som arbetar med konkreta frågor inom ramen för genomlysningen**

Vi har intervjuat chefer och andra inom de områden som arbetar med konkreta frågor inom ramen för genomlysningen. Det gäller framför allt de som bygger upp tillsynsfunktionen, leder projekt om det rättsliga arbetet och samordnar införandet av rättsligt stöd. Syftet har varit att undersöka hur långt arbetet har kommit och vilka utmaningar som kan finnas vid genomförandet.

#### **Representanter för arbetstagarorganisationer och andra funktioner**

Vi har intervjuat representanter för arbetstagarorganisationerna Saco och ST för att höra deras syn på genomlysningen och de beslutade åtgärderna.

Vi har även intervjuat chefen för internrevisionen och ett par chefer inom analysavdelningen för att få information om myndighetens uppföljning, analyser och granskningar som rör sjukförsäkringen.

#### **Försäkringskassans samverkansparter i samordningsuppdraget**

Vi har intervjuat representanter för Arbetsförmedlingen och Sveriges kommuner och regioner om Försäkringskassans samordning.

### **2.4.5 Vårt fortsatta arbete inför slutrapporten**

I slutrapporten ska vi ge svar på samtliga frågor i uppdraget. Vi ska fortsätta att följa och analysera Försäkringskassans arbete med att genomföra de åtgärder som myndigheten har beslutat om inom ramen för genomlysningen. Vi kommer också att analysera nya åtgärder som myndigheten beslutar om inom förnyelseprogrammet, men behöver sannolikt göra avgränsningar. En del i vår fortsatta analys blir också att närmare undersöka hur myndigheten styr och följer upp förändringsarbetet.

Vi ska i slutrapporten fördjupa oss både i samordningsuppdraget och stödet till handläggarna. Därför behöver vi också nå de som utför den operativa verksamheten. Bland annat kommer vi att undersöka om myndighetens åtgärder ger handläggarna reella förutsättningar att handlägga alla delar av sjukförsäkringen med hög kvalitet. Det omfattar även förutsättningarna att ge de försäkrade ett bra stöd.

I slutrapporten kommer vi att analysera om Försäkringskassans indikatorer och mått är ändamålsenliga för att följa upp och bedöma om de försäkrade får sin rätt till ersättning utredd, och om de får de insatser och det stöd de har rätt till. Vi behöver även få chefernas och handläggarnas syn på hur indikatorerna och måtten påverkar handläggningen.

#### 2.4.6 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Delrapporten har genomförts av utredarna Jan Boström (projektledare), Jana Fromm, Annika Gustafsson, Magnus Medelberg och Emeli Mårtensson. Praktikanten Josefine Algotsson deltog i arbetet under höstterminen 2021.

Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner. En intern referensgrupp och en extern referensperson har varit knutna till projektet. Försäkringskassan har faktagranskat ett utkast av rapporten.

#### 2.4.7 Delrapportens disposition

I kapitel 1 sammanfattar vi Försäkringskassans genomlysning av sjukförsäkringen och redovisar vår samlade analys och våra bedömningar om förändringsarbetet så här långt.

I kapitel 2 redogör vi för vårt uppdrag och hur vi har tolkat det. Vi beskriver också vilka problem som finns i förvaltningen av sjukförsäkringen.

I kapitel 3 beskriver vi vad genomlysningen av sjukförsäkringen innehåller. Vi analyserar hur myndigheten styr och organiserar förändringsarbetet samt hur det förhåller sig till myndighetens övergripande styrning.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi beslutet om att stärka det rättsliga arbetet och vad organisationsförändringarna innebär för försäkringsavdelningarna och för rättsavdelningen. Vi beskriver också hur långt myndigheten har kommit i genomförandet av organisationsförändringen och utmaningarna framöver.

I kapitel 5 beskriver och analyserar vi beslutet om den nya tillsynsfunktionen, tillsynens syfte och hur det är tänkt att tillsynsfunktionen ska arbeta. Vi beskriver också hur långt myndigheten har kommit i uppbyggnaden av funktionen.

I kapitel 6 behandlar vi Försäkringskassans samordningsuppdrag. Vi beskriver åtgärden inom genomlysningen som ska stärka den organisatoriska kunskapen om psykisk ohälsa och annat utvecklingsarbete som pågår.

I bilaga 1 finns regeringsuppdraget i sin helhet.



### 3 Styrning och organisering av genomlysningen

I det här kapitlet analyserar vi hur Försäkringskassan styr och organiserar sin egeninitierade genomlysning av hur myndigheten förvaltar sjukförsäkringen. Vi analyserar översiktligt hur förändringsarbetet förhåller sig till myndighetens övergripande styrning och beskriver även hur Försäkringskassan avser att styra och organisera förändringsarbetet framöver.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Försäkringskassans huvudsakliga syfte med genomlysningen är att få en långsiktigt stabil förvaltning av sjukförsäkringen. Genomlysningen skulle därför omfatta all verksamhet som berör sjukförsäkringen. Men i praktiken blev genomlysningen kortvarig och analysen inte så djup och heltäckande som det var tänkt.
- Försäkringskassans ambition att snabbt komma igång med angelägna åtgärder har medfört att myndigheten har beslutat om åtgärder utan att ha analyserat deras nytta, konsekvenser och risker djupare. De beslutade åtgärderna har heller inte utgått från en samlad och dokumenterad analys av problemen och nuläget.
- Två av de tre åtgärder som myndigheten hittills har beslutat om omfattar fler verksamheter än sjukförsäkringen. Besluten om att utveckla och förstärka det rättsliga arbetet och att införa en tillsynsfunktion omfattar hela verksamheten.
- Styrelsen har löpande följt Försäkringskassans genomlysning av sjukförsäkringen, och har efter hand blivit mer involverade i arbetet. Styrelsen har nyligen inrättat ett revisionsutskott för att bland annat kunna gå djupare i frågor som är viktiga för verksamheten.
- De som arbetar med sjukförsäkringen kommer sammantaget att bli berörda av många förändringar framöver. De två berörda avdelningarna aviserar flera åtgärder i sina verksamhetsplaner som inte har ingått i genomlysningen. Men vi ser inga motstridiga signaler mellan dessa åtgärder och de som är beslutade i genomlysningen.

### 3.1 Förvaltningen av sjukförsäkringen ska utvecklas

Försäkringskassan inledde i början av 2021 ett arbete med att genomlysa all verksamhet som berör förvaltningen av sjukförsäkringen. Generaldirektören pekade ut tre förbättringsområden eller åtgärder: rättslig styrning och stöd, tillsynsfunktion och psykisk ohälsa. Genomlysningen var till stora delar färdig hösten 2021. Förändringsarbetet samordnas sedan december 2021 i ett förnyelseprogram.

Figur 3. Tidslinje över Försäkringskassans beslut och åtgärder 2021–2022.



#### 3.1.1 Myndigheten såg behov av en bred genomlysning av sjukförsäkringen

Försäkringskassan vill utveckla och förbättra sin förvaltning av sjukförsäkrings-systemet. Generaldirektören beslutade i februari 2021 om en genomlysning av sjukförsäkringen. Av inledningen till uppdraget framgår att myndigheten tidigare har gjort vissa insatser för att förbättra administrationen, men ingen samlad genomlysning av all verksamhet som anknyter till sjukförsäkringen och dess förvaltning. Myndigheten bedömde därför att de inte hade en uppdaterad och heltäckande bild av aktuella problem, vilka åtgärder som de har vidtagit för att åtgärda dem, vilken effekt de har haft, vilka insatser som återstår och hur identifierade problem och åtgärder förhåller sig till varandra. Det fanns därför skäl att genomföra en bred och förutsättningslös genomlysning.

### 3.1.2 En stabilare förvaltning över tid eftersträvas

Försäkringskassan ska enligt beslutet om genomlysningen analysera sin förmåga att ha en stabil styrning, uppföljning och kontroll av sjukförsäkringen. Tillämpningen och förvaltningen av sjukförsäkringen ska vara förankrad i gällande rätt. Ett viktigt skäl till detta är att tillämpningen har varierat över tid på ett sätt som inte kan förklaras av regeländringar eller förändringar i omvärlden.<sup>27</sup> (Se även avsnitt 2.3.1.) Enligt våra intervjuer syftar därför myndighetens förändringsarbete huvudsakligen till att få en långsiktigt stabil förvaltning av sjukförsäkringen. Flera framhåller att myndigheten behöver skapa ett ”trögare” sätt att ta hand om styr signaler från regeringen för att åstadkomma detta.

### 3.1.3 Genomlysningen skulle vara bred och inledas med en nulägesanalys

Enligt beslutet skulle all verksamhet som berör förvaltningen av sjukförsäkringen genomlysas. Genomlysningen skulle omfatta

- ledning och styrning på samtliga nivåer (verksamhetsstyrning i ett bredare perspektiv, men även finansiell och rättslig styrning)
- organisering inklusive lokaliseringsfrågor
- verksamhetsutveckling inom it, arbetsätt och regler
- stöd för handläggarna i tillämpningen av försäkringen
- kompetensförsörjning och kompetensutveckling
- uppföljning, kontroll, utvärdering och analys.

Inom ramen för genomlysningen skulle även lagstiftarens intentioner, Försäkringskassans roll och uppgift i sjukförsäkringssystemet, regeringens styrning av myndigheten över tid och omvärldsfaktorer som påverkar sjukfrånvaron beskrivas och analyseras.

Genomlysningen skulle inledas med en övergripande nulägesanalys för att ge en samlad bild av förvaltningen av sjukförsäkringen. Den första fasen med nulägesanalys och problembeskrivning skulle pågå under första tertialet 2021 (figur 3). Av beslutet framgår också att alla förslag som lämnas ska ha en tydlig och dokumenterad problembeskrivning.

Genomlysningen har i flera delar inte genomförts på det sätt som myndigheten angav i beslutet och uppdragsbeskrivningen. Vi återkommer till det i avsnitt 3.1.6–3.1.8.

---

<sup>27</sup> Försäkringskassan. *Beslutsprotokoll*. (Dnr FK 2021/000634).

### 3.1.4 Överdirektören har ansvarat för genomlysningen

Överdirektören ansvarade för att genomföra genomlysningen och att leda en beredningsgrupp. Utöver överdirektören bestod gruppen av cheferna för rättsavdelningen, analysavdelningen, it-avdelningen, avdelningen för sjukförsäkring, avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga samt avdelningen för nationell tandvård, internationell vård och arbetsmarknadsstöd. Ett sekretariat bistod beredningsgruppen med att ta fram uppdragsbeskrivningar och att kvalitetssäkra rapporter.

Generaldirektören uppger i intervjun med oss att ett centralt motiv med genomlysningen var att få igång ett samtal om sjukförsäkringen mellan de närmast berörda avdelningarna.

### 3.1.5 Beslut om åtgärder inom tre områden

Generaldirektören fattade i juni 2021 beslut om åtgärder inom tre områden:

#### 1. Utveckla och förstärka det rättsliga arbetet

Rättsavdelningen ska renodla sitt rättsliga arbete till rättslig styrning och utveckling. Avdelningen ska inte längre ge rättsligt stöd. I stället ska rättsfunktioner införas på alla försäkringsavdelningar som ska ge stöd till handläggarna.<sup>28</sup> Syftet är att skilja styrning och stöd åt inom det rättsliga arbetet. På så sätt ska myndigheten stärka sin förmåga att både styra och ge verksamheten adekvat stöd.<sup>29</sup>

#### 2. Inrätta en intern tillsynsfunktion

All kärnverksamhet i myndigheten ska framöver bli föremål för intern tillsyn.<sup>30</sup>

#### 3. Stärka den organisatoriska kompetensen kring psykisk ohälsa

Analysavdelningen ska ta fram ett förslag på hur myndigheten kan stärka sin verksamhet inom forskning och utveckling (FoU). Psykisk ohälsa ska vara ett första område.<sup>31</sup>

När de tre åtgärderna beslutades pågick det fortfarande analyser inom ramen för genomlysningen. Analysavdelningen redovisade i juli 2021 resultaten från intervjuer med medarbetare och chefer som handlägger sjukförsäkringen.<sup>32</sup> Men

---

<sup>28</sup> Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr FK 2021/010946).

<sup>29</sup> Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan - ett vägval*. Underlagsrapport inför GD-beslutet. 2021-03-26.

<sup>30</sup> Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021-008852).

<sup>31</sup> Försäkringskassan. (2021). *Stärka myndighetens FoU-verksamhet inom olika kunskapsområden – med fokus på kunskap om psykisk ohälsa som första kunskapsområde*. Uppdragsbeskrivning. (Dnr FK 2021/010071).

<sup>32</sup> Försäkringskassan. (2021). *Ge oss förutsättningar*, s. 8. (PMi 2021:3).

det återstod att redovisa en rapport som ska ge en mer heltäckande bild av handläggningens förutsättningar. Denna rapport ska även innehålla en analys av omvärldsfaktorer och andra aktörers roll i sjuk- och rehabiliteringsprocessen. Rapporten var planerad till hösten 2021, men var ännu inte beslutad i februari 2022.

Flera av problemen inom sjukförsäkringen är väl utredda sedan tidigare genom både interna och externa analyser. Vi kan däremot inte se att Försäkringskassan har gjort en samlad analys av problemen inom sjukförsäkringen och vad tidigare åtgärder har lett till. Försäkringskassan har heller inte gjort en systematisk och samlad bedömning av vilka nya åtgärder som behövs och vilka som bör prioriteras. I kapitel 4–6 analyserar vi de tre beslutade åtgärderna närmare och redovisar bland annat Försäkringskassans underlag inför respektive beslut.

### 3.1.6 Genomlysningen var i stora delar klar hösten 2021 men arbetet ska fortsätta i annan form

Det finns inget formellt slutdatum angivet för genomlysningen och det har heller inte varit tydligt för de som vi har intervjuat när den förväntades vara klar. Men under hösten 2021 var genomlysningen i stora delar klar. Enligt Försäkringskassan kvarstår att besluta om den rapport som ska ge en heltäckande bild av handläggningens förutsättningar innan genomlysningen kan betraktas som formellt avslutad.

Vi tolkar att den lägesrapport som överdirektören och sekretariatet redovisade i slutet av september 2021 har varit ett sätt att summera genomlysningen. I lägesrapporten konstaterar de att det finns ytterligare problem som myndigheten behöver analysera. De ser behov av ett grundligt arbete framöver om hur förvaltningen av sjukförsäkringen ska se ut. Myndighetens ledning beslutade ett par månader senare hur detta arbete ska genomföras (avsnitt 3.1.8).

### 3.1.7 Myndigheten ville snabbt komma igång med angelägna åtgärder

Försäkringskassans verksamhetsutveckling ska bygga på agila principer och metoder.<sup>33</sup> Överdirektören och sekretariatet skriver i lägesrapporten från september 2021 att de valde ett agilt arbetssätt för genomlysningen. Det handlade om att hitta ett sätt för myndigheten att ”vända på alla stenar” samtidigt som de snabbt ville komma igång med angelägna åtgärder. De framhåller att de tidigt behövde ta fram underlag som kan fördjupas vid senare tillfälle, i stället för att koncentrera sig på att utreda och identifiera grundorsaker.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Försäkringskassan. (2018). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 061648-2016).

<sup>34</sup> Försäkringskassan. (2021). *Genomlysningen av sjukförsäkringen*, s. 3. Lägesrapport. (Dnr FK 2021/000634).

Arbetsättet har gjort att myndigheten har behövt kommunicera förändringsarbetet löpande. Våra intervjuer visar att den interna kommunikationen har varit en utmaning. Det är inte så tydligt för alla var myndigheten befinner sig i förändringsarbetet. Företrädare för de fackliga organisationerna ST och Saco framför i våra intervjuer att de har varit delaktiga under hela processen. De har löpande fått veta hur myndighetsledningen resonerar och har kunnat lämna synpunkter kontinuerligt, och innan ledningen har fattat beslut.

### 3.1.8 Förändringsarbetet ska framöver samordnas i ett flerårigt förnyelseprogram

Generaldirektören beslutade i december 2021 att Försäkringskassans fortsatta förändringsarbete som gäller förvaltningen av sjukförsäkringen ska ledas, samordnas och drivas genom ett förnyelseprogram. Syftet är att långsiktigt säkerställa att myndigheten har förutsättningar att omhänderta alla uppgifter.<sup>35</sup>

Förnyelseprogrammet är flerårigt, men någon sluttidpunkt är inte bestämd. Programmet är placerat på avdelningen för ledningsstöd och en programansvarig ska rapportera direkt till generaldirektören. Myndigheten ska även bilda en arbetsgrupp som är fristående från försäkringsavdelningarna.

Vi tolkar att förnyelseprogrammet i vissa delar är en fortsättning på genomlysningen. Precis som genomlysningen syftar programmet till att ta ett brett grepp om förvaltningen av sjukförsäkringen. Men det finns också skillnader. Beslutet om genomlysningen var främst inriktat på aktuella problem medan beslutet om förnyelseprogrammet i högre grad tar sikte på myndighetens framtida utmaningar. Ett exempel på det är utmaningarna med digitaliseringen. Programmet ska inledningsvis ta fram en långsiktig målbild och en ny verksamhetsidé för myndighetens förvaltning av sjukförsäkringen.

### 3.1.9 Krav på konsekvensanalyser för framtida förslag

En annan skillnad i förhållande till genomlysningen är att det i förnyelseprogrammet finns ett tydligt krav på att arbetsgruppen ska redovisa konsekvensanalyser för varje förslag de presenterar. Enligt beslutet ska konsekvensanalyserna inkludera ekonomiska effekter och risker i relation till nytta. I konsekvensanalyserna ska de även beskriva förväntade effekter, både på förvaltningen av sjukförsäkringen och på Försäkringskassans verksamhet i övrigt. Försäkringskassan har inte ställt sådana krav på de åtgärder som redan har beslutats.

## 3.2 Förhållandet till myndighetens övergripande styrning

Försäkringskassans styrelse har löpande fått information om genomlysningen och har blivit mer involverade i arbetet efter hand. Styrelsen har nyligen inrättat ett

---

<sup>35</sup> Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/019264).

revisionsutskott som framöver kan stärka deras arbete. Vi ser inga motstridiga styr signaler mellan arbetet inom genomlysningen och myndighetens övergripande verksamhetsstyrning. Men det kan bli svårt att hinna med att genomföra alla planerade åtgärder inom sjukförsäkringsområdet.

### 3.2.1 Styrelsen har löpande följt genomlysningen

Försäkringskassan är en styrelsemyndighet sedan 2016. Styrelsen är myndighetens högsta ledning och har det fulla ansvaret för verksamheten. Styrelsen ska bland annat avgöra frågor som är principiellt viktiga eller av större betydelse för myndigheten.<sup>36</sup> Merparten av ledamöterna är nya sedan 2021. Det gäller både ordföranden och vice ordföranden. De ledamöter vi har intervjuat uppger att styrelsen inledningsvis fick lägga en hel del tid på att hitta lämpliga arbetsformer och rutiner.

Arbetet med genomlysningen var igång när de nya ledamöterna tillträdde. Styrelsen har löpande fått information om arbetet.<sup>37</sup> Företrädare för styrelsen uppger att informationen från myndigheten har varit bra och transparent. Styrelsen har också haft följdfrågor och begärt förtydliganden vid behov.

### 3.2.2 Styrelsen har blivit mer involverad i genomlysningen efter hand

Statsrådet och statssekreteraren besökte styrelsen under våren 2021. Statsrådet framhöll att styrelsen ska besluta i frågor som får stora konsekvenser och som är av principiell betydelse för myndigheten. Det gäller bland annat frågor om utredningsmetodik, utredningsansvar och tonvikten i rättstillämpningen. Statssekreteraren hänvisade vid sitt besök till en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen som visar att Försäkringskassan inte har uppfyllt sin utredningsskyldighet i ärenden som rör sjukpenning och aktivitetsersättning.<sup>38</sup>

Försäkringskassan uppger för oss att uppdragsgivarens synpunkter vid styrelsemötena låg i linje med myndighetens egen analys och redan var omhändertagna i genomlysningen. Enligt Försäkringskassan påskyndade uppdragsgivarens synpunkter till viss del arbetet med genomlysningen, men de påverkade inte innehållet i besluten.

Ordföranden, vice ordföranden och generaldirektören tog ansvar för att säkra finansieringen av nödvändiga förbättringar.<sup>39</sup> Det ledde till att Försäkringskassan i april 2021 lämnade ett kompletterande budgetunderlag till regeringen. Där redovisar myndigheten att genomlysningen kan komma att leda till förslag som

---

<sup>36</sup> 4 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>37</sup> Protokoll från styrelsens sammanträden under 2021.

<sup>38</sup> Protokoll från styrelsens sammanträde 3–4/2021.

<sup>39</sup> Protokoll från styrelsens sammanträde 5/2021.

innebär ett behov av mer medel för 2022 på 100 miljoner kronor.<sup>40</sup> Försäkringskassan har inte fått en anslagshöjning för 2022 som motsvarar önskemålet.<sup>41</sup>

Även för kommande år räknar Försäkringskassan med att myndigheten behöver ytterligare medel för att finansiera förstärkningen på det rättsliga området. I budgetunderlaget för 2023–2025 uppskattar myndigheten att förstärkningen kommer att kosta drygt 170 miljoner kronor under 2023 och drygt 190 miljoner kronor för 2024 respektive 2025.<sup>42</sup>

### 3.2.3 Verksamheten ska följas upp bättre med ett revisionsutskott

Internrevisionen är det mest kraftfulla verktyg som en myndighetsstyrelse har för att få information om myndighetens verksamhet. Den arbetar på uppdrag av styrelsen och är styrelsens förlängda arm in i organisationen.<sup>43</sup>

Styrelsen inrättade den 1 januari 2022 ett revisionsutskott. Utskottet ska ha löpande kontakt med internrevisionen och förbereda ärenden inför styrelsens beslut. Enligt våra intervjuer är syftet bland annat att ledamöterna i utskottet ska kunna gå på djupet i vissa frågor och att viktiga frågor som rör verksamheten ska kunna lyftas till styrelsen tidigare. Generaldirektören är en av de ledamöter som ingår i utskottet.

Statskontoret har i en tidigare rapport sett flera fördelar med att styrelser har revisionsutskott. En specialisering av detta slag kan ge styrelsen bättre möjligheter att ta fullt ansvar för verksamheten, eftersom det ger ledamöterna förutsättningar att fördjupa sig i frågorna. Även internrevisionens dialog med styrelsen kan underlättas om ledamöterna förstår internrevisionens roll. Samtidigt behöver styrelsen vara uppmärksam så att övriga ledamöter inte helt förlitar sig på revisionsutskottets bedömningar. Det skulle i förlängningen kunna urholka styrelsens kollektiva ansvar.<sup>44</sup>

### 3.2.4 Inga motstridiga styrsignaler men många samtidiga förändringar

Arbetet med genomlysningen behöver samspela med myndighetens övergripande styrning. Det är viktigt att styrningen av de beslutade åtgärderna inom ramen för genomlysningen och den övergripande styrningen hakar i varandra. Vi ser inga motstridiga styrsignaler i vår översiktliga genomgång av myndighetens

---

<sup>40</sup> Försäkringskassan. (2021). *Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2022–2024*. (Dnr FK 2020/006213).

<sup>41</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försäkringskassan.

<sup>42</sup> Försäkringskassan (2022). *Försäkringskassans budgetunderlag 2023–2025*. (Dnr FK 2021/017845).

<sup>43</sup> Statskontoret. (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken* s. 42.

<sup>44</sup> Statskontoret. (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken* s. 44.



verksamhetsplaner.<sup>45</sup> Våra intervjuer inom Försäkringskassan har heller inte visat att det finns några sådana tecken. Utvecklingen av det rättsliga arbetet och satsningen på psykisk ohälsa är åtgärder som de berörda avdelningarna har diskuterat redan innan myndighetsledningen initierade genomlysningen (se kapitel 4 och 6).

De två avdelningarna som hanterar förmåner inom sjukförsäkringen planerar för flera aktiviteter under de närmaste åren som anknyter till problemen. Avdelningarna ska bland annat förbättra sina utredningar, differentiera sin handläggning för att säkra rätt kompetens till ärendena och utveckla sin samverkan med andra aktörer. Samtidigt ska avdelningarna genomföra de åtgärder som ledningen har beslutat om inom genomlysningen. Sammantaget innebär det att de som arbetar inom sjukförsäkringen kommer att bli berörda av många förändringar framöver.

---

<sup>45</sup> Verksamhetsplaner för 2021–2023 för hela myndigheten, för avdelningen för sjukförsäkring och för avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga.

## 4 Utveckling och förstärkning av det rättsliga arbetet

Försäkringskassans beslut om att utveckla och förstärka det rättsliga arbetet på myndigheten innebär tre organisatoriska förändringar.<sup>46</sup> I detta kapitel beskriver och analyserar vi bakgrunden till beslutet om att stärka det rättsliga arbetet och vad organisationsförändringarna innebär för försäkringsavdelningarna och för rättsavdelningen. Vi beskriver också hur långt Försäkringskassan har kommit i genomförandet av organisationsförändringen och analyserar vad som blir viktigt för myndigheten i det fortsatta arbetet.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Förstärkningen av den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet är enligt Försäkringskassan en viktig åtgärd för att komma till rätta med problemen i myndigheten. Förstärkningen omfattar alla försäkringsavdelningar och inte enbart de avdelningar som hanterar sjukförsäkringen.
- Många av de som vi har intervjuat är positiva till att myndigheten ska fokusera mer på att ha en korrekt rättstillämpning och att ge handläggarna ett bättre rättsligt stöd. Men det finns också de som är mer tveksamma till att en förstärkning på det rättsliga området kommer att lösa myndighetens problem i förvaltningen av sjukförsäkringen.
- En viktig del i förändringen handlar om att organisatorisk skilja rättslig styrning och rättsligt stöd åt. Den rättsliga styrningen utgår från rättsavdelningen och innebär att avdelningen ska besluta om hur myndigheten ska tillämpa gällande rätt. Det rättsliga stödet, så kallade rättsfunktioner, ska finnas på varje försäkringsavdelning och bestå av jurister som ska ge rättsligt stöd i handläggningen. Totalt planerar myndigheten att rekrytera cirka 110 jurister till försäkringsavdelningarna.
- Försäkringskassan genomför under vintern 2022 en första rekryteringsomgång av jurister som ska arbeta med rättsligt stöd och planerar att rekrytera omkring 40 jurister. Myndigheten räknar med att verksamheten kommer att vara fullt utbyggd under 2023.
- Myndigheten har identifierat flera utmaningar som rättsavdelningen och försäkringsavdelningarna behöver hantera när den nya organisationen är på plats. Det handlar bland annat om att hitta tydliga gränser mellan rättslig

---

<sup>46</sup> Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr. FK 2021/010946).

styrning och rättsligt stöd samt att skapa ett fungerande samarbete mellan rättsavdelningen och försäkringsavdelningarna.

- Myndigheten kommer under året att utveckla former och en struktur för hur avdelningarna ska samarbeta, ha dialog och utbyta kunskap. Hur samarbetet kommer att se ut i praktiken är ännu inte klart.

## 4.1 Ett större fokus på rättsliga frågor

Förstärkningen av det rättsliga arbetet är en av de åtgärder inom genomlysningen som Försäkringskassans generaldirektör fattade beslut om i juni 2021. Enligt beslutet behöver Försäkringskassan förbättra hur myndigheten styr på det rättsliga området, men också förbättra stödet till handläggarna i rättsliga frågor. Genom att tydliggöra vem som har ansvar för styrningen av rättsliga frågor och förstärka de juridiska resurserna på alla försäkringsavdelningar ser myndigheten framför sig att rättstillämpningen långsiktigt kan bli mer stabil.

### 4.1.1 Myndigheten har identifierat brister i rättstillämpningen

Försäkringskassan anser att de rättsliga frågorna behöver få större utrymme i tillämpningen av socialförsäkringsärenden. Brister i rättstillämpningen kan enligt myndigheten medföra stora risker, både för enskilda och för socialförsäkrings-systemet i stort.<sup>47</sup> Bland annat har Inspektionen för socialförsäkringen riktat kritik mot Försäkringskassan för att deras tillämpning av regelverken har varierat alltför mycket över tid.<sup>48</sup>

Försäkringskassans rättsavdelning har också identifierat flera problem med hur det rättsliga arbetet har fungerat. Framför allt anser avdelningen att deras styrande funktion har fått stå tillbaka för att kunna möta försäkringsavdelningarnas behov av stöd. Det har gjort att rättsavdelningen har haft svårt att få tillräcklig överblick över stödet den ger. Enligt Försäkringskassan har det fått till följd att rättsavdelningen inte har kunnat utveckla den rättsliga styrningen för de olika försäkringsförmånerna eller för rättsliga frågor som är mer generella, till exempel frågor om beviskrav och utredningsskyldighet.<sup>49</sup>

Ett annat problem som rättsavdelningen lyfter fram är att avdelningen inte har haft tillräckliga resurser för att ge det stöd som försäkringsavdelningarna behöver. Försäkringsavdelningarna har heller inte i tillräcklig grad byggt upp egen rättslig

---

<sup>47</sup> Försäkringskassan (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan behöver utvecklas och förstärkas*. (2021-04-15).

<sup>48</sup> Se till exempel Inspektionen för socialförsäkringen. (2021:3). *Försäkringskassans utredningsskyldighet*. Inspektionen för socialförsäkringen. (2020:9). *Variationen inom aktivitetsersättningen*.

<sup>49</sup> Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan behöver utvecklas och förstärkas*. Promemoria. 2021-04-15.

kunskap och kompetens.<sup>50</sup> En konsekvens av ett otillräckligt stöd har enligt personer som vi har intervjuat blivit att ärenden har fått vänta eller att myndigheten har fattat beslut trots att det inte har varit tydligt hur reglerna ska tillämpas.

#### 4.1.2 Förstärkningen innebär tre större förändringar

Syftet med åtgärden är att förstärka och utveckla det rättsliga stödet och den rättsliga styrningen så att myndigheten både ökar förmågan att ge tydlig rättslig styrning och ger handläggarna ett mer verksamhetsnära stöd. För att uppnå det bedömer Försäkringskassan att myndigheten organisatoriskt behöver skilja på rättslig styrning och rättsligt stöd. Det anses viktigt för att rättsavdelningen ska kunna ta sitt ansvar att bestämma vad som ska vara gällande rätt och för att försäkringsavdelningarna ska kunna ta sitt ansvar att handlägga ärenden på ett korrekt sätt.<sup>51</sup>

Utifrån dessa målsättningar har generaldirektören beslutat om följande förändringar:

- Rättsavdelningen får ett renodlat ansvar för den rättsliga styrningen samt ansvar för bland annat regelutveckling och processföring i prejudikatfrågor.
- Försäkringsavdelningarna ska inrätta rättsfunktioner som ska ge rättsligt stöd till handläggarna.
- Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor får ett samlat ansvar för omprövning, processföring i andra mål än prejudikatsmål och mål i högsta instans samt ansvar för skadeståndshantering.<sup>52</sup>

Av beslutet framgår att inrättandet av rättsfunktioner och förändringen på rättsavdelningen ska börja gälla den 1 januari 2022. Förflyttningen av processföringen till avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor genomfördes redan den 1 oktober 2021.

#### 4.1.3 Satsningen ska omfatta hela Försäkringskassan

De nya rättsfunktionerna kommer att inrättas på alla försäkringsavdelningar. Behovet av ett mer verksamhetsnära rättsligt stöd är enligt myndigheten inte begränsat till de avdelningar som handlägger ärenden inom sjukförsäkringen. Det framgår av våra intervjuer att regelverket för flera andra förmåner kan vara lika komplext som det för sjukförsäkringen och att den rättsliga medvetenheten hos handläggarna behöver öka generellt.

---

<sup>50</sup> Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan behöver utvecklas och förstärkas*. Promemoria. 2021-04-15.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr. 2021/010946)

Flera av de som vi har intervjuat är positiva till förstärkningen på det rättsliga området. Intervjupersonerna anser att myndigheten behöver höja kompetensen i rättsliga frågor och ge handläggarna bättre stöd för att kunna fatta korrekta och rättssäkra beslut. Styrelsen är också positiv till förstärkningen.<sup>53</sup> I arbetet med delrapporten har vi inte intervjuat de medarbetare, till exempel handläggare, som kommer att använda det rättsliga stödet. Vi vet därför inte hur medarbetarna uppfattar förstärkningen.

Vår analys ger också en annan bild av förstärkningen. Det finns de som frågar sig om en förstärkning av den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet är den åtgärd som bäst svarar mot de problem som myndigheten har i förvaltningen av sjukförsäkringen. Internrevisionen har i en rapport som gäller sjukförsäkringen till exempel pekat på att myndigheten under de senaste åren alltför ensidigt har prioriterat kompetensutveckling som har varit inriktad på rättstillämpning. Även när det gäller rekrytering av nya medarbetare menar internrevisionen att myndigheten har fokuserat på rättslig kompetens. Det har enligt internrevisionen lett till att insatser för att höja medarbetarnas kompetens för samordningsuppdraget har fått stå tillbaka.<sup>54</sup> Internrevisionen ser en risk med att medarbetarna inom sjukförsäkringen därmed inte har den kompetens som krävs för att kunna fullgöra det samlade uppdraget.

#### 4.1.4 Myndigheten har utrett och analyserat hur förstärkningen ska organiseras

Beslutet om att förstärka det rättsliga området fattades relativt kort tid efter att genomlysningen inleddes. Men det har funnits tankar om att stärka det rättsliga arbetet sedan några år tillbaka. Redan 2018 påbörjade rättsavdelningen ett arbete med syftet att förändra avdelningens uppdrag och verksamhet. Tanken med arbetet var att stärka den rättsliga styrningen och i högre grad prioritera ett mer kvalificerat rättsligt stöd.<sup>55</sup> Men utvecklingsarbetet har gått långsamt. Först i och med genomlysningen och rapporten från Inspektionen för socialförsäkringen<sup>56</sup> som pekade på brister i det rättsliga arbetet kom förändringsarbetet i gång ordentligt.

I april 2021 fick rättschefen i uppdrag att föreslå hur förstärkningen ska genomföras. Uppdraget utgick från en principinriktning som den grupp som har arbetat med genomlysningen hade tagit fram.<sup>57</sup> Rättschefens uppdrag resulterade i en

---

<sup>53</sup> Protokoll från styrelsens sammanträde 6/2021.

<sup>54</sup> Försäkringskassan. (2021). *Sjukförsäkringens styrkedja*. Internrevisionsrapport 2020:7. (Dnr FK 2020/000830).

<sup>55</sup> Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan behöver utvecklas och förstärkas*. Promemoria. 2021-04-15.

<sup>56</sup> Inspektionen för socialförsäkringen. (2021:3). *Försäkringskassans utredningsskyldighet*.

<sup>57</sup> Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan behöver utvecklas och förstärkas*. Promemoria. 2021-04-15.

promemoria som tillsammans med principriktningen låg till grund för generaldirektörens beslut att genomföra förslaget.<sup>58</sup>

Under hösten 2021 har myndigheten förberett förändringarna. Försäkringsavdelningarna och rättsavdelningen har drivit projekt som har ansvarat för att genomföra förändringen på den egna avdelningen. Representanter från flera avdelningar har stöttat och koordinerat projekten.

## 4.2 Rättsavdelningen ska ansvara för rättslig styrning och utveckling

Den ena delen av åtgärden handlar om att tydliggöra och renodla rättsavdelningens samlade ansvar för myndighetens rättsliga styrning. Även om rättsavdelningen redan tidigare har ansvarat för detta anser myndigheten att avdelningens styrande och normerande funktion behöver bli tydligare.<sup>59</sup>

Rättsavdelningen skriver i sitt underlag om förstärkningen att de tidigare bristerna i rättstillämpningen bland annat har berott på att avdelningen främst har setts som en stödfunktion gentemot försäkringsavdelningarna. Avdelningen har inte tillräckligt prioriterat sin styrande funktion.<sup>60</sup> I och med förändringen kommer rättsavdelningen framöver att fokusera på styrning och strategisk rättsutveckling. Avdelningens centrala uppgift kommer vara att tolka och besluta vad myndigheten anser ska vara gällande rätt. Avdelningen ska också ha ett samordnade och övergripande ansvar för metodutveckling i rättsliga frågor. Myndigheten planerar också att förstärka avdelningen med ett antal nya medarbetare.

## 4.3 Rättsfunktionerna ska ge verksamhetsnära stöd

Den kanske viktigaste och största förändringen är att flytta ansvaret för det rättsliga stödet från rättsavdelningen till försäkringsavdelningarna. Myndigheten planerar att rekrytera totalt cirka 110 jurister i rollen som rättsfunktioner, eller avdelningsjurister. De ska framöver ge rättsligt stöd till medarbetarna. Den första rekryteringsomgången pågår under vintern 2022. Då planerar myndigheten att anställa ett fyrtiotal avdelningsjurister.

---

<sup>58</sup> Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr. FK 2021/010946)

<sup>59</sup> Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan behöver utvecklas och förstärkas*. Promemoria. 2021-04-15.

<sup>60</sup> *Ibid.*

#### 4.3.1 Flest jurister till de avdelningar som hanterar sjukförsäkringen

Utifrån myndighetens beräkning kommer de två avdelningarna inom sjukförsäkringen att behöva omkring 25–30 jurister vardera.<sup>61</sup> Antalet kan sättas i relation till att avdelningen för sjukförsäkring i december 2021 hade drygt 3 400 handläggare.<sup>62</sup> Juristerna kommer alltså att ge stöd till ett stort antal handläggare. Uppskattningen bygger på de behov av stöd som myndigheten har identifierat, samråd med försäkringsavdelningarna och utifrån jämförelser med liknande myndigheter.

Rättsfunktionerna ska organisatoriskt tillhöra försäkringsavdelningarna. Förutom att ge stöd förväntas de bidra till det samlade rättsliga arbetet på myndigheten, till exempel genom att identifiera olösta rättsfrågor.

#### 4.3.2 Ett mer anpassat stöd när rättsfunktionerna är nära handläggningen

Ett av problemen med hur myndigheten tidigare har organiserat det rättsliga stödet är att rättsavdelningen inte har haft tillräckliga resurser för att möta försäkringsavdelningarnas behov av stöd. Regelverket för de olika förmånerna är dessutom ofta komplext och det kräver att handläggarna får ett tillräckligt och anpassat stöd. För att kunna tillgodose behovet av stöd behöver det finnas nära den handläggande verksamheten. På så sätt kan det bli enklare att anpassa stödet efter vad handläggarna behöver.

#### 4.3.3 Många arbetsuppgifter för rättsfunktionerna

De nya rättsfunktionerna ska ge stöd till handläggare och andra medarbetare på försäkringsavdelningarna. Myndigheten har i detta sammanhang definierat stöd som att internt ge information och sprida kunskap om vad som är gällande rätt inom olika områden.<sup>63</sup> Rättsfunktionerna ska alltså inte besluta om hur lagen ska tillämpas i enskilda ärenden. De ska informera om och tydliggöra en viss tolkning eller tillämpning.

Utöver att förmedla kunskap om rättstillämpningen har myndigheten identifierat en rad arbetsuppgifter för de nya rättsfunktionerna. De kommer till exempel att vara involverade i arbetet med att ta fram skriftliga vägledningar för den rättsliga tillämpningen inom respektive förmån. Hittills har rättsavdelningen haft ansvar för vägledningarna. Men om i stället varje försäkringsavdelning tar fram, beslutar och förvaltar vägledningarna så bedömer myndigheten att de kan bli mer anpassade till

---

<sup>61</sup> Försäkringskassan. (2021). *Förstärkning och utveckling av det rättsliga arbetet på Försäkringskassan*. Promemoria. (Dnr. 2021/009320).

<sup>62</sup> Försäkringskassan. (2021) *Avdelningen för sjukförsäkring*. Powerpoint-dokument.

<sup>63</sup> Försäkringskassan. (2021). *Förstärkning och utveckling av det rättsliga arbetet på Försäkringskassan*. Promemoria. (Dnr. 2021/009320).

behovet på varje avdelning. För att säkerställa att vägledningarna blir enhetliga kommer rättsavdelningen även framöver att ha ett övergripande ansvar för dem. Rättsavdelningen kommer till exempel att godkänna nya eller reviderade vägledningar.

Det kommer att vara särskilda arbetsgrupper med representanter från försäkringsavdelningarna som ska ta fram vägledningarna. Både avdelningsjurister och verksamhetsutvecklare kan komma att delta i arbetet. Medarbetare från rättsavdelningen kommer också att ingå i arbetsgrupperna.

Andra exempel på arbetsuppgifter för rättsfunktionerna kommer bland annat vara att tillsammans med verksamhetsutvecklare och specialister hålla i utbildningar, delta i arbete med nya eller ändrade författningar och att identifiera olösta rättsfrågor som rättsavdelningen bör titta närmare på.

#### 4.3.4 Rekrytering av avdelningsjurister pågår under vintern 2021

Försäkringskassan har uppskattat att cirka 110 jurister kommer att behöva rekryteras till försäkringsavdelningarna. I en första rekryteringsomgång bedömer personer som vi har intervjuat att det finns budgetmedel för att rekrytera cirka 40 personer. Eventuellt kommer myndigheten att genomföra ytterligare en rekrytering senare under 2022, men det beror på ekonomin. För att nå målet med hela förstärkningen har Försäkringskassan bedömt att de behöver ytterligare 100 miljoner kronor för 2022, 173 miljoner kronor för 2023 och från och med 2024 en permanent höjning på 192 miljoner kronor.<sup>64</sup> För hela perioden 2023–2025 uppskattar myndigheten att förstärkningen kommer att kosta nära 560 miljoner kronor.

Myndigheten påbörjade rekryteringen under hösten 2021 och räknar med att de första nya medarbetarna ska vara på plats under våren 2022. Juristerna kommer i nuläget att rekryteras till kontoren i Stockholm, Göteborg och Malmö. Myndigheten har också rekryterat chefer till de nya verksamhetsområdena på försäkringsavdelningarna. Cheferna kommer enligt våra intervjuer troligtvis att vara på plats i februari eller mars 2022. Vi uppfattar av intervjuerna att det finns goda förutsättningar för att anställa jurister enligt den kravprofil som myndigheten har tagit fram.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Försäkringskassan (2021). *Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2022–2024*. (Dnr FK 2020/006213). Försäkringskassan (2022). *Försäkringskassans budgetunderlag 2023–2025*. (Dnr FK 2021/017845).

<sup>65</sup> Försäkringskassan. (2021). *Annons om jurister för rättsligt stöd till flera orter*. (Dnr FK 2021/018307). Försäkringskassan. (2021). *Beskrivning av yrkesroll jurist med inriktning avdelningsjurist*. (Dnr FK 2021/17503).



Enligt personer som vi har intervjuat var planen att förutsättningarna och förberedelserna för rättsfunktionerna skulle vara klara i januari 2022. Men det är först under 2023 som myndigheten räknar med att verksamheten är fullt utbyggd.

#### 4.3.5 Möjlighet för avdelningarna att utforma den nya organisationen efter egna behov

Vissa delar av rättsfunktionernas organisation och verksamhet kommer att behöva vara enhetliga. Det gäller till exempel de övergripande arbetsuppgifterna för juristerna, var de geografiskt ska vara placerade och att de organisatoriskt ska ingå i ett nytt verksamhetsområde på respektive avdelning. Det framgår också att cheferna för de nya verksamhetsområdena ska vara jurister.<sup>66</sup>

Men i övrigt kan avdelningarna bygga upp det nya verksamhetsområdet utifrån sina egna behov. Att avdelningarna kan vara flexibla i uppbyggnaden av det nya verksamhetsområdet är uppskattat enligt personer som vi har intervjuat. Avdelningarna kan till exempel själva bestämma vad rättsfunktionen ska ha för arbetssätt och rutiner, och hur det nya verksamhetsområdet ska förhålla sig till övriga verksamhetsområden.

Vi har inte undersökt hur varje försäkringsavdelning kommer att utforma det nya verksamhetsområdet, men vi har förstått att några avdelningar kommer att ha ett renodlat verksamhetsområde med enbart jurister medan någon avdelning kommer att samla både rättsfunktionerna och andra kompetenser som verksamhetsutvecklare och specialister i verksamhetsområdet.

### 4.4 Myndigheten behöver framöver hantera flera utmaningar

Vi bedömer att Försäkringskassan har lagt en bra grund för att stärka det rättsliga arbetet på myndigheten. Samtidigt finns det flera utmaningar som myndigheten kommer behöva hantera under kommande år. Eftersom verksamheterna ännu inte är igång är det för tidigt att uttala sig om hur dessa utmaningar kommer att påverka myndigheten.

#### 4.4.1 Svårt att dra gränsen mellan styrning och stöd

Ett exempel på en utmaning är hur gränsen mellan rättslig styrning respektive rättsligt stöd ska dras. Av underlag från myndigheten framgår att styrning ska förstås som att *bestämma* hur regelverket ska tillämpas, medan stöd ska förstås som att *informera* om hur regelverket ska tillämpas.<sup>67</sup> Flera intervjupersoner anser att en sådan gränsdragning kommer att leda till att det uppstår gråzoner och oklarheter.

---

<sup>66</sup> Försäkringskassan. (2021). *Förstärkning och utveckling av det rättsliga arbetet på Försäkringskassan*. Promemoria. (Dnr 2021/009320).

<sup>67</sup> Ibid.

Det kan därför bli otydligt vilken avdelning som har ansvar för en viss uppgift eller fråga med konsekvensen att saker faller mellan stolarna.

#### 4.4.2 Risk för överlapp mellan rättsfunktionen och andra stödfunktioner

En annan utmaning som flera intervjupersoner har lyft fram är hur de nya rättsfunktionerna ska förhålla sig till de befintliga stödfunktionerna på försäkringsavdelningarna. Det handlar framför allt om verksamhetsutvecklare och specialister.

Vi har uppfattat att det inledningsvis fanns en del oro från dessa medarbetare att delar av deras arbetsuppgifter kommer att överföras till rättsfunktionerna, eller att rättsfunktionernas uppdrag kan komma att överlappa de arbetsuppgifter som verksamhetsutvecklare och specialister redan utför. En del av försäkringsavdelningarnas verksamhetsutvecklare arbetar i dag med rättsliga frågor och ger stöd till handläggarna. Enligt underlagen och personer som vi har pratat med ska rättsfunktionerna komplettera befintliga stödfunktioners arbetsuppgifter, inte ersätta dem. Verksamhetsutvecklarna ska till exempel kunna ta hjälp av rättsfunktionerna i stället för att vända sig till rättsavdelningen.

#### 4.4.3 Satsningen på det rättsliga arbetet kan tränga ut andra viktiga åtgärder

En tredje möjlig utmaning knyter an till förändringsarbetet som sådant. Försäkringskassan vill med förstärkningen fokusera mer på rättsliga frågor. Rättsavdelningen har bedömt att det rättsliga perspektivet tidigare inte varit tillräckligt integrerat i den interna styrningen. Styrningen har i stället fokuserat på processer och produktion.<sup>68</sup>

Vi bedömer att det kan finnas en risk med att myndighetens betoning på den rättsliga styrningen leder till att andra styrningsperspektiv blir mindre centrala. Att förstärka den juridiska kompetensen kan också innebära att andra viktiga kompetenser inte prioriteras lika mycket. Ett exempel som nämns i intervjuerna är den försäkringsmedicinska kompetensen. Samtidigt påpekar andra intervjupersoner att myndigheten har haft för lite av både resurser och kompetens på det rättsliga området och att förstärkningen nu är rimlig givet de brister som både myndigheten och andra har identifierat.

#### 4.4.4 Ett väl utvecklat samarbete blir centralt framöver

En förutsättning för att stärka den rättsliga styrningen och stödet är att det finns en väl uppbyggd struktur för samverkan och samarbete mellan rättsavdelningen och

---

<sup>68</sup> Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan behöver utvecklas och förstärkas*. Promemoria. 2021-04-15.

försäkringsavdelningarna. Flera av de som vi har intervjuat understryker att ett väl fungerande samarbete är avgörande för att utvecklingsarbetet ska lyckas.

Exakt hur formerna för samarbetet mellan juristerna på rättsavdelningen och rättsfunktionerna på försäkringsavdelningarna ska se ut är ännu inte klart. Myndigheten kommer under 2022 att fortsätta arbetet med att ta fram en struktur för hur avdelningarna ska samarbeta. Samarbetsstrukturen kallas Bron.

Syftet med Bron är att skapa former och kanaler för samarbetet, exempelvis nätverk, möten, utbildningar, seminarier och funktionsbrevlådor. Men syftet är också att skapa gemenskap och sammanhållning kring de rättsliga frågorna. Bron-konceptet ska säkerställa att samarbetet fungerar åt båda håll. Det blir alltså viktigt att rättsfunktionerna tar hjälp av rättsavdelningen när de behöver, men att även medarbetarna på rättsavdelningen är lyhörda för vilka delar av den rättsliga styrningen som behöver utvecklas. Personer som vi har intervjuat menar att Bron kommer att bli en central del för att få till en sammanhållen rättslig styrning. Förhoppningen är också att Bron ska bidra till att överbrygga de utmaningar som myndigheten har identifierat, till exempel att dra gränsen mellan styrning och stöd.

#### 4.5 Myndigheten ska utveckla arbetet för en god förvaltningskultur

Vid sidan av organisationsförändringarna framhåller Försäkringskassan att dessa åtgärder inte är tillräckliga för att uppnå en varaktig förändring. I underlaget för beslutet om förstärkningen på det rättsliga området pekar rättsavdelningen på att organisationskulturen behöver utvecklas. Även generaldirektören framförde detta i en intervju med oss.

Även om Försäkringskassan redan i dag arbetar med frågor om den interna kulturen och värdegrunden vill myndigheten göra mer på detta område. Vi uppfattar från intervjuerna att det finns en samsyn om att myndigheten behöver stärka sitt arbete med en god förvaltningskultur. Det handlar bland annat om att diskutera synen på uppdraget så att chefer och medarbetare får en gemensam uppfattning om Försäkringskassans uppdrag och myndighetens olika roller. Det gäller särskilt myndighetens ansvar och roll inom ramen för samordningsuppdraget. Myndigheten har än så länge inte fattat några konkreta beslut om åtgärder för att stärka förvaltningskulturen.

## 5 En ny funktion för intern tillsyn

En beslutad åtgärd i Försäkringskassans genomlysning av sjukförsäkringen är att inrätta en intern tillsynsfunktion. I det här kapitlet beskriver och analyserar vi Försäkringskassans motiv och underlag för beslutet, tillsynens syfte och hur det är tänkt att tillsynsfunktionen ska arbeta. Vi beskriver också hur långt myndigheten hade kommit i arbetet med att bygga upp funktionen i början av februari 2022.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- All kärnverksamhet i Försäkringskassan ska bli föremål för intern tillsyn framöver. Försäkringskassans beslut om att inrätta en tillsynsfunktion grundades inte på någon djupare analys av myndighetens behov. Beslutet bygger i hög grad på beprövad erfarenhet i en annan myndighet (Kriminalvården). Försäkringskassan behöver därför forma tillsynen utifrån sin verksamhet.
- Tillsynen ska fylla flera syften. Den ska bidra till lärande och verksamhetsutveckling, men också förbättra ledningens möjligheter att styra och ta ansvar för verksamheten. Ledningen förväntar sig att få snabb återkoppling på hur verksamheten bedrivs.
- De närmare detaljerna om tillsynen är ännu inte beslutade. Det gäller bland annat tillsynens omfattning och resursbehov samt tillsynsfunktionens arbetsätt och en plan för vad den ska granska. Det är heller inte klart hur tillsynen ska angränsa till myndighetens övriga uppföljning.
- Försäkringskassan ska bygga upp och bemanna tillsynsfunktionen successivt. Arbetet påbörjades under hösten 2021. Funktionens fasta bemanning ska kompletteras med kvalificerad personal som lånas in från organisationen. Sådan personal kan också vara viktig för den löpande verksamheten.
- Tillsynsfunktionen ska inledningsvis prioritera sjukförsäkringen. Den första granskningsinsatsen ska omfatta några verksamhetsställen inom avdelningen för sjukförsäkring.

### 5.1 Snabbt beslut om en ny tillsynsfunktion

Försäkringskassans beslut om att inrätta en tillsynsfunktion gick relativt snabbt och grundades inte på någon djupare analys. Försäkringskassan har fört lite allmänna resonemang om funktionen i en underlagspromemoria och i några andra dokument. Kriminalvårdens interna tillsyn har varit en viktig inspirationskälla.

### 5.1.1 Styrelsen och regeringen blev tidigt informerade om planerna

Generaldirektörens beslut innebär att alla delar av Försäkringskassans kärnverksamhet ska bli föremål för tillsyn framöver.<sup>69</sup> Beslutet gäller alltså inte enbart sjukförsäkringen.

Försäkringskassans styrelse fick i början av april 2021 information om generaldirektörens planer, och att tillsynsfunktionen skulle inrättas omedelbart.<sup>70</sup> Kort därefter ställde sig styrelsen bakom planerna.<sup>71</sup> Regeringen fick information av liknande slag i samband med att Försäkringskassan kompletterade sitt budgetunderlag för 2021–2024. Där redovisar myndigheten sin avsikt att stärka och utveckla uppföljningen och kontrollen genom en tillsynsfunktion.<sup>72</sup>

### 5.1.2 Beslutet från juni ska kompletteras med fler beslut efter hand

Beslutet innehåller en kort beskrivning av behovet av och syftet med en intern tillsynsfunktion (avsnitt 5.2). Det omfattar också följande punkter om funktionens organisation och bemanning:

- Funktionen ska organisatoriskt tillhöra avdelningen för ledningsstöd.
- Funktionen ska bemannas av en chef och ett antal tillsynsledare.
- HR-avdelningen ska beskriva tillsynsledarnas yrkesroll.

Myndigheten ska vid senare tillfälle fatta beslut om tillsynsplaner och om funktionens omfattning och arbetssätt.<sup>73</sup>

### 5.1.3 Beslutet föregicks inte av någon djupare analys

Den främsta förklaringen till att flera beslut om tillsynen skjuts på framtiden är att Försäkringskassan inte hade gjort någon djupare analys av förutsättningarna för den nya funktionen och inriktningen på dess verksamhet innan beslutet togs. En underlagspromemoria med några övergripande tankar om bland annat funktionens syfte, organisation, arbetssätt och rapportering är det främsta underlaget. Av promemorian framgår att avdelningen för ledningsstöd avser att återkomma med ett underlag som beskriver de närmare detaljerna om tillsynen, och även ta fram en plan för hur funktionen ska byggas upp på kort och på lång sikt.<sup>74</sup> Avdelningen hade i februari 2022 inte presenterat några sådana underlag och avser heller inte att

---

<sup>69</sup> Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr FK 2021–008852).

<sup>70</sup> Sammanträde i Försäkringskassans styrelse 2021-04-09. (Protokoll 5/2021).

<sup>71</sup> Sammanträde i Försäkringskassans styrelse 2021-04-23. (Protokoll 6/2021).

<sup>72</sup> Försäkringskassan. (2021). *Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2021–2024*. (Dnr FK 2020/006213).

<sup>73</sup> Försäkringskassan. (2021) *Beslutsprotokoll*. (Dnr FK 2021–008852).

<sup>74</sup> Försäkringskassan. (2021). *Inrättande av en intern tillsynsfunktion på Försäkringskassan*. Promemoria. 2021-04-16.

ta fram en rapport som samlat beskriver tillsynen. Däremot kommer myndigheten att fatta ett antal beslut framöver, men främst inom avdelningen och tillsynsfunktionen.

#### 5.1.4 Kriminalvårdens tillsyn har inspirerat myndigheten

De flesta som vi har intervjuat uppger att Försäkringskassan har hämtat inspiration från Kriminalvården. Generaldirektören har goda erfarenheter av intern tillsyn från sin tid som generaldirektör för Kriminalvården. Kriminalvården införde en tillsynssektion 2016. Sedan dess har tillsynssektionen granskat olika delar av verksamheten på samtliga häkten, anstalter och frivårdskontor samt inom myndighetens transportverksamhet.<sup>75</sup>

Vi ser många likheter mellan Kriminalvårdens sätt att organisera och genomföra tillsynen och de ambitioner som Försäkringskassan beskriver i promemorian.<sup>76</sup> Myndigheterna är personalmässigt ungefär jämnstora, men deras verksamheter skiljer sig åt på många sätt. Flera som vi har intervjuat understryker därför att Försäkringskassan behöver utforma tillsynen utifrån sin verksamhet.

#### 5.1.5 En nyutträd chef ska börja bygga upp funktionen

Intern tillsyn utgör sedan den 1 oktober 2021 ett eget verksamhetsområde inom avdelningen för ledningsstöd.<sup>77</sup> Tillsynsfunktionen är på så sätt organisatoriskt skild från den verksamhet som den ska granska. Avdelningen tillsatte under hösten en chef som ska starta och leda funktionen. Arbetet innebär inledningsvis att bemanna funktionen, dra upp linjerna för hur den ska arbeta och planera för den första granskningsinsatsen (avsnitt 5.4).

Det är mycket som Försäkringskassan ännu inte har bestämt. I de följande avsnitten utgår vi därför från beslutet och andra underlag som övergripande beskriver vad tillsynen ska bidra med och hur det är tänkt att den ska genomföras. Vi utgår också från våra intervjuer.

## 5.2 Tillsynens syfte och tänkta arbetssätt

Försäkringskassan vill med hjälp av tillsynsfunktionen förbättra sin uppföljning. Tillsynen ska bidra till lärande och verksamhetsutveckling, och ska även ge ledningen bättre förutsättningar att styra och ta ansvar för verksamheten. All kärnverksamhet ska bli föremål för tillsyn inom en viss tidsperiod, men sjukförsäkringen ska prioriteras inledningsvis.

---

<sup>75</sup> Kriminalvårdens årsredovisningar för 2016–2020.

<sup>76</sup> Vår analys av Kriminalvårdens årsredovisningar för 2016–2020.

<sup>77</sup> Försäkringskassan. (2021). *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*. (Dnr FK 2021/000005).

### 5.2.1 Behov av att bredda och fördjupa den löpande uppföljningen

Försäkringskassan vill med hjälp av tillsynsfunktionen både bredda och fördjupa sin löpande uppföljning av verksamheten.<sup>78</sup> Ett angivet motiv för detta är att både interna och externa granskningar har visat att myndighetens uppföljning och kontroll inte är tillräckligt effektiv. Andra motiv är att uppföljningen och kontrollen inte är tillräckligt verksamhetsnära, eller att den har haft ett för snävt perspektiv på verksamheten.<sup>79</sup> Granskningarna har också visat att myndighetens uppföljningsmetoder inte har gett förutsättningar för ett lokalt lärande på det sätt som var tänkt. Uppföljningen har heller inte gett underlag för några säkra slutsatser om handläggningens kvalitet.<sup>80</sup>

### 5.2.2 Tillsynen ska bidra till lärande, utveckling och bättre styrning

Försäkringskassan har utifrån motiven angett flera syften med en regelbunden och verksamhetsnära tillsyn. Tillsynen ska bidra till

- kontinuerligt lärande i organisationen (bland annat genom att goda exempel ska lyftas fram i granskningsrapporterna)
- myndighetens verksamhetsutveckling (utifrån funktionens iakttagelser och rekommendationer)
- bättre förutsättning för ledningen att styra och ta ansvar för verksamheten.<sup>81</sup>

Därutöver ser Försäkringskassan intern tillsyn som en av flera åtgärder för att höja kvaliteten i myndighetens utredningar och beslut.<sup>82</sup>

### 5.2.3 Tillsynen ska främst ge underlag för operativa beslut

Det framgår inte av beslutet vilken ledningsfunktion som Försäkringskassan avser med ledningen. Men enligt våra intervjuer är tillsynen i första hand tänkt att vara ett redskap för generaldirektören och hans ledningsgrupp för att följa upp och styra verksamheten. Iakttagelserna i tillsynen ska alltså främst ge underlag för operativa beslut. Det hindrar inte att även styrelsen kan ha nytta av iakttagelserna som underlag för strategiska överväganden och beslut.

---

<sup>78</sup> Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr FK 2021–008852).

<sup>79</sup> Försäkringskassan. (2021). *Inrättande av en intern tillsynsfunktion på Försäkringskassan*. Promemoria. 2021-04-16. Försäkringskassan. (2021). *Genomlysningen av sjukförsäkringen*. Lägesrapport. (Dnr FK 2021/000634).

<sup>80</sup> Försäkringskassan. (2021). *Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2021–2024*. (Dnr FK 2020/006213).

<sup>81</sup> Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr FK 2021–008852).

<sup>82</sup> Försäkringskassan. (2020). *Svar på regeringsuppdrag*. Uppdrag om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning S2020/06863/SF. (Dnr FK 2020/001876).

Tillsynsfunktionen är placerad nära generaldirektören och myndighetens centrala stabsuppgifter, bland annat arbetet med årsredovisningen och uppföljningen av intern styrning och kontroll. Resultaten från tillsynen skulle därför också kunna utgöra ett av flera underlag för Försäkringskassans bedömning av processen för intern styrning och kontroll i årsredovisningen. Kriminalvården använder tillsynsresultaten på bland annat detta sätt.<sup>83</sup>

#### 5.2.4 Snabb återkoppling om hur verksamheten bedrivs

Försäkringskassan anser att ett viktigt syfte med tillsynen är att ge ledningen underlag som snabbt visar hur verksamheten bedrivs, snabbare än vad annan intern uppföljning och extern granskning bidrar med.<sup>84</sup>

Generaldirektören anser att externa granskningar är viktiga, men att de inte ger ledningen tillräckligt bra förutsättningar att snabbt rätta till fel eller hantera utmaningar i verksamheten. De granskande organisationerna redovisar ofta sina resultat efter lång tid, och resultaten kan baseras på information om verksamheten som ligger flera år tillbaka i tiden. Generaldirektören förväntar sig alltså att få en omedelbar återkoppling på att bland annat fattade beslut och genomförda förändringar får avsedd effekt i verksamheten. Myndigheten ska kunna börja arbeta med tillsynens iakttagelser redan någon eller några veckor efter en granskning, till exempel genom att justera i styrande eller stödjande dokument.<sup>85</sup>

#### 5.2.5 All kärnverksamhet ska tillsynas med vissa intervall

Av promemorian framgår att alla delar av Försäkringskassans kärnverksamhet ska bli föremål för tillsyn under en treårsperiod. Kriminalvården har utgått från samma mål i sin tillsyn. Från starten tog det drygt tre år innan alla verksamhetsområden och verksamhetsställen på operativ nivå hade fått besök av ett tillsynsteam.<sup>86</sup>

Det är oklart vad Försäkringskassan menar med alla delar av kärnverksamheten. Det skulle kunna innebära att samtliga verksamhetsställen eller kontor inom de fem försäkringsavdelningarna ska få besök av tillsynsfunktionen under de närmaste tre åren (2022–2024). I våra intervjuer har vissa nämnt att det framöver kan komma att röra sig om 20 till 25 granskningstillfällen per år. Som vi tolkar myndighetens planer skulle det innebära att ledningen löpande får information om eventuella

---

<sup>83</sup> Se till exempel Kriminalvårdens årsredovisning för 2020.

<sup>84</sup> Försäkringskassan. (2021). *Inrättande av en intern tillsynsfunktion på Försäkringskassan*. Promemoria. 2021-04-16. Försäkringskassan. (2021). *Genomlysningen av sjukförsäkringen*. Lägesrapport. (Dnr FK 2021/000634).

<sup>85</sup> Generaldirektörens anförande vid ett seminarium arrangerat av Afa Försäkring 2021-11-12. Intervju med generaldirektören 2022-02-01.

<sup>86</sup> Vår analys av Kriminalvårdens årsredovisningar 2016–2020.



problem och goda exempel i verksamheten, men långt senare får en samlad bild för till exempel en avdelning.

### 5.2.6 Sjukförsäkringen ska prioriteras inledningsvis

Försäkringskassan har uppgett mer specifika tidsintervall i sitt kompletterande budgetunderlag till regeringen. Där har myndigheten också nämnt att de ska prioritera sjukförsäkringen. Enligt Försäkringskassan bör granskningsintervallet inledningsvis vara 18–24 månader för den del av organisationen som hanterar sjukförsäkringen. När de konstaterade bristerna är avhjälpna bör intervallet vara 36 månader för tillsyn i hela organisationen.<sup>87</sup> En sådan ambition skulle kunna innebära att de två avdelningar som hanterar förmånerna inom sjukförsäkringen blir föremål för tillsyn i en första vända 2022–2023.<sup>88</sup>

Vi bedömer att de angivna tidsintervallen än så länge ska betraktas som preliminära. Företrädare för tillsynsfunktionen uppger att det är viktigt att funktionen kan leverera relevanta granskningar med bra kvalitet, och i den omfattning som myndigheten både behöver och kan ta om hand. Det är viktigare än att följa ett tidsbestämt schema.

### 5.2.7 Tillsyn på olika områden varav vissa ska vara fasta

Tillsynsfunktionen ska kunna granska hela eller delar av den verksamhet som är föremål för tillsyn. Tanken är att tillsyn ska genomföras på ett antal bestämda områden som kan vara fasta, årliga och tillfälliga. En större lagändring nämns som exempel på när det kan bli aktuellt med tillfällig tillsyn. Rättslig kvalitet och regeltillämpning nämns som exempel på fasta tillsynsområden, men även arbetsmiljöfrågor, kompetensförsörjning och säkerhet.<sup>89</sup> Tillsynsteamerna ska alltså kunna granska flera områden eller ämnen vid ett och samma tillsynstillfälle. På så sätt ska de få en helhetsbild av verksamheten på ett kontor.

Kriminalvården har också en bredd i valet av granskningsområden, men rättsvård är viktig för att säkerställa rättssäkerheten för de frihetsberövade.<sup>90</sup> Försäkringskassan har ännu inte bestämt om de vill lägga mer vikt vid något område. Det är

---

<sup>87</sup> Försäkringskassan. (2021). *Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2021–2024*. (Dnr FK 2020/006213).

<sup>88</sup> Totalt innehåller verksamhetsområdena cirka 30 områden. Verksamheten bedrivs på nära 60 kontor runt om i landet.

<sup>89</sup> Försäkringskassan. (2021). *Inrättande av en intern tillsynsfunktion på Försäkringskassan*. Promemoria. 2021-04-16. Försäkringskassan. (2021). *Genomlysningen av sjukförsäkringen*. Lägesrapport. (Dnr FK 2021/000634). Försäkringskassan. (2021). *Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2021–2024*. (Dnr FK 2020/006213).

<sup>90</sup> Kriminalvårdens årsredovisningar 2016–2018.

också oklart om myndighetens rättsliga kvalitetsuppföljning ska samordnas med tillsynen i vissa delar (avsnitt 5.3.3).

### 5.3 Tillsynens roll i förhållande till annan uppföljning

Det finns en optimistisk syn på vad tillsynsfunktionen kommer att kunna bidra med, särskilt när det gäller lärande och utveckling. Samtidigt finns en viss oro för att tillsynen ska uppfattas som kontroll. Hur gränssnittet ska se ut mellan tillsyn och annan uppföljning i myndigheten är ännu inte utrett.

#### 5.3.1 En positiv förväntan på tillsynen

De chefer och personalorganisationer som vi har intervjuat har överlag en positiv förväntan på vad tillsynen kan tillföra verksamheten, även om ingen ännu säkert vet hur den kommer att utformas. Flera uppskattar att tillsynen ska ha en både bred och djup ansats, och att lärande och utveckling är i fokus. Med en kvalitativ ansats kan myndigheten få förklaringar till både problem och framgångar i verksamheten.

#### 5.3.2 Men viss oro att begreppet sänder signaler om kontroll

Trots en i grunden positiv syn på tillsynen så noterar vi även en viss oro för att tillsynsteamerna ska uppfattas som kontrollerande inspektörer. Denna farhåga tror vi främst hänger samman med det begrepp som Försäkringskassan har valt. Tillsyn används normalt inte för uppföljning, utan brukar beteckna granskning eller kontroll som utförs av en utomstående tillsynsorganisation. Tillsynsorganisationen ska kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Den kan ställa krav på åtgärder som ibland är kopplade till sanktioner.<sup>91</sup>

Hur tillsynen kommer att uppfattas i organisationen tror vi i slutändan kommer att bero på hur den kommuniceras och utformas i enskilda detaljer, men också på tillsynsteamens förhållningssätt i granskningen. Avdelningen för ledningsstöd och kommunikationsavdelningen samarbetar för att ta fram ett informationsmaterial om tillsynen.

#### 5.3.3 Oklart hur tillsynen ska angränsa till annan uppföljning

Hur tillsynen kommer att uppfattas och vad den kommer att bidra med beror också på hur den ska angränsa till övrig uppföljning och granskning i myndigheten. Försäkringskassan har uppgett för regeringen att tillsynsfunktionen i delar ska ersätta den modell för kvalitetsuppföljning som myndigheten har använt hittills.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Se till exempel Statskontoret. (2020). *På väg mot en bättre tillsyn?* Se även regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14.

<sup>92</sup> Försäkringskassan. (2021). *Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2021–2024*. (Dnr FK 2020/006213).

Men i våra intervjuer anser flera att tillsynen snarare ska vara ett komplement till annan uppföljning.

Försäkringskassan har ännu inte bestämt om eller hur tillsynen ska komplettera eller ersätta annan uppföljning. Det gäller både den uppföljning som varje avdelning bör svara för och den som bör utföras centralt. Parallellt med att avdelningen för ledningsstöd bygger upp tillsynsfunktionen håller analysavdelningen ihop ett arbete med att utvärdera och se över Försäkringskassans modell för systematisk kvalitetsutveckling (SKU).<sup>93</sup> Enligt analysavdelningen ska modellen anpassas till tillsynen.

SKU-modellen innebär att Försäkringskassan ska följa upp kvaliteten i handläggningen kontinuerligt och systematiskt. Resultaten ska analyseras varje år och ge förutsättningar för lärande och utveckling. Resultaten ska också ge underlag för att bedöma och redovisa handläggningens kvalitet. Uppföljningen består av tre delar:

- Ärendeuppföljning (verktyget Væksten). Myndigheten följer upp tillämpningen av både de förmånsspecifika och förvaltningsrättsliga reglerna på lokal nivå. Den berörda handläggaren eller teamet och en specialist följer upp pågående eller avslutade ärenden i dialogform.
- Fördjupad rättslig kvalitetsuppföljning. Det är en fördjupad uppföljning inom ett avgränsat område där det finns tecken på brister i tillämpningen av regelverket. Uppföljningen utförs av rättsavdelningen och innebär ofta aktgranskning av någon aktuell rättslig fråga inom en förmån.
- Kvalitetsindikatorer som följs löpande. Indikatorerna är både myndighetsgemensamma och förmånsspecifika.<sup>94</sup>

Försäkringskassan har gjort uppehåll i den rättsliga kvalitetsuppföljningen under coronapandemin. När det gäller ärendeuppföljningen på lokal nivå har myndigheten gjort en enklare uppföljning än vad modellen anger för att inte belasta verksamheten.

Företrädare för rättsavdelningen ser behov av att fortsätta med en rättslig kvalitetsuppföljning i någon form, och anpassa den till myndighetens nya organisering av de rättsliga frågorna. Försäkringskassan kan möjligen få inspiration i sitt fortsatta utvecklingsarbete genom att utbyta erfarenheter med andra myndigheter. Försäkringskassan ingick 2021 i Ekonomistyrningsverkets studie av hur sex

---

<sup>93</sup> Försäkringskassan. (2021). *Försäkringskassans första samlade uppföljning 2021*. (Dnr FK 2021/007561).

<sup>94</sup> Försäkringskassans årsredovisning för 2017. Inspektionen för socialförsäkringen. (2018:1). *Svår att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning*.

myndigheter arbetar med rättslig kvalitetsuppföljning.<sup>95</sup> Ekonomistyrningsverket har därefter fått i uppdrag av regeringen att initiera och samordna en arbetsgrupp med myndigheter som följer upp kvaliteten i sitt rättsliga arbete.<sup>96</sup>

När det gäller tillsynens gränsyta mot internrevisionen uppger de två berörda cheferna att de kommer att samverka för att undvika överlappningar.

## 5.4 Tillsynsfunktionen börjar byggas och bemannas

Försäkringskassan påbörjade arbetet med att bygga upp och bemanna tillsynsfunktionen under hösten 2021. Funktionen ska byggas upp successivt. Inriktningen på tillsynsinsatserna kommer att avgöra vilken kompetens som funktionen behöver låna in från organisationen. De första granskningarna ska inriktas på ett avgränsat område inom avdelningen för sjukförsäkring.

### 5.4.1 Tillsynen ska byggas upp successivt

Det är ännu inte bestämt hur stor tillsynsfunktionen ska vara och hur omfattande tillsynen kommer att bli. Det innebär att det än så länge är osäkert vad en fullt utbyggd verksamhetstillsyn kommer att kräva för resurser. Försäkringskassan har för avsikt att bygga upp funktionen successivt. Det gör det möjligt att testa, lära och göra justeringar efter hand.

Tillsynskonceptet bygger på att myndighetens avdelningar är engagerade i granskningarna, bland annat genom att vara behjälpliga med underlag och bedömningskriterier, och att avsätta personal till tillsynsteamerna (avsnitt 5.4.4). De verksamhetsställen som ska granskas behöver också avsätta tid för att ta emot teamerna och svara på deras frågor.

### 5.4.2 Ett ramverk för tillsynen håller på att tas fram

Avdelningen för ledningsstöd håller på att ta fram en typ av ramverk för tillsynen och har en konsult till hjälp i arbetet. Det handlar bland annat om att utveckla en systematisk granskningsmetodik och ta fram frågeområden och frågor som ska kunna användas oavsett vilken avdelning eller verksamhet som ska granskas. Förberedelserna handlar också om att bestämma hur funktionen ska arbeta, kommunicera och rapportera sina granskningsresultat. Vi har tolkat att de huvudsakliga målgrupperna för återkoppling och rapportering är

- det granskade arbetsstället
- den berörda avdelningens ledning

---

<sup>95</sup> Ekonomistyrningsverket. (2021). *Rättslig kvalitetsuppföljning*. Promemoria. (Dnr 2021–00088).

<sup>96</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Ekonomistyrningsverket.

- generaldirektören och ledningsgruppen.

### 5.4.3 Ett fåtal tillsynsledare anställs i ett första skede

Chefen och ett antal tillsynsledare ska utgöra tillsynsfunktionens fasta bemanning. Avdelningen för ledningsstöd påbörjade en internrekrytering av tillsynsledare i december 2021.<sup>97</sup> Avdelningen siktar på att i ett första steg anställa några få personer. De har bedömt att det är tillräckligt för att planera och komma igång med de första granskningarna. Det är inte bestämt hur många tillsynsledare som myndigheten tänker sig när funktionen är fullt utbyggd, men mellan fem och sju har nämnts i våra intervjuer.

Tillsynsledaren ska ansvara för att leda och genomföra tillsynen. Det innebär bland annat att organisera granskningsinsatsen, bemanna teamet i samråd med chefen samt leda och fördela arbetet. Tillsynsledaren ska tillsammans med sitt team analysera tillsynens resultat för att komma fram till behov och åtgärder, samt dokumentera och avrapportera resultaten till de interna målgrupperna.<sup>98</sup>

### 5.4.4 Inlån av skicklig personal från olika delar av organisationen

Tillsynsledarna ska ta hjälp av personal som lånas in från organisationen. Experter, chefer och andra medarbetare med lämplig kompetens för granskningen ska kunna ingå i teamen. Vilken verksamhet, vilka frågor eller processer som teamen ska granska kommer att avgöra vilken kompetens som behövs. Utöver personal från den granskade avdelningen kan det vara personal från till exempel rättsavdelningen, HR-avdelningen och analysavdelningen.

Enligt underlagspromemorian ska ett team kunna bestå av mellan fem och tio personer. Tanken är också att teamet ska vara på plats i flera dagar på det verksamhetsställe som de ska granska. Med för- och efterarbete har myndigheten uppskattat att varje tillsynsinsats kommer att kräva cirka en veckas arbete.

Generaldirektören och flera andra har uppgett för oss att myndigheten ska använda sig av mycket skickliga, eller till och med de bästa medarbetarna i tillsynen. Men det räcker inte att vara skicklig inom sitt sakområde. Det är minst lika viktigt att ha ett respektfullt förhållningssätt till uppgiften och sina kollegor. När det gäller tillsynsledarna har myndigheten angett flera specifika kvalifikationskrav, även på personliga egenskaper. De ska bland annat kunna skapa och upprätthålla goda relationer, vara kommunikativa och ha gott omdöme.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Försäkringskassan. (2021). *Annons om tillsynsledare till avdelningen för ledningsstöd*. (Dnr FK 2021/020241).

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

Det finns möjligen en risk med att tillsynsfunktionen behöver låna in kvalificerade personer som också är viktiga för den löpande verksamheten, men även för myndighetens förändringsarbete. Hur stor efterfrågan kommer att bli på olika kompetenser eller enskilda personer bedömer vi bland annat kommer att bero på hur stora teamen blir, hur många team eller granskningar en person ska delta i och under hur lång tid.

#### 5.4.5 En kollegial granskning som värnar opartiskhet

För att tillsynen ska uppfattas som opartisk ska deltagarna i teamet inte kunna granska ett arbetsställe där de själva arbetar. Det innebär att en handläggare eller en specialist från ett arbetsställe eller kontor ska ingå i ett team som granskar kollegor på andra ställen, kanske i en annan del av landet. Tillsynen blir på så sätt en typ av intern peer review. Vi bedömer att ett sådant arbetssätt kan bidra till både personligt och organisatoriskt lärande om deltagarna i teamen tar med sig erfarenheter från granskningen till sina kontor.

#### 5.4.6 En första insats ska omfatta avdelningen för sjukförsäkring

I april 2021 hade Försäkringskassan som mål att genomföra eller testa en tillsynsinsats under andra halvåret 2021.<sup>100</sup> Målet visade sig vara alltför optimistiskt. Coronapandemin har bidragit till att rekryteringen av tillsynsledare är något försenad och att de första tillsynsinsatserna har varit svåra att planera. Pandemin har skapat ett allmänt hårt tryck på verksamheten och medarbetarna samtidigt som restriktionerna har gjort det svårt att planera tillsynsbesök på plats.

Tillsynsfunktionen började i november 2021 att planera för den första insatsen. Under februari 2022 har planeringen blivit mer detaljerad. Företrädare för tillsynsfunktionen uppger att den första insatsen ska omfatta en serie granskningar och flera verksamhetsställen inom avdelningen för sjukförsäkring. Insatsen ska vara viktig för myndigheten och anknyta till avdelningens verksamhetsplan. Den första granskningen startar sannolikt under senare delen av mars 2022.

---

<sup>100</sup> Försäkringskassan. (2021). *Inrättande av en intern tillsynsfunktion på Försäkringskassan*. Promemoria. 2021-04-16.

## 6 Samordningsuppdraget omhändertas i annat förändringsarbete

I det här kapitlet behandlar vi Försäkringskassans samordningsuppdrag. Vi beskriver åtgärden inom genomlysningen som ska stärka den organisatoriska kunskapen om psykisk ohälsa. Vi beskriver även Försäkringskassans pågående utvecklingsarbete som har betydelse för hur myndigheten genomför samordningsuppdraget.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Ett resultat av genomlysningen är att Försäkringskassan ska ta fram ett förslag på hur myndigheten kan stärka verksamheten inom forskning och utveckling. Syftet är bland annat att få bättre kunskap om vilka rehabiliteringsåtgärder som är effektiva och hitta lösningar i samarbete med parterna i rehabiliteringsprocessen. Myndigheten planerar att fatta beslut om åtgärden tidigast under februari 2022.
- Försäkringskassan har flera regeringsuppdrag som rör samordningen och har sammankallat arbetsgrupper med externa parter för att tillsammans utveckla samverkan. Samordningsuppdraget är även ett prioriterat utvecklingsområde i verksamhetsplanen (2021–2023) för avdelningen för sjukförsäkring.
- Försäkringskassans samordningsuppdrag har en mer framträdande roll i det förnyelseprogram som tar vid efter genomlysningen. Programmet ska bland annat ta fram förslag på hur de försäkrades behov av stöd kan tillgodoses.
- Flera interna rapporter visar att det finns brist på samsyn inom Försäkringskassan om av vad samordningsuppdraget innebär. Det gäller både på ledningsnivå och bland handläggare.

### 6.1 Få åtgärder i genomlysningen har direkt koppling till samordningsuppdraget

Samordningsuppdraget har inte någon framträdande roll i Försäkringskassans genomlysning av sjukförsäkringen. Men analysavdelningen har fått i uppdrag att ta fram ett förslag på hur myndighetens verksamhet med forskning och utveckling (FoU) kan stärkas, med psykisk ohälsa som ett första område. Med en starkt kunskap om psykisk ohälsa ska myndigheten kunna avgöra vilka rehabiliteringsinsatser som är effektiva vid olika psykiatriska diagnoser. Utöver satsningen på att förbättra kunskapen om psykisk ohälsa finns det inga åtgärder inom genomlysningen som har direkt betydelse för samordningsuppdraget.

### 6.1.1 Närmare kontakter med forskningen inom psykisk ohälsa

Försäkringskassan får använda 8,9 miljoner kronor varje år för att finansiera forskning inom socialförsäkringsområdet.<sup>101</sup> Det resulterar i mellan tre och fem forskarrapporter per år. Flera medarbetare på Försäkringskassans analysavdelning har forskarbakgrund och flera har kombinerat arbetet med egen forskning. Tillsammans med Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) och Centralförbundet för socialt arbete (CSA) har Försäkringskassan varje år också anordnat ett forskarseminarium om socialförsäkringen.

Som en del av genomlysningen fick analysavdelningen i uppdrag att utreda hur myndigheten kan stärka Försäkringskassans verksamhet inom socialförsäkringen genom att koppla den närmare forskningen. Psykisk ohälsa ska vara ett första område, men planen är att på sikt knyta forskningen närmare verksamheten på fler områden. I arbetet med att stärka FoU-verksamheten ska myndigheten dra lärdomar av forskningssatsningen 2012–2016 som var inriktad på förtroendet för myndigheten och socialförsäkringen.<sup>102</sup>

Med bättre kunskap ska myndigheten kunna avgöra vilka rehabiliteringsinsatser som är effektiva vid olika psykiatriska diagnoser. Utöver att stärka den interna kompetensen ska kunskapen bidra till att lösa gränsdragningar som kan skapa konflikter med andra aktörer i rehabiliteringsprocessen. På sikt vill Försäkringskassan att parterna hittar nya arbets- och samarbetsformer för att bättre kunna möta behoven hos de sjukskrivna.

Ett inriktningsbeslut för hur Försäkringskassan ska stärka FoU-verksamheten var planerat till slutet på 2021, men arbetet har blivit försenat. En bidragande orsak till förseningen är enligt Försäkringskassan att analysavdelningen fick ett tilläggsuppdrag i december 2021. I uppdraget ingår nu även att sammanställa andra relevanta kunskapsområden (utöver psykisk ohälsa) där FoU-verksamheten kan stärkas.<sup>103</sup> Enligt Försäkringskassan kommer myndigheten att besluta om inriktningen för en stärkt och utvecklad FoU-verksamhet tidigast under februari 2022.

### 6.1.2 Samordningsuppdraget har en mer framträdande roll i förnyelseprogrammet

Ett långsiktigt mål för Försäkringskassan är att myndigheten ska vara mer aktiv i sin samordnande roll och även ställa tydligare krav på övriga aktörer i

---

<sup>101</sup> Se regleringsbrevet för budgetåren 2011–2022 avseende Försäkringskassan.

<sup>102</sup> Försäkringskassan. (2021). *Stärka myndighetens FoU-verksamhet inom olika kunskapsområden – med fokus på kunskap om psykisk ohälsa som första kunskapsområde*. Uppdragsbeskrivning. (Dnr FK 2021/010071).

<sup>103</sup> Enligt uppgift från Försäkringskassan 2022-02-21.



rehabiliteringsprocessen framöver.<sup>104</sup> Försäkringskassan vill intensifiera sina insatser, men är också tydliga med att alla aktörer i processen behöver bli mer engagerade. Försäkringskassan ska erbjuda kunskap, dialog och samarbete i sammanhang där individer behöver rehabilitering, med målet att de ska kunna återgå i arbete.

Det förnyelseprogram som tar vid efter genomlysningen ska pågå under flera år. Försäkringskassans samordningsuppdrag har en mer framträdande roll i programmet än i genomlysningen. Programmet ska bland annat föreslå hur de försäkrades individuella behov av stöd och tillgänglighet ska tillgodoses.<sup>105</sup>

## 6.2 Samordningen är synliggjord i annat förändringsarbete

Både regeringen och Försäkringskassan har sedan 2018 börjat lägga mer vikt vid samordningsuppdraget i sin styrning.<sup>106</sup> Försäkringskassan har fått flera regeringsuppdrag och den treåriga verksamhetsplanen för avdelningen för sjukförsäkring inkluderar flera åtgärder som berör samordningen. Försäkringskassan har även bjudit in externa parter till arbetsgrupper för att gemensamt utveckla arbetet.

### 6.2.1 En verksamhetsplan som prioriterar samordningsuppdraget

Avdelningen för sjukförsäkring fattade beslut om en verksamhetsplan för de kommande tre åren (2021–2023) i december 2020.<sup>107</sup> En tydlig målsättning är att göra förbättringar inom samordningsuppdraget och myndighetens utredningar. Det övergripande målet är nedbrutet i sex delmål. Två av delmålen handlar om att dels effektivisera, dels differentiera ärendehantering. Verksamhetsplanen tar även upp behovet av kompetensutveckling, både när det gäller att utreda de sjukskrivnas arbetsförmåga och att samordna insatser för att de ska kunna återgå i arbete.

Försäkringskassan vill bli bättre på att identifiera vilka individer som behöver stöd för att kunna återgå i arbete och att säkerställa att de får stöd i rätt tid. Som ett led i arbetet ska man kartlägga när och på vilket sätt Försäkringskassan kommer in i ett ärende.

Enligt verksamhetsplanen ska avdelningen även se över och förbättra ledning och styrning av verksamheten. Det innebär bland annat att utveckla uppföljningen och se över produktionsmätt och indikatorer.

---

<sup>104</sup> Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/019264).

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> Försäkringskassan. (2020). *Samordningsuppdragets praktik*. Socialförsäkringsrapport 2020:2.

<sup>107</sup> Försäkringskassan. (2020). *Verksamhetsplan 2021–2023 Avdelningen för sjukförsäkring*. (Dnr FK 2020/00636).

## 6.2.2 Arbetsgrupper ska gemensamt ta fram strategier för att förbättra rehabiliteringsarbetet

Hösten 2020 bjöd Försäkringskassan in ett stort antal intresseorganisationer och aktörer på sjukförsäkringsområdet till rådslag. Bland de inbjudna fanns arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer, representanter för hälso- och sjukvården och flera myndigheter. Syftet med rådslagen var att få inspel till myndighetens förändringsarbete. Försäkringskassan undersökte också aktörernas intresse för att långsiktigt samarbeta inom området psykisk ohälsa.<sup>108</sup> Enligt Försäkringskassan bekräftade rådslagen att det finns behov av mer samverkan och dialog i frågor som rör sjukförsäkringen.<sup>109</sup> Försäkringskassan har följt upp rådslagen med ett par rundabordssamtal.

Ett resultat av rundabordssamtalen är att Försäkringskassan har bjudit in parterna till att delta i arbetsgrupper. Det övergripande syftet med arbetsgrupperna är att komma med förslag på vad både Försäkringskassan och övriga aktörer behöver göra för konkreta förändringar och förflyttningar. De som kommer att delta är aktörer inom sjukskrivningsprocessen, bland andra representanter från hälso- och sjukvården, arbetsgivare och fackliga organisationer.

Arbetsgrupperna kommer att bedriva utvecklingsarbete inom fyra områden:

- kunskapsuppbyggnad och metodutveckling av anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder, inklusive psykisk ohälsa
- utveckla informationskanaler på Försäkringskassan med särskilt fokus på information till små och medelstora arbetsgivare och utveckla kontaktvägar mellan Försäkringskassan och arbetsgivare
- utveckla samarbetet mellan rehabiliteringskoordinatorer och arbetsgivare
- de fackliga organisationernas roll i rehabiliteringsprocessen.<sup>110</sup>

Arbetsgrupperna ska inleda sitt arbete under första kvartalet 2022. Enligt Försäkringskassan är arbetsgruppernas inriktning och andra avgränsningar i arbetet ännu inte bestämda. Tanken är att varje arbetsgrupp ska konkretisera gruppens syfte och arbete.

## 6.3 En utmaning att skapa samsyn om vad samordning innebär

Både internrevisionen och analysavdelningen har uppmärksammat att det inte finns en intern samsyn om samordningsuppdraget. Det har gett utrymme att tolka

---

<sup>108</sup> Försäkringskassan. (2020). Inbjudan till rådslag om sjukförsäkringen. (Dnr FK 013018–2020).

<sup>109</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2020, sid 3.

<sup>110</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2021.

uppdraget på olika sätt. Skillnader i både tolkning och handläggning riskerar att gå ut över de försäkrades rehabilitering. Försäkringskassan har som mål att de aktörer som är inblandade i rehabiliteringsprocessen ska ha en gemensam syn på vad samordningen innebär.

### 6.3.1 Samordning betyder olika för olika personer inom Försäkringskassan

En intern undersökning visar att det finns olika tolkningar av vad samordningsuppdraget inom sjukförsäkringen innebär. Det saknas en definition av vad samordning är i myndighetens styrdokument. Handläggarnas arbete med att klargöra de försäkrades behov och se till att de får den rehabilitering de behöver varierar. Risken är att det går ut över de försäkrades rehabilitering.<sup>111</sup>

Internrevisionen har i sin granskning sett att Försäkringskassans ledningsgrupp och ledningen för avdelningen för sjukförsäkring inte heller har en gemensam bild av Försäkringskassans uppdrag inom sjukförsäkringen. Enligt internrevisionen har det skapat utrymme för olika tolkningar av framför allt det stödjande och samordnande uppdraget.

En utökad samordning kommer att kräva mer resurser till verksamheten. Handläggare behöver lägga mer tid på de ärenden som kräver samordning. Det finns också behov av kompetensutveckling och att utveckla stödet till handläggarna, exempelvis från specialister och lokalt samverkansansvariga.<sup>112</sup>

### 6.3.2 Ett mål är att aktörerna ska ha en gemensam syn på samordningen

Verksamhetsplanen för avdelningen för sjukförsäkring fokuserar inte enbart på de interna utmaningarna. Ett av delmålen är att aktörerna inom tre år ska ha samsyn om vad samordningsuppdraget innebär. Målet är att skapa en gemensam bild av de utmaningar aktörerna ser i uppdraget och hos varandra, men även de förflyttningar som de gemensamt behöver göra. Möjliga åtgärder för att nå målet är att utnyttja nya tekniska möjligheter och verktyg som förenklar för både Försäkringskassan och övriga aktörer. De planerade åtgärderna ligger i linje med genomlysningens satsning på att stärka kunskapen om psykisk ohälsa och beslutet att inrätta de arbetsgrupper som blev resultatet av rundabordssamtalen.

---

<sup>111</sup> Försäkringskassan. (2022). *Samordning av rehabiliteringsinsatser – Hinder, goda exempel och sätt att stärka Försäkringskassans arbete*. PM 2022:2.

<sup>112</sup> Ibid.

Analysavdelningen har i en underlagsrapport påpekat att målet om extern samsyn skulle bli lättare att nå om det först finns en gemensam syn internt om vad myndigheten har för ansvar för att samordna rehabiliteringsinsatser.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Försäkringskassan. (2022). *Samordning av rehabiliteringsinsatser – Hinder, goda exempel och sätt att stärka Försäkringskassans arbete*, PM 2022:2.

## Referenser

Ekonomistyrningsverket. (2021). *Rättslig kvalitetsuppföljning*. Promemoria. (Dnr 2021–00088).

Försäkringskassan. (2018). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 061648-2016).

Försäkringskassan. (2020). *Försäkringskassans verksamhetsplan 2021–2023*. (Dnr FK 2020/000294).

Försäkringskassan. (2020). *Inbjudan till rådslag om sjukförsäkringen*. (Dnr FK 013018–2020).

Försäkringskassan. (2020). *Samordningsuppdragets praktik. En analys av hur Försäkringskassan ”gör” samordning*. Socialförsäkringsrapport 2020:2.

Försäkringskassan. (2020). *Svar på regeringsuppdrag*. Uppdrag om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning S2020/06863/SF. (Dnr FK 2020/001876).

Försäkringskassan. (2020). *Verksamhetsplan 2021–2023 för avdelningen för sjukförsäkring*. (Dnr FK2020/00636).

Försäkringskassan. (2020). *Verksamhetsplan 2021–2023 för avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV)*. (Dnr FK2020/00636).

Försäkringskassan. (2021). *Annons om jurister för rättsligt stöd till flera orter*. (Dnr FK 2021/018307).

Försäkringskassan. (2021). *Annons om tillsynsledare till avdelningen för ledningsstöd*. (Dnr FK 2021/020241).

Försäkringskassan. (2021). *Avdelningen för sjukförsäkring*. Powerpoint-dokument.

Försäkringskassan. (2021). *Beskrivning av yrkesroll jurist med inriktning avdelningsjurist*. (Dnr FK 2021/17503).

Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr FK 2021/000634).

Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021–008852)

Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr FK 2021/010946).

Försäkringskassan. (2021). *Beslutsprotokoll*. (Dnr 2021/019264).

Försäkringskassan. (2021). *Beviskrav vid bedömningen av rätten till sjukpenning, Rättsligt ställningstagande*. (Dnr FK 2021/001473).

Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan behöver utvecklas och förstärkas*. Promemoria. 2021-04-15.

Försäkringskassan. (2021). *Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet på Försäkringskassan - ett vägval*. Underlagsrapport inför GD-beslutet 2021-03-26.

Försäkringskassan. (2021). *Förstärkning och utveckling av det rättsliga arbetet på Försäkringskassan*. Promemoria. (Dnr. 2021/009320).

Försäkringskassan (2022). *Försäkringskassans budgetunderlag 2023–2025*. (Dnr FK 2021/017845).

Försäkringskassan. (2021). *Försäkringskassans första samlade uppföljning 2021*. (Dnr FK 2021/007561).

Försäkringskassan. (2021). *Förvaltningsrätt i praktiken*. Vägledning 2004:7. Version 14.

Försäkringskassan. (2021). *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*. (Dnr FK 2021/000005).

Försäkringskassan. (2021) *Genomlysningen av sjukförsäkringen*. Lägesrapport. (Dnr FK 2021/000634).

Försäkringskassan. (2021). *Ge oss förutsättningar - Ett medarbetarperspektiv på handläggningens förutsättningar, inom ramen för genomlysningen av sjukförsäkringen*. (PMi 2021:3).

Försäkringskassan. (2021). *Inrättande av en intern tillsynsfunktion på Försäkringskassan*. Promemoria 2021-04-16.

Försäkringskassan. (2021). *Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2022–2024*. (Dnr FK 2020/006213).

Försäkringskassan. (2021). Protokoll från styrelsens sammanträden under 2021.

Försäkringskassan. (2021). *Sjukförsäkringens styrkedja*. Internrevisionsrapport 2020:7. (Dnr FK 2020/000830).

Försäkringskassan. (2021). *Socialförsäkringen i siffror 2021*.

Försäkringskassan. (2021). *Stärka myndighetens FoU-verksamhet inom olika kunskapsområden – med fokus på kunskap om psykisk ohälsa som första kunskapsområde*. Uppdragsbeskrivning. (Dnr FK 2021/010071).

Försäkringskassan. (2022). *Samordning av rehabiliteringsinsatser – Hinder, goda exempel och sätt att stärka Försäkringskassans arbete*. PM 2022:2.

Försäkringskassan. (2022). *Utgiftsprognos för budgetåren 2022–2025*. (Dnr FK 2022/002244).

Försäkringskassans årsredovisningar 2017, 2020, 2021.

Inspektionen för socialförsäkringen. (2011:17). *Effekter av tidiga insatser för sjukskrivna*.

Inspektionen för socialförsäkringen. (2018:1). *Svår att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning. En granskning av kvalitetsutvecklingsmodellerna på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten*.

Inspektionen för socialförsäkringen. (2018:16). *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan – En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning*.

Inspektionen för socialförsäkringen. (2020:9). *Variationen inom aktivitetsersättningen. En granskning av orsakerna bakom ökningen i andelen avslag inom aktivitetsersättningen vid nedsatt arbetsförmåga under 2017 och 2018*.

Inspektionen för socialförsäkringen. (2021:3). *Försäkringskassans utredningskyldighet - en granskning av Försäkringskassans tillämpning av utredningskyldigheten i ärenden om sjukpenning och aktivitetsersättning där ansökan har avslagits*.

Kriminalvårdens årsredovisningar för 2016–2020.

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 10*, bet. 2008/09:SfU1, rskr. 2008/09:138.

Prop. 2020/21:78. *Extra ändringsbudget för 2021 – Vissa ändrade regler inom sjukförsäkringen*, bet. 2020/21:FiU41, rskr.2020/21:213.

Regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Regleringsbrev för budgetåren 2011–2022 avseende Försäkringskassan.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Ekonomistyrningsverket.

Socialdepartementet. (2015). *Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess.*  
(Dnr S2015/07316/SF).

Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer.* Om offentlig sektor.

Statskontoret. (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken.* Om offentlig sektor.

Statskontoret. (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Statskontoret. (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.* Om offentlig sektor.

Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.* Om offentlig sektor.