



2005/298-5

Den nya Försäkringskassan

Delrapport 3





Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete

Med anledning av bildandet av den nya, sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan gav regeringen den 2 juni 2005 Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete. I uppdraget ingår att bedöma hur väl Försäkringskassans förändringsarbete uppfyller regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen. I november 2007 fick Statskontoret ett förlängt uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans fortsatta utvecklingsarbete under år 2008. Det fortsatta uppdraget ska ha ett särskilt fokus på Försäkringskassans interna styrning och kontroll samt myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar och mot brott mot socialförsäkringen.

Statskontorets uppdrag innebär att göra en årlig uppföljning av förändringsarbetet och redovisa en delrapport senast den 31 mars 2006, en delrapport den 31 mars 2007 och ytterligare en delrapport den 31 mars 2008. En slutrapport för hela granskningsperioden 2005–2008 ska lämnas till regeringen senast den 31 december 2008.

Statskontoret överlämnar härmed delrapporten *Den nya Försäkringskassan. Delrapport 3*.

T.f. generaldirektör Folke K Larsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn, utredare Charlotte Andersson och utredare Anna Pauloff, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Folke K Larsson

Anna Pauloff

Innehåll

1	Inledning	7
	Statskontorets arbete med delrapporten	8
2	Den nya organisationens utformning	9
	Nationella försäkringscenter	9
	Lokala försäkringscenter	11
	Lokalkontor och servicekontor	11
	Nationella telefonkundtjänsten och självbetjäningstjänsterna	12
	Huvudkontoret	13
	Statskontorets bedömning	14
3	Huvudkontorets styrning av förändringsarbetet	17
	Processen för förändringsarbetet	17
	Programmets verksamhet och kostnader	18
	Konsekvenser av förändringsarbetet	19
	Ny utformning av styrning och ledning	20
	Statskontorets bedömning	21
4	Synpunkter på organisationsförändringen	23
	Enhetschefernas och handläggarnas uppfattning	23
	Synpunkter från länsledningarna	25
	Undersökningar av medarbetarnas inställning	26
	Statskontorets bedömning	27
5	Försäkringskassans kontrollarbete	29
	Ny organisation av kontrollarbetet	30
	Inriktning och utveckling av kontrollarbetet	31
	Svagheter i kontrollarbetet	35
	Statskontorets bedömning	37
6	Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet	39
7	Statskontorets bedömningar	41

Bilagor

1	Uppdraget	43
2	Organisationsschema	47

1 Inledning

Försäkringskassans förändringsarbete har nu pågått i drygt tre år, sedan sammanslagningen till en sammanhållen statlig myndighet den 1 januari 2005. Efter cirka två och ett halvt år i den nya myndigheten fattade Försäkringskassans styrelse i mars 2007 beslut om att i grunden reformera Försäkringskassans organisation och verksamhet. Skillnaden mot de åtgärder som initierades under de första åren av förändringsarbetet är markant. Den tydligaste organisatoriska förändringen är att grunden för den tidigare verksamheten, länsorganisationerna och deras ledning, upphörde från och med den 15 februari år 2008. Den nya organisationen har en geografisk förankring i större regioner och koncentrerad handläggning som huvudsaklig bas för verksamheten. Den lokala förankringen ska finnas kvar, men kommer att förändras och framför allt riktas mot försäkrade inom vissa mer komplexa förmåner. Försäkringskassan ska också samverka med Arbetsförmedlingen och Skatteverket på lokal nivå i gemensamma servicekontor.

Själva etableringen av den nya organisationen ska enligt Försäkringskassans bedömning i huvudsak vara färdig under år 2008, men hela förändringsarbetet beräknas fortsätta fram till år 2011.¹ Det är bland annat uppbyggnaden av myndighetsgemensamma servicekontor som beräknas pågå under längre tid. Förändringsarbetet är därmed förlängt med tre år i förhållande till den ursprungliga förändringsplanen, där det angavs att arbetet skulle vara genomfört och målen uppnådda till den 1 januari 2008.²

Skälen till att förändringarna genomförs nu är enligt Försäkringskassan att den tidigare organisationen inte ansågs kunna svara mot kundernas behov och krav på tillgänglighet, information och service. Det är i huvudsak resultaten från Försäkringskassans årliga kundundersökningar som ligger till grund för denna slutsats.³ Den nya organisationen syftar också till att effektivisera Försäkringskassans verksamhet. Bland annat beräknas förändringsarbetet generera ekonomiska besparingar med upp till 20 procent.

Andra större organisatoriska förändringar som skett sedan sammanslagningen år 2005 är att riksdagen fattat beslut om att avskaffa försäkringsdelegationerna, som inrättades i samband med bildandet av en myndighet. Även socialförsäkringsnämnderna, som funnits inom Försäkringskassan sedan år 1987, har riksdagen beslutat att avskaffa från och med den 1 januari 2008.

¹ Försäkringskassans verksamhetsplan och budget 2008, daterad 2008-02-05.

² Förändringsplan för Försäkringskassan 2005-2008.

³ PM om Försäkringskassans förnyelsearbete, daterad 2007-03-29.

Statskontorets arbete med delrapporten

Statskontoret fick i juni 2005 regeringens uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete. I uppdraget anges att Statskontoret ska bedöma hur väl Försäkringskassans förändringsarbete uppfyller regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen. I november 2007 fick Statskontoret ett förlängt uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans fortsatta utvecklingsarbete under år 2008. Det fortsatta uppdraget ska ha ett särskilt fokus på Försäkringskassans interna styrning och kontroll samt myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar och mot brott mot socialförsäkringen.

Statskontoret lämnade i enlighet med uppdragen en första delrapport till regeringen den 31 mars 2006 och en andra delrapport den 31 mars 2007. Denna delrapport utgör den tredje delrapporten. En slutrapport ska lämnas till regeringen senast den 31 december 2008.

Denna delrapport innehåller en översiktlig beskrivning av Försäkringskassans förändringsarbete och myndighetens arbete med kontroller av misstänkta brott och oegentligheter, så långt det kommit i mars 2008. I beskrivningarna av förändringsarbetet har Statskontoret fokuserat på de delar som vi uppfattat som mest utmärkande för Försäkringskassans förändringsprocess, vilket betyder att beskrivningarna inte är heltäckande.

Då förändringsarbetet är långt ifrån färdigt kan inte Statskontoret dra några slutsatser om resultaten, utan gör i denna rapport vissa iakttagelser som det kan finnas skäl att vara extra uppmärksam på i det fortsatta förändringsarbetet. Det bör påpekas att de iakttagelser som görs är preliminära och kommer att följas upp i det fortsatta arbetet med slutrapporten.

Delrapportens beskrivningar och iakttagelser grundar sig på intervjuer vid Försäkringskassans huvudkontor och med handläggare och chefer i de tre län, som vi följt under hela förändringsarbetet. De tre länen är Stockholm, Västernorrland och Örebro, där totalt 25 personer från sex olika kontor intervjuades. Av dessa var 15 chefer på olika nivåer och resten handläggare. Intervjuerna genomfördes under januari – mars 2008. Vi har också tagit del av olika styrdokument och undersökningar bland myndighetens anställda.

2 Den nya organisationens utformning

Den organisation som nu byggs upp inom Försäkringskassan är i grunden processtyrd. Modellen utgår från att de olika förmånerna handläggs på olika sätt. I korthet innebär det att volymmässigt stora, enklare förmåner, som inte kräver kundkontakter ska omhändertas i en struktur – nationella försäkringscenter (NFC). Mer komplicerade förmåner, som kräver kundkontakter, samlas i en annan – lokala försäkringscenter (LFC). Dessutom ska lokalkontor byggas upp för att omhänderta ärenden av mer generell karaktär för dem som behöver extra stöd. Vidare kommer telefonkundtjänsten och självbetjäningstjänsterna att få en central plats i Försäkringskassans nya organisation. Ett syfte med den nya organisationen är att flytta kundmöten från besök på kontor och telefonkontakt med lokala handläggare till telefonkundtjänst och självbetjäning.

Organisationen ska bestå av 20 nationella försäkringscenter och 60 lokala försäkringscenter. Inom organisationen för lokala försäkringscenter kommer cirka 300 lokalkontor att byggas upp. Dessutom ska verksamheten stödjas av fem telefonkundtjänster och självbetjäningstjänster. I bilaga 2 finns ett organisationsschema över Försäkringskassans verksamhet.

Nationella försäkringscenter

Syftet med de nationella försäkringscentren är att öka kvaliteten, skapa lika behandling av ärenden över hela landet och en mer effektiv produktion. Avsikten är att frigöra medel som ska gå till arbetet med ohälsan och till personliga handläggare för dem som behöver det.

Inom de nationella försäkringscentren ska i huvudsak de volymtunga och enklare förmånerna, som kräver begränsad kundkontakt handläggas. För tre förmåner har placeringen i nationella försäkringscenter övervägts i särskild ordning. Det gäller arbetsskador, underhållsstöd och tidig bedömning.⁴ När det gäller arbetsskador anges att den länskoncentration som tidigare gjorts visserligen lett till en minskad handläggningstid, men att det fortfarande finns skillnader i handläggarnas bedömningar av ärendena. Därför har Försäkringskassan bedömt att arbetsskadehandläggningen bör koncentreras ytterligare och förläggas i närheten av de orter som har en så kallad yrkes- och miljömedicinsk klinik, där det finns tillgång till specialistkompetens.

För underhållsstödet har Försäkringskassan ett ansvar att verka för att föräldrarna gemensamt kommer överens om underhållet. Dock konstaterar Försäkringskassan att de personliga möten med båda föräldrarna, som man tidigare försökt genomföra, var svåra att få till stånd och krävde alltför stora

⁴ Försäkringskassan, PM om Försäkringskassans förnyelsearbete, daterad 2007-03-22.

resurser utan att de ledde till önskvärt resultat. Därför beslutades att handläggningen av underhållsstöd skulle placeras i nationella försäkringscenter. I stället för personliga möten ska andra metoder med skriftlig information och information genom självbetjäningstjänsterna prövas.

Genom att förlägga handläggningen av tidig bedömning, som utgör det första steget i sjukskrivningsprocessen, till de nationella försäkringscentren avskiljs denna handläggning från övriga sjukpenninghandläggningen. Även här uppges en ökad likformighet vara skälet till placeringen. Det uppges också att det är lättare att knyta specialister till ett mindre antal nationella center än till många lokala.

Av tabell 1 framgår vilka förmåner som ska handläggas i de nationella försäkringscentren. Enligt Försäkringskassans arbetsordning finns det vid behov möjlighet att flytta ärenden mellan nationella försäkringscenter och lokala försäkringscenter.

Tabell 1. Förmåner som ska handläggas i nationella försäkringscenter.⁵

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

För att uppnå stordriftsfördelar, men samtidigt undvika suboptimering, bedömde Försäkringskassan att antalet anställda i varje försäkringscenter inte borde understiga 25–35 årsarbetskrafter och inte överstiga 200–250 årsarbetskrafter. Bemanningen av de nationella försäkringscentren ska i huvudsak ske genom befintlig personal.

I slutet av mars skedde invigningen av det första nationella försäkringscentret i Örebro. Efter inrättandet ska samtal inte längre kunna kopplas fram till handläggarna, utan telefonkundtjänsten ska kunna styra dem som ringer till rätt kanal. Från huvudkontoret uppges att man i samband med starten i Örebro vill testa de lösningar som tagits fram och att en utvärdering kommer att göras innan de övriga centren startar. En risk med införandet uppges vara att ett stort antal handläggare byter kompetensområden samtidigt som produk-

⁵ Enligt Försäkringskassans arbetsordning, Dnr 2014/2008.

tionen ska upprätthållas. Det nationella försäkringscentret i Örebro ska således ta emot nya ärenden utan att bli avlastad de gamla under den tid personalen utbildas. Om det visar sig att ärendevolymerna blir för stora är planen att andra län ska kunna hjälpa till. Under våren 2008 ska knappt hälften av alla nationella försäkringscenter starta sin verksamhet.

Lokala försäkringscenter

De lokala försäkringscentren ska erbjuda personliga handläggare för försäkrade med vissa mer komplicerade förmåner. Tanken är att mötena med handläggaren ska äga rum på ett av Försäkringskassans kontor, hos den försäkrade, hos arbetsgivaren eller vårdgivaren. Av tabell 2 framgår vilka förmåner som ska handläggas i de lokala försäkringscentren.

Tabell 2. Förmåner som ska handläggas i lokala försäkringscenter.

aktivitetsersättning	samordnad rehabilitering
assistansersättning	sjukersättning
förebyggande sjukpenning	sjukpenning
handikappersättning	vårdbidrag
rehabiliteringsersättning	

De lokala försäkringscentren är indelade i fyra geografiska områden – nord, öst, väst och syd – som också motsvarar Arbetsförmedlingens nya organisatoriska indelning. Syftet med att samordna Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens organisation är att man vill förbättra samverkan mellan de båda myndigheterna. Antalet årsarbetskrafter vid varje lokalt försäkringscenter bör enligt Försäkringskassan inte överskrida 100. En princip vid utformningen av de lokala försäkringscentren har också varit att de ska kunna nås av de försäkrade inom rimlig restid, där 60 minuter bedöms vara grundregel. I tätbebyggt område gäller 30 minuters restid och i glesbygd 90 minuter.

Försäkringskassan har gjort bedömningen att de lokala försäkringscentren ska etableras på ett så stort antal orter och med sådan geografisk spridning att bemanningen ska ske genom befintlig personal, som ska kunna erbjudas arbete inom ett rimligt geografiskt avstånd. Enligt huvudkontoret har cirka hälften, eller 30 av 60, av de lokala försäkringscentren etablerats.

Lokalkontor och servicekontor

Syftet med lokalkontoren är att göra det möjligt för dem som inte kan eller vill använda sig av självbetjäningstjänsterna eller telefonkundtjänsten att komma i kontakt med Försäkringskassan. Lokalkontorens personal ska bland annat kunna ge stöd i ansökningsprocessen, ge allmän information om

samtliga förmåner, komplettera beslutsunderlag och fatta beslut i enklare ärenden. En uppgift är också att styra över kunderna till andra kanaler. Vidare ska de kunna motivera avslag vid tidig bedömning, som har handlagts vid de nationella försäkringscentren. Försäkringskassan har gjort bedömningen att lokalkontoren kommer att behöva bemannas med drygt 400 årsarbetare, vilket kan jämföras med nuvarande 420 årsarbetare vid de kundtjänster som finns i dag.

Antalet lokalkontor kommer att uppgå till drygt 300, inklusive de nedan beskrivna servicekontoren, och vara lokaliserade i 290 kommuner. Försäkringskassan har utifrån beräknade framtida besöksvolymen utformat tre olika lokalkontor – stora, medelstora och små. Öppettiderna kommer att variera beroende på kontorets storlek.

Ytterligare ett kontorskoncept, servicekontor, har utarbetats inom ramen för en central överenskommelse om lokal, tjänste- och servicesamverkan mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Samverkan kan enligt överenskommelsen innefatta både gemensamma tjänster och gemensamma lokaler.⁶ Enligt planerna ska 82 servicekontor med tjänstesamverkan etableras under åren 2008–2010. Dessa servicekontor ska bemannas med gemensam personal som har rätt att både utföra myndighetsutövning och ha tillgång till personuppgifter. Vidare kommer 110 servicekontor med endast samlokalisering att inrättas. Drivkrafterna bakom initiativet till servicesamverkan är behoven av en mer kund- och medborgarorienterad förvaltning och kraven på myndigheterna att bli mer kostnadseffektiva. Det första servicekontoret invigdes den 5 mars i Göteborg. Det är ett samarbete mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Kronofogden.

Nationella telefonkundtjänsten och självbetjäningstjänsterna

Telefonkundtjänsten ska bli huvudingången till Försäkringskassan för alla ärenden via telefon och e-post. Direktsamtalen till handläggarna ska därigenom minska. Vid komplexa ärenden eller ärenden som kräver efterarbete ska samtal vidarekopplas till ett lokalt eller nationellt försäkringscenter. Handläggare i telefonkundtjänsten ska också kunna handlägga vissa enklare ärenden, som till exempel ta emot kompletteringar och besluta om rätt till ersättning för tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning.

Bemanningen av telefonkundtjänsten har av Försäkringskassan bedömts kräva extern rekrytering, men det har funnits en viss osäkerhet kring hur omfattande denna rekrytering bör vara. Osäkerheten uppges bero på att

⁶ Överenskommelse om servicesamverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket.

pendlingsavståndet från de gamla till de nya orterna för telefonkundtjänsten är stort samtidigt som man bedömt att möjligheterna till internrekrytering varit goda.

Tidigare arbetade cirka 400 årsarbetare i telefonkundtjänsten, som fanns på 35 orter i landet. I februari 2007 beslutades att pilotdrift med en nationell telefonkundtjänst skulle starta i Stockholm och Lidköping, som också utgjorde de två största enheterna i den tidigare organisationen. I samband med beslutet om pilotdriften pekade Försäkringskassan också på att risken för produktionsbortfall under år 2007 var stor under uppbyggnaden av den nya telefonkundtjänsten. Det var bland annat av detta skäl man valde Stockholm som försöksverksamhet, där det fanns en stor personalgrupp som lättare kunde parera produktionsbortfall.⁷ De övriga orterna som telefonkundtjänsten placerades i är Västerås, Gävle samt Åmål/Säffle. Telefonkundtjänsten kommer att bemannas med upp till 660 årsarbetare under år 2008.⁸

Organisationen för självbetjäningstjänsterna är jämställda med telefonkundtjänsten och de båda områdena leds av en gemensam nationell chef. Genom självbetjäningstjänsterna ska det bli enklare och snabbare att kunna få information om sitt ärende. Det ska gå att hitta information och simulera och planera inför en eventuell ansökan. I ett pågående ärende ska det bli enklare att kunna lämna ett korrekt underlag och det ska också finnas tillgång till grunduppgifter och information om pågående och avslutade ärenden. Tjänsterna ska på sikt finnas tillgängliga för samtliga prioriterade förmåner. Förutom förbättrad service förväntas utvecklingen av självbetjäningstjänsterna också leda till en mer effektiv handläggning.

Den nya portalen för självbetjäningstjänsterna kommer att byggas upp i ett nytt system och skulle enligt de ursprungliga planerna ha driftsatt i mars 2008. På grund av försenade IT-leveranser kommer releasen enligt nuvarande planer i stället att ske i november 2008.

Huvudkontoret

Statskontoret har i tidigare delrapporter påpekat att förändringsarbetet inom Försäkringskassans huvudkontor har varit omfattande och pågått sedan sammanslagningen till en myndighet år 2005. Under våren 2008 har omställningsarbetet på huvudkontoret tagit ny fart. Ett mål med den nya organisationen för ledning och styrning, som infördes den 15 februari, är att huvudkontorets personalkostnader ska minska med 50 miljoner kronor. Det innebär att huvudkontorets bemanning måste minskas med cirka 100 årsarbета-

⁷ Bilaga till protokoll från Försäkringskassans styrelse, dnr 871/07.

⁸ Enligt beslut i Försäkringskassans ledningsgrupp i november 2007.

re.⁹ De delar som berörs mest av neddragningarna är försäkringsdivisionen och produktionsdivisionen, i och med att organisationen med divisioner upphör. Hur den tidigare utvecklingsdivisionen påverkas har Statskontoret i dagsläget inga uppgifter om.

Statskontorets bedömning

Stora risker med införandet av nationella försäkringscenter

Det är ännu för tidigt att uttala sig om hur de nationella försäkringscentren kommer att fungera. Den bild vi får förmedlad är dock att det är betydligt större risker med att införa de nationella försäkringscentren jämfört med de lokala. Skälet till det är att de stora omflyttningar av ärenden som kommer att genomföras inom ramen för de nationella försäkringscentren inte är nödvändiga i de lokala försäkringscentren, där det finns en större kontinuitet i ärendehandläggningen. Utmaningen med införandet av nationella försäkringscenter handlar i första hand om att undvika att stora ärendebalanser uppstår.

En annan iakttagelse rör valet av etableringsorter för de nationella försäkringscentren. Valet av orter har utgått från fyra kriterier, som viktades olika. Det var befintlig kompetens (40 procent), tillväxtpotential och demografi (30 procent), resultat (15 procent) och kostnadsläge på orten (15 procent). När det gäller resultatkriteriet handlar parametrarna om handläggningstider och stycktidsindex. Andra kvalitetsaspekter, såsom tidigare presterad kvalitet i bedömningarna, har däremot inte vägts in i valet av orter. Försäkringskassan beskriver i en promemoria till myndighetens styrelse att verksamhetens kvalitet på grund av mätproblem bara till liten del har kunnat vägas in i valet av orter. Då det kan förväntas att det arbetssätt som har utvecklats lokalt även fortsättningsvis kan komma att påverka handläggningen vid de orter där nationella försäkringscenter byggs upp, anser Statskontoret att det är olyckligt att kvalitetsaspekterna inte i större utsträckning har kunnat vägas in i valet av etableringsorter.

Lokala försäkringscenter igång

Statskontorets intryck hittills är att de lokala försäkringscentren har startat utan att några större problem har inträffat. Det beror sannolikt på att skillnaderna mot den tidigare verksamheten inte är så stora. Vi har dock uppmärksammat att det försök med utbildning av personliga handläggare som har genomförts inte har fungerat tillfredsställande och att Försäkringskassan i stället kommer att utbilda enhetscheferna, för att de ska kunna ge stöd till sina medarbetare i vad det innebär att vara personlig handläggare. Från programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete uppges att detta inneburit

⁹ Försäkringskassans PM, Ny organisation för styrning och ledning inom Försäkringskassan, Dnr 53515/2007.

att man förlorat tid i genomförandet. Bilden av att det saknas utbildning i själva yrkesrollen bekräftas i våra intervjuer. Detta trots att hälften av alla lokala försäkringscenter redan är införda.

Långa köer i telefonkundtjänsten

Statskontoret har uppfattat att det funnits problem med telefonkundtjänsten hittills. Från och med den 1 januari 2008 var tanken att Försäkringskassan skulle kunna erbjuda ett enda telefonnummer till myndigheten. Lanseringen av det nya numret har dock förskjutits framåt i tid, då de gamla telefonkundtjänsterna ännu inte har avvecklats. Vidare har det under en period varit långa väntetider i telefonkön. Statskontorets uppfattning är att Försäkringskassan är långt ifrån målet om att 80 procent av alla samtal ska besvaras inom två minuter. Enligt uppgift från programmet ligger denna andel på 50 procent för närvarande. Orsakerna till problemen uppges vara att telefonkundtjänsten ännu inte har den bemanning som krävs, samtidigt som fler samtal än beräknat kommit in. Bland annat anges att samtal från länen har flyttats till telefonkundtjänsten tidigare än beräknat. Försäkringskassan känner till problemen och försöker åtgärda dem genom att dimensionera personalen rätt i telefonkundtjänsten, få ner samtalstiderna och hålla kontroll över stora utskick från Försäkringskassan som genererar många telefonsamtal. Det pågår också rekrytering av trafikledare som ska hålla kontroll över inflödet. Statskontoret kan inte bedöma om Försäkringskassan har tillräcklig kontroll över situationen, men noterar dock att problemen är relativt omfattande.

3 Huvudkontorets styrning av förändringsarbetet

Processen för förändringsarbetet

Riktlinjerna för den nya organisationen utarbetades i huvudsak under år 2007, men initiativet kom redan året innan. I mitten av november 2006 beslutade Försäkringskassans styrelse att driva arbetet med att etablera den nya organisationen vidare. Det första förslaget som lades fram innehöll bland annat en riskanalys av förändringsarbetet. De största riskerna som identifierades och som bedömdes kunna inträffa med hög sannolikhet och med stora konsekvenser som följd, handlade om att:

- Försäkringskassan inte har erfarenhet av att bedriva en samlad förändringsagenda, där dagens interna styrning försvårar leverans av programmet.
- Effekter av de besparingskrav som fanns under år 2007 på Försäkringskassan blandas ihop med programmets leveranser och ger allmänt motstånd mot programmet.
- Förändringen har stor omfattning och många intressenter, som skapar hög komplexitet och stort tryck på ledning och på programmet. Det är svårt att ha helhetsperspektivet.
- Tidplanen är kort, vilket ger ett högt tempo som kan påverka kvalitet och involvering.
- Ändrade förutsättningar, som till exempel direktiv från ägare kan försvåra leverans enligt tidplan, nyttokalkyl och målbild.

En risk för att förändringsarbetet skulle generera ett lågt förtroende och missnöje i organisationen identifierades också, men bedömdes inte lika allvarligt, även om konsekvensen i fall att det skulle inträffa ansågs vara omfattande. Försäkringskassan har senare regelbundet uppdaterat sina riskanalyser, som också presenteras för myndighetens styrelse varje månad.

I mars 2007 presenterades den nya organisationen för medarbetarna i Försäkringskassan och mot slutet av året påbörjades placeringarna av först linjechefer och sedan handläggare. Det skedde genom en omfattande process, där alla medarbetare först kompetensskattades mot de framtagna yrkesrollerna i den nya organisationen och sedan omplacerades. Processen ledde fram till att cirka 10 000 anställda omplacerades med anledning av den nya organisationen. Omplaceringarna kommer att fortsätta även under år 2008.

Programmets verksamhet och kostnader

Förändringsarbetet styrs och samordnas genom programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete, i fortsättningen kallat programmet. Det inrättades under hösten 2006 och ska avslutas successivt under år 2008, för att i stället förläggas i linjen. Programmets uppdrag är att driva och i samverkan med linjeorganisationen genomföra Försäkringskassans förändringsarbete. Programmet har en styrgrupp som lyder under generaldirektören och Försäkringskassans styrelse. För närvarande uppges 13 personer delta i styrgruppen, som i huvudsak består av Försäkringskassans ledning. Generaldirektören ingick i styrgruppen fram till maj 2007, men finns inte längre med. Programorganisationen består av en programledning, ett antal projekt samt stabsfunktioner som programkontor, programcontrolling och kommunikation. Enligt uppgift från Försäkringskassan engagerar programmet mellan 40 och 50 personer från huvudkontoret, linjeverksamheten och externa konsulter.

Verksamheten i programmet beskrivs som rörlig genom att idéer växer fram och revideras kontinuerligt. Dokumentationen kring programmets arbetssätt är sparsam, vilket stärker intrycket att verksamheten hela tiden anpassas efter de problem som ska lösas. Programmet har tagit fram omfattande information och stödprocesser för hur själva förändringsarbetet ska genomföras för att minimera alla de risker som kan uppstå. Införandet av de nationella och lokala försäkringscentren är en mycket omfattande process. Bland annat har detaljerade tidplaner utarbetats för alla de aktiviteter som måste vara på plats inför starten av ett försäkringscenter. Dessa tidplaner uppdateras löpande. En annan större insats som styrs från programmet är beräkningar av antalet anställda vid de olika enheterna i den nya organisationen. De detaljerade kalkylerna har gjorts utifrån Försäkringskassans processkartläggningar. Kalkylerna har dock senare fått justeras i förhållande till den nyligen beslutade medelsfördelningen för år 2008.

De största utmaningarna med förändringsarbetet just nu uppges från programmet vara att fullfölja införandet utan att kunderna drabbas av försämrad service. För att hålla kontroll över att produktionen fungerar under införandet har en så kallad sambandscentral inrättats, som har till uppgift att uppmärksamma avvikelser i produktionen och stämma av dessa med programmet. Andra områden som nämns som utmaningar är IT-verksamheten, framtagande och implementering av utbildningspaket samt införande av tandvårdsreformen.

En strategi för att förankra förändringsarbetet i Försäkringskassans organisation är att kommunikationen ska ske via linjecheferna. De förväntas förmedla och förankra förändringsarbetet bland sina medarbetare. Tecken på denna chefssatsning är att linjecheferna tillsattes först i den nya organisationen och därefter skedde placeringarna av övriga medarbetare. Vidare har

chefsöverenskommelser utarbetats, där chefens uppdrag, ansvar och befogenheter anges. Vissa gemensamma chefsmöten har också anordnats. Information har spridits genom informationspaket riktade till hela organisationen och programchefen skriver regelbundet veckobrev till alla anställda. Det finns också en sida på intranätet som enbart handlar om förändringsarbetet. Nyligen utformades också ett forum på intranätet för dem som vill ställa frågor till programmet. Strategin att satsa på linjecheferna som bärare av förändringsarbetet innebär att de som arbetar i programmet sällan är ute i verksamheten och träffar de anställda.

Inom programmet utarbetas regelbundet så kallade nyttokalkyler, som beskriver förväntade finansiella effekter av förändringsarbetet. Nyttokalkylerna uppdateras löpande i takt med att förändringsarbetet fortskrider. Av den nyttokalkyl som togs fram till förstudien om Försäkringskassans förändringsarbete i oktober 2006 framgår att myndighetens kostnader beräknades minska med cirka 20 procent varje år till följd av förändringsarbetet. Förändringsarbetet bedömdes ha en förväntad återbetalningstid på cirka 3,5 år.¹⁰ Genom revideringar i nyttokalkylen har kostnadsminskningarna krympt successivt och beräknas i den senaste nyttokalkylen uppgå till cirka 16 procent, vilket motsvarar ungefär 875 miljoner kronor. Den beräknade återbetalningstiden har också förlängts till cirka 4,5 år.¹¹ I nyttokalkylerna anges flera orsaker till förändringarna, bland annat de neddragningar som gjordes under år 2007 till följd av minskade anslag från regeringen. En annan orsak till utvecklingen är att kostnaderna för IT-verksamheten har ökat.

Av programmets nyttokalkyl från mars 2007 framgår att cirka 70 procent av den personal som arbetar inom programmet ska utgöra interna resurser och cirka 30 procent ska vara externa. Av de totalt mellan 40 och 50 personer som hittills arbetat inom ramen för programmet har cirka 16 personer varit konsulter. Av de uppgifter som Statskontoret tagit del av framgår att kostnaderna för år 2007 fördelades med cirka 50 procent på interna resurser och 50 procent på externa, totalt närmare 90 miljoner. Det inkluderar inte de konsulter som anlits inom IT-verksamheten. Under år 2008 beräknas kostnaderna för externa konsulter inom programmet, exklusive IT-konsulter, uppgå till 27 miljoner, vilket motsvarar drygt 20 konsulter. De interna resurserna är budgeterade till ungefär samma belopp. Enligt nyttokalkylerna ska konsultstödet upphöra år 2009.

Konsekvenser av förändringsarbetet

¹⁰ Försäkringskassans PM, Förstudie – Försäkringskassan 2.0, daterad 2006-10-13.

¹¹ Försäkringskassans nyttokalkyl 3.0 2008-02-07.

I mars 2007 gjorde Försäkringskassan bedömningen att cirka 1900 anställda på några års sikt skulle behöva lämna myndigheten till följd av omstrukturen av verksamheten. Den bedömningen grundades på att så många personer inte förväntades vara beredda att pendla eller flytta till en ny ort.¹² Samtidigt ålades Försäkringskassan inför år 2007 besparingskrav på ungefär 500 miljoner kronor i form av minskade anslag. Den sammanlagda personalminskningen på grund av uppsägningar samt frivilliga och naturliga avgångar blev till slut ungefär 2 500 personer under år 2007, enligt Försäkringskassans årsredovisning. Förklaringarna till de stora personalminskningarna uppges vara de minskade anslagen och att de frivilliga avgångarna blev större än beräknat. Utvecklingen har bland annat inneburit att andelen anställda över 60 år har minskat något. Under år 2008 är det framför allt personalen vid länskontoren och huvudkontoret som berörs av personalomställningar.

Försäkringskassan har tagit fram olika typer av omställningsåtgärder för dem som berörs av övertalighet. Bland annat har så kallade resurspooler införts på några orter, där personalen ska arbeta med att stödja handläggningen i de nationella försäkringscentren under uppbyggnadsfasen. Resurspoolerna omfattar några hundratal personer och tanken är att poolerna ska upphöra i slutet av år 2009. Omställningsåtgärder har också tagits fram för att hantera övertalighet vid länskontoren och huvudkontoret.

Ny utformning av styrning och ledning

Utformningen av styrning och ledning i den nya organisationen togs fram under slutet av år 2007 av en arbetsgrupp direkt underställd generaldirektören. Därmed förlades det strategiska arbetet med att bygga upp ledningsstrukturen utanför programmet. I ett dokument om styrning och ledning, som Försäkringskassans styrelse fattade beslut om i september 2007, angavs bland annat att respektive länsledning inte bör avvecklas förrän den nya strukturen för nationella och lokala försäkringscenter fullt ut tagit över länets verksamhet. Under en övergångsperiod skulle länsledningarna finnas kvar i avvaktan på att den nya ledningsstrukturen byggdes upp.¹³ Så blev det dock inte. Länsledningarna upphörde formellt den 15 februari 2008 och länsdirektörerna har funnits kvar under en kort period därefter för att avveckla länskontoren. Därmed upphörde länsledningarna redan innan det första nationella försäkringscentret hade hunnit inrättas. Avvecklingen av länsorganisationerna under år 2008 leder till en personalminskning med cirka 170 årsarbetare vid länskontoren.

¹² Försäkringskassans PM, Försäkringskassans förnyelse, daterad 2007-03-22.

¹³ Försäkringskassans PM, Styrning och ledning i Försäkringskassan, daterad 2007-09-17.

Statskontorets bedömning

Statskontoret konstaterar att Försäkringskassan nu tagit ett tydligt grepp om förändringsarbetet och styr förändringarna centralt genom programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete. Med hjälp av konsulter har ett omfattande planerings- och uppföljningsarbete initierats. Även om det är för tidigt att uttala sig om resultaten av förändringsarbetet kan Statskontoret konstatera att det nu finns en ambition i Försäkringskassans ledning att styra processen framåt och samtidigt försöka hålla kontroll över de kostnader och risker som är förknippade med en så omfattande förändring. Vi har dock noterat att de beräknade finansiella effekterna successivt har minskat i nyttokalkylerna samtidigt som den kalkylerade återbetalningstiden förlängts.

Statskontoret har noterat att beslutet att avskaffa länsledningarna och omorganisera huvudkontoret fattades mitt under pågående förändringsarbete. Den förändrade ledningsstrukturen har enligt Statskontorets uppfattning inneburit en otydlighet i styrningen av verksamheten och medfört att Försäkringskassan varit tvungna att utse tillfälliga länschefer.

De besparingskrav som regeringen ålade Försäkringskassan under år 2007 kom ungefär samtidigt som Försäkringskassan började utforma den nya organisationen. Utifrån våra intervjuer och Försäkringskassans nyttokalkyler, kan Statskontoret konstatera att regeringens beslut förmodligen har påverkat takten i förändringsarbetet, på så sätt att förändringar genomförts tidigare än beräknat. Besparingskraven har möjligen även skyndat på arbetet med de personalminskningar, som ändå till viss del skulle ha blivit en konsekvens av förändringsarbetet.

4 Synpunkter på organisationsförändringen

I en förstudie av Försäkringskassans nya organisation uppges att utvecklingen av den nya organisationen ”bygger på bred involvering och kommunikation med medarbetare i hela organisationen. Berörda medarbetare måste ges rätt förutsättningar för att få förståelse för vad Försäkringskassan 2.0 innebär för dem och för att kunna känna acceptans, delaktighet och slutligen ägarskap för den förändring det innebär”.¹⁴

Förändringsarbetet presenterades för medarbetarna under våren 2007. Den process som föregick introduktionen av den nya organisationen beskrivs för Statskontoret som sluten och inkluderade bara ett fåtal personer. Från programmet uppges att inriktningen av förändringsarbetet hölls strikt inom högsta ledningen. Försäkringskassans anställda fick sedan information vid ett och samma tillfälle. Av de intervjuer som vi genomfört framkommer att det var först i slutet av mars 2007, när myndighetens ledning presenterade förändringarna i organisationen, som medarbetarna förstod att organisationsförändringen skulle komma att beröra deras arbete.

Nedan redogörs för de synpunkter som framkommit i Statskontorets intervjuer med länsledningarna, enhetschefer och handläggare i tre län. Med länsledningar avses länsdirektörer, chefscontroller och försäkringschefer.

Enhetschefernas och handläggarnas uppfattning

Av Statskontorets intervjuer framkommer att handläggarna nu vet vad de kommer att arbeta med, vilka deras arbetskamrater är och vid vilket kontor de är placerade. Det har funnits en dialog med handläggarna om vilka arbetsuppgifter de ska ha i den nya organisationen, men placeringarna vid olika enheter har inte alltid kommunicerats i förväg. På grund av att budgeten för år 2008 inte var beslutad vid tidpunkten för våra intervjuer, fanns det också en osäkerhet kring hur många handläggare varje enhet skulle ha.

Handläggarna och cheferna uppger att de har fått information om förändringarna. Vissa uppger att de fått för mycket information, medan andra säger att de fått för lite. Informationen har oftast förmedlats genom så kallade informationspaket från huvudkontoret via myndighetens intranät eller via närmaste chefen. Handläggarna uppger att de närmaste cheferna inte har haft så mycket mer information att förmedla, utöver den som lämnats via intranätet. Cheferna har också haft begränsade möjligheter att svara på frågor, då de inte har varit involverade i utformningen av förändringarna.

¹⁴ Försäkringskassan; PM – Förstudie, daterad 2006-10-13.

Den frustration som många handläggare och chefer upplever beror emellertid inte på informationsbrist, utan snarare på en känsla av bristande delaktighet. Utrymmet för att fatta egna beslut på lokal nivå eller vara med och påverka beslut som fattas uppifrån upplevs vara minimalt. Den detaljstyrning som programmet har utövat, såsom personalen på olika nivåer ger uttryck för, upplevs som kontrollerande och negativ. Exempelvis återkommer i flera intervjuer beskrivningar av vissa händelser, där personalen uppfattar att styrningen har varit alltför hård.

Trots att handläggare och chefer är kritiska till sättet att genomföra organisationsförändringen på uppger de allra flesta att de tror att förändringarna på sikt kan utveckla Försäkringskassans verksamhet. Själva organisationsmodellen i sig är nästan alla positivt inställda till, även om många tror att det kommer att ta tid att genomföra den. Flera uttrycker till och med att förändringarna är nödvändiga. De främsta fördelarna handlar om att verksamheten kan bli mer likformig på sikt och att sårbarheten minskar genom att det bildas större enheter för handläggningen. Från enhetscheferna finns förhoppningar om att det kommer att bli lättare att möta arbetstoppar och att omfördela resurser och ärenden.

De risker som handläggare och chefer uppfattar med den nya organisationen är att arbetsbelastningen ökar, framför allt på kort sikt, när handläggarna ska lära sig hantera nya förmåner. Det finns därmed en påtaglig risk på kort sikt för problem i produktionen, antingen genom att utbetalningarna inte kommer i tid eller att kvaliteten i besluten blir lidande. Trots satsningar på utbildning och i vissa fall utpekade handledare, uppges från många håll att omställningstiden är alltför kort och att det finns förväntningar på att handläggningen av en ny förmån ska börja fungera från en dag till en annan. Både handläggare och chefer påpekar att kompetensöverföringen måste få ta tid.

Det är också tydligt att organisationsförändringen upplevs mest negativt bland de handläggare som får längre resväg till arbetet i och med att handläggningen flyttar till ett annat kontor. De handläggare som har riskerat att behöva pendla har försökt undvika detta genom att gå över till andra arbetsuppgifter. En annan risk som lyfts fram av handläggarna är att arbetet inom de nationella försäkringscentren kan bli monotont, när handläggningen specialiseras.

Av intervjuerna med enhetscheferna framkommer det att flera inte märker av någon tydlig satsning på dem i förändringsarbetet. Stödet i förändringsarbetet kommer framför allt från deras närmaste chefer. De har inte upplevt att de är mer delaktiga i förändringsarbetet än andra. De känner sig ibland bakbundna av de beslut som fattas uppifrån utan möjligheter att påverka. En

alltför snäv bemanning är också ett återkommande tema bland enhetscheferna.

Synpunkter från länsledningarna

Vid tidpunkten för våra intervjuer var det endast en kort tid kvar innan länsledningarna skulle upphöra. Flera av de intervjuade berättade att de inte skulle fortsätta arbeta inom Försäkringskassan eller ännu inte visste om de skulle fortsätta. Denna situation kan naturligtvis ha påverkat de intervjuades svar.

De flesta vi intervjuat i länsledningarna är i grunden positiva till den nya organisationen. Man pekar på att handläggningen kommer att bli mer enhetlig och att det ska bli lättare för kunderna att få kontakt med Försäkringskassan. Samtidigt ser man dock risker av olika slag. En risk som kommer fram i flera intervjuer handlar om själva införandet av den nya organisationen. Vid tidpunkten för Statskontorets intervjuer visste man inte när ärenden skulle flyttas till de nationella försäkringscentren och vem som skulle ta hand om kvarvarande ärendeslag. Man befarar att det kommer att bli långa väntetider innan telefonkundtjänsten fungerar som den ska. Det finns även en osäkerhet om självbetjäningstjänsterna kommer att fungera som tänkt.

En annan risk som flera i länsledningarna tar upp är att det inte finns tillräckligt utvecklade risk- och konsekvensanalyser för den nya organisationen. Flera anser att programmet är för konsulttungt. De ser kostnaderna för konsulterna som ett problem, men anser också att ledningen för Försäkringskassan inte är tillräckligt delaktiga i förändringarna. En risk är överlämnandet av de nya IT-systemen, att myndigheten inte känner att den äger systemen.

I intervjuerna med länsledningarna tas som en risk upp att handläggarna i de nationella försäkringscentren får mer ensidiga arbetsuppgifter i och med att de ska vara specialiserade på en förmån. Flera ser även det ökande resandet som en risk, både ur arbetsmiljösynpunkt och med hänsyn till miljön på ett övergripande plan. Flera kommer även in på hur förmånerna är placerade i nationella respektive lokala försäkringscenter och menar att exempelvis tidig bedömning och underhållsstöd inte är lämpliga i de nationella försäkringscentren på grund av att det kräver samverkan med hälso- och sjukvården respektive möten med föräldrar.

Intervjuerna ger en samstämmig bild av att länsledningarna inte har varit med och påverkat utformningen av den nya organisationen. De har fått lämna synpunkter men de har sällan beaktats. Informationen från huvudkontoret har varit omfattande men främst i form av ”styrning via bildspel”. Någon

kritiserar starkt att ledningen inte på ett bra sätt har förklarat vad vinsterna är med den nya organisationen.

Förankringen hos enhetschefer och handläggare har varit låg men ökar i takt med att det klarnar hur organisationen ska se ut. Länsledningarna framhåller att myndighetens ledning måste uppfylla de förväntningar som finns på t.ex. IT-stöd. Enhetscheferna har ett svårt uppdrag att motivera för handläggarna att det måste byta arbetsort.

Undersökningar av medarbetarnas inställning

Försäkringskassan har med anledning av förändringsarbetet initierat regelbundna mätningar av de anställdas inställning till förändringsarbetet. Statskontoret har tagit del av de tre enkätundersökningar som hittills genomförts av en extern konsult.¹⁵ Statskontoret har här valt att lyfta fram några av de resultat som framkom i undersökningarna.

Av undersökningarna framgår att den största fördelen med förändringsarbetet är att det kan leda till ökad rättssäkerhet och mer enhetlig tillämpning. En majoritet av medarbetarna uppger att de i mycket hög grad håller med om Försäkringskassans framtida inriktning. Över 90 procent av cheferna och 51 procent av handläggarna har svarat på det sättet i den senaste mätningen.

Av de hinder som angavs ansåg handläggarna att orealistiska förväntningar var det främsta hindret för förändringsarbetet, medan cheferna svarade avsaknad av IT-stöd för produktionen. På frågan om hur man tyckte att förändringsarbetet hanterades svarade en majoritet av handläggarna att de tyckte att arbetet hanterades mycket dåligt (57 respektive 61 procent i de två mätningar som handläggarna deltagit i). Noteras bör att 35 procent av enhetscheferna också hade den inställningen i den senaste mätningen och att denna inställning blev mer negativ mellan den första och den andra mätningen.

Försäkringskassan genomför också årliga medarbetarundersökningar. Av de senaste årens medarbetarundersökningar framgår att området delaktighet, det vill säga medarbetarnas möjlighet att påverka verksamheten, under flera års tid har varit ett förbättringsområde inom Försäkringskassan. Värdena förbättrades dock något i 2006 års undersökning. Området delaktighet i medarbetarundersökningarna avser verksamheten generellt, inte bara förändringsarbetet. Det handlar exempelvis om huruvida man kan påverka

¹⁵ Den första mätningen genomfördes i december 2006 och riktade sig enbart till chefer. De övriga två genomfördes i maj respektive november 2007 och inkluderade både chefer och handläggare. Enkäten gick ut till cirka 200 chefer och 2500 handläggare. Svarefrekvensen för den första mätningen låg på 76 procent, medan de två senare var betydligt lägre, 62 procent. Den låga svarefrekvensen gör att resultaten bör tolkas med viss försiktighet. Enkäterna inrymde närmare 50 olika frågor med sju svarsalternativ.

beslut som är viktiga för det egna arbetet, om man kan påverka hur arbetet ska utföras och om de egna idéerna och förslagen tas tillvara. För år 2007 har medarbetarundersökningen förändrats, vilket gör att flera av frågorna inte är direkt jämförbara med resultaten från tidigare undersökningar. Enligt slutsatserna i 2007 års medarbetarundersökning utgör emellertid medarbetarnas möjlighet att påverka den egna arbetssituationen även detta år ett område som bör förbättras.

Av den senaste medarbetarundersökningen framgår också att förtroendet för Försäkringskassans högsta ledning har minskat och att medarbetarna har en negativ inställning till hur de förändringar som pågår hanteras. Det är bara 13 procent av handläggarna som är positiva till hur förändringsarbetet hanteras och hela 52 procent är negativa (35 procent var neutrala). Bland cheferna är inställningen mer positiv, 39 procent av cheferna är positiva och 29 procent är negativa (32 procent var neutrala).¹⁶ I undersökningen dras slutsatserna att ledningen bör bygga upp förtroendet och minska gapet till medarbetarna genom att vara synliga och informera i större utsträckning. Cheferna behöver också bli bättre på att kommunicera, uppges det. Det bör påpekas att även om förändringsarbetets hantering får kritik så finns det andra områden som uppvisar bättre resultat i medarbetarundersökningen. Det så kallade nöjd medarbetarindexet har exempelvis ökat något i undersökningen år 2007 och arbetsklimatet upplevs på det stora hela vara bra.

Statskontorets bedömning

De intervjuade handläggarna och cheferna i de tre län som Statskontoret följt upp har överlag en positiv inställning till utformningen av Försäkringskassans nya organisation. Den främsta fördelen med förändringarna uppges vara att de på sikt kan leda till ökad likformighet i verksamheten. Den positiva bilden av organisationens utformning får även stöd i Försäkringskassans egna undersökningar av förändringsarbetet, där de flesta tror på den framtida inriktningen.

Däremot växer en tydlig och samstämmig bild fram av att handläggare, enhetschefer och länsledningar inte upplever att de har haft någon möjlighet att påverka förändringsarbetet. De synpunkter som har lämnats har inte omhändertagits och programmet styr förändringsarbetet i detalj. Försäkringskassans egna undersökningar visar också att medarbetarna är negativt inställda till hur förändringsarbetet hanteras. Delaktighet har varit ett ledord för de första tre årens förändringsarbete, enligt Försäkringskassans tidigare

¹⁶ Frågan löd ”Hur hanteras de förändringar som pågår idag” och hade 7 svarsalternativ, som gick från mycket dåligt till mycket bra. Svarefrekvensen i undersökningen var 80 procent, vilket motsvarade 11649 av totalt 14516 möjliga svar. Medarbetarundersökningen presenterades i mitten av oktober år 2007.

förändringsplan och utgör också en viktig princip i det förändringsarbete som pågår nu. Statskontoret kommer att fortsätta följa utvecklingen och också beskriva vilka åtgärder Försäkringskassan vidtar för att öka känslan av delaktighet.

I våra intervjuer har det framkommit kritik mot att förändringsarbetet är alltför konsultstyrkt. Statskontoret kan inte göra en värdering av detta, men konstaterar att konsultinsatserna blivit mer omfattande än planerat. En fråga som Statskontoret bör följa i det fortsatta förändringsarbetet är om Försäkringskassan klarar av att fasa ut konsultstödet och förvalta förändringsarbetet på egen hand.

5 Försäkringskassans kontrollarbete

Under åren 2006 och 2007 fick Försäkringskassan extra medel för att bygga upp en kontrollverksamhet vad gäller felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen. Bland annat upprättade man då en ny kontrollstrategi,¹⁷ som ersatte den tidigare kontrollstrategin framtagen av Riksförsäkringsverket år 2004.¹⁸ Kontrollstrategin från 2006 gäller i allt väsentligt fortfarande. Kontrollerna inriktas i enlighet med denna mot följande fyra kontrollområden:

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

Kontroller i handläggningen gäller de uppgifter som lämnas i ärendet och görs av handläggaren innan ett beslut har fattats. Kontroll av kvaliteten avser dels kontroll av pågående och avslutade ärenden, dels kontroll av processkvalitet. Oegentlighetskontroller avser kontroll av att Försäkringskassans anställda inte tillskansar sig själva eller annan person vare sig ekonomiska eller andra fördelar på ett otillåtet sätt. Kontroll av misstänkta brott slutligen avser handlingar där en person medvetet försökt skaffa sig felaktig ersättning.

I detta avsnitt redovisas preliminära iakttagelser och bedömningar av Försäkringskassans arbete med kontroller av misstänkta brott och oegentligheter. Kontroller i handläggningen eller av kvalitet i handläggningen behandlas inte. Inte heller behandlar vi här frågor som handlar om kontroll av besluts kvalitet ur aspekten enhetlig regeltillämpning eller rättssäkerhet.

Iakttagelserna och bedömningarna bygger huvudsakligen på intervjuer med personer placerade på huvudkontorets enhet för kontrollfrågor och på säkerhetsstaben samt på den dokumentation som vi har haft tillgång till. Försäkringskassan har nyligen organiserat om arbetet med kontroller av misstänkt brott och oegentligheter. En del av den dokumentation som Statskontoret har frågat efter har antingen varit försenad eller av andra skäl varit svår att få tillgång till. Detta avsnitt ger därför ingen heltäckande bild av Försäkringskassans arbete med kontroller av misstänkta brott. Statskontoret ger här inte heller någon fullständig redogörelse för det arbete med kontroller av misstänkta brott som Försäkringskassan redan har rapporterat till regering-

¹⁷ Försäkringskassans kontrollstrategier, 2006-09-13, dnr 350161-06-F.

¹⁸ Strategi för Socialförsäkringens kontroller, RFV, 2004.

en.¹⁹ Statskontoret har för avsikt att återkomma till området i den slutrapport som lämnas i december 2008.

Vägledande för Statskontorets granskning och slutsatser i denna del är Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. För de myndigheter som omfattas av förordningen²⁰ gäller att en riskanalys ska göras. Syftet med riskanalysen är att identifiera risker för att myndigheten inte ska uppfylla myndighetsförordningens krav på en effektiv verksamhet, som utövas enligt gällande rätt (3§). Med utgångspunkt från riskanalysen ska nödvändiga kontrollåtgärder vidtas (4§). Den interna styrningen och kontrollen ska systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas. Vid bedömningen ska iakttagelser som lämnas vid extern och intern revision beaktas (5§).

Ny organisation av kontrollarbetet

Central organisation

I februari 2008 skapades det nya verksamhetsområdet Kontrollfrågor. Det innebär att en ny enhet inrättades på huvudkontoret för att arbeta med strategiska frågor. Det nya verksamhetsområdet har 13 medarbetare inklusive verksamhetsområdeschefen. Inom verksamhetsområdet ligger det övergripande ansvaret för kontroll både av misstänkta brott och av kvalitet, eftersom frågorna bedöms hänga ihop. I det ingår även ett ansvar för att planera insatser för kontroll av interna oegentligheter. Den centrala enheten tar emot inrapporteringen från kundmötesorganisationen. Enheten har ansvar för att utföra uppföljningen av kontrollerna.

Ansvaret för arbetet med oegentligheter är emellertid splittrat mellan å ena sidan verksamhetsområdet för kontrollfrågor, som organisatoriskt tillhör avdelningen Försäkringsprocesser, och å andra sidan säkerhetsstaben, som är placerad direkt under generaldirektören. Säkerhetsstaben består av fyra personer. Därutöver finns den verksamhetsnära säkerheten, åtta säkerhetsrådgivare och två säkerhetsspecialister. Säkerhetsstaben har sedan den 15 februari ansvaret för att utreda misstänkta interna brott, dvs. brott som begås av Försäkringskassans anställda. Tidigare fanns inte någon utpekad enhet med särskilt ansvar för sådana utredningar. Säkerhetsstaben har även ett strategiskt ansvar för säkerhetsarbetet. Den ska identifiera behov av förebyggande åtgärder, ta fram övergripande mål och styrande dokument för säkerhetsarbetet samt följa upp det. Säkerhetsstaben identifierar alltså behoven av säkerhetskontroller utifrån sitt ansvarsområde. Verksamhetsområdet för kontroller ska ta fram kontroll- och kvalitetsplan.

¹⁹ Exempel på rapporter som Försäkringskassan har lämnat är Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen – omfattning, risker och information, från 2007-08-31 respektive 2008-02-15.

²⁰ Förvaltningsmyndigheter under regeringen som har skyldighet att följa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Statskontorets intryck är att Försäkringskassans arbete med säkerhet och kontroller av interna oegentligheter och extern brottslighet har haft litet utrymme i jämförelse med säkerhet och kontroller av andra typer av risker. För säkerhetsstaben har fokus i arbetet legat mycket på informationssäkerhet, personsäkerhet, fysisk säkerhet och krisorganisation.

Lokal organisation

De handläggare som ska utreda misstänkta externa brott, dvs. de bedrägerier eller försök till bidragsbrott som begås av Försäkringskassans kunder, kommer att vara placerade på cirka 20 av totalt 60 lokala försäkringscenter. Eftersom handläggarna av misstänkta brott behöver kontakt med närområdet, ska varje län ha minst ett lokalt försäkringscenter med en sådan enhet. Storleken på enheterna varierar med storleken på länet.

Inga handläggare av misstänkta brott kommer att vara placerade på nationella försäkringscenter. Däremot ska även handläggarna på de nationella försäkringscentren vara uppmärksamma på om det finns en misstanke om brott i de ärenden de handlägger. I sådana fall ska en impuls om att det finns en misstanke om brott i ett speciellt ärende förmedlas till handläggarna som utreder misstänkta brott. Även telefonkundtjänsten kommer att vara involverad i arbetet med kontroller, då den tar emot anmälningar från allmänheten.

De processbeskrivningar som finns säger att den ursprungliga handläggaren ska lämna över ärendet till de handläggare som utreder misstänkta brott, så snart det finns en sådan misstanke. Det sker genom att den ursprungliga handläggaren lämnar över ärendet till en ny process med en egen processbeskrivning (Processen för att utreda misstanke om brott). En av utmaningarna med det nya sättet att arbeta är att förse de ordinarie handläggarna med sådan kunskap att de observerar tecken som kan tyda på att det finns ett brott. Detta är särskilt angeläget, eftersom en erfarenhet sedan tidigare är att de impulser om misstänkta brott som kommer från handläggare håller en högre kvalitet än de anonyma anmälningar som kommer från allmänheten.

Inriktning och utveckling av kontrollarbetet

Under åren 2006 och 2007 fick Försäkringskassan extra medel för att arbeta med kontroller av fusk. Det möjliggjorde en rekrytering av cirka 300 personer. I februari 2008 rapporterade Försäkringskassan till regeringen om resultaten av de extra medel som tilldelats.²¹ Försäkringskassan framhöll att medlen hade inneburit att kontrollverksamheten kunnat lyftas fram och förstärkas, att medvetenheten om frågorna hade ökat i hela organisationen och att kontrollperspektivet blivit en naturlig del av arbetet på alla nivåer.

²¹ Förstärkt kontrollverksamhet, svar på regeringsuppdrag, 2008-02-15, dnr 40115-2007.

Förutom att ha tagit fram en ny kontrollstrategi (se ovan) har Försäkringskassan reviderat vägledningen för arbete med misstänkt brott, i samverkan med Åklagarmyndigheten tagit fram en rutin för anmälan om brott, tagit fram och implementerat en process för utredning av misstanke om brott samt genomfört utbildningsinsatser. Resultat kan bland annat utläsas i att antalet utredningar och polisanmälningar har ökat.²² Under år 2007 gjorde Försäkringskassan 4 769 polisanmälningar. Det kan jämföras med 1 795 polisanmälningar under det närmast föregående året.²³

För budgetåret 2008 ges inga extra medel för kontrollarbetet utan detta finansieras av ordinarie medel.

Huvudinriktning

Huvuddragen i kontrollarbetet för år 2008 är de samma som tidigare, men betoningen av de olika delarna kommer att förändras. De olika delarna i kontrollarbetet är följande:

- Utredda impulser om felaktiga utbetalningar och misstänkta brott.
- Genomföra riktade kontrollinsatser.
- Granska ärenden i den slumpmässiga kontrollen med hjälp av Qben.

Man kommer att göra färre riktade kontroller än tidigare och inrikta sig på att utveckla kvaliteten i kontrollerna. Vidare kommer granskningen av ärenden i den slumpmässiga kontrollen med hjälp av Qben att göras i begränsad omfattning genom riktade kontroller under år 2008. Anledningen är att instrumentet Qben utvecklas för att kunna möta behoven i den nya organisationsstrukturen. (Se närmare beskrivning av Qben nedan.)

Misstanke om externa brott kommer att utredas av 180 speciellt utsedda handläggare placerade på lokala försäkringscenter. Andra särskilt utsedda handläggare kommer att genomföra slumpmässiga kontroller av ett antal ärendeslag i Qben. Utöver dessa handläggare kommer ett mindre antal personer att arbeta med riktade kontroller.

Qben är ett granskningsverktyg för att i efterhand granska om ett ärende har ett tillräckligt beslutsunderlag och om rätt beslut har fattats. Ett slumpmässigt urval ärenden dras och granskas därefter av särskilt utsedda granskare genom att ett antal frågor besvaras. Redovisningskontrollen syftar till att säkerställa att endast avsedda betalningar görs och är en del av kontrollen av oegentligheter. Redovisningskontrollens frågor i Qben är:

²² Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen – omfattning, risker och information, 2007-08-31, dnr 40113-2007.

²³ Försäkringskassans årsredovisning för år 2007.

- Stämmer det utbetalda beloppet överens med det beslutade?
- Styrker beslutsunderlaget uppgifterna om betalningsmottagare?

En förutsättning för att ärenden ska tas ut för kontroll i Qben är att det har fattats ett beslut. Det innebär att alla utbetalningar inte är utsatta för en sådan slumpmässig kontroll.²⁴

Samarbete

Försäkringskassan samarbetar med polis och åklagare för att bekämpa brott enligt bidragsbrottslagen²⁵. På det lokala planet finns ett samarbete inom ramen för SAMEB (Samarbete mot ekonomisk brottslighet).²⁶ Där genomförs bland annat myndighetsgemensamma projekt, som rör exempelvis kontroll mot specifika branscher. SAMEB leds på länsnivå av landshövdingen. Förutom Försäkringskassan ingår Skatteverket, Arbetsförmedlingen samt företrädare för åklagare, polis och kronofogdemyndigheten. Vidare samarbetar Försäkringskassan med Arbetsförmedlingen, a-kassorna, Centrala studiestödsnämnden och Skatteverket, för att förhindra felaktiga utbetalningar genom informationsutbyte. Det finns även olika internationella nätverk som Försäkringskassan deltar i, exempelvis nätverk för utbyte av erfarenheter eller information.

Försäkringskassan har deltagit i samarbetet inom ramen för Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen)²⁷. Samarbetet med en rad andra myndigheter har bland annat bedrivits i särskilda arbetsgrupper. Utifrån en modell framtagen av FUT-delegationen har Försäkringskassan tagit fram riktlinjer för riskhantering.²⁸ Grundläggande begrepp såsom riskhantering och riskvärdering definieras i riktlinjerna.

Kontroll av externa brott

Statskontoret kan konstatera att under senare år har de riktade kontrollerna av externa brott resulterat i ökade kunskaper om förekomsten av brott mot socialförsäkringen. Det finns emellertid, enligt uppgift från huvudkontoret, ännu inte tillräckliga kunskaper om omfattningen av brotten. För det behövs stabila data under en följd av år. Enligt de riktlinjer för riskhantering som beskrivs ovan ska en riskvärdering bland annat innehålla en värdering av sannolikheten för att en oönskad händelse kan inträffa, alternativt frekvensen av oönskade händelser. Eftersom kunskaper om sannolikheter och frekvenser till stor del saknas, görs risk- och väsentlighetsanalyser fortfarande

²⁴ Rutin för utbetalning av höga belopp, beslutsdatum 2007-06-18, ändringsdatum 2007-12-21, dnr 32025-2007.

²⁵ Bidragsbrottslag (2007:612).

²⁶ I enlighet med Förordning om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet (1997:899).

²⁷ Fi 2005:03, Dir. 2005:52.

²⁸ Försäkringskassans riktlinjer för riskhantering avseende utbetalningar av förmåner eller ersättning från trygghetssystemen, 2006-12-21, dnr 81318-2006, serienr 2006:16.

med hjälp av kvalitativa metoder. På grundval av dessa sorterar man fram inom vilka områden man bör samla in mer kvantitativa data.

Som ett led i utvecklingen av kontrollen av externa brott har Försäkringskassan inlett en utveckling av en slumpgenerator som ska byggas in i det nya IT-systemet. Planen är att den ska fungera från och med november.

Kontroll av interna brott och oegentligheter

Företrädare för Försäkringskassans huvudkontor bedömer att den interna kontrollen av utbetalningar har skärpts efter händelser under våren 2007, då ett stort bedrägeri uppdagades inom assistansersättningsområdet. Verksledningen beslutade med anledning av förskingringen om omedelbara åtgärder. Trots att säkerhetsrutinerna hade följts hade felaktiga utbetalningar av mycket stora belopp kunnat verkställas. Från och med juni 2007 ska höga belopp dubbelattesterats och en efterkontroll ska säkerställa att så skett i samtliga förmåner. Enligt den rutin²⁹ som upprättades ska utbetalningar som överstiger 40 000 kronor godkännas av närmaste chef eller en annan utsedd person. Den som godkänner får inte vara samma person som handlagt ärendet. Godkännandet ska dokumenteras. En eller flera personer ska ha till uppgift att efterkontrollera att utbetalningarna har dubbelattesterats. Efter denna granskning ska en fil över attesteringsarna skickas till huvudkontoret. Sedan december 2007 ska detta göras varje månad.³⁰ I praktiken handlar rutinen om dubbelattesting om assistansersättning och bilstöd, eftersom det är de enda förmåner där så stora utbetalningar görs.

Förhoppningen är att man även ska kunna göra rimlighetskontroller automatiskt med hjälp av det nya IT-systemet från och med november 2008. Rimlighetskontrollerna ska i sådana fall kunna uppdaga onormala transaktioner som kan tyda på oegentligheter. Riktade kontroller av oegentligheter har gjorts inom fyra områden: föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

Framtida kontrollarbete

Statskontoret kan konstatera att Försäkringskassan har lämnat en rad rapporter med anledning av olika regeringsuppdrag under åren 2007 och 2008. I en rapport till regeringen i februari 2008 beskriver Försäkringskassan kort det fortsatta arbetet med att minska förekomsten av felaktiga utbetalningar. Ett område som särskilt pekas ut är informationsinsatser. Försäkringskassan ska hjälpa kunden att göra rätt från början, allmänheten ska känna till att kontroller genomförs och att misstänkta bidragsbrott polisanmäls och slutligen ska även Försäkringskassans medarbetare vara väl förtrogna med synen på kontroller och misstänkt bidragsfusk.³¹

²⁹ Rutin för utbetalning av höga belopp, beslutsdatum 2007-06-18, ändringsdatum 2007-12-21, dnr 32025-2007.

³⁰ Svar på internrevisionens rekommendationer, 2008-01-14, dnr 057320-2007.

³¹ Förstärkt kontrollverksamhet, svar på regeringsuppdrag, 2008-02-15, dnr 40115-2007.

I en rapport som lämnades till regeringen i mars 2008 finns en kortfattad kontrollplan.³² Till grund för kontrollplanen ligger riskanalyser som har genomförts under år 2007. Inom områden som anges ha hög risk för felaktiga utbetalningar finns exempel på såväl externa brott som interna brott och oegentligheter. Vad gäller oegentligheter kommer under år 2008 kontroller att genomföras av uppdatering av pensionsgrundande inkomst och poängregister avseende intjänande av pension och eventuella byten av konto för utbetalning av ersättning. Vad gäller externa brott anges att riktade kontroller främst kommer att göras inom områdena arbetsskadelivränta, sjuk- och aktivitetsersättning och sjukpenning. Enligt den kontrollplan som gjordes för år 2007 skulle kontroller av sjukpenning och sjukersättning redan ha gjorts. Enligt uppgift från Försäkringskassans huvudkontor är dock en del av de kontroller som skulle ha genomförts under år 2007 ännu inte genomförda. Dessa kommer att slutföras under år 2008.³³ Någon uppföljningsrapport för kontrollplanen för år 2007 finns emellertid ännu inte.

Svagheter i kontrollarbetet

Utvecklingen av kontrollen av interna oegentligheter har länge varit lågt prioriterad. Som nämnts ovan bedömer företrädare för Försäkringskassans huvudkontor att kontrollen av interna oegentligheter har stärkts sedan bedrägeriet inom assistansersättningen uppdagades i maj 2007. Kravet på dubbel attestering och efterkontroller med hjälp av listor över utbetalningar har nämnts i sammanhanget.

I de intervjuer som Statskontoret har genomfört med handläggare och chefer i tre länsorganisationer har emellertid framkommit farhågor för att kontrollen av interna oegentligheter fortfarande är svag.

Försäkringskassans styrelse har vid ett antal tillfällen behandlat frågan om kontroller av oegentligheter. I maj 2007, strax efter det att bedrägeriet inom assistansområdet hade uppdagats, rapporterade Försäkringskassans överdirektör till styrelsen om att ett omfattande arbete med att säkerställa rätt avpassade kontroller behövde vidtas.³⁴ Följande månad antog styrelsen ett förslag från revisionsutskottet om särskilda insatser, bland annat om inriktningen av en granskning av länsorganisationerna med avseende på intern styrning och kontroll.³⁵

³² Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen – Försäkringskassans riskanalyser, svar på regeringsuppdrag, 2008-03-14, dnr 1350-2008.

³³ Vad gäller sjukpenning förväntas en slutrapport bli klar i april. Vad gäller SA så har en körning genomförts under 2007. Arbetet med att gå igenom impulser beräknas vara klart vid halvårsskiftet.

³⁴ Protokoll 6/2007, Sammanträdesdatum 2007-05-31, dnr. 871/07.

³⁵ Protokoll 7/2007, Sammanträdesdatum 2007-06-20, dnr. 871/07.

Bilden av en svag kontroll av interna oegentligheter bekräftas av den revisionsrapport³⁶ som lämnades till Försäkringskassans styrelse under hösten 2007. Internrevisionen hade i enlighet med revisionsplanen för 2007 och den inriktning som styrelsen beslutade i juni 2007 granskat Försäkringskassans interna styrning och kontroll med avseende på redovisningskontroll. I revisionsrapporten framfördes kritik mot Försäkringskassans kontrollmiljö, mot de riskbedömningar som hade gjorts och de kontrollaktiviteter som hade vidtagits, mot den interna informationen och kommunikationen samt mot uppföljningen och utvärderingen av redovisningskontrollen. Man kritiserade rutinerna kring kontrollen av de listor på beslut om utbetalningar som beskrivs ovan. Det fanns exempel på att listor över utbetalningar inte granskades alls eller granskades i begränsad omfattning. Man fann även att det var möjligt att ändra uppgifterna i systemet efter det att den ovan beskrivna dubbelattesten var genomförd.

Internrevisionen fann vidare i sin granskning att det var otydligt vem som hade ansvaret för den interna styrningen och kontrollen. Man kunde inte heller identifiera några mål för redovisningskontrollen. Styrdokumenten var inaktuella, otydliga och gav otillräcklig vägledning. De riskanalyser som gjordes av Försäkringskassan avsåg endast målen i styrkortet, som inte innehöll några mål för redovisningskontrollen. Därmed saknades även riskanalyser för redovisningskontrollen.

Styrelsen markerade med anledning av revisionsrapporten att den såg allvarligt på de iakttagelser och synpunkter som lämnats, samt att den kände sig otillfredsställd med det sätt som internrevisionens rapporter hade tagits om hand av verksamheten.³⁷

Internrevisionen lämnade en rad rekommendationer med anledning av iakttagelserna i granskningen. Generaldirektören har svarat på dessa.³⁸ Bland de åtgärder som ska vidtas kan nämnas en inventering av samtliga styrdokument i syfte att uppdatera dem och ta bort inaktuella dokument. Ett särskilt Råd för säkerhetsfrågor har etablerats. Ett arbete för att formulera mål för redovisningskontroller påbörjas.

Det har framkommit vid intervjuer, liksom i ovan beskrivna interna granskning, att kunskaperna om förekomsten av oegentligheter inom socialförsäkringsadministrationen är dåliga. Det finns ett begränsat empiriskt underlag att dra slutsatser ifrån. Metoderna för de riskanalyser som Försäkringskassan gör behöver ständigt förfinas och förbättras, vilket också görs. Det bristfälliga empiriska underlaget om oegentligheter inom Försäkringskassan gör

³⁶ Rapport över internrevisionens granskning av försäkringskassans interna styrning och kontroll 2007, dnr 057320-2007

³⁷ Protokoll 11/2007, Sammanträdesdatum 2007-10-25, dnr. 871/07.

³⁸ Svar på internrevisionens rekommendationer, 2008-01-14, dnr 057320-2007.

emellertid att riskanalyserna måste bygga mer på kvalificerade gissningar än på säker kunskap. Värderingen av riskerna har varit svår att göra.

Säkerhetsstaben har initierat en förstudie med syftet att ta fram ett underlag för planering och inriktning av det kommande arbetet med att hantera interna oegentligheter. Den centrala och övergripande frågeställningen är att klarlägga Försäkringskassans nuläge avseende organisation, styrsystem och rutiner för att hantera interna oegentligheter och extern brottslighet. I fokus för arbetet är systematiska och organiserade former av oegentligheter från externa aktörer samt olika former av intern kriminalitet. Förstudien fokuserar inte primärt på bedrägerier eller andra vilseledande uppgifter från en enskild kund i syfte att tillskansa sig otillbörlig ersättning från försäkringsförmåner. En rapport ska lämnas till Försäkringskassans strategiska säkerhetsråd den 8:e april 2008.

Statskontorets bedömning

Statskontoret anser att det är positivt att kontrollfrågor numera är ett eget verksamhetsområde. Det understryker vikten av att kontroller är något som måste ske kontinuerligt. Det är framför allt inom området kontroller av externa brott mot socialförsäkringen som en utveckling har skett. Antalet polisanmälningar har ökat kraftigt. Kunskaperna om de externa brotten har likaså ökat, även om det fortfarande finns brister. Statskontoret kan konstatera att de områden som Försäkringskassan pekar ut i planen för år 2008, bland annat sjukpenning och sjukersättning, sannolikt kommer att innebära en större utmaning ur kontrollsynpunkt än vad exempelvis kontrollen av tillfällig föräldrapenning har varit.

De resurser som Försäkringskassan har avsatt för kontroll och utredning av misstänkta brott kommer huvudsakligen att inriktas mot den externa brottsligheten. Ett exempel är att de 180 handläggare som avsätts för utredning av misstänkta brott på lokala försäkringscenter endast kommer att utreda externa brott. Detta kan vara motiverat, eftersom den externa brottsligheten kan röra sig om betydligt större belopp än den interna. Om detta har vi emellertid ingen säker kunskap. Statskontoret noterar att ansvaret för att utreda misstänkta interna brott vilar på säkerhetsstaben, vars sammanlagda styrka på fyra personer ansvarar för hela det strategiska säkerhetsarbetet.

Utvecklingen av kontrollen av interna oegentligheter har länge varit lågt prioriterad. Medvetenheten om behovet av kontroll mot oegentligheter ökade i och med att en allvarlig förskingring avslöjades i maj 2007. Det är Statskontorets preliminära bedömning att det fortfarande finns avsevärda brister inom området kontroll av interna oegentligheter. I enlighet med Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska en myndighet identifiera risker för att den inte ska kunna utöva en effektiv verksamhet

enligt gällande rätt. Nödvändiga kontrollåtgärder ska vidtas och dessa ska följas upp. Iakttagelser som lämnas vid extern och intern revision ska beaktas. Försäkringskassans internrevision har funnit en rad brister, vilka har presenterats för Försäkringskassans styrelse i en revisionsrapport. Statskontoret bedömer, bland annat utifrån revisionsrapporten, att det är tveksamt om Försäkringskassans arbete med kontroll av oegentligheter i dagsläget når upp till en acceptabel nivå i dessa avseenden.

Vidare finner Statskontoret det anmärkningsvärt att internrevisionens rapporter har hanterats på ett sådant sätt, att Försäkringskassans styrelse känt sig föranledd att påpeka att den inte var tillfredsställd med hanteringen.

6 Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet

Avgörande för att den nya organisationen ska kunna fungera är att infrastrukturen är på plats när verksamheten flyttas in i den nya strukturen. Det gäller inte minst IT-verksamheten. Statskontoret har genomfört en förstudie av Försäkringskassans IT-verksamhet i syfte att ta reda på om verksamheten är utformad på ett sådant sätt att den skapar tillräckliga förutsättningar för genomförandet av den nya organisationen. Förstudien bygger på intervjuer med 13 personer från Försäkringskassans IT-verksamhet, programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete, Socialdepartementet och några av nyckelleverantörerna.³⁹

Av förstudien framgår att ett stort antal utvecklingsprojekt med betydande inslag av IT pågår inom Försäkringskassan. I den IT-strategi, som fastställdes i november 2006, betonades vikten av att integrera aktiviteter inom IT-verksamheten med förändringsarbetet. Bland annat ska all IT-utveckling organiseras i gemensamma utvecklingsprojekt med det övriga förändringsarbetet. De utvecklingsprojekt som Försäkringskassan driver styrs centralt från programmet och prioriteras med hjälp av nyttokalkyler. Även riskhantering sker inom ramen för programmet och redovisas för såväl ledningen som Försäkringskassans styrelse.

De åtgärder som prioriteras inom IT-verksamheten i ett kortare perspektiv är införandet av lagändringar med anledning av den kommande tandvårdsreformen och den förändrade sjukskrivningsprocessen. Därutöver pågår en rad aktiviteter såsom migreringen från stordatorsystemet, införandet av en portaltjänst för självbetjäning, arbetet med en sammanhållen kundbild till telefonkundtjänsten, införandet av ett nytt utbetalningssystem samt aktiviteter för att hantera etableringen av nya lokaler. I ett längre perspektiv har ett systemskifte påbörjats för att överföra majoriteten av förmånssystemen till den standardiserade systemlösningen SAP (System Application Products). Försäkringskassans bedömning är att ungefär 70 procent av Försäkringskassans IT-stöd ska kunna baseras på SAP inom 10 till 15 år. Därmed frångår Försäkringskassan den tidigare strategin att primärt använda egenutvecklat IT-stöd. I förstudien dras slutsatsen att de prioriteringar som har gjorts inom programmet överlag förefaller väl förankrade i Försäkringskassans ledning.

Det framgår också att den höga takten i förändringsarbetet medför att Försäkringskassans IT-verksamhet är hårt ansträngd. Utvecklingsprojekten genomförs till mycket stor del av externa leverantörer. Försäkringskassans egen personal har inte tillräcklig kompetens i de nya systemen och kompetensutveckling av den egna personalen hinns inte med i samma takt som ut-

³⁹ Vergenta, Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet, 2007-12-31.

vecklingsprojekten drivs. Det gör att en stor del av den framtida förvaltningen och supporten måste skötas av konsulter alternativt genom outsourcing till extern leverantör. Vidare konstateras att konsultberoendet inte kan brytas inom överskådlig tid utan speciella insatser och att en betydande kompetensväxling är nödvändig, både vad gäller teknik och arbetssätt.

Enligt förstudien är Försäkringskassans riskmedvetande vad gäller IT-verksamheten högt. Bland annat finns en medvetenhet om riskerna med konsultberoendet på kort sikt, men i förstudien uttrycks en tveksamhet om problematiken på lång sikt tas på tillräckligt stort allvar. Det har heller inte framkommit hur myndigheten avser att omhänderta dessa risker. Konsekvensen är att Försäkringskassan kan få problem med att kunna agera kompetent beställare och att leveransernas kvalitet därmed blir lidande. Det kan även få som konsekvens att förvaltningsförmågan blir nedsatt med konsultberoende och ökade kostnader som följd.

Av de riskanalyser och nyttokalkyler som Försäkringskassan har utarbetat framstår riskerna för förseningar och ökade kostnader för IT-verksamheten som allvarliga för det fortsatta förändringsarbetet. Statskontoret har noterat att kostnaderna för IT-driften har ökat i varje nyttokalkyl och leveranserna av IT-lösningar för självbetjäningstjänsterna och telefonkundtjänsten har försenats. En genomgång av protokollen från Försäkringskassans styrelse visar att styrelsen vid flera tillfällen har bett att få en fördjupad redovisning av riskhanteringen och åtgärder beträffande IT-utvecklingen. Av den senaste förändringsmätningen framgår också att många chefer och handläggare inte upplever att de har de IT-system som krävs för produktionen.

De problem med konsultberoende och försenade leveranser som Statskontoret uppmärksammar i denna rapport är i huvudsak desamma som vi funnit i tidigare genomgångar av IT-stödet inom socialförsäkringsområdet. En avgörande skillnad är dock att Försäkringskassan numer utgör en myndighet och att förutsättningarna att styra verksamheten därmed är betydligt bättre. Statskontoret kommer att gå vidare med en fördjupad analys av Försäkringskassans IT-verksamhet och återkommer med resultaten från denna i slutrapporten den 31 december.

7 Statskontorets bedömningar

Försäkringskassans förändringsarbete förlängt

Förändringsarbetet är förlängt med tre år i förhållande till den ursprungliga förändringsplanen, där det angavs att arbetet skulle vara genomfört och målen uppnådda till den 1 januari 2008. I Statskontorets tidigare rapporter har bland annat påpekats att förändringsarbetet gått långsamt och att vidtagna åtgärder inte har varit tillräckliga. Samtidigt talar vissa omständigheter för att denna längre tid har varit nödvändig för att uppnå en större enighet i organisationen kring förändringsarbetet. Med tanke på den organisatoriska självständighet som länsdirektörerna hade innan sammanslagningen till en myndighet och de skillnader i verksamhet som fanns mellan länen, är det rimligt att räkna med att en organisationsförändring av den omfattning som Försäkringskassan nu genomför tar lång tid. Organisationens storlek, verksamhetens omfattning och nya reformer medför dessutom extra påfrestningar för förändringsarbetet.

Tilltro till organisationens utformning

Statskontoret kan konstatera att Försäkringskassan nu tagit ett tydligt grepp om förändringsarbetet och att det finns en ambition i Försäkringskassans ledning att styra förändringsprocessen framåt och samtidigt hålla kontroll över de kostnader och risker som är förknippade med en så omfattande förändring. Att döma av Statskontorets intervjuer finns också en tilltro i Försäkringskassans organisation till själva utformningen av den nya organisationen. Många uppfattar att organiseringen i nationella och lokala försäkringscenter kan leda till en bättre verksamhet på sikt. Den kan framför allt bidra till en mer likformig verksamhet, enligt de intervjuade. Statskontoret delar denna uppfattning, även om det ännu är för tidigt att utläsa några resultat av förändringsarbetet.

Bristande delaktighet i processen

Den process som Försäkringskassan är inne i präglas av en stark styrning från programmet för Försäkringskassans förnyelsearbete. Statskontoret anser att en tydlig och enhetlig styrning är nödvändig för att nå målen med det omfattande förändringsarbete som myndigheten är inne i. När det gäller medarbetarnas upplevelse av delaktighet i förändringsarbetet har vi förståelse för att det är svårt att göra alla delaktiga i en så omfattande och komplex verksamhet som Försäkringskassans, men vi har samtidigt noterat vissa brister. Det finns en acceptans hos medarbetarna för att den övergripande utformningen av organisationen har utarbetats på central nivå, men alltför många uttrycker en frustration över programmets reglering av detaljer på lokal nivå. Om medarbetarna är missnöjda på grund av bristande möjligheter att påverka sin egen arbetssituation, finns det risk för att förtroendet för högsta ledningen rubbas, att förändringsarbetet blir onödigt svårt att genomföra och tar längre tid än beräknat. Att medarbetarna känner sig del-

aktiga är en viktig framgångsfaktor för förändringsarbetet och för myndighetens möjligheter att rekrytera och behålla kompetent personal.

Brister i kontrollen av oegentligheter

När det gäller Försäkringskassans kontrollverksamhet har de viktigaste satsningarna gjorts inom området kontroll av externa brott. Kontrollen av interna oegentligheter har däremot inte uppmärksammats på samma sätt. En myndighet ska identifiera risker för att den inte ska kunna utöva en effektiv verksamhet enligt gällande rätt. Nödvändiga kontrollåtgärder ska vidtas och dessa ska följas upp. Iakttagelser som lämnas vid extern och intern revision ska beaktas. Försäkringskassans internrevision har funnit en rad brister, vilka har presenterats för Försäkringskassans styrelse i en revisionsrapport. Statskontoret bedömer att det är tveksamt om Försäkringskassans arbete med kontroll av oegentligheter i dagsläget når upp till en acceptabel nivå i dessa avseenden.

IT-verksamheten stor potentiell risk

Statskontorets sammantagna bedömning är att riskerna för ökade kostnader för IT-verksamheten och förseningar i IT-leveranserna framstår som allvarliga i det fortsatta förändringsarbetet. Den höga takten i förändringsarbetet medför att Försäkringskassans IT-verksamhet är hårt ansträngd. Försäkringskassans utvecklingsprojekt, där IT-verksamheten utgör en betydande del, genomförs till mycket stor del av externa leverantörer. Kompetensutveckling av Försäkringskassans egen personal hinns inte med, vilket gör att förvaltningen och supporten av de nya system som införs i hög grad måste skötas av konsulter alternativt genom outsourcing till extern leverantör. Statskontoret kommer inför slutrapporten i december 2008 att genomföra en fördjupad granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet i syfte att följa upp de risker som hittills framkommit.

Statskontorets fortsatta arbete

Statskontorets arbete inför slutrapporten den 31 december 2008 kommer att inriktas på att fortsätta att följa processen för förändringsarbetet och beskriva vilka resultat som uppnåtts i förhållande till regeringens mål för förändringsarbetet. Den interna styrningen och kontrollen kommer särskilt att uppmärksammas, likaså Försäkringskassans IT-verksamhet. En ambition är att beskriva Försäkringskassans resultat även utifrån kvantitativ information, både genom egna undersökningar och utifrån Försäkringskassans verksamhetsstatistik.

Uppdraget

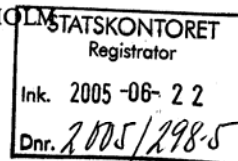


Regeringsbeslut 4
2005-06-02 S2005/4671/SF

Socialdepartementet

Till avd.....	U
Kontakt med.....	
Beslut.....	GD
Datum.....	22/05
Sign.....	SM

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM



Uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete

Ärendet

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

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

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

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

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@social.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefax
08-723 11 91

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

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

Beslut

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

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

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

Arbetet skall ske i nära samråd med Regeringskansliet.

På regeringens vägnar



Berit Andnör



Magnus Gunnarsson

Kopia till
Fi/BA
Fi/F
Försäkringskassan



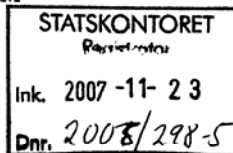
Socialdepartementet

Regeringsbeslut II:1

2007-11-15

S2007/9789/SF
(delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM



Förlängt uppdrag att granska Försäkringskassans utvecklingsarbete

Bakgrund

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

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

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

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

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

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

E-post: registrator@social.ministry.se

Ärendet

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

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

Beslut

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

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

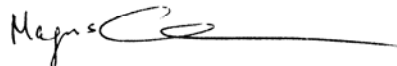
Försäkringskassan ska bistå Statskontoret med nödvändiga underlag.

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

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

På regeringens vägnar


Cristina Husmark Pehrsson


Magnus Gunnarsson

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

Gäller från och med 2008-02-21

- Huvudkontor
- Gemensamma funktioner
- Kundmötesorganisation

- VO = Verksamhetsområde
- LFC = Lokala försäkringscenter
- NFC = Nationella försäkringscenter
- LK = Lokalkontor
- TK = Telefonkundtjänst
- SB = Självbetjäning

