

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Ändamålsenlig och sammanhållen?

**Att styra mot uppdraget för att upprätthålla förtroendet för
Försäkringskassan och sjukpenninghandläggningen**

Innehållsförteckning

Ändamålsenlig och sammanhållen?	1
Att styra mot uppdraget för att upprätthålla förtroendet för Försäkringskassan och sjukpenninghandläggningen	1
Sammanfattning	4
1. Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Tillvägagångssätt	9
1.3 Disposition	10
2. Samspelet mellan styrning och förtroende	10
2.1 Styrningsproblem i komplexa organisationer	10
2.2 Styrning av och i offentliga organisationer innebär särskilda typer av utmaningar	11
2.3 Förtroende är centralt i den svenska förvaltningsmodellen	12
2.4 En modell för att analysera samspelet mellan styrning och förtroende på Försäkringskassan och i sjukpenninghandläggningen	13
3. Har styrningen på och av Försäkringskassan varit ändamålsenlig och sammanhållen?	15
3.1 Uppdrag–handlingsutrymme	16
3.1.1 Förhållandet mellan uppdrag och handlingsutrymme i den svenska förvaltningsmodellen	16
3.1.2 Förvaltningspolitikens roll och dess förändrade inriktning	17
3.1.3 Försäkringskassans uppdrag och handlingsutrymme	19
3.1.4 Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal	21
3.2 Handlingsutrymme–tillämpning	22
3.2.1 Att styra frontlinjebyråkrater	23
3.2.2 Styrning utifrån verksamhetens karaktär	23
3.2.3 Försäkringskassans styrning har haft olika inriktning över tid	25
3.2.4 Försäkringskassans styrning riskerar att försvaga handläggargenerationen	27
3.2.5 Försäkringskassans styrning riskerar att leda till hög personalomsättning och arbetsmiljöproblem	27
3.2.6 Försäkringskassan har vidtagit åtgärder men problemen tycks bestå	28
3.3 Tillämpning–utfall	30
3.4 Utfall–uppdrag	30
3.5 Slutsatser	31

Per Åkesson, Cajsa Niemann

4. Har styrningen av sjukpenninghandläggningen varit ändamålsenlig och sammanhållen?	32
4.1 Uppdrag – Handlingsutrymme	33
4.1.1 Samspelet mellan regeringens och Försäkringskassans styrning av sjukförsäkringen	33
4.2 Handlingsutrymme – tillämpning	35
4.2.1 Hur sjukförsäkringens grundläggande karaktär påverkar förutsättningarna för styrning.....	35
4.2.2 Bedömningsutrymmet i sjukförsäkringen.....	36
4.2.3 Grundläggande rättsliga utgångspunkter för att uppnå rättssäkra beslut i sjukförsäkringenr	38
4.2.4 Utgångspunkterna för den rättsliga styrningen inom sjukpenning sedan 2014	39
4.2.5 Hur har den rättsliga styrningen förhållit sig till grundläggande rättsliga principer?	49
4.3 Tillämpning–utfall	50
4.3.1 Styrningens betydelse för hur avslagsbesluten inom sjukpenning har utvecklats	51
4.4 Utfall–uppdrag	54
4.5 Slutsatser.....	56
5. Sammanfattande slutsatser och diskussion – vägen mot en mer ändamålsenlig och sammanhållen styrning	59
5.1 Försäkringskassans styrning försvårar att förverkliga uppdraget och upprätthålla förtroendet	59
5.2 Försäkringskassan i framtiden – förflyttning mot en mer ändamålsenlig och sammanhållen styrning	61
REFERENSER	64

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Sammanfattning

Under 2020 genomfördes ett strategiskt arbete på Försäkringskassan - *Bättre förutsättningar för vårt arbete – förtroende och förväntningar* där olika analyser genomfördes för att förstå vilka faktorer som driver medborgarnas förtroende för Försäkringskassan och vad som kan och behöver göras för att stärka förtroendet. Denna analys knyter an till det arbetet och syftar till att belysa närmare hur Försäkringskassan har styrts – och bör styras – så att uppdraget kan realiseras och förtroendet för socialförsäkringen och myndigheten kan upprätthållas.

En utgångspunkt i denna analys är att styrningen, för att förtroendet ska kunna upprätthållas, behöver vara både ändamålsenlig (i bemärkelsen att rätt saker görs) och sammanhållen (att dessa saker även görs på rätt sätt). I rapporten analyseras följande två frågeställningar:

- Har styrningen av och på Försäkringskassans varit ändamålsenlig och sammanhållen?
- Har styrningen av sjukpenninghandläggningen varit ändamålsenlig och sammanhållen?

Vi betraktar styrning som maktutövning i syfte att (försöka) få människor i organisationer att göra något de annars (kanske) inte hade gjort. I komplexa organisationer uppstår olika typer av ”störningsmoment” som gör att det uppkommer ett mer eller mindre stort ”styrglapp” mellan organisationsledningens intentioner och utfallet av styrningen. Detta styrglapp, som kan variera mellan olika typer av organisationer och situationer, gör att det snarare är fruktbart att betrakta styrning som mer eller mindre lyckade försök till styrning.

Förtroende kan definieras som att det går att lita på att någon vill och kan göra rätt. Förtroende förutsätter en ömsesidighet mellan minst två olika aktörer. Att medborgarna och myndigheternas uppdragsgivare riksdag och regering uppfattar att myndigheterna både kan och vill göra rätt är därför nödvändigt för att medborgarna ska kunna ha förtroende för den offentliga förvaltningen.

Inom ramen för detta analysarbete har vi konsturerat en modell som illustrerar hur styrning och förtroende samspelar på Försäkringskassan. Styrningsmodellen beskriver förhållandet mellan Försäkringskassans uppdrag, myndighetens handlingsutrymme, tillämpningen samt utfallet i försäkringen. Att utfallet i försäkringen är i samklang med lagstiftningens avsikt är central för uppfyllandet av myndighetens uppdrag och för förutsättningarna att upprätthålla förtroendet.

De statliga myndigheterna är regeringens främsta instrument för att förverkliga den beslutade politiken och myndigheterna har ett betydande handlingsutrymme i hur de genomför sin verksamhet, och därmed uppfyller sina uppdrag. Detta innebär att myndigheterna i stor utsträckning på egen hand bestämmer hur de ska styra och leda sin verksamhet. Ett ömsesidigt förtroende mellan de som styr och de som styrs är en förutsättning i den svenska förvaltningsmodellen.

Det sker hela tiden en utveckling av olika styr- och ledningsmodeller, vars fokus och utseende därmed skiftar över tid. Under lång tid har det funnits en stark kritik från

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

förvaltningsforskningen rörande inslagen av New Public Management (NPM) i offentliga verksamheter. Kritiken går i korthet ut på att verksamheter i offentlig sektor i alltför hög utsträckning använder sig av styrmodeller hämtade från det privata näringslivet, vilket har fått alltför stora negativa konsekvenser. Vi kan konstatera att Försäkringskassan i dag har tydliga inslag av NPM-styrning och de kvalitets- och arbetsmiljöproblem som finns beskrivna i våra egna och andras analyser och rapporter ger en förhållandevis samstämmig bild med den generella bilden av vilka problem NPM-styrning ofta leder till.

Politikens styrning av Försäkringskassan och Försäkringskassans interna styrning
Samspelet mellan regeringens och Försäkringskassans styrning av sjukförsäkringen är i sig komplext. Den styrning som regeringen haft på området under ett antal år har inneburit att mål formulerats och att Försäkringskassan utifrån dessa ges i uppdrag att vidta åtgärder. Dessa ska återrapporteras och i sin tur leda till ytterligare uppdrag till myndigheten. Det här sättet att styra från regeringens sida riskerar sammantaget att leda till oönskade konsekvenser på handläggarnivå när styrningens inriktning ofta ändras utifrån vilket problem i sjukförsäkringen som står i fokus.

Enligt den forskning som vi lutar oss mot i denna analys bör tyngdpunkten i styrningen av en verksamhet med sjukförsäkringens karaktär ligga på så kallad kunskaps- och värderingsstyrning. Men denna analys visar att Försäkringskassans styrning snarare är inriktad mot att utifrån en starkt betoning av formaliserade processbeskrivningar för försöka uppnå mätbara resultat. Detta kan inte sägas vara en ändamålsenligt sätt att styra en sådan komplex verksamhet som Försäkringskassan i allmänhet och sjukförsäkringen i synnerhet utgör. Styrningen har enligt flera interna och externa rapporter och analyser lett till negativa konsekvenser vad gäller förutsättningarna för handläggarna att fullgöra uppdraget på ett bra sätt. Det finns starkt stöd i forskningen att de problem som i vår analys identifierats kopplat till styrningen inom Försäkringskassan bör betraktas som ett ”modellproblem” snarare än ett ”implementeringsproblem”. Slutsatsen av detta är det är nödvändigt att ompröva grunderna för styrningen snarare än att justera i befintliga styrmodeller.

Vi diskuterar i denna rapport dessutom om den styrning inom myndigheten som har syftat till att öka rättssäkerheten i sjukförsäkringen. En styrning genom krav på ökad rättslig kvalitet borde ju kunna uppväga de avarter som en strikt mål- och resultatstyrning kan leda till? Rättssäkerhet brukar ofta delas in i formell respektive materiell rättsäkerhet, där den formella delen har att göra med själva förfarandet (förutsägbarhet) medan *den materiella rättssäkerheten* ska garantera materiell rättvisa ur ett etiskt och moraliskt perspektiv. Den rättsliga styrning som har blivit rådande under åtminstone de senaste fem åren på Försäkringskassan har betonat den formella delen av rättssäkerhet och strävat efter att skapa tydliga kriterier för bedömning av rätt till ersättning, vilket har fått som konsekvens att de krav som förvaltningslagen ställt gällande vår utredningsskyldighet inte har rymts i den snäva tolkning som Försäkringskassan har använt sig av. Sammantaget har styrningen inte haft fokus på att uppnå materiellt riktiga beslut i förvaltningslagens mening, det vill säga att beslutet ska överensstämma med de verkliga förhållandena i ärendet.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Analysen visar att styrningen har lett till en systematiskt felaktig tillämpning där ersättning nekats. I förlängningen innebär detta att styrningen av sjukpenninghandläggningen har bidragit till uppdraget att förvalta sjukförsäkringen på ett sådant sätt att avsikten uppnås satts på undantag. Detta har också lett till att förtroendet för socialförsäkringen och Försäkringskassan har sjunkit.

Behov av en ändrad styrning

Vi ser ett behov av en förflyttning mot ett starkare inslag av kunskaps- och värderingsstyrning i styrningen av Försäkringskassan. En sådan styrning innebär bland annat att fokus skiftar från NPM-styrningens strävan att kontrollera utfallet, till kunskaps- och värderingsstyrningens fokus på rätt ingångsvärden. En sådan styrning utgör en god grund för Försäkringskassan att skapa kontroll över verksamheten i förväg, snarare än att kontrollera den i efterhand. Styrningen bör vidare syfta till att förverkliga *avsikten* med socialförsäkringen såsom den kommer till uttryck i lagstiftningen samt dess förarbeten. När överväganden om vilka styråtgärder som bör vidtas görs bör dessa värderas utifrån om de är ändamålsenliga i förhållande till uppdraget – att förverkliga avsikten med socialförsäkringen.

Per Åkesson, Cajsa Niemann

1. Inledning

1.1 Bakgrund

De offentliga socialförsäkringarna har stor betydelse för människors trygghet. De omfattar hela befolkningen och syftar till att skapa ekonomisk trygghet vid olika situationer i livet, till exempel vid tillfällig eller permanent sjukdom som gör att man inte kan arbeta, ålderdom eller arbetslöshet. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar tillsammans de socialförsäkringsförmåner som omfattas av socialförsäkringsbalken, medan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna administrerar arbetslöshetsförsäkringen.¹ De totala utbetalningarna från socialförsäkringarna uppgick 2019 till cirka 600 miljarder kronor och finansieras med obligatoriska avgifter eller skatter.

Det handlar således om mycket omfattande system som utgör en central del av det så kallade samhällskontraktet, det vill säga viljan att arbeta och betala skatt, i utbyte mot social och ekonomisk välfärd och trygghet. Den enskildes välfärd är ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten och är en del i det svenska statsskickets grunder:

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. (1 kap. 2 § RF)

Att medborgarna har förtroende för den offentliga förvaltningen är centralt. Detta framgår till exempel i förarbetena till förvaltningslagen där det konstateras att:

Det är viktigt att allmänheten har ett stort förtroende för att offentliga förvaltningsuppgifter sköts på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. (prop. 2016/17:180, s. 1)

Att ha förtroende handlar ytterst om att tro och lita på att någon är *förmögen* att handla (intellektuellt och moraliskt) korrekt, och också *handlar korrekt och ansvarsfullt*. Till skillnad från det mer enkelriktade begreppet lojalitet, lyfter förtroende fram ömsesidighet och beroende i en viss relation. Ett förtroende måste upprättas och upprätthållas av minst två parter. Men det kan också förbrukas – och missbrukas. Ett förtroende är något som måste förvaltas, det kan inte beordras fram. Därför är det per definition också *villkorat*.²

Försäkringskassan är en nyckelaktör för att upprätthålla förtroendet för socialförsäkringen i allmänhet och för dess administration i synnerhet, men även för att bidra till att upprätthålla grunderna i det svenska statsskicket. Hur Försäkringskassan tolkar sitt uppdrag och utformar sin interna styrning påverkar nämligen tillämpningen och därmed utfallet i försäkringen. Det är något som i sin tur

¹ Försäkringskassan administrerar och betalar ut aktivitetsstöd, etableringsersättning m.m., arbetsmarknadspolitiska stöd avsedda för personer som av olika skäl befinner sig långt från arbetsmarknaden och har svårt att få ett arbete.

² Jfr Statskontoret 2016:26A s. 12, Niemann 2013, dir. 2016:51, s. 11.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

kan påverka förtroendet för socialförsäkringen och myndigheten, men även för statsförvaltningen i stort såväl som för demokratin som styrelseskick. På ett övergripande sätt kan Försäkringskassans uppdrag uttryckas som att myndigheten ska förvalta socialförsäkringen så att förmånerna ger det skydd som lagstiftaren avsett – socialförsäkringen ska fungera så att avsikten med de olika förmånerna uppnås. Det är myndighetens ansvar att se till att det i möjligaste mån blir så.

År 2007 inleddes en kraftig minskning av förtroendet för Försäkringskassan. Den lägsta nivån uppmättes 2010. Sedan följde en period, 2012–2015, där förtroendet ökade. Därefter började förtroendet återigen att falla till låga nivåer. I de mätningar som görs om förtroendet för svenska myndigheter ligger Försäkringskassan, tillsammans med Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, i det absoluta bottenkiktet. Detta indikerar dels att dessa myndigheter hanterar svåra problem i denna del av välfärdsstaten, men också att det mest grundläggande syftet med socialförsäkringen – att ge människor ekonomisk trygghet – inte fullt ut anses vara uppfyllt. På sikt riskerar detta låga förtroende urholka legitimiteten för det offentliga socialförsäkringssystemet, och därmed även viljan att bidra till detta system via skatter och avgifter.³

Mot bakgrund av det låga – och sjunkande – förtroendet för Försäkringskassan genomfördes under våren 2020 det strategiska uppdraget *Bättre förutsättningar för vårt arbete – förtroende och förväntningar*. Syftet med uppdraget är att skapa förståelse för vilka faktorer som driver – och river – medborgarnas förtroende för Försäkringskassan och vad som behöver göras för att stärka förtroendet.

Inom uppdraget genomfördes en rad olika analyser. Den samlade slutsatsen är att området är komplext, men att den ökande andelen avslag inom i synnerhet sjukpenningen, men också till viss del inom sjuk- och aktivitetsersättningen och assistansersättningen, spelar en nyckelroll i sammanhanget. Under åren 2012–2013 när myndigheten arbetade som mest intensivt och fokuserat med att öka förtroendet – och också lyckades med detta – sjönk andelen avslag inom alla dessa ersättningar. Åren därefter visar en motsatt utveckling med en ökad andel avslag. Detta har av allt att döma resulterat i ett missnöje med Försäkringskassan som återspeglas i ett sjunkande förtroende i olika förtroendeundersökningar.⁴

Ett genomgående resonemang i denna analys är att styrning behövs, men inte vilken styrning som helst. Den är ett medel för att fullgöra uppdraget. För att förtroendet ska kunna upprätthållas, behöver styrningen vara *både* ändamålsenlig (i bemärkelsen att rätt saker görs, att styrningen är lämplig i förhållande till uppdraget) *och* sammanhållen (att dessa saker även görs på rätt sätt). Den närmare innebörden i dessa begrepp beskrivs i avsnitt 2.2.

Försäkringskassans styrning bör därför ytterst syfta till att lösa myndighetens uppdrag. Om uppdraget fullföljs på ett tillfredsställande sätt skapas också

³ Se Försäkringskassan 2020 *Medborgarnas bristande och över tid varierande förtroende för Försäkringskassan – analys av orsaker och förslag på förtroendehöjande åtgärder*.

⁴ Ibid.

Per Åkesson, Cajsa Niemann

förutsättningar att upprätthålla förtroendet för socialförsäkringen och för Försäkringskassan. En ändamålsenlig och sammanhållen styrning är alltså en styrning som leder till att uppdraget kan fullgöras på ett tillfredsställande sätt. Om så inte är fallet så brister styrningen – den är inte ändamålsenlig och/eller sammanhållen.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna analys är att belysa närmare hur Försäkringskassan har styrts – och bör styras – så att förtroendet för socialförsäkringen och myndigheten kan upprätthållas.

I rapporten analyseras följande två frågeställningar:

- Har styrningen av Försäkringskassan varit ändamålsenlig och sammanhållen?
- Har styrningen av sjukförsäkringen varit ändamålsenlig och sammanhållen?

Den första frågeställningen föranleds av behovet av att förstå hur styrningen på och av Försäkringskassan generellt hänger samman med förtroendet. Det finns dock skäl för att i denna rapport särskilt analysera styrningen av sjukförsäkringen, utifrån den samlade slutsatsen från de övriga analyserna inom det strategiska uppdraget. Hur Försäkringskassan administrerar sjukförsäkringen har nämligen visat sig ha central betydelse för förtroendet för både socialförsäkringen och myndigheten.

1.3 Tillvägagångssätt

Denna analys grundar sig på teoretiska resonemang tillika resultat från andras analyser och forskning. Det rör sig om allmänt inriktad förvaltningsforskning och organisationsteoretisk forskning, men även forskning och analyser som mer specifikt handlar om hur Försäkringskassan sedan 2005 har styrts och organiserat sin verksamhet, och vilka effekter det har lett till för verksamheten. Vårt underlag inkluderar även delrapporterna, liksom det samlade resultatet, från det strategiska uppdraget *Bättre förutsättningar för vårt arbete – förtroende och förväntningar*.⁵ Dessutom har vi hämtat resonemang och utgångspunkter från den rådande förvaltningspolitiska inriktningen – den så kallade *tillitsreformen* – vilken för övrigt i högre grad än tidigare inriktningar är baserad på aktuell förvaltningsforskning.

Vår bedömning är att den befintliga kunskapen är fullt tillräcklig för att kunna uppfylla analysens syfte och besvara dess frågeställningar. Vi menar att en positiv bieffekt av denna analys är just att det goda befintliga kunskapsläget påvisas.

Syfte och frågeställningar i denna analys är inte endast av empirisk karaktär (hur styrningen de facto har sett ut), utan de innehåller även en implicit normativ dimension (det vill säga hur styrningen bör se ut). Begreppet *ändamålsenlig*, i betydelsen huruvida något är lämpligt för ett visst ändamål, är nämligen i sig ett

⁵ Se Försäkringskassan 2020 *Medborgarnas bristande och över tid varierande förtroende för Försäkringskassan – analys av orsaker och förslag på förtroendehöjande åtgärder* för en redogörelse för delrapporterna.

Per Åkesson, Cajsa Niemann

normativt begrepp. I denna analys står frågan om hur väl styrningen av Försäkringskassan bidrar till att myndighetens uppdrag uppfylls (eller inte uppfylls) i fokus. Mer specifikt analyseras huruvida styrningen är ändamålsenlig och sammanhållen. Därmed finns här inslag av det som inom samhällsvetenskapen kallas normativ analys eller metod.⁶

Det är Försäkringskassans interna styrning som är det huvudsakliga studieobjektet i denna analys. Detta eftersom det framför allt är den egna styrningen som myndigheten själv kan rå över. Men eftersom den externa styrningen från riksdag och regering är – och ska vara – i ett ständigt samspel och i samverkan med den interna är även den externa styrningen av intresse för analysen.

1.3 Disposition

Denna rapport består av sammanlagt fem kapitel. Kapitel två behandlar samspelet mellan styrning och förtroende. Här diskuteras vilka särskilda utmaningar för styrningen som finns i offentliga organisationer i allmänhet, och för att förtroendet för dem ska kunna upprätthållas i synnerhet. I kapitlet presenteras även en analysmodell som vi har tagit fram i arbetet med denna rapport. I de följande två kapitlen används modellen för att beskriva förhållandet mellan förtroende och styrning på och av Försäkringskassan respektive inom sjukpenninghandläggningen. I kapitel tre analyseras frågeställningen huruvida styrningen på och av Försäkringskassan har varit ändamålsenlig och sammanhållen i en mer generell bemärkelse, och i kapitel fyra görs motsvarande analys av sjukpenninghandläggningen. I det femte och sista kapitlet förs en avslutande diskussion där vi behandlar hur styrningen kan utvecklas så att den kan bli mer ändamålsenlig och sammanhållen.

2. Samspelet mellan styrning och förtroende

Detta kapitel behandlar samspelet mellan styrning och förtroende. I de två första avsnitten diskuteras vilka särskilda utmaningar för styrningen som finns i offentliga organisationer i allmänhet och för att förtroendet för dem ska kunna upprätthållas i synnerhet. I avsnitt tre beskrivs den centrala betydelse *förtroende* har i den svenska förvaltningsmodellen. Kapitlet avslutas med en analysmodell som vi har tagit fram i arbetet med denna rapport och som används i de kommande kapitlen. Framtagandet av modellen ska även ses som ett resultat i sig av vår analysprocess.

2.1 Styrningsproblem i komplexa organisationer

I den klassiska organisationsforskningen sågs styrning – både i teoretisk och empirisk bemärkelse – som någonting relativt oproblematiskt; ett utövande av makt där en aktör (styrsubjektet) kan påverka beteendet hos en annan aktör (styrobjectet). Med andra ord stämmer det önskade läget och utfallet mer eller mindre direkt överens. I den mer moderna tappningen av styrningsbegeppet handlar maktutövningen om att (försöka) få människor i organisationer att göra något de

6 Se t.ex. Badersten 2006.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

annars (kanske) inte hade gjort.⁷ Det är också den definitionen av begreppet styrning som vi använder i vår analys. Denna definition gäller oavsett vilken form av styrning som en organisation använder. Att till exempel styra via processbeskrivningar, eller via kunskapsstyrning, syftar båda till att ytterst få människor i organisationen att göra något de annars inte skulle ha gjort.

I modern organisationsforskning är alltså begreppet styrning problematiserat. Här är styrning behäftat med olika typer av ”störningsmoment”, som gör att det uppkommer ett mer eller mindre stort ”styrglapp” mellan organisationsledningens intentioner och utfallet av styrningen. Detta styrglapp, som kan variera mellan olika typer av organisationer och situationer, gör att det snarare är fruktbart att betrakta styrning som mer eller mindre lyckade *försök till styrning*. Försök till styrning – *styrintentioner* – är därför intimt förknippat med olika typer av *styr- och implementeringsproblem*.⁸

Organisationers främsta tillgång – människorna – är samtidigt den främsta källan till styr- och implementeringsproblem. Människor i organisationer behöver nämligen tolka och omsätta styrningen; en styrning som de kanske varken *vill, förmår* eller *förstår* att omsätta. Ju fler människor det är i en organisation, desto större är risken för ett styrglapp.

Enkelt uttryckt uppstår styr- och implementeringsproblem för att organisationer *är* komplexa:

Styrproblem uppstår därför att organisationer är komplexa till sin natur. Ju större en organisation är desto svårare blir det för organisationsledningen att direkt övervaka och kontrollera vad som sker till följd av en styrintention. När organisationen blir större innebär det också oftast att den innehåller fler människor och hierarkiska nivåer, det vill säga att styrkedjan består av flera länkar. Graden av komplexitet i ett organisatoriskt system har direkta konsekvenser för storleken på styrglappet. Det vill säga att ju längre och mer komplex styrkedja med flera aktörer inblandade i styrningen, desto större styrglapp är att förvänta och med detta också mer styr- och implementeringsproblem.
(Ivarsson Westerberg & Castillo 2019, s. 12)

En viktig lärdom från organisationsforskningen är därför att ett grundläggande misstag vid utformningen av styrning i en (stor) och komplex organisation är att utgå från en förenklad bild av styrning; en styrning som i själva verket är anpassad för ett mycket enklare system. Att försöka styra en komplex organisation är därmed i sig en mycket komplex uppgift.

2.2 Styrning av och i offentliga organisationer innebär särskilda typer av utmaningar

Offentliga organisationer delar visserligen de grundläggande drag som kännetecknar de allra flesta moderna komplexa organisationer. Men många organisationsforskare

⁷ Forssell & Ivarsson Westerberg 2007, s. 118ff och Ivarsson Westerberg & Castillo 2019, s. 11ff.

⁸ Se t.ex. Sannerstedt, A. 2001, "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, red. B. Rothstein, tredje upplagan, SNS Förlag, s. 18–48.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

menar att offentliga organisationer dessutom besitter en specifik komplexitet.⁹ Därför bör offentliga organisationer analyseras, beforskas – och styras – som sådana.

Ett första utmärkande drag i offentliga organisationer är att uppdragen ofta är komplexa – exempelvis att minska brottsligheten eller att skapa social trygghet – och att de mer eller mindre är eviga och i någon mån ”olösliga”. Dessutom skiftar de hela tiden karaktär. Dessa komplexa uppdrag ska lösas med begränsade resurser, då det ska hushållas med skattebetalarnas pengar. Ofta är det tjänster som produceras, vilket gör att det är genuint svårt att mäta och utvärdera kvalitet.¹⁰

Ett andra utmärkande drag är att olika logiker (en administrativ logik *och* en politisk logik) behöver samspela i offentliga organisationer, detta eftersom medborgarna, via de politiskt folkvalda, utgör dessa verksamheters uppdragsgivare.

Ett tredje utmärkande drag är att olika mål och värden (demokrati, rättssäkerhet *och* effektivitet) behöver finnas representerade. Detta ställer höga krav på att medarbetare på samtliga nivåer i de offentliga organisationerna kan balansera och göra svåra avvägningar mellan dessa värden, som ofta är motstridiga och konkurrerande. Ett annat sätt att uttrycka den svåra balansgång offentliga organisationer behöver behärska, är att de både ska *göra rätt saker* (i huvudsak värdena demokrati och rättssäkerhet) och att göra dessa saker *på rätt sätt* (i huvudsak värdena rättssäkerhet och effektivitet), för att deras uppdrag ska kunna anses vara uppfyllt. Att rättssäkerhet faller under båda dessa kategorier följer av att för att ett beslut ska vara rättssäkert krävs både att det har gått rätt till (formell rättssäkerhet) och att utfallet är korrekt (materiell rättssäkerhet).¹¹

Att göra rätt saker respektive att göra saker på rätt sätt ställer även krav på styrningen. För att säkerställa att rätt saker görs, behöver styrningen vara *ändamålsenlig*. Och för att säkerställa att dessa saker görs på rätt sätt, behöver styrningen dessutom vara *sammanhållen*. Att styrningen är ändamålsenlig kan också beskrivas som att den är lämplig i förhållande till det som uppnås. En sammanhållen styrning kan också sägas innebära att den är konsistent, det vill säga att den inte innehåller alltför stora motsägelser, både i ett vertikalt och horisontellt perspektiv samt mellan de olika system för styrning som finns inom organisationen.

2.3 Förtroende är centralt i den svenska förvaltningsmodellen

Förtroende kan definieras som att det går att lita på att någon vill och kan göra rätt och är beredd att ta ansvar för att så sker. Förtroende förutsätter en ömsesidighet mellan minst två olika aktörer.

I den svenska förvaltningsmodellen är förvaltningsmyndigheterna *fristående* från regeringen. Däremot är de inte *självständiga*. Undantaget från lydnadsplikten är framför allt myndighetsutövning mot enskild. Riksdag och regering styr med andra

⁹ Se t.ex. Tom Christensen m.fl. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*.

¹⁰ Forssell & Ivarsson Westerberg (2007), s. 145.

¹¹ Eftersom denna rapport syftar till att analysera styrningen av och på Försäkringskassan, lämnas andra offentliga organisationer än statliga förvaltningsmyndigheter därhän (även om några av de mer allmänna resonemangen även gäller för t.ex. kommunala verksamheter).

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

ord ”på armlängds avstånd”, under devisen frihet under ansvar. Det hör till myndigheternas ansvar att tolka och översätta styrningen för att uppnå det som den politiska nivån vill åstadkomma genom beslutad lagstiftning och uppdrag med mera till myndigheterna.

För att myndigheterna ska kunna förverkliga politiken krävs därför ett ömsesidigt förtroende mellan myndigheterna och uppdragsgivaren i form av riksdag och regering. Slutligen krävs även ett ömsesidigt förtroende inom myndigheterna, mellan ledning och medarbetare. Ledningen ska tolka uppdraget och skapa förutsättningar för medarbetarna att fullgöra uppdraget. Medarbetarna ska i mötet med medborgarna förverkliga den politik som medborgarna har röstat fram i allmänna val. Därmed sluts förtroendecirkeln i förhållandet mellan staten och medborgarna. Att medborgarna uppfattar myndigheterna som att de både kan och vill göra rätt är därför nödvändigt för att medborgarna ska kunna ha förtroende för den offentliga förvaltningen.

Betydelsen av ett ömsesidigt förtroende mellan riksdag och regering och myndigheterna eller, om man så vill, mellan politik och förvaltning, belyser även den otydliga ansvarsfördelningen mellan dessa aktörer. Just vilket ansvar politiken har och vilket ansvar Försäkringskassan har, är något som ofta har diskuterats inom myndigheten. Med politik avser vi framför allt de värderingar som kommer till uttryck genom den lagstiftning som riksdagen har beslutat om och som Försäkringskassan ansvarar för att tillämpa. Socialförsäkringen är normativ till sin karaktär och handlar om värderingar om rättvisa och trygghet, men även om incitament för arbete. Till politiken hör också regeringens styrning av Försäkringskassan. Förvaltning är allt det som Försäkringskassan gör inom ramen för sitt uppdrag. Det är svårt att utifrån detta hitta en tydlig skiljelinje mellan politik och förvaltning, inte minst utifrån det uttryckligt normativa innehållet i socialförsäkringen som Försäkringskassan har i uppdrag att förverkliga.

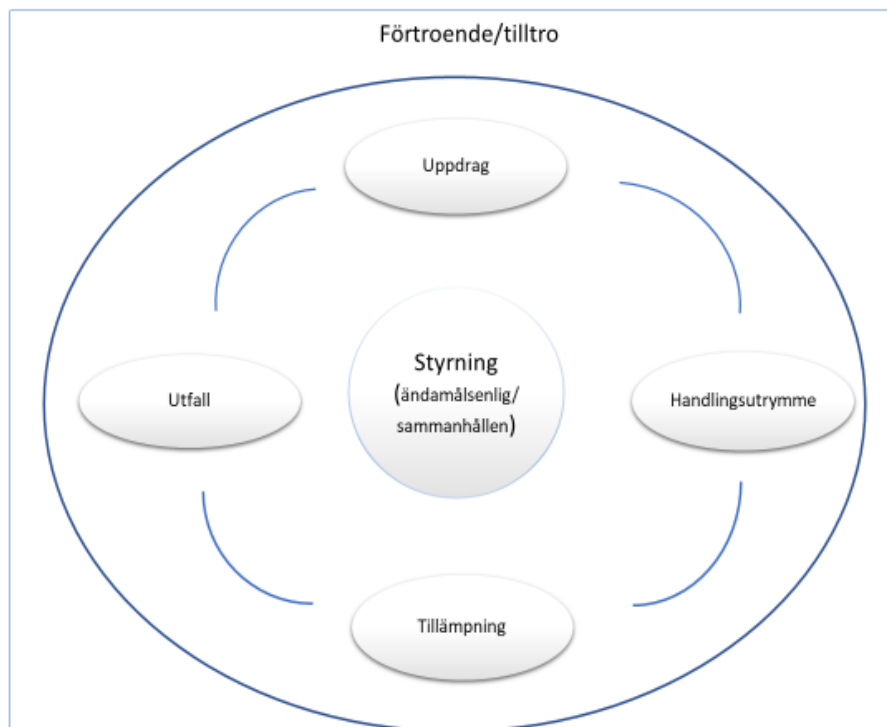
Svårigheten att skilja på politik och förvaltning stämmer också väl överens med den sedan länge väletablerade bilden inom förvaltningsforskningen, att relationen mellan politik och förvaltning av olika anledningar är komplex, och att det därför varken är möjligt, eller heller alltid önskvärt, att göra en glasklar uppdelning mellan dessa båda sfärer.¹² En del i komplexiteten ligger i att förverkligandet av både politikens avsikt och förvaltningens uppdrag förutsätter ett ömsesidigt förtroende.

2.4 En modell för att analysera samspelet mellan styrning och förtroende på Försäkringskassan och i sjukpenninghandläggningen

I arbetet med denna rapport har vi tagit fram en modell för att möjliggöra en strukturerad analys av huruvida utformningen av Försäkringskassans styrning under den studerade tidsperioden har varit ändamålsenlig och sammanhållen. Modellen i figur 1 används för att illustrera hur förhållandet mellan styrning och förtroende samspekar på Försäkringskassan. Modellen ska även ses som ett resultat i sig av vår analysprocess.

12 Se t.ex. Jacobsen 1997.

Figur 1. Förhållandet mellan ändamålsenlig och sammanhållen styrning och förtroende på Försäkringskassan



Modellen utgår från att hur Försäkringskassan tolkar sitt uppdrag och använder det handlingsutrymme som myndigheten har för att tillämpa lagstiftningen, påverkar utfallet i försäkringen, som i sin tur kan påverka om uppdraget uppfylls på ett tillfredsställande vis. Om uppdraget fullföljs på ett tillfredsställande sätt, det vill säga att utfallet står i samklang med lagstiftningens avsikt, finns också förutsättningar för att upprätthålla förtroendet för socialförsäkringen och för Försäkringskassan. För att skapa förutsättningar för detta behöver utformningen av styrningen i modellens olika delar, från uppdrag till utfall, således vara både *ändamålsenlig* och *sammanhållen*.

Förtroendet för socialförsäkringen och dess administration återfinns i den yttre ringen. Hit hör förtroende från uppdragsgivaren – riksdag och regering – som i sin tur agerar på uppdrag av medborgarna. Det vill säga aktörerna i den så kallade parlamentariska styrkedjan återfinns här. Men självklart finns det även andra viktiga samhällsliga aktörer, vars förtroende är av stor betydelse.

I den inre ringen återfinns fyra element: *uppdrag*, *handlingsutrymme*, *tillämpning* och *utfall*, som visserligen inte var och en för sig, men tillsammans, är utmärkande för en myndighet som Försäkringskassan, som har myndighetsutövning mot enskild och tillämpning av lagstiftning som huvuduppgift. Denna ring börjar – och slutar – med uppdraget. Först tolkar Försäkringskassan uppdraget och detta omsätts genom handlingsutrymmet, tillämpningen, utfallet och slutligen med uppfyllandet av uppdraget. Navet för denna omsättning illustreras med ett inre nav i form av ändamålsenlig och sammanhållen styrning. Det är därför ingen slump att just uppdraget är placerat överst i den inre ringen och det är heller ingen slump att

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

uppdraget är placerat direkt under begreppet förtroende. Mycket enkelt uttryckt beror förtroendet i hög grad på hur väl uppdraget tolkas, genomförs och uppfylls.

En ändamålsenlig och sammanhållen styrning, navet i modellen, är medlet för att uppfylla uppdraget och därmed bidra till att upprätthålla förtroendet för socialförsäkringen och dess administration. Detta görs genom tolkning av uppdraget, användandet av handlingsutrymmet, förutsättningarna för handläggarnas tillämpning och slutligen utfallet i förmånerna. Den yttre ringen i figuren avser att belysa vikten av helhetsperspektiv när man analyserar hur Försäkringskassan styr mot att uppfylla uppdraget.

Syftet med modellen är såklart att förenkla, men det bör understrykas att den syftar till att förenkla en verklighet som är allt annat än just enkel. Modellen avser nämligen att illustrera hur flera olika element samtidigt måste fungera tillfredsställande för att styrningen ska kunna sägas vara ändamålsenlig och sammanhållen. Samtidigt skapar en ändamålsenlig och sammanhållen styrning förutsättningar för att fullgöra uppdraget och därmed också de bästa förutsättningarna för att förtroendet för administrationen av socialförsäkringen ska kunna upprätthållas.

I de två följande kapitlen används modellen för att strukturera analysen så att våra frågeställningar kan besvaras. Kapitlen är disponerade utifrån de fyra elementen i modellen: *uppdrag*, *handlingsutrymme*, *tillämpning* och *utfall*. Vi tar dock inte upp dem en och en, utan som par, för att framhäva förhållandet mellan dem. På så sätt går vi igenom dessa analytiska begreppspar i syfte att steg för steg belysa hur styrningen förhåller sig till uppdraget, handlingsutrymmet, tillämpningen och utfallet i försäkringen.

Vi tillämpar modellen på Försäkringskassan generellt och på sjukförsäkringen specifikt. Men vi tror att denna modell är så pass allmängiltig att den skulle kunna användas för att analysera även andra offentliga verksamheter; verksamheter som likt Försäkringskassan har att tillämpa lagstiftning.

3. Har styrningen på och av Försäkringskassan varit ändamålsenlig och sammanhållen?

I detta kapitel analyseras frågeställningen om styrningen av och på *Försäkringskassan* har varit ändamålsenlig och sammanhållen. För att ge struktur åt analysen är kapitlet disponerat utifrån de fyra begreppsparen i vår modell. Kapitlet avslutas med våra samlade slutsatser. I nästa kapitel så analyseras styrningen av tillämpningen av sjukpenninghandläggningen.

Analysen är avgränsad till hur styrningen påverkar handläggarnas förutsättningar att utföra uppdraget och till de grundläggande utgångspunkterna för den rättsliga styrningen de senaste åren. Avgränsningen är gjord utifrån att dessa delar av styrningen bedöms ha särskilt stor betydelse för Försäkringskassan att uppfylla uppdraget och därmed upprätthålla förtroendet.

Per Åkesson, Cajsa Niemann

3.1 Uppdrag–handlingsutrymme

I detta avsnitt belyser vi modellens första begreppspår, nämligen förhållandet mellan uppdrag och handlingsutrymme. I ett första delavsnitt redogör vi för hur dessa begrepp kommer till uttryck i den svenska förvaltningsmodellen. Sedan beskrivs hur den generella förvaltningspolitiken är en styrning ”på tvären” som berör alla myndigheter, och hur förvaltningspolitikens inriktning just nu är under förändring. I det tredje delavsnittet går vi igenom hur förhållandet mellan uppdrag och handlingsutrymme ser ut på Försäkringskassan, utifrån myndighetens specifika uppdrag att administrera socialförsäkringen. Det fjärde delavsnittet tar sin utgångspunkt i att rättssäkerhet är ett centralt värde i Försäkringskassans verksamhet. Därför beskriver vi översiktligt den forskning som befinner sig i gränslandet mellan juridik och statsvetenskap, närmare bestämt spänningsfältet mellan formell och materiell rättssäkerhet i en välfärdspolitisk kontext.

De fyra första delavsnitten utgår från teori och forskning. I det femte delavsnittet beskriver vi kort mer empiribaserade analyser, både av Försäkringskassan och av andra externa aktörer, med avseende på hur Försäkringskassan har utformat sin styrning genom åren.

3.1.1 Förhållandet mellan uppdrag och handlingsutrymme i den svenska förvaltningsmodellen

Försäkringskassan ingår, liksom de övriga förvaltningsmyndigheterna, i den så kallade demokratiska, parlamentariska styrkedjan. Denna kedja består av ett antal *styrrelationer*. Den börjar och slutar hos medborgarna.¹³ Medborgarna väljer via de allmänna valen sina representanter till riksdagen. Riksdagen är folkets främsta företrädare.¹⁴ Den stiftar bland annat lagar, beslutar över statens budget och granskar rikets styrelse och förvaltning. Den utser också regeringen. Regeringen styr riket, och är ansvarig inför riksdagen.¹⁵ För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.¹⁶

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på en organisation med relativt små departement i kombination med fristående myndigheter. Myndigheterna är regeringens främsta medel för att förverkliga politiken, såsom den kommer till uttryck genom lagstiftning med mera. Myndigheterna har *lydnadsplikt* gentemot regeringen. Detta samtidigt som myndigheterna bör ha integritet (gentemot regeringen) och stå upp för de olika värden och perspektiv de är satta att värna, oavsett den förda politiken. Myndigheterna har dock monopol på myndighetsutövning inom sitt område och är experter på den egna verksamheten, vilket skapar vissa informations- och kompetensasymmetrier gentemot de övriga aktörerna i styrkedjan.

Myndigheterna har därmed en viktig roll i att hjälpa regeringen att styra riket. Detta bör dock uteslutande ske genom det *uppdrag* myndigheterna blivit tilldelade. I detta ingår förstås att se till att genomföra uppdraget. Eftersom uppdraget i princip alltid är

¹³ Jfr 1 kap. 1 § RF.

¹⁴ 1 kap. 4 § RF.

¹⁵ 1 kap. 6 § RF.

¹⁶ 1 kap. 8 § RF.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

av hög komplexitet behöver myndigheterna, inte minst på grund av informations- och kunskapsasymmetrier, tolka och hjälpa till att formulera sina egna uppgifter och komma med förslag på regeländringar etc. Detta ingår i det övergripande uppdraget. Det är dock uppdragsgivarens intentioner, så som de kommer till uttryck i relevanta regleringar, som ska vara vägledande i myndigheternas tolkningar av sina uppgifter.

I den svenska förvaltningsmodellen ingår också ett betydande *handlingsutrymme* för myndigheterna att utforma och styra den egna verksamheten. Dock sätter alltså det uppdrag som givits åt dem ramarna för detta handlingsutrymme. Med andra ord är principen om lydnadsplikten starkare än principen om handlingsutrymmet. Undantaget från detta är att varken riksdagen eller regeringen får påverka hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun, eller som rör tillämpningen av lag.¹⁷

Myndigheternas handlingsutrymme inbegriper hur myndigheten organiseras, styrs och leds, kompetensförsörjning med mera, det vill säga styrning i vid mening. Avsikten med styrningen är att skapa förutsättningar för att uppfylla uppdraget. En myndighet som styrs ändamålsenligt och sammanhållet är med andra ord en myndighet som styrs just med uppdraget som ledstjärna.

Via den demokratiska, parlamentariska styrkedjan har makt och mandat därmed delegerats från medborgarna – via riksdag och regering – till myndigheterna. De från departementen fristående förvaltningsmyndigheterna har därmed getts ett förtroende att förvalta och genomföra sina uppdrag. De har getts ett utrymme att använda den expertis som myndigheten besitter. Annorlunda uttryckt bygger den svenska förvaltningsmodellen på att myndigheterna gör det som uppdragsgivaren förväntar sig att de ska göra, utifrån det regelverk som gäller.

För att den tudelade förvaltningsmodellen ska fungera krävs sålunda förtroende och tillit i hela systemet. Om förtroendet och tilliten inte finns på plats mellan regeringen och dess myndigheter, riskerar det önskade tillståndet, med oväldiga och opartiska tjänstemän, att övergå i ett oönskat tillstånd av tjänstemannastyre. Friståndet förpliktigar, med andra ord.

Eftersom förvaltningsmodellen bygger på ett delegerat ansvar från regeringen till myndigheterna är det därför också möjligt för regeringen att ta tillbaka ansvar som delegerats. Ett exempel på detta är när regeringen bestämmer att en myndighet ska ha verksamhet på en viss ort. Regeringen kan och får styra både *mer* och *mer detaljerat* om behov av detta skulle uppstå.

3.1.2 Förvaltningspolitikens roll och dess förändrade inriktning

Förutom att riksdag och regering styr myndigheterna var och en för sig, finns även möjligheten att styra förvaltningen ”på tvären”, via förvaltningspolitiken. Förvaltningspolitik är de idéer och åtgärder som riksdag och regering riktar mot statsförvaltningen i sin helhet, mot dess organisation och arbetssätt.

¹⁷ 12 kap. 2 § RF.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Förvaltningspolitiken befinner sig just nu i en brytningstid utifrån den *tillitsreform* som regeringen initierade 2015. Bakgrunden till denna förvaltningspolitiska reform beskrivs av regeringen som att många åtgärder genomförts sedan 1990-talets i syfte att effektivisera offentlig verksamhet. Dessa åtgärder har kännetecknats av fokus på resultat, decentralisering, delegerat ansvar för budget och organisation samt uppföljning och större fokus på medborgarnas behov. Flera av dessa reformer har enligt regeringen varit framgångsrika men de har även i en del avseenden medfört negativa effekter, såsom ökad administration och snedvridna incitament. Vidare har behovet av information, kontroll och uppföljning ökat, vilket i sin tur begränsar medarbetarna i den offentliga förvaltningen att bedriva och utveckla verksamheten. Enligt regeringen behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för professionernas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet eftersom kvaliteten i den offentliga förvaltningen är avhängig en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning.¹⁸

Tillitsreformen tar sin utgångspunkt i den forskningskritik som funnits under lång tid mot att använda styrmodeller hämtade från det privata näringslivet i offentlig verksamhet. Samlingsnamnet för den här typen av styrning är *New Public Management (NPM)*,¹⁹ ett begrepp som myntades inom forskningen redan 1991, men som långt senare fått fotfäste även bland praktiker.²⁰ Det är numera väl belagt att NPM-baserad styrning leder till problem både med kvaliteten i verksamheten och i arbetsmiljön. Sedan en tid pågår därför en livlig diskussion om behovet av att ändra förvaltningspolitiken i riktning mot en mer så kallad tillitsbaserad styrning.²¹ Syftet är att utforma en styrning bortom NPM som beaktar att offentlig verksamhet väsentligt skiljer sig från privat, inte minst när det gäller graden av komplexitet.

Som ett led i arbetet med en utvecklad förvaltningspolitik beslutade regeringen den 16 juli 2016 att inrätta en delegation med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet. Delegationen lämnade den 10 oktober 2019 betänkandet *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.²²

Tillitsdelegationen identifierar fem problemområden inom statsförvaltningen där NPM är en tydligt bidragande faktor. Det rör sig om *bristande medborgarfokus, frånvaro av helhetsperspektiv, kortsiktig och ryckig styrning, uppföljning och utvärdering som kan leda till onödig administration samt bristande ledarskap och stöd till medarbetarna*.

Tillitsdelegationen menar att kritiken mot de idéer som går att sortera in under NPM bör skilja mellan ideal och praktik. Enligt delegationen bygger NPM i teorin på en idé om decentralisering, men i praktiken har det i många fall blivit precis tvärtom. I många offentliga verksamheter har en centralisering ägt rum bakvägen, genom

¹⁸ Prop 2015/16:1, s 59.

¹⁹ Hood 1991.

²⁰ För en svensk översikt se t.ex. Karlsson 2017.

²¹ Se t.ex. Tillitsdelegationens uppdrag och arbete, <https://tillitsdelegationen.se/>

²² SOU 2019:43

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

resultatstyrning med återrapporteringskrav. Målet med NPM-reformerna var att effektivisera den offentligt finansierade verksamheten, men det finns inget entydigt forskningsstöd för att detta har uppnåtts. Det finns vissa resultat som visar på effektivisering och andra som pekar på att det inte har skett någon effektivisering. Inom flera områden finns än i dag kunskapsluckor. Trots att målet var det motsatta har den förändrade styrningen i praktiken resulterat i ökad byråkratisering och detaljstyrning på sina håll.²³

Statskontoret, som bland annat har i uppdrag att verka för en god förvaltningskultur, uttrycker det som att dessa reformsträvanden innebär en brytningstid på det förvaltningspolitiska området. Statskontoret betonar vikten av att anlägga ett kritiskt perspektiv i syfte att ifrågasätta etablerade sätt att styra och organisera förvaltningen.²⁴ Under de senaste decennierna har myndigheterna blivit allt större, däribland Försäkringskassan. Just Försäkringskassan är en av de större myndigheter där regeringen, enligt Statskontoret, har svårt att få genomslag för sin styrning. Även internt på (de stora) myndigheterna har myndighetsledningarna svårigheter att nå ut till hela myndigheten med sina styr signaler. Statskontoret bedömer att det av denna anledning finns särskilda behov att se över såväl regeringens styrning av de stora myndigheterna som dessa myndighetens interna styrning.²⁵

Myndigheternas lydnadsplikt gäller även för förvaltningspolitiken och varje myndighet behöver hitta sina former för att förverkliga den.²⁶ Statsförvaltningen präglas generellt av en hög grad av komplexitet där varje myndighet har sin särart och sina respektive uppdrag. Även i förhållande till förvaltningspolitiken har myndigheterna därför ett betydande handlingsutrymme. Syftet med handlingsutrymmet är dock att uppdragsgivarens intentioner ska förverkligas, om än med ett bibehållande av de enskilda myndigheternas särart.

3.1.3 Försäkringskassans uppdrag och handlingsutrymme

Socialförsäkringen syftar till att ge ekonomisk trygghet till människor som till följd av olika sociala risker inte kan förvärsarbete. Socialförsäkringen har en uttalad välfärdspolitisk ambition att åstadkomma en spridning av sociala risker och en ekonomisk utjämning.

I Försäkringskassans fall stipuleras uppdraget ytterst genom den lagstiftning som riksdagen beslutat om, liksom andra regler av både specifik och generell karaktär. Här är *socialförsäkringsbalken*, *förvaltningslagen* och *myndighetsförordningen* centrala. Regeringen styr Försäkringskassan bland annat genom myndighetens *instruktion* och genom det årliga *regleringsbrevet*. Av instruktionen framgår det att Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som, enligt lag eller förordning, ska administreras av Försäkringskassan. Enligt instruktionen består verksamheten huvudsakligen i att

²³ Ibid, s 31f.

²⁴ Statskontoret 2019, 2020.

²⁵ Ibid., s. 37.

²⁶ 12 kap. 1 § RF.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

besluta om och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.

I Sverige definieras socialförsäkring som det som regleras i socialförsäkringsbalken. Detta är en pragmatisk definition och innebär att det långt ifrån bara är renodlade riskförsäkringar som utgör socialförsäkring, utan även generella bidrag, behovsprövade bidrag och andra ersättningar omfattas. Det finns ett brett politiskt stöd för den grundläggande utformningen av socialförsäkringssystemet. I den parlamentariska socialförsäkringsutredningen uttrycks detta bland annat som att:

Socialförsäkringarna är en central del i den svenska välfärdsmodellen. Försäkringarna har under lång tid framgångsrikt bidragit till att bekämpa fattigdom och medverkat till en rättvis fördelning av de ekonomiska resurserna i Sverige. Därmed har de bidragit till både social sammanhållning och en god ekonomisk tillväxt. (SOU 2015:21, s. 235)

Som utgångspunkt för utredningen anförs också att:

Väl fungerande socialförsäkringar förutsätter att de flesta försäkrade ges ett tillräckligt skydd för sin ekonomiska standard före försäkringsfallet (standardtrygghet), och att det samtidigt finns tydliga drivkrafter för arbete och återgång i arbete. Det är angeläget att stärka förtroendet för socialförsäkringarna genom att återskapa stabilitet och förutsägbarhet i försäkringarna genom breda och långsiktiga politiska uppgörelser. (SOU 2015:21, s. 235)

Att administrera socialförsäkringen handlar om att rätt person ska få rätt ersättning i rätt tid – så att människor kan känna tilltro för socialförsäkringen och dess administration.

Socialförsäkringen präglas både av en betydande kontinuitet och ofta förekommande förändringar. Grundvalarna och utgångspunkterna för systemet ligger fast sedan länge, medan delar av regelverket mer eller mindre kontinuerligt förändras. Förmåner har tillkommit och andra har försvunnit. Beroende på vilken politisk ideologi som den sittande regeringen har kan avvägningarna mellan trygghet och drivkrafterna för arbete se något olika ut. Utgifterna för socialförsäkringarna utgör en betydande del av statsbudgeten. Sådana stora utgifter hamnar naturligt i centrum för politiska diskussioner och prioriteringar. Trots de politiska skillnader i synsätt som finns mellan olika partier finns det en stor parlamentarisk enighet om vikten av att ha ett allmänt socialförsäkringssystem.²⁷

Det omfattande och komplicerade regelverket i kombination med att enskilda kan ha mer eller mindre svårt att tillgodogöra sig sina rättigheter, till exempel för att de är sjuka, gör att de kan befinna sig i ett underläge mot Försäkringskassan. Det finns alltså kunskapsasymmetrier där Försäkringskassan kan ha ett övertag gentemot enskilda.

Det kan även finnas kunskapsasymmetrier mellan regeringen och Försäkringskassan. Det kan vara svårt för Försäkringskassan att ha kunskap om vilka överväganden som

²⁷ Se t.ex. den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21).

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

faktiskt har gjorts av regeringen inför en regelförändring eller en förändring av styrningen av myndigheten. På motsvarande sätt kan det vara svårt för regeringen att förstå de utmaningar som Försäkringskassan har i sitt uppdrag och varför myndigheten vidtar vissa åtgärder men inte andra.

Både för regeringen och för Försäkringskassan är det en komplex uppgift att styra en organisation av Försäkringskassans slag. Att styra en stor offentlig, politiskt styrd, geografiskt spridd, tjänsteproducerande verksamhet, vars uppdrag ytterst syftar till att administrera socialförsäkringarna så att de ger det skydd som respektive förmån enligt lagstiftning, förarbeten och praxis är tänkt att ge, är synnerligen komplext. Komplexiteteten i Försäkringskassans uppdrag och därmed utmaningarna för den externa och interna styrningen kan beskrivas som det som forskningen kallar ett *wicked problem*, det vill säga ett problem som är svårt eller omöjligt att lösa på grund av bristande, motsägelsefulla och föränderliga krav, som dessutom kan vara svåra att klart urskilja. Den här typen av problem har inte *en* given (slutlig) lösning, och åtgärder som vidtas kan lösa en del av problemet, men kan också skapa nya. Men trots detta ska verksamheten styras så att uppdraget fullföljs.

Med tanke på ovanstående är det en utmanande uppgift för Försäkringskassan att utforma sin styrning så att den bidrar till att uppnå uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Det gäller att göra det med de möjligheter handlingsutrymmet medger, men samtidigt inte vidta styrningsåtgärder som tangerar eller överskrider handlingsutrymmets gränser.

3.1.4 Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal

Rättssäkerhet är och har alltid varit det mest centrala kärnvärdet för Försäkringskassan, eftersom verksamheten går ut på att fatta beslut som ofta är av mycket stor betydelse både för enskilda och för samhället. Regeringsformens krav på att den offentliga makten utövas under lagarna (legalitetsprincipen) utgör en absolut gräns för myndigheters verksamhet. Begreppet rättssäkerhet är dock mångfacetterat och det finns inte någon lagstadgad definition av detta begrepp. Allmänt kan sägas att rättssäkerhet råder när enskilda kan lita på att myndigheter styrs av rättsregler och tillämpar dem på ett likformigt, sakligt och opartiskt sätt.²⁸ Mot den bakgrunden finns det anledning att översiktligt beskriva den vetenskapliga diskussion som finns om spänningsfältet mellan formell och materiell rättssäkerhet i en välfärdspolitisk kontext.

I rapporten *Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal*²⁹ konstateras att rättssäkerhet är en förutsättning för att staten ska kunna uppfylla sina mest grundläggande åtaganden gentemot medborgarna; att garantera fri- och rättigheter. Rättssäkerhet är således ett medel för att uppnå vissa högre värden eller mål, ett sätt att garantera att relationen mellan stat och individ kännetecknas av goda principer. De politiska institutionerna måste upplevas som legitima av medborgarna för att de ska överleva.

²⁸ Försäkringskassan vägledning 2007:7, s. 32.

²⁹ Resterande del av avsnitt 3.1.4 bygger på Bendz 2010, *Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal: Reformen av socialförsäkringens administration från 1955 till 2008*, CEFOS Working Paper 11. Texten är i stora delar ett referat av denna rapport.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

I rapporten tas exemplet socialförsäkringssystemet upp, och man framhåller att om medborgarna uppfattar att det inte lever upp till tillräckliga krav på rättssäkerhet, så får det vidare konsekvenser för förtroendet för välfärdsstaten i sin helhet och i förlängningen även för det politiska systemet. Legitimiteten förutsätter därför rättssäkerhet inom den offentliga verksamheten.

Enligt Bendz finns det ett spänningsförhållande mellan de två komponenterna i begreppet rättssäkerhet: *formell* respektive *materiell* (eller substantiell) rättssäkerhet. Medan den formella rättssäkerheten förutsätter en förvaltning som konstrueras så att den kan leva upp till krav på förutsebarhet och legalitet, innebär den materiella sidan av rättssäkerhet i enlighet med en viss uppfattning om rättvisa. Dessa krav är inte självklart förenliga med varandra. Motsättningen mellan formell och materiell rättssäkerhet är mest påtaglig inom de delar av välfärdsstaten där förvaltningen måste ges ett visst bedömningsutrymme för att kunna genomföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt, samtidigt som krav på förutsebarhet och lika behandling finns.

Den materiella rättssäkerheten är därmed ofrånkomligen laddad med en i viss mening normativ uppfattning om vad som ska uppnås. Den materiella rättssäkerheten kan därför kopplas till ett innehållsligt rättviseideal, som det definieras i ett visst samhälle under en viss tid. Materiell rättssäkerhet syftar således på *innehållet* i och *konsekvensen* av de beslut som fattas; det hjälper alltså inte att processen har gått rätt till om resultatet sedan blir och/eller uppfattas som orättvist eller oetiskt.

För att de olika socialförsäkringsförmånerna ska ge den ekonomiska trygghet som lagstiftaren avsett behöver både de formella och materiella rättsäkerhetsperspektiven tillgodoses i Försäkringskassans styrning. I detta sammanhang är skillnaden i graden av bedömningsutrymme mellan olika förmåner central. För förmåner med litet bedömningsutrymme handlar det om att styrningen ska säkerställa att tillämpningen ska följa de tämligen precisa kriterier som lagstiftningen anger. Styrningsutmaningen är dock annorlunda och svårare för förmåner med ett betydande bedömningsutrymme. Detta gäller i hög grad sjukförsäkringen, där lagstiftningen saknar preciserade kriterier, utan handläggaren i stället ska beakta de faktiska omständigheterna i varje enskilt ärende. I avsnitt 4.2.2. förs ett mer utvecklat resonang om innebörden av *bedömningsutrymme* i sjukförsäkringen.

3.2 Handlingsutrymme–tillämpning

I det tidigare avsnittet framkom att Försäkringskassan, liksom alla förvaltningsmyndigheter, har ett betydande handlingsutrymme när det gäller att styra, leda och organisera den egna verksamheten. I detta avsnitt går vi vidare genom att beskriva hur styrningen berör förhållandet mellan Försäkringskassans handlingsutrymme och tillämpningen av försäkringen. Centralt för den här diskussionen är hur styrningen i form av lagstiftning kanaliseras genom organisationen för att längst ut i styrkedjan effektueras i beslut i enskilda ärenden.

Detta avsnitt består av sex delavsnitt. Det första delavsnittet berör styrning av så kallade *frontlinjebyråkrater* och det andra hur styrning bör utformas utifrån verksamhetens karaktär. De därpå följande fyra avsnitten beskriver översiktligt,

Per Åkesson, Cajsa Niemann

utifrån tillgängliga rapporter och analyser, hur inriktningen i Försäkringskassans styrning varierat över tid och vad effekterna av styrningen har blivit.

3.2.1 Att styra frontlinjebyråkrater

På vägen från ett politiskt beslut till verklighet ska lagar tolkas och resurser prioriteras. Politiken ska nå ända ut i förvaltningens frontlinje för att möta medborgaren. Längst ut i denna politiska beslutskedja finns handläggare som utifrån lagar och regler beslutar om utfallet i den enskilda situationen. Dessa handläggare kallas därför ibland för välfärdens ”frontlinjebyråkrater”.³⁰ Det är viktigt att förstå vad som påverkar handläggarskapet, för att kunna förstå om och hur politiska beslut realiserar i praktiken.

I forskning om handläggarskap beskrivs handläggaren som den person längst ut i beslutskedjan som har kännedom om både regelverk och individens, brukarens eller klientens specifika omständigheter. Genom sin unika position i den politiska beslutskedjan kan dessa frontlinjebyråkrater påverka utfallet av politiken. Exempel på frontlinjebyråkrater är poliser, vård- och omsorgspersonal, arbetsförmedlare, socialsekreterare och även socialförsäkringshandläggare. För att handläggare ska definieras som frontlinjebyråkrater ska de uppfylla två grundvillkor. De har kontakt med medborgare (klienter) och de har ett handlingsutrymme som innebär att de gör relativt självständiga bedömningar. Handlingsutrymmet beskrivs i forskningen bland annat som ett utrymme som ytterst definieras av regelverk och praxis, men som också begränsas och styrs av bland annat resurser, intressen och klientens förutsättningar.³¹

ISF beskriver det som att handläggarna ska lösa de motstridiga mål som kan uppstå mellan ett regelverk utformat för att uppnå en enhetlig tillämpning samtidigt som hänsyn ska tas till de individuella omständigheterna i varje enskilt ärende genom det bedömningsutrymme som lagen medger. Denna komplexitet är en del av handläggningen inom till exempel sjukförsäkringen.³²

Eftersom det är frontlinjebyråkraterna som verkställer politiken i mötet med den enskilda individen utgör de det yttersta styrobjektet i Försäkringskassans del av styrkedjan. De samlade styrsystemen organisation, resursfördelningen mål- och beslutstyrning, mått och indikatorer, rättslig styrning, kompetensförsörjning med mera bör därför vara utformade så att de skapar bästa möjliga förutsättningar för handläggarna att hantera denna komplexitet.

3.2.2 Styrning utifrån verksamhetens karaktär

Hur kan man veta vilken styrform som en viss organisation kan – eller bör – använda sig av? För att närmare belysa vilken roll olika typer av styrning spelar beroende på verksamhetens karaktär, kan en modell av en av de mest refererade teoretikerna på

³⁰ Översättning av *street level bureaucrat*, se Lipsky 1980/2010. En annan svensk översättning är *gräsrotsbyråkrater*.

³¹ ISF 2017:13 *Mötet mellan medborgaren och staten*, för en analys av handläggning av sjukpenning sett ur frontlinjebyråkraternas perspektiv, s. 18f. Handlingsutrymme är alltså ett vidare begrepp än bedömningsutrymme som är ett juridiskt begrepp som har att göra med hur regelverket är konstruerat lagtekniskt. Bedömningsutrymme beskrivs närmare i avsnitt 4.2.3.

³² Ibid s 19f.

Per Åkesson, Cajsa Niemann

området, William G. Ouchi, användas.³³ Utgångspunkten för modellen är frågan om under vilka villkor olika styrformer kan ses som relevanta. Modellen delar upp möjligheterna att styra arbete i två dimensioner: *kunskap om transformationsprocessen* och *möjligheterna att mäta resultat*.

För vissa verksamheter är det möjligt att detaljerat beskriva en process för hur arbetet ska utföras för att uppnå ett önskat resultat. Genom att se till att den som utför arbetet följer det speciella mönster som processen utgör, så blir också arbetet rätt utfört. Ett schablonexempel är F.W. Taylors beskrivning av hur *scientific management* möjliggör precisa analyser av arbetsprocesser och därmed skapar möjligheter för styrning och kontroll.³⁴

Möjligheterna att mäta resultatet är den andra dimensionen i modellen. Om man på ett bra sätt kan specificera vad resultatet av arbetet ska vara behöver man kanske inte ens bry sig om *hur* det görs: det viktiga är *att* det görs. Att ta fram detaljerade processbeskrivningar och olika resultatmått är förknippade med kostnader och mer eller mindre stora praktiska svårigheter. Vad som är möjligt och rimligt varierar därför. Kunskapen om transformationsprocessen kan variera från fullständig till mer eller mindre ofullständig. På motsvarande sätt kan möjligheterna att mäta resultat vara hög eller låg. Detta kan beskrivas schematiskt enligt nedan.

Figur 2. Styrning utifrån verksamhetens karaktär³⁵

³³ Detta avsnitt är hämtat från *4 myter om professionella organisationer*, Johan Alvehus, 2012, s. 83.

³⁴ Taylor, Frederick Winslow (1947). *Scientific management*. Harper & Brothers.

³⁵ Denna bild är en bearbetning av *4 myter av professionella organisationer*, Johan Alvehus s. 83. Den nedre högra rutan beskrivs där som Ritualer och ceremonier, "klankontroll". Av beskrivning på s. 83 framgår att det handlar om att styra via kunskap och värderingar och vi har valt att använda de begreppen i stället då de är lättare att omsätta i Försäkringskassans kontext. Originalverket är Ouchi, W.G. 1979 "A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms." *Management Science* vol. 25 nr 9, s. 883–848.)

Styrning utifrån verksamhetens karaktär



I en verksamhet som kännetecknas av en fullständig kunskap om transformationsprocessen, men har låg möjlighet att mäta resultat, bör styrningen inriktas på att påverka medarbetarnas beteende så att de följer den fastlagda processen. Om processen följs kommer syftet med verksamheten att nås. Om det dessutom är möjligt att mäta resultat kan processtyrningen kompletteras med resultatmätning.

Om kunskapen om transformationsprocessen är ofullständig, men möjligheten att mäta resultat är hög, bör styrningen fokusera på resultatmätning. Det viktiga är resultatet, inte hur arbetet utförs.

I den nedre högra rutan är kunskapen om transformationsprocessen ofullständig och möjligheten att mäta resultat låg. Detta kan sägas känneteckna ”professionellt” arbete, som ofta framstår som svårt att beskriva både hur det egentligen går till och där det är svårt att mäta i vilken mån resultatet är bra eller dåligt. Det är ett hantverk och att beskriva det i detalj tycks ofta inte vara möjligt. Även om resultatet går att uttrycka till exempel i termer av ”hög kvalitet” så kan det vara väl så svårt att mäta detta. I verksamheter av denna karaktär återstår bara att försöka påverka medarbetarna, till exempel genom att rekrytera ”rätt”, utveckla kompetens eller genom att påverka attityder och värderingar, det vill säga kunskaps- och värderingsstyrning. Handläggningen av sjukförsäkringen kan till stor del sägas hamna i den nedre högra rutan eftersom den är av utpräglad ”frontlinjebyråkratskaraktär” där det är svårt att genom processer beskriva ett arbete som leder fram till ett korrekt beslut. Det är också svårt att mäta att besluten är korrekta. Sjukförsäkringsgrundläggande karaktär utvecklas närmare i avsnitt 4.2.1.

3.2.3 Försäkringskassans styrning har haft olika inriktning över tid

Bildandet av Försäkringskassan som en myndighet 2005 skedde mot bakgrund av regeringens arbete med att utveckla den statliga förvaltningen. För regeringen var det viktigt att säkra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och effektivitet, liksom att förvaltningen utvecklades i takt med samhället. En välfungerande resultatstyrning, såväl som att förvaltningen har förändringsförmåga, håller en hög

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

kvalitet och arbetar kostnadseffektivt, framhölls vara av yttersta vikt. Flera tidigare utredningar av socialförsäkringens administration hade riktat kritik mot att tillämpningen av lagen skilde sig i olika delar av landet. Ökad effektivitet liksom en tydligare ansvarsfördelning efterfrågades också, eftersom mycket tid uppfattades gå åt till interna styr- och ledningsproblem.³⁶ Grundläggande förutsättningar för en framtida organisation var alltså att "...det skapas tydligt ledningsansvar, nationell samsyn och likformighet samt fokus på gemensam verksamhetsutveckling".³⁷

Sedan 2005 har det funnits en betydande kontinuitet, både från regeringen och Försäkringskassan, i fråga om vad verksamheten ska uppnå; rättssäkerhet och en effektiv verksamhet med god service har ständigt varit i fokus. Försäkringskassan har dock under samma period genomfört flera stora förändringar som har haft olika fokus. Styrmodeller har införts och avskaffats, stora reformer har implementerats och flera organisationsförändringar har genomförts. Men uppdraget har alltså i grunden varit detsamma.

Försäkringskassan har beskrivit sitt förändringsarbete som paradigmskiften eller utvecklingssteg. Den första perioden, 2005–2007, handlade om att skapa *Ett Försäkringskassan*. Drivkraften beskrivs ha varit rättssäkerhet, och fokus låg på att stabilisera organisationen och verksamheten. Myndigheten beskriver att den andra perioden, 2008–2011, handlade om att stabilisera verksamheten och skapa *Ett effektivt Försäkringskassan*. Resurseffektivitet var drivkraften och för verksamheten var produktionen i fokus.

Den tredje perioden, som inleddes 2012, beskrivs i sin tur ha handlat om *Ett effektivt Försäkringskassan för kunden*, med förtroende som drivkraft för förändring. Fokus låg på kunden med ett tydligt utifrån- och inperspektiv, där mätningar av kundernas nöjdhet gavs stor betydelse. Under denna period var LEAN en uttalad verksamhetsstrategi och utgjorde en reaktion mot delar av den tidigare styrningen som ansågs ha gett negativa konsekvenser, till exempel i form av "pinnjakt" och bristande kundfokus. Att genom systemsyn skapa förutsättningar för medarbetarna att möta kundernas behov var en hörnsten i denna strategi.

I början av 2016 inföll nästa paradigmskifte. Från 2016 beskriver myndigheten att det handlar om *Ett effektivt och rättssäkert Försäkringskassan med god service*, där drivkraften är balanserad styrning och fokus ligger på kvalitet. Förändringarna i styrningen från 2016 har bland annat haft ambitionen att tydliggöra avdelningarnas resultatansvar och att bedriva verksamheten rättssäkert.³⁸

I och med det strategiska utvecklingsarbete som nu har påbörjats på Försäkringskassan med inriktning mot mer långsiktiga mål och med identifierande områden där förflyttningar behöver göras går Försäkringskassan återigen in i en ny fas vad gäller utformningen av myndighetens interna styrning. Som en del i det arbetet har det beslutats om en genomlysning av sjukförsäkringen. Till exempel framgår av uppdragsbeskrivningen för genomlysningen bland annat att:

³⁶ Prop. 2003/04:69, s.12–14.

³⁷ Ibid. s. 14.

³⁸ ISF 2016:2, s. 102 ff.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Ett effektivt handläggarnära stöd av hög kvalitet behöver framgent förenas med en tydlig styrfilosofi som skapar förutsättningar för och fäster mer tillit till handläggarnas förmåga att också tillämpa sitt omdöme inom regelverkets ram. (Utvecklad och förbättrad förvaltning av sjukförsäkringssystemet, Försäkringskassan 2021)

Den beslutade genomlysningen av sjukförsäkringen är ett konkret uttryck för att förvaltningen av sjukförsäkringen, utan även Försäkringskassan i stort, nu går in i en ny fas vad gäller utformningen av styrningen.

3.2.4 Försäkringskassans styrning riskerar att försvaga handläggargenerationen

Försäkringskassan har sedan flera år tillbaka uppmärksammat problemet med att handläggarskapet riskerar att förändras så att det professionella handlingsutrymmet blir allt mindre, med negativa konsekvenser för möjligheten att fullgöra myndighetens uppdrag. Detta är särskilt problematiskt i de delar av verksamheten där regelverket är konsturerat utifrån ett bedömningsutrymme som handläggaren ska använda för att fatta materiellt korrekta beslut. Handlingsutrymmet handlar om att handläggaren själv behöver ha en hög grad av kontroll över till exempel prioritering mellan ärenden, planering av arbetet och vilka åtgärder som ska vidtas i varje enskilt ärende. Detta eftersom handläggaren är den som har förutsättningarna att förverkliga en rättslig styrning som har fokus på att de faktiska förhållandena i varje enskilt ärende så långt möjligt ska klarläggas för att ett materiellt riktigt beslut ska kunna fattas³⁹

3.2.5 Försäkringskassans styrning riskerar att leda till hög personalomsättning och arbetsmiljöproblem

Ett genomgående tema i många studier och rapporter är hur förändringar i styrningen med skiftande fokus för handläggargenerationen och uppdragets utformning, också kan leda till ökad och onödig personalomsättning. En sådan personalomsättning leder både till kompetenstapp när enskilda handläggare lämnar organisationen och till att handläggarteamens totala kompetens försämras. Detta medför minskad möjlighet att hantera problem och komplexa ärenden, eftersom erfarna handläggare är en viktig kunskapskälla.⁴⁰

Rekryteringen av handläggare har också påverkats enligt en kunskapssammanställning Försäkringskassan har gjort. I dag både söker sig och anställs i ökad grad personer med drivkraft att administrera försäkringen och nå mätbara produktionsmål, jämfört med när fokus låg på förtroende. Då var viljan att hjälpa och stötta människor en avgörande rekryteringsfaktor. Samtidigt tycks nyanställda inte ha fått en rättvisande bild av handläggargenerationens arbete vid rekryteringen.

³⁹ Se t.ex. ISF 2017:4 Att främja ett professionellt handläggarskap – ur centrala funktioners perspektiv, ISF 2018:17 Förändrad styrning av och i Försäkringskassan – en analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, samt Försäkringskassan PM 2019i:7.

⁴⁰ Försäkringskassan PM 2019i:7.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Det gäller framför allt uppgiften att samordna ärenden och träffa externa aktörer, när arbetet i praktiken visar sig främst bestå av att sitta vid datorn. Om de som rekryteras inte ges rätt bild av arbetet finns en risk att de slutar.⁴¹

En vanlig bild i flera studier är att en del handläggare upplever att mål- och resultatstyrningen är en stressfaktor, eftersom det innebär att vissa av deras arbetsinsatser mäts och följs upp, och detta i för hög grad styr arbetet. Exempelvis tenderar de moment som mäts att prioriteras, medan andra moment faller undan. Handläggarnas dagliga arbete styrs i stor utsträckning av de bevakningar, eller ”klockor”, som ligger i ärendehanteringssystemet.⁴²

3.2.6 Försäkringskassan har vidtagit åtgärder men problemen tycks bestå

Försäkringskassan har länge varit medveten om att handläggargenerationen är svag i jämförelse med andra yrken på arbetsmarknaden, trots att handläggartjänsten i grunden är kvalificerad. Samtidigt finns exempelvis ingen högskoleutbildning för försäkringsutredare och -handläggare, vilket innebär att den specifika kompetens som krävs för ärendehandläggning inom socialförsäkringen inte kan hämtas utifrån. Mot den bakgrunden har åtgärder vidtagits för att stärka den handläggningskompetens som behövs. Från 2016 har det varit ett ökat fokus på att nyanställda ska få utbildning i utredningsmetodik, förvaltningsrätt, den statliga värdegrunden och andra centrala inslag i ärendehandläggningen.⁴³

För att åtgärda problemen har Försäkringskassan vidare infört ett teambaserat arbetssätt. Det gjordes utifrån tanken att handläggarna i dialog och gemensam reflektion skulle utveckla sin professionalism. De kollegiala samtalen skulle också ligga till grund för rättssäker och likformig bedömning, samt medföra arbetsfördelning utifrån aktuella förutsättningar. Dessutom togs typfall och exempel bort från vägledningarna och handläggarna skulle i stället i större utsträckning göra egna bedömningar av vad som behövde göras i varje ärende.

En viktig förändring är införandet av Försäkringskassans produktionssystem (FKPS). FKPS innebär en standardiserad produktionsstyrning som skulle underlätta enheters och avdelningars planering och uppföljning av produktionen, samtidigt som möjligheterna skulle öka för att agera proaktivt vid exempelvis förändringar i ärendevolymer.⁴⁴ FKPS var ursprungligen modulerat utifrån Toyota Production System, som var en del av LEAN och som bland annat byggde på tankar om systemsyn. Eftersom systemsynsättet inte längre kännetecknar Försäkringskassans styrning så är en möjlig slutsats att produktionsstyrningen kan ha förändrats till att bli ett mer traditionellt produktionsstyrningssystem av industriell karaktär.

⁴¹ Se t.ex. Katarina Hollertz, Kerstin Jacobsson och Ida Seing (2017), ”Den transparenta organisationen – handläggaren och visibilitetskulturen i Försäkringskassan”, *Socialvetenskaplig tidskrift* 2017:3–4, ISF 2018:16.

⁴² Se t.ex. Ibid. samt ISF 2017:4 och Anna Bendz (2010), Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal – reformer av socialförsäkringens administration från 1955 till 2008, CEFOS Working Paper 11, 2010.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ ISF 2017:4.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Stödet till handläggarna för ärendehantering har även det förändrats. Processutvecklingen inriktades på att handläggarna skulle ges förståelse för uppdraget och syftet med handläggningsprocessens olika moment, och ges förutsättningar att handlägga ärenden utifrån sin individuella kompetens. Det innebar bland annat att standardiseringen som ska garantera enhetlighet kom att inkludera möjligheter för flexibilitet, exempelvis att handläggarna ofta kan bedöma om vissa moment kan uteslutas i enskilda fall. Därtill utformades kvalitetsuppföljningen så att den i högre grad samspelar med processbeskrivningarna.⁴⁵

Även ett experiment med *återprofessionalisering* har genomförts. Experimentet gick ut på att några kontor med sjukpenninghandläggning under en period frikopplades från i det närmaste all central styrning. Vad som primärt studerades var arbetsgrupper med nyvunnen frihet att finna sina egna arbetssätt. Sammanfattningsvis kan sägas att experimentet misslyckades; även om den centrala styrningen togs bort, så saknades lokalt förmågan att skapa ett genuint professionellt handlande. Studien visar på behovet av en gemensam och god kunskapsbas som grund för den professionella handläggaren, vilket kan ställas i relation till att handläggarna (deltagarna i studien) beskrivs ha otillräckliga kunskaper om sjukförsäkringen och den förmån de handlägger och fattar beslut om, och att en sådan kunskapsbas inte kan uppstå av sig själv, utan den måste *styras* fram.⁴⁶

Försäkringskassan konstaterar i en rapport från 2019, alltså *efter* att ovanstående åtgärder vidtagits, att arbetsbelastning, ledning och styrning är faktorer som bidrar till att medarbetare väljer att sluta arbeta på myndigheten. Enligt rapporten är det vanligt att arbetsbelastningen upplevs som hög och att den ger upphov till stress. En anledning anses vara att produktionsmålen är för högt satta och inte är förankrade i verksamhetens villkor. Den höga personalomsättningen ger *i sig* negativa konsekvenser för arbetsmiljön, eftersom den förvärrar problemen med arbetsbelastning.⁴⁷

Vidare upplevs introduktionen av nyanställda som problematisk, där nyanställda ofta inte blir ordentligt insatta i vad arbetet kommer att innebära. Medarbetarna upplever arbetets innehåll på olika sätt. En del medarbetare tycker att arbetsuppgifterna är stimulerande, engagerande och intressanta, medan andra beskriver arbetsuppgifterna som ostimulerande, enformiga och ibland psykiskt påfrestande. Det sistnämnda är kopplat till svåra samtal med försäkrade.

Enligt promemorian är ett återkommande ämne att handläggarrollen har förändrats, där arbetet är hårdare styrt med begränsat eget handlingsutrymme och att allt mindre samordningsarbete ingår i arbetsuppgifterna. Vidare beskrivs att det är en vanlig uppfattning att arbetet präglas av bristande struktur, ad hoc-lösningar och så kallade brandkårsuttryckningar, eftersom det saknas tydliga planerings- och prioriteringsstrategier. Ständiga förändringar, både ändrade regler, lagar och handläggningsdirektiv samt återkommande omorganisationer och ändrad styrning,

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Fransson, Martin & Johan Quist (2018), Fri som en fågel – en studie av återprofessionalisering inom Försäkringskassan. Karlstads universitet. Centrum för tjänsteforskning.

⁴⁷ Försäkringskassan PM 2019i:7.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

bidrar till upplevelsen av brist på struktur, kontinuitet och stabilitet. Det är vanligt att medarbetarna anser att myndighetens förändringsarbete brister, med förändringar som förs in med kort varsel och utan tillräcklig förankring, trots krav på snabb omställning från ledningshåll.⁴⁸

Vidare framgår i samma promemoria att många medarbetare har erfarenhet av ett gott ledarskap och tydliga chefer, som bryr sig om hur medarbetarna mår och stöttar och motiverar sin personal. Trots detta är en återkommande problematik som framkommer i avgångsenkäten, att organisationen är toppstyrd, med ett stort glapp mellan högre ledningsnivå och handläggarna⁴⁹. Styrningen beskrivs därutöver av medarbetarna som att den präglas av brist på helhetsbild och förankring i verksamheten. Handläggarna uppgav också att de saknat delaktighet i beslut om och utformning av arbetsuppgifter.⁴⁹

3.3 Tillämpning–utfall

Att tillämpningen påverkar utfallet i försäkringen i vid bemärkelse ligger i sakens natur, eftersom tillämpningen ytterst syftar till att besluta om rätt ersättning till rätt person. Hur kan då relationen mellan handläggarnas tillämpning och utfallet i försäkringarna beskrivas? I praktiken påverkas tillämpningen både av den rättsliga styrningen och av de förutsättningar som den övriga styrningen ger för att tillämpningen ska bli korrekt. Det är en ständig avvägning mellan de krav som lagstiftningen ställer, ärendevolymen som ska hanteras och tillgängliga resurser.

Utfallet i försäkringarna påverkas naturligtvis av en mängd andra saker än av Försäkringskassans tillämpning. I många förmåner har inflödet i form av ansökningar varierat stort genom åren, inte minst i sjukförsäkringen. Sådana svängningar är svåra att helt förklara. Den ekonomiska utvecklingen med stigande eller sjunkande arbetslöshet spelar säkert en roll. Utvecklingen av villkoren i arbetslivet och arbetsmiljön spelar även det en roll, liksom politiska beslut om förändringar av reglerna i mer generös eller restriktiv riktning. Utvecklingen av vad som anses utgöra sjukdom kan också påverka. Över tid kan man se hur olika sjukdomar periodvis kommer i fokus, till exempel whip-lash, fibromyalgi och utmattningssyndrom.⁵⁰

3.4 Utfall–uppdrag

Socialförsäkringarna har en viktig roll att fylla i de höga välfärdspolitiska ambitioner som är politiskt beslutade i Sverige. Socialförsäkringssystemet utjämnar risker och kostnader mellan generationer, över livsrytmen, mellan de som har arbete och de som för tillfället är utan, samt mellan sjuka och friska, och är en central del i den svenska välfärdsmodellen.⁵¹ För att de välfärdspolitiska ambitionerna ska kunna realiseras måste socialförsäkringarna fungera på det sätt som avses. Utfallet i försäkringarna är det som ytterst avgör om så är fallet, och Försäkringskassan är den myndighet som ska säkerställa att så sker.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Under arbetet med denna analys har det blivit tydligt att det finns betydligt mindre material i form av rapporter och forskning som kan relateras till relationen mellan begreppen tillämpning–utfall och utfall–uppdrag. Detta kan vara ett uttryck för att det kan finnas kunskapsluckor. Det kan finnas skäl att mer borde göras för att fylla dessa eventuella kunskapsluckor.

⁵¹ Se SOU 2015:21

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Ytterst är det den bedömning som riksdag och regering gör av hur väl Försäkringskassan uppfyller sitt uppdrag som är avgörande för om socialförsäkringen kan sägas fungera som avsett. Det hjälper alltså inte att myndigheten anser att tillämpningen har blivit mer korrekt, om uppdragsgivaren gör bedömningen att avsikten med försäkringen inte uppnås. Försäkringskassan behöver förhålla sig till detta så att man inte ensidigt tittar på sina egna mått och indikatorer. Detta är särskilt viktigt för att i realiteten kunna göra skillnad på det som är myndighetens ansvar och det som är politikens. Länkarna mellan uppdrag, handlingsutrymme, tillämpning och utfall måste hålla ihop. Om de inte gör det brister förutsättningarna för att styrningen ska kunna vara ändamålsenlig och sammanhållen. En ändamålsenlig och sammanhållen styrning är en förutsättning för att uppdraget ska kunna fullföljas och därmed för att förtroendet ska kunna upprätthållas.

3.5 Slutsatser

De statliga myndigheterna är regeringens främsta instrument för att förverkliga den beslutade politiken. Den svenska förvaltningsmodellen innebär att myndigheterna har ett betydande handlingsutrymme i hur de genomför sin verksamhet, och därmed om och hur de uppfyller sina uppdrag. Denna omständighet gör att myndigheterna i stor utsträckning på egen hand bestämmer hur de ska styra och leda sin verksamhet. Försäkringskassan har, som alla andra myndigheter, en frihet under ansvar att utforma sin styrning. Men det grundläggande villkoret för detta är att uppdraget fullgörs.

Försäkringskassans styrning från 2005 har inneburit en successiv uppbyggnad av var för sig sammanhållna styrsystem. Men samtidigt har styrningens koppling till att ”leverera socialförsäkring” så att avsikten med försäkringen uppfylls successivt försvagats. Ett uttryck för detta är den variation som funnits över tid vad gäller tillämpningen och utfallet i försäkringen och som går att koppla till olika former av styråtgärder som Försäkringskassan har vidtagit.

Vi kan konstatera att Försäkringskassan i dag har tydliga inslag av NPM-styrning. De kvalitets- och arbetsmiljöproblem som finns beskrivna i Försäkringskassans egna och andras rapporter stämmer också förhållandevis bra överens med den generella bilden av vilka problem NPM-styrning ofta ger.

Vår bild är att socialförsäkringens syfte och innebörd sällan är i fokus när styrning diskuteras på Försäkringskassan i dag. Styrningens ändamålsenlighet och koppling till att förverkliga uppdraget, så att lagstiftarens intentioner med socialförsäkringen uppnås, ges litet utrymme och är inte alltid förankrad i en djupare förståelse av innebörden i uppdraget. I stället är det ofta former och processer som är i fokus. Produktionsstyrningen ges stort utrymme i de löpande uppföljningarna. Ett vanligt problem som förknippas med NPM-styrning är att den ofta ger upphov till en fragmentisering, där möjligheterna att se till helhet och sammanhang försvagas. I förhållande till de ”länkar” i den modell som används i denna analys så kan en slutsats vara att bristen på helhetssyn i styrningen bidrar till att förklara varför styrningens koppling till uppdraget successivt har kommit att försvagas.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

I en rapport från Statskontoret om tillitsbaserad styrning beskrivs de omfattande kontroll- och granskningssystem som skapats inom staten (och generellt i den offentliga sektorn) i tron att dessa de facto *skapar* kontroll. Men den ”kontroll” dessa system har skapat kan i många fall vara en chimär och har bidragit till oönskade incitament inom olika verksamheter. Detta då dessa kontrollsysteer hindrar de professionella att göra det de faktiskt behärskar. Istället tvingas de ägna mycket tid åt att ”göra sig granskningsbara”, snarare än att bidra till att uppfylla uppdraget.⁵²

Det finns stöd i förvaltningsforskningen för att dessa problem snarare beror på styrmodellerna i sig än att organisationen inte ”förstår” att omsätta styrningen.⁵³ Mot denna bakgrund finns det skäl att snarare betrakta de problem som identifierats kopplat till styrningen inom Försäkringskassan som ett ”modellproblem” snarare än ett ”implementeringsproblem”. **NoT jfr till exempel**

4. Har styrningen av sjukpenninghandläggningen varit ändamålsenlig och sammanhållen?

I det här kapitlet analyserar vi närmare om styrningen av *sjukpenninghandläggningen* har varit ändamålsenlig och sammanhållen. Analysen tar sin utgångspunkt i den modell som beskrivits tidigare och vi använder den när vi analyserar olika delar av administrationen av sjukförsäkringen. Det första perspektivet är det mellan uppdrag och handlingsutrymme och där analyseras samspelet mellan regeringens och Försäkringskassans styrning särskilt vad gäller sjukförsäkringen och hur det påverkar förutsättningarna att fullgöra uppdraget. Därefter analyseras hur Försäkringskassan har använt sitt handlingsutrymme för att påverka tillämpningen genom de förutsättningar styrningen ger frontlinjebyråkraterna som handlägger sjukpenning. Här ställer vi sjukförsäkringens grundläggande karaktär mot de teoretiska resonemang som fördes i kapitel tre om frontlinjebyråkrater och styrning utifrån verksamhetens karaktär. Ett centralt inslag i sjukförsäkringen är det bedömningsutrymme som finns i försäkringen, och i det tredje delavsnittet beskrivs detta begrepp närmare.

Ett starkare fokus på rättssäkerhet har ofta lyfts fram av Försäkringskassan som en viktig förklaring till att antalet avslagsbeslut har ökat de senaste åren⁵⁴. I de tre därpå följande delavsnitten analyserar vi därför hur Försäkringskassan har använt handlingsutrymmet för att utforma den rättsliga styrningen, som ger förutsättningar för tillämpningen.

För att visa hur tillämpningen har påverkat utfallet i försäkringen beskriver vi i det fjärde avsnittet utvecklingen av avslagsbeslut inom sjukpenningen de senaste åren. Utvecklingen av avslagsbesluten är särskilt intressant att analysera ur ett styrningsperspektiv, eftersom den är en starkt bidragande förklaring till varför förtroendet har sjunkit för Försäkringskassan de senaste åren. I det femte avsnittet

⁵² Statskontoret 2016:26 A, Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen.

⁵³ Sundström, Strategiskstyrning bortom NPM, s. 151

⁵⁴ Se t.ex. ”F-kassan: Vi har stärkt rättssäkerheten”, SvD Debatt 2018-10-24

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

beskrivs samspelet mellan utfallet i sjukpenningförsäkringen och uppfyllandet av uppdraget⁵⁵. Kapitlet avslutas med de slutsatser som kan dras från analysen.

4.1 Uppdrag – Handlingsutrymme

4.1.1 Samspelet mellan regeringens och Försäkringskassans styrning av sjukförsäkringen

Det starka politiska intresse som finns för sjukförsäkringen innebär att Försäkringskassan måste hantera olika ”styr signaler” med både lyhördhet och integritet. Att styrningen bör vara ändamålsenlig och sammanhållen är ett genomgående tema i denna rapport, och det gäller naturligtvis även för regeringens styrning av Försäkringskassan. Beslutsprocessen inom regeringskansliet är i sig komplex, och politiska överväganden och förhandlingar – både inom regeringen och mellan regering och riksdag – ekonomiska hänsyn, tidspress och opinionstryck, gör att styrningen inte alltid är optimal. En ryckighet i regeringens styrning av Försäkringskassan vad gäller sjukförsäkringen kan ses som ett uttryck för detta⁵⁶.

ISF har beskrivit att att Försäkringskassan sedan bildandet och under en relativt kort tidsperiod har förändrat verksamheten på flera sätt. Omorganiseringar har genomförts, och fokus och prioriteringar har delvis ändrats. Skiftena har dessutom inträffat ungefär samtidigt som myndigheten har fått en ny generaldirektör. Enligt ISF så tycks det såväl hos regeringen som hos Försäkringskassan ha funnits en viss otålighet, och verksamheten har mer eller mindre konstant befunnit sig i en förändringsprocess.⁵⁷

Att sjukfrånvarons utveckling prioriteras i regeringens styrning framgår av alla de mål, uppdrag och återrapporteringskrav som har formulerats genom åren. Prioriteringen beror på att sjukfrånvarons utveckling har betydelse för kostnaderna i samhället, tilliten till socialförsäkringssystemet och förtroendet för Försäkringskassan. De olika mål som regeringen genom åren har formulerat för sjukfrånvaron har omsatts i Försäkringskassans interna styrning genom målformuleringar i strategiska dokument och i de årliga verksamhetsplanerna. Det gäller både för myndigheten som helhet och för Avdelningen för sjukförsäkring, som är den avdelning som administrerar sjukpenningen.⁵⁸

Försäkringskassan får detaljerade uppdrag av regeringen i form av regleringsbrev och särskilda uppdrag som ska återrapporteras årligen till regeringen. Dessa uppdrag kan ses som *styr signaler* från regeringen till Försäkringskassan. Regeringen vill att Försäkringskassan ska vidta åtgärder för att uppnå något som regeringen anser är viktigt. Det kan till exempel handla om att redovisa utvecklingsinsatser som myndigheten har gjort eller planerar att göra för att stärka sjukförsäkringshandläggningen så att myndigheten kan bidra till en väl fungerande sjukskrivningsprocess.

⁵⁵ Sjukförsäkringen består av sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning. Analysen omfattar endast sjukpenning.

⁵⁶ Se t.ex. ISF 2018:16

⁵⁷ ISF 2016:2 s. 109.

⁵⁸ ISF 2018:16, s 74.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

ISF konstaterar att utvecklingsinsatserna bland annat har handlat om att stärka handläggarnas utredningsmetodik, utveckla handläggningsprocessen, stärka det försäkringsmedicinska stödet, öka enhetligheten i och användningen av utredningar inom försäkringsmedicin och av aktivitetsförmåga samt stärka samarbetet med Arbetsförmedlingen. ISF beskriver vidare att Försäkringskassan gör insatser för att stärka samverkan med arbetsgivare och hälso- och sjukvården samt kommunikationsinsatser externt för att övriga aktörer bättre ska kunna bidra till att regeringens mål om en långsiktigt låg och stabil sjukfrånvaro.⁵⁹ Allt detta kan ses som olika uttryck för hur Försäkringskassan, utifrån de styrsignaler som regeringen har gett, har använt sitt handlingsutrymme för att utforma styrningen.

ISF beskriver vidare hur regeringens styrning av Försäkringskassan går till när den i de årliga budgetpropositionerna bedömer myndighetens insatser. Regeringen uttrycker då också ofta att det finns behov av förbättringar och pekar på konkreta utvecklingsbehov. I regleringsbrev ger regeringen därefter Försäkringskassan nya uppdrag för att förbättra sjukskrivningsprocessen. De problem som Försäkringskassan identifierar i sjukskrivningsprocessen – ofta inom ramen för de uppdrag som myndigheten fått av regeringen – tenderar att generera nya regeringsuppdrag och styrsignaler från regeringen. Den här ”styrningsdansen” är problematisk, eftersom oönskade konsekvenser lätt uppstår när regeringen styr utifrån fokus på aktiviteter snarare än utifrån en helhetssyn på uppdraget.⁶⁰

Det senaste inslaget i regeringens styrning rörande sjukfrånvaron formulerades 2018 genom *Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum*. Bakgrunden var att regeringen hade bedömt att det tidigare åtgärdsprogrammet som syftade till att bryta uppgången i sjukfrånvaron och minska skillnader i sjukfrånvaro mellan kvinnor och män, hade varit framgångsrikt. Regeringen ansåg dock att det nu fanns andra problem som behövde adresseras för att sjukförsäkringen ska ge såväl trygghet som stöd. I budgetpropositionen för 2018 adresserades ett antal av dessa problem: att stödet till individen behöver öka, att hälso- och sjukvårdens roll i sjukskrivningsprocessen behöver utvecklas samt behovet av en rättssäker och effektiv administration av sjukförsäkringen.⁶¹

Den styrning som regeringen utövar genom att sätta mål och ge uppdrag med medföljande återrapporteringskrav, har haft varierande fokus över tid. Denna styrning påverkar naturligtvis Försäkringskassan, vilket är avsikten, men det är för den skull inte utan problem. ISF har beskrivit problematiken på följande sätt:

Det behöver inte vara fel att styrningen av en myndighet förändras. Myndigheter ska kunna styras, och styra, för att politiken ska kunna verkställas och få effekt. Men regeringen och myndighetsledningen bör samtidigt ha i åtanke att styrförändringar kan medföra oförutsedda konsekvenser på den lokala handläggningsnivån. (ISF 2018:16, s. 127)

⁵⁹ Ibid, s 74.

⁶⁰ Ibid, s 74ff.

⁶¹ Regeringskansliet 2018, Socialdepartementet promemoria 2018-01-23, Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

En styrning med ofta skiftande fokus från regeringen ställer stora krav på Försäkringskassan att använda sitt handlingsutrymme. Myndigheten måste vara lyhörd gentemot det regeringen vill uppnå, men samtidigt vara noga med att inte låta vidtagna åtgärder påverka till exempel tillämpningen på ett sådant sätt att förutsättningarna för att fatta korrekta beslut försvagas. Det är sålunda av central betydelse hur Försäkringskassan använder sitt handlingsutrymme för att utforma sin styrning i syfte att uppnå det som regeringen eftersträvar. Inte minst eftersom det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att den egna styrningen är ändamålsenlig och sammanhållen, trots en stor mängd och över tid skiftande styr signaler från regeringen.

I nästa avsnitt analyseras närmare samspelet mellan handlingsutrymme och tillämpning specifikt för sjukförsäkringen. Avsnittet beskriver hur sjukförsäkringens grundläggande karaktär påverkar förutsättningarna för styrningen. Utifrån de senaste årens fokus på att stärka rättssäkerheten i handläggningen av sjukpenning är den rättsliga styrningen av särskilt intresse för denna analys.

4.2 Handlingsutrymme – tillämpning

4.2.1 Hur sjukförsäkringens grundläggande karaktär påverkar förutsättningarna för styrning

Att skapa goda förutsättningar för handläggarna att fullgöra sitt uppdrag på ett bra sätt, är en central uppgift för Försäkringskassans styrning. I det här avsnittet analyseras Försäkringskassans handlingsutrymme för att i praktiken åstadkomma detta inom sjukförsäkringen.

Att bedöma rätten till ersättning från sjukförsäkringen handlar om att klarlägga sambandet mellan sjukdom, konsekvenserna av sjukdomen och kraven i arbetet. För att ersättning ska beviljas ska arbetsförmågan vara nedsatt på grund av sjukdom. Antalet sjukdomstillstånd är mycket stort. Varje individ är unik och två personer med samma sjukdom påverkas inte nödvändigtvis på samma sätt. Konsekvenserna blir olika; detta brukar uttryckas som att alla individer är försäkrade i befintligt skick.

Kraven i arbetet är också högst varierande och två personer som på papperet arbetar med samma sak, till exempel som undersköterska, behöver inte nödvändigtvis i praktiken ha samma arbetsuppgifter. Arbetsgivarnas möjligheter att anpassa arbetsuppgifterna varierar också. Utifrån detta ska handläggaren bedöma om arbetsförmågan är nedsatt till följd av sjukdom utifrån de faktiska förhållandena i det enskilda ärendet. Handläggaren har alltså att hantera en i det närmaste oändlig variation av situationer, där varje ärende i någon mening är unikt.

ISF har beskrivit att Försäkringskassan sedan 2005 har haft flera olika styrmodeller, exempelvis mål- och resultatstyrning, försäkringsstyrning, ekonomistyrning, processtyrning, värderingsstyrning, balanserad styrning, produktionsstyrning och harmoniserande styrformer. I rapporten konstateras vidare att Försäkringskassans styrning påverkas av verksamhetsstrukturen, som även den har förändrats flera gånger, vilket har medfört nya roller och befogenheter för chefer och medarbetare.⁶²

⁶² ISF 2016:2, s 111f.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Försäkringskassans styrning har ett stort fokus på procedurer och processer. ISF:s rapport pekar på att processerna bland annat avses leda till högre produktivitet, effektivitet, enhetlighet, högre kvalitet och rättssäkerhet, professionellt bemötande, kundorientering och lägre administrativa kostnader. ISF pekar även ut ett annat centralt problem för såväl styrning, utfall och förtroende nämligen styrningens bristande kontinuitet över tid.⁶³

ISF framhåller även att oavsett om det är mer eller mindre detaljstyrning som används för att sträva efter exempelvis rättssäkerhet, så är det viktigt att handläggarna får de förutsättningar och den kompetens som krävs för att kunna arbeta rättssäkert⁶⁴. Processtyrning och resultatmätning är utifrån vad som beskrivits ovan i delavsnitt 3.2.2. inte det mest ändamålsenliga sättet för att skapa sådana förutsättningar för verksamhet av ”professionell karaktär”, såsom handläggning av sjukförsäkringsärenden kan sägas vara. Det betyder inte att det inte bör eller går att ställa krav på kvalitet i arbetet – tvärt om. Hög rättslig kvalitet i form av materiellt riktiga beslut är det som ytterst eftersträvas men det kan svårligen fångas i ett enkelt resultatmått eller åstadkommas genom att enbart följa en beskriven process. Styrningen bör utifrån det här resonemanget fokusera på att utveckla handläggarnas yrkesskicklighet – hantverket – det vill säga att samla in, strukturera och värdera information utifrån lagstiftningen så att man utifrån logiska resonemang på goda grunder kan anta att besluten i stor utsträckning som möjligt blir materiellt riktiga⁶⁵.

Handläggaren behöver ha god kunskap om avsikten med sjukförsäkringen, regelverket och sin roll för att ”göra verklighet av politiken”. Till det behövs god utredningsmetodologisk kunskap om hur information samlas in till utredningen och hur informationen ska värderas på ett objektivt sätt. Utan sådan kunskap är risken stor att utredningarna drivs mot en slutsats som är bestämd i förväg, det vill säga att man utreder mot ett beviljande eller mot ett avslag. Sjukförsäkringens karaktär är därmed sådan att styrningen bör inriktas mot att rekrytera rätt, utveckla kompetens och att påverka attityder och värderingar, det vill säga kunskaps- och värderingsstyrning. Den statliga värdegrunden utgör grunden för en sådan värderingsstyrning där kanske legalitets- och objektivitetsprincipen är särskilt betydelsefulla i utredningen av ärendena. Den samlade styrningen bör enligt detta resonemang värderas utifrån i vilken grad den bidrar till att skapa förutsättningar för handläggaren att fullgöra sitt uppdrag – att fatta materiellt riktiga beslut.

4.2.2 Bedömningsutrymme i sjukförsäkringen

Sjukförsäkringen hör till de förmåner som har ett betydande bedömningsutrymme. Detta bedömningsutrymme adderar till komplexiteten i styrningen av försäkringen. Anledningen till att precisa regler inte är möjliga att formulera utan ett bedömningsutrymme behövs kan vara att det aktuella området är väldigt komplext och att det ofta är många olika omständigheter att ta hänsyn till. Bedömningsutrymme är i dessa fall nödvändigt för att lagstiftarens avsikt med den aktuella bestämmelsen ska kunna tillgodoses och för att besluten så långt som

⁶³ Ibid.

⁶⁴ ISF 2016:2, s 112.

⁶⁵ Se figur 2 i avsnitt 3.2.2.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

möjligt ska kunna överensstämja med de verkliga förhållandena i det enskilda ärendet, det vill säga för att ett materiellt riktigt beslut ska kunna fattas.⁶⁶

Eftersom bedömningsutrymmet i grunden är ett juridiskt begrepp kan det inte användas för att styra mot ett viss politiskt mål, varken för att tillämpa försäkringen mer generöst för att höja förtroendet (heller fria än fälla) eller mer restriktivt (hellre fälla än fria). Det kan inte heller användas för att styra sjukpenningtalet mot ett kvantitativt mål, som till exempel målet om 9,0 sjukpenningdagar. Bedömningsutrymmet sätter därmed en gräns för det handlingsutrymme som finns för styrningen.

Trots detta beskrivs det ibland att Försäkringskassan kan ändra sin tillämpningen ”inom ramen för vad lagstiftningen tillåter” med hänvisning till just bedömningsutrymmet. Detta är dock utifrån ovanstående beskrivning av den juridiska betydelsen av *bedömningsutrymme* inte anses vara korrekt. ISF har till exempel beskrivit att bedömningsutrymme innebär att flera utfall i ett enskilt ärende är förenliga med gällande rätt⁶⁷. Detta kan nog ses som ett missförstånd eftersom det inte är möjligt att två olika utfall i ett och samma ärende båda kan anses vara materiellt riktiga i förvaltningslagens mening, det vill säga att det överensstämmer med de faktiska omständigheterna i ärendet. Antingen överensstämmer det eller inte. Ett grundläggande syfte med rättssäkerhet är att det ska ge ett skydd mot godtycke. Den här synen på bedömningsutrymme innebär i praktiken att rättssäkerhet kommer definieras på samma sätt som godtycke, nämligen att utfallet kan bli vilket som helst.

Det här missförståndet rörande innebörden av ett bedömningsutrymme kan bero på den osäkerhet om de faktiska omständigheterna som alltid mer eller mindre finns i beslutssituationen i ett sjukförsäkringssärende och som aldrig helt går att undvika. Att beslutet i en ansökan om ersättning från sjukförsäkringen avgörs av en bedömning utifrån de faktiska förhållandena i det enskilda ärendet. Det finns alltid en osäkerhet om de faktiska förhållandena är tillräckligt klarlagda som gör att man aldrig kan vara helt säker på att det beslut som fattas faktiskt är korrekt. Osäkerheten beror på att bedömningen ska baseras på alla relevanta verkliga förhållanden i ärendet, men det finns ingen garanti att alla relevanta förhållanden uppdagas i utredningen. Även om man strävar efter ”sanningen” är den svårfångad och aldrig absolut. Dessutom kan handläggare värdera uppgifter olika och därför komma till olika slutsatser.

Ur den enskildes perspektiv är det viktigt att beslutet blir detsamma oavsett vem som handlägger, men också att utredningen är fullständig och beaktar samma omständigheter på ett likartat sätt. En utredning om rätten till sjukpenning bör alltså sträva efter att genom bedömningsutrymmet klarlägga de verkliga förhållandena så att osäkerheten om dessa minimeras, för att på så sätt öka sannolikheten att beslutet blir materiellt riktigt och därmed korrekt.

Bedömningsutrymmet behövs således för att kunna hantera den komplexitet och oändliga variation som finns när det gäller sambanden mellan sjukdom,

⁶⁶ Se Försäkringskassan vägledning 2004:7, s. 48 för en beskrivning av bedömningsutrymme. Detta delavsnitt utgår från denna beskrivning.

⁶⁷ ISF 2016:1 s7.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

konsekvenserna av sjukdomen och kraven i arbetet, så att avsikten med sjukförsäkringen kan uppnås. Att hantera bedömningsutrymmet på ett korrekt sätt ställer stora krav på handläggarens förmåga att värdera uppgifter på ett objektivt sätt och kunna dra logiska, väl underbyggda slutsatser utifrån det som kommer fram i utredningen. Men bara för att det är svårt att hantera bedömningsutrymmet och för att det inte går att undvika att handläggare kan dra olika slutsatser från samma uppgifter, är inte det någon lösning att sträva efter att begränsa bedömningsutrymmet. Detta eftersom ett begränsat eller avskaffat bedömningsutrymme skulle innebära att avsikten med sjukförsäkringen inte kan uppnås. Styrningen bör således utformas så att den utformas så att handläggaren kan använda bedömningsutrymmet på avsett sätt.

ISF såväl som Försäkringskassans egna analyser har beskrivit hur Försäkringskassan över tid har förändrat sin styrning så att bedömningsutrymmet kommit att användas för att göra tillämpningen mer generös eller mer restriktiv⁶⁸. För att åstadkomma en mer stabil och korrekt tillämpning över tid bör kunskapen om innebörden av bedömningsutrymme förstärkas så att inte det framgent används som en styrningsparameter på systemnivå utan bara används på avsett sätt – att uppnå materiellt riktiga beslut i enskilda ärenden.

4.2.3 Grundläggande rättsliga utgångspunkter för att uppnå rättssäkra beslut i sjukförsäkringen

I förvaltningslagen (FL), socialförsäkringsbalken (SFB) och annan lagstiftning finns ett antal bestämmelser som på olika sätt värnar om enskildas rättssäkerhet när Försäkringskassan handlägger ärenden. Förvaltningslagens syfte är att garantera medborgarnas rättssäkerhet och därmed bidra till att allmänhetens förtroende för förvaltningen upprätthålls. Reglerna om handläggning av ärenden är utformade för att myndigheternas beslut ska grundas på ett så korrekt underlag som möjligt och att beslutsfattandet ska präglas av objektivitet, saklighet och öppenhet. Besluten ska bli sakligt riktiga och förfarandet ska vara rättssäkert.⁶⁹

I förarbetena till den nya förvaltningslagen uttrycks detta bland annat så här:

Ett effektivt och rättssäkert förfarande tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen. En modern förvaltning bör därför präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med allmänna förfaranderegler som är så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt. Sambandet mellan rättssäkerhet och service förutsätter också att förfarandet utformas med högt ställda krav på förvaltningen att lämna snabba, enkla och entydiga besked och att på ett – för såväl det allmänna som enskilda – kostnadseffektivt sätt hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt. (Prop. 2016/17:180, s. 21)

⁶⁸ Se t.ex. ISF 2018:16 samt **slutrapporten**

⁶⁹ Försäkringskassan Vägledning 2004:7 version 14 s. 31, jmf. Prop. 2016/17:180 s. 49.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Det finns inte någon lagstadgad definition av rättssäkerhet. En förklaring av begreppet är att rättssäkerhet råder när man kan lita på att myndigheter styrs av rättsregler och tillämpar dem på ett likformigt, sakligt och opartiskt sätt. I förarbetena till förvaltningslagen sägs att effektivitets aspekter inte får dominera handläggningen i sådan grad att i andra regler uppställda krav på opartiskhet, utredning, kommunikation, motivering etcetera åsidosätts och att beslutet som följd av det kan komma att fattas på bristfälligt eller felaktigt underlag. Rättssäkerhet tar sikte på att såväl förfarandet som besluten ska vara korrekta.⁷⁰

En rättssäker handläggning är alltså avgörande i arbetet på Försäkringskassan. Det förutsätter att myndigheten vid handläggning av ärenden i tillämpliga delar följer

- grundläggande rättsliga principer, till exempel objektivitetsprincipen
- handläggningsregler i förvaltningslagen, till exempel utredningsskyldigheten
- handläggningsregler i specialförfattningar, till exempel socialförsäkringsbalken
- interna handläggningsregler i styrande och stödjande dokument.

De delar av socialförsäkringen som Försäkringskassan administrerar handlar om att ge dem som är försäkrade ekonomisk trygghet vid bland annat sjukdom och funktionsnedsättning och för familjer med barn. Vid tillämpningen av bestämmelserna behöver därför avsikten med försäkringen beaktas. Det är också en förutsättning för att upprätthålla legitimiteten för socialförsäkringssystemet.⁷¹

4.2.4 Utgångspunkterna för den rättsliga styrningen inom sjukpenning sedan 2014

Under de senaste åren har det funnits ett tydligt fokus på Försäkringskassan att stärka rättssäkerheten, särskilt i sjukförsäkringen. Det finns därför anledning att analysera de centrala rättsliga utgångspunkterna i detta arbete. En viktig utgångspunkt är det ställningstagandet om vilka uppgifter som behövs i läkarintygen och hur dessa ska värderas som gjordes i ett domsnytt 2014. Ställningstagandet är från 2014 och tycks ha haft en central roll för att få sjukpenning under de senaste åren.⁷² Att det har lagts stor vikt vid ställningstagandet i bedömningen av rätt till ersättning i sjukförsäkringen framkommer genom att det hänvisas till i dokument som vägledningar och rättsliga kvalitetsuppföljningar, och nämns i olika uttalanden som gjorts de senaste åren. Av ställningstagandet framgår bland annat:

Försäkringskassan ska ta ställning till om de undersökningsfynd, tester och observationer som framkommer i de enskilda underlagen visar att sjukdomen ger sådana funktionsnedsättningar och aktivitetsbegränsningar att den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt. (Domsnytt 2014:014)

Ställningstagandet gjordes utifrån en analys av ett antal kammarrättsdomar. Det är inte helt lätt att klarlägga vilka överväganden som ligger bakom ställningstagandet,

⁷⁰ Ibid s. 31f, jfr SOU 2016/17:180 s. 74f.

⁷¹ Ibid. s. 32

⁷² Försäkringskassan Domsnytt 2014:014 sedermera uppdaterat i 2016:013 och likalydande i dessa delar.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

eftersom domsnytt rent formellt inte är administrativa ärenden och därför inte diarieförs. Det finns således inget underlag att ta del av. Någon rättsutredning eller rättsfallsöversikt har inte, såvitt känt, tagits fram inför ställningstagandet. Redan vid tidpunkten för ställningstagandet fanns det dock kammarrättsdomar som talade i en annan riktning, nämligen att en sammatagen (helhetsbedömning) ska göras för att avgöra om rätt till ersättning föreligger.. Den här typen av ställningstaganden är bindande för handläggningen på Försäkringskassan oavsett om det görs i formen av ett Domsnytt eller i ett Rättsligt ställningstagande⁷³.

Det avgörande för vilka domar som ligger bakom ställningstagandet tycks ha varit att de ansågs visa vilka omständigheter som domstolarna fäster avseende vid för att den enskilde ska anses ha uppfyllt sin bevisbörda och beviskravet. Beviskravet är något oklart, men i till exempel rättsliga kvalitetsuppföljningar om sjukpenning anges ofta att det ska vara styrkt.⁷⁴ Att beviskravet ska vara styrkt innebär en mycket hög grad av sannolikhet, liknande den som används i brottsmål. Det ska dock sägas att begreppet ”styrkt” inte nödvändigtvis används som ett uttryck för ett beviskrav, utan det är möjligt att det här har en mer allmän betydelse men det förefaller troligare att det i tillämpningen kommit att ses som att styrkt ska ses som nivån på beviskravet, inte minst utifrån de skrivningar som finns i till exempel rättsliga kvalitetsuppföljningarna⁷⁵. Om ett så högt beviskrav som styrkt tillämpas så motverkar det intresset av att uppnå materiellt riktiga beslut i förvaltningslagens mening. Beviskravet styrkt bör därför inte användas inom sjukförsäkringen.

Ställningstagandets formuleringar om att Försäkringskassan ska ta ställning till om de undersökningsfynd, tester och observationer som framkommer i läkarintyget visar att arbetsförmågan är nedsatt riskerar i praktiken leda till att förekomsten av dessa uppgifter blir kriterier för rätt till ersättning. Några sådan kriterier finns dock inte uttryckta i lagstiftningen.

I förmånsvägledningarna har det sedan hänvisats till detta ställningstagande när det gäller vilka krav som kan ställas på innehållet i läkarintyget och hur uppgifterna ska värderas. Den omfattande diskussionen om undersökningsfynd och observationer i läkarintygen de senaste åren hänger rimligen samman med detta ställningstagande. I de rättsliga kvalitetsuppföljningarna har ställningstagandet haft stor betydelse för bedömningen av den rättsliga kvaliteten. I till exempel den rättsliga kvalitetsuppföljningen *Sjukpenning – Den första sjukpenningrättsbedömningen och tillämpningen av rehabiliteringskedjan* sägs att:

En annan ganska vanlig brist i läkarintygen var att det saknas en beskrivning av vilka undersökningsfynd eller testresultat som framkommit vid läkarens undersökning eller vilka observationer i övrigt som hen gjort i anslutning till undersökningen. Detta är problematiskt eftersom Försäkringskassans bedömning av den försäkrades arbetsförmåga så långt möjligt och rimligt ska göras utifrån de undersökningsfynd, tester och observationer som

⁷³ Försäkringskassan, Riktlinje 2011:22

⁷⁴ Rättsligkvalitetsuppföljning 2016:3, s 18f. Lägg till i referenslistan, även riktlinjen i noten innan

⁷⁵ Ibid

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

*framkommer i läkarintyget (Domsnytt 2016:013).
(Försäkringskassan 2017:5, s. 15)*

I samma rättsliga uppföljning sammanfattas resultaten som följer:

Det kom dessutom fram att läkarintygen ibland var bristfälliga och att handläggaren inte alltid kompletterade ett bristfälligt intyg innan det inledande beslutet om sjukpenning. Att så många intyg behöver kompletteras är problematiskt eftersom det dels genererar merarbete för både Försäkringskassan och hälso- och sjukvården, dels förlänger den försäkrades väntan på beslut och utbetalning. Eftersom det är den försäkrade som har bevisbördan i ett ärende om sjukpenning kommer hen dessutom riskera att bli utan både lön och sjukpenning om läkaren sjukskriver utan att kunna lämna sådana uppgifter som behövs för att sjukpenningrätten ska anses styrkt enligt lag och rättspraxis. (Försäkringskassan 2017:5, s. 5)

Resultaten från de senaste årens rättsliga kvalitetsuppföljningar inom sjukförsäkringen har genomgående visat att tillämpningen varit för generös och att en mer restriktiv tillämpning behövs för att tillämpningen ska bli korrekt. I den ovan nämnda uppföljningen framgår till exempel att:

Granskarna gör, utifrån den befintliga utredningen, en annan första bedömning av rätten till sjukpenning i en femtedel av ärendena. I de flesta av dessa ärenden anser granskarna att utredningen talar för att ansökan om sjukpenning borde ha avslagits eftersom den inte styrker att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel. (Försäkringskassan 2017:5, s. 31)

Som en följd av de rättsliga kvalitetsuppföljningarna har det sedan tagits fram åtgärder för att komma till rätta med de påvisade bristerna. En sådan central åtgärd har varit att genomföra likabedömningsseminarier i syfte att få en mer likformig och korrekt tillämpning. På seminarierna går man igenom några ärenden som avgjorts i domstol för att belysa centrala aspekter och få en gemensam syn på hur tillämpningen bör göras. Dessa seminarier riktar sig främst till specialister och försäkringssamordnare, som sedan har att föra ut innehållet i organisationen till handläggarna.

På seminarierna som följde på kvalitetsuppföljningen om sjukpenning presenterades ett antal *viktiga principer* som anses vara särskilt betydelsefulla när bedömningen om rätt till sjukpenning ska göras. En princip sa att:

Det är den sökande som ska visa att rätt till ersättning finns. Det är en väl etablerad princip. (Försäkringskassan presentationsmaterial 2018)

På seminariet hänvisades till ställningstagandet om läkarintyg, och som ytterligare en viktig princip konstaterades att:

Utgångspunkten bör vara att läkarintyget är komplett, dvs. att läkaren fyllt i den information som finns. Om intyget saknar

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

information om betydande undersökningsfynd eller om aktivitetsbegränsningarna är vaga får man ta ställning till om utredningen ändå är tillräcklig för att fatta beslut utifrån. (Försäkringskassan presentationsmaterial 2018)

Informationen i läkarintyget har alltså avgörande betydelse för rätten till sjukpenning. Vidare sägs att:

Om det framstår som osannolikt att en komplettering skulle ge ytterligare information av betydelse i ärendet får utredningen anses tillräcklig även om uppgifterna framstår som vaga. Med tanke på att den sökande har bevisbördan kan det resultera i att ansökan avslås. I det här ärendet framstår det som osannolikt att fler uppgifter skulle kunna framkomma, trots att det saknas uppgifter om observationer och fynd. Om läkaren hade gjort några observationer eller fynd så får vi anta att läkaren hade angett det i underlaget. (Försäkringskassan presentationsmaterial 2018)

Sammanfattningsvis framstår det som att det är vissa uppgifter i läkarintyget som har särskild betydelse för rätten till sjukpenning, nämligen förekomsten av undersökningsfynd och observationer. Om sådana saknas kan man anta att sådana inte finns, för hade de funnits hade läkaren angett dem i intyget. Eftersom det är den enskilde som har bevisbördan för rätten till ersättning kan man i en sådan situation avslå ansökan.

Att förekomsten eller snarare avsaknaden av undersökningsfynd och observationer i läkarintygen ansetts ha en sådan betydelse, är troligen en viktig förklaring till att det har etablerats en uppfattning på Försäkringskassan att bedömningsutrymmet är begränsat vid prövningen av rätten till ersättning från sjukförsäkringen. Avslag har med stöd av domsnytt kunnat göras vid avsaknad av betydande undersökningsfynd eller vid vaga uppgifter. Det är också något som Försäkringskassan har gett uttryck för i yttranden till regeringen:

I rapporten lyfter ISF upp att det finns ett bedömningsutrymme kopplat till lagstiftningen inom sjukförsäkringen. Det finns en historisk bild av att bedömningsutrymmet är relativt stort och den som läser rapporten översiktligt kan lätt få intrycket att variationerna i tillämpningen ligger inom ramen för detta bedömningsutrymme. Försäkringskassan instämmer dock inte i en sådan slutsats. Försäkringskassans (sic!) har uppfattningen att en analys av regelverket om sjukförsäkring leder fram till att bedömningsutrymmet för den enskilde handläggaren oftast är starkt begränsat till följd av den praxis som vuxit fram samt kravet på att lika fall ska behandlas lika. Därför anser vi att variationerna som förekommit inte kan förklaras eller legitimeras av användning av det bedömningsutrymme som lagstiftningen anger. I och med att Försäkringskassan ökat fokus på rättssäkerhet och bland annat förstärkt vår utredningsmetodik är det mer rimligt att dra slutsatsen

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

*att Försäkringskassans nu aktuella beslut blivit mer korrekta.
(Försäkringskassan Svar på ISF-rapport 2018:16)*

ISF har vid olika tillfällen gett uttryck för en syn på bedömningsutrymme som kan ge intrycket att bedömningsutrymme i vissa fall kan ge möjlighet att fatta antingen ett positivt eller negativt beslut, och båda kan anses vara korrekta.⁷⁶ Detta är dock inte den rättsliga innebörden av bedömningsutrymme. Ett sådant utrymme kan bara användas för att kunna beakta de relevanta faktiska omständigheterna i ett ärende, så att *ett* materiellt riktigt beslut kan fattas, vilket beskrevs i avsnittet 4.2.2. ovan om bedömningsutrymme. I ett och samma ärende vid en given tidpunkt kan alltså bara ett beslut vara korrekt. Försäkringskassans svar i yttrandet till regeringen var således riktigt i avseendet att bedömningsutrymmet inte kan användas på ett sådant sätt att till exempel två olika handläggare kan komma till olika resultat i ett och samma ärende och båda utfallet ändå kan sägas vara förenliga med gällande rätt.

Försäkringskassans uppfattning att bedömningsutrymmet blivit starkt begränsat till följd av praxis kan dock ifrågasättas. Möjligheten att ta hänsyn till samtliga relevanta och unika förhållanden i ärendet och göra en helhetsbedömning inte kan begränsas i ”förväg” på detta sätt. Däremot kan vissa uppgifter i ett ärende vara ”viktigare” än andra, genom att det är uppgifter som säger något om de faktiska förhållanden som är avgörande för om ersättning ska beviljas eller inte. Vilka uppgifter det är får alltså avgöras i varje enskilt ärende. Att Försäkringskassan menar att praxis har lett till ett begränsat bedömningsutrymme är sannolikt kopplat till ställningstagandet i domsnytt som nämnts tidigare och som utgår från en bedömning av vilka omständigheter domstolarna fäster avseende vid för att avgöra om den enskilde har uppfyllt sin bevisbörda. Försäkringskassans slutsats att besluten har blivit mer korrekta bygger rimligen på att ställningstagandet i domsnytt ansetts ha tydliggjort rättsläget. Sedan har kvalitetsuppföljningar gjorts som påvisat brister i i den rättsliga kvaliteten varpå åtgärder vidtagits för att rätta till dessa.

Under våren 2019 inträffade ett par händelser som blev inledningen till en delvis förändrad syn på Försäkringskassan om hur och vilka uppgifter som ska tillmätas betydelse vid bedömningen av rätt till sjukpenning. Det allmänna ombudet (AO) drev ett mål i kammarrätten till förmån för en enskild person och förde bland annat fram följande i sitt yrkande:

Vid sin bedömning av en försäkrads rätt till sjukpenning använder sig Försäkringskassan av den s.k. DFA-kedjan. DFA står för diagnos, funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning. Det är oklart om det finns stöd i lagstiftningen för att bedöma orsakssambandet mellan sjukdom och arbetsoförmåga enligt DFA-kedjan och Allmänna ombudet ifrågasätter därför om en sammanhängande DFA-kedja ska vara en förutsättning för rätt till sjukpenning. (Kammarrätten i Stockholm mål nr 9520-18, 9521-18)

Kammarrätten, som gick på allmänna ombudets linje och beviljade sjukpenning, konstaterade bland annat:

⁷⁶ Se t.ex., ISF 2016:1 Att använda lagens bedömningsutrymme.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Vissa sjukdomar låter sig endast med svårighet fastställas objektivt. När det exempelvis gäller de psykiatriska diagnoserna finns sällan några objektiva undersökningsfynd. Bedömningen av funktionsnedsättningen måste i dessa fall i huvudsak grunda sig på den försäkrades egna uppgifter. Patientens egen berättelse om symtomen tillsammans med beskrivningen av dennes hälsotillstånd i de medicinska utlåtandena är då av särskild betydelse. Det måste göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter där även svårighetsgraden av sjukdomen ska beaktas. Enbart den omständigheten att det saknas objektiva undersökningsfynd kan inte tillmätas en avgörande betydelse. (Kammarrätten i Stockholm mål nr 9520-18, 9521-18)

I ett annat kammarrättsmål hade professor Ruth Mannelqvist vid Juridiska institutionen, Umeå universitet, skrivit ett rättsutlåtande på begäran av LO/TCO Rättsskydd, som företrädde den enskilde i målet. I sitt utlåtande ifrågasatte Mannelqvist Försäkringskassans normgivningskompetens och rättsliga stöd för att ställa krav på såväl utformningen av som innehållet i blanketten för läkarintyg för sjukpenning. Sammantaget bedömer Mannelqvist att Försäkringskassans krav på utformningen av och innehållet i läkarintygen står i strid med rättsprinciperna om fri bevisföring, bevisprövning och bevisvärdering. Vidare saknas stöd i lagen att kräva att det rättsliga begreppet sjukdom måste omdefinieras i diagnoskoder eller att det måste finnas en beskrivning enligt DFA-kedjan för att sjukpenning ska betalas ut. Mannelqvists slutsats är därför att läkarintyget för sjukpenning inte är förenligt med svensk rätt.⁷⁷ Det är rimlig att anta att denna slutsats även omfattar ställningstagandet i domsnytt, eftersom det handlar om vilka uppgifter som ska finnas i ett läkarintyg.

Försäkringskassan svarade i målet och bemötte det som stod i utlåtandet från Mannelqvist genom ett yttrande. I yttrandet medgav Försäkringskassan delvis bifall till den enskildes talan (gick delvis med på det den försäkrade ville), genom att betala ut halv sjukpenning, men bestred att man gått utöver normgivningsbemyndigandet eller på annat sätt brutit mot gällande rätt. Försäkringskassan framhöll vidare att:

Försäkringskassans användning av den s.k. DFA-kedjan (Diagnos, Funktionsnedsättning och Aktivitetsbegränsning) innebär inte att Försäkringskassan har infört nya rekvisit med avseende på rätten till sjukpenning. DFA-kedjan är en analysmodell vars syfte är att underlätta Försäkringskassans bedömning av om lagens förutsättningar för att bevilja den enskilde sjukpenning är uppfyllda. Den information som efterfrågas i läkarintyget, och som är en del av DFA-kedjan, är även avsedd att hjälpa läkaren att veta vilken information som kan komma att behövas när Försäkringskassan ska bedöma arbetsförmågens nedsättning. Det finns dock inga krav på att det ska finnas en fullständig och logisk DFA-kedja för att ett underlag ska anses vara tillräckligt. Det handlar om individuella bedömningar i varje enskilt fall. En beskrivning av den försäkrades

⁷⁷Rättsutlåtande angående läkarintyg för sjukpenning, LO/TCO Rättsskydd, 2019-03-05.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

aktivitetsbegränsning och funktionsnedsättning hjälper dock handläggaren att klarlägga sambandet mellan sjukdomen och de aktivitetsbegränsningar som den försäkrade anser beror på sjukdomen. Dessa aktivitetsbegränsningar ska sedan ställas mot kraven i arbetet utifrån aktuell bedömningsgrund (t.ex. kraven i den försäkrades nuvarande arbete eller i ett normalt förekommande arbete). (Försäkringskassan Yttrande målnummer 9071-18, (ärendenummer 180413721441))

Försäkringskassans yttrande väckte viss uppmärksamhet, inte minst från LO/TCO Rättsskydd (Robert Sjunnebo), som uttalade sig i media och gjorde bedömningen att yttrandet var ännu mer betydelsefullt än den ovan refererade AO-domen. I en intervju konstaterar LO/TCO Rättsskydd att det:

...slår undan benen på det Försäkringskassan själva säger i sina vägledningarna till handläggarna i dag.

- Är det här uttalandet viktigare än domarna från kammarrätterna?

- Ja, det skulle jag absolut säga. Rättschefens inställning till frågan kommer troligen bli styrande för Försäkringskassans interna handläggning. Domstolarna tar även stort intryck av Försäkringskassan som expertmyndighet, säger Robert Sjunnebo. (Dagens Arena 10 juni 2019)

De två målen i kammarrätten och andra kammarrättsdomar bidrog starkt till att Försäkringskassan skrev ett nytt domsnytt med ett ställningstagande i juni 2019. I det nya ställningstagandet konstateras:

Eftersom det inte är sjukdomen i sig utan de konkreta konsekvenserna av den som kan medföra att arbetsförmågan är nedsatt, är det inte möjligt att göra en generell arbetsförmågebedömning baserad på diagnos. Av läkarintyg och andra medicinska underlag bör framgå på vilket sätt sjukdomen sätter ned arbetsförmågan. Det är därefter Försäkringskassan som prövar om arbetsförmågan är nedsatt på det sätt som krävs för rätt till ersättning. Vid prövningen ska Försäkringskassan beakta vad som framkommer av de medicinska underlagen och övriga relevanta uppgifter i utredningen. Försäkringskassan gör således en helhetsbedömning i det enskilda fallet (detta följer av att Försäkringskassan ska utreda varje ärende i den omfattning som dess beskaffenhet kräver). (Försäkringskassan Domsnytt 2019:014)

Även om det i detta nya domsnytt resoneras om betydelsen av att läkaren i läkarintygen anger vilka undersökningsfynd och observationer som finns, ges de inte längre samma vikt som i tidigare domsnytt. De har inte längre någon särställning när handläggaren ska bedöma rätten till ersättning, utan hen ska göra en helhetsbedömning av alla relevanta uppgifter i den samlade utredningen. Därmed är i praktiken grunden borta för uppfattningen att bedömningsutrymmet har blivit starkt begränsat till följd av praxis.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Dessa två mål i kammarrätens väckte även frågan om Försäkringskassans utredningsskyldighet och hur den förhåller sig till den enskildes bevisbörda, som redogjordes för i avsnitt 4.2.1. Denna fråga blev än viktigare när regeringen i augusti 2019 gav Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag att granska Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten i handläggningen av sjukpenning och aktivitetsersättning. Uppdraget är en del av regeringens arbete med att utveckla sjukförsäkringen, vilket i uppdraget uttrycks som:

Sjukförsäkringen ska ge trygghet och vara ett effektivt stöd till individer vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom. Sjukförsäkringen ska på så vis ha människan i fokus. Regeringen har under de senaste åren betonat detta i målen för området i regleringsbrev till Försäkringskassan. Där anges bland annat att målet för sjukförsäkringen är att rätt ersättning ska utgå till rätt person och att myndigheten ska tillämpa regelverket enhetligt och rättssäkert för individen. (Regeringen Uppdrag att granska Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten enligt 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken i vissa fall, S2019/03411/SF (delvis))

I arbetet med att utveckla sjukförsäkringen ingår även utredningarna *En trygg sjukförsäkring med människan i centrum (S 2018:05)* och *Nationell samordnare för en välfungerande sjukskrivningsprocess (S 2018:06)*.

I budgetpropositionen för 2020 beskriver regeringen bakgrunden till uppdraget till ISF. Där framgår bland annat att:

Sjukförsäkringens bestämmelser är relativt komplicerade. Försäkrade kan vara i underläge gentemot myndigheten, såväl kunskapsmässigt som på grund av sjukdom, ålder, funktionsnedsättning eller andra faktorer. Dessa faktorer kan vara av särskild betydelse vid ärenden om t.ex. sjukpenning och aktivitetsersättning. Den enskilde som drabbas av ohälsa ska känna sig trygg med att inte gå miste om en förmån som denne har rätt till på grund av att beslutsunderlaget har varit ofullständigt. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns behov av att låta ISF granska hur Försäkringskassan tillämpar bestämmelserna om myndighetens utredningsskyldighet i ärenden om sjukpenning och aktivitetsersättning. (Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 10, s. 38.)

Under hösten 2019 genomförde Rättsavdelningen en analys kring utredningsskyldigheten innebörd och syfte, bland annat mot bakgrund av uppdraget till ISF. Det bedömdes som angeläget att Försäkringskassan själv skulle vara insatt i dessa komplexa frågor, särskilt eftersom eventuella brister i tillämpningen riskerar att leda till stora negativa effekter för enskildas rättssäkerhet. Utifrån analysen beslutade Rättsavdelningen att ta fram en rättsutredning som skulle utgöra grunden för förändringar i vägledningen *Förvaltningsrätt i praktiken* och vägledningarna om sjukpenning och sjukersättning. Rättsutredningen syftade till att förtydliga innebörden av utredningsskyldigheten och hur långt ansvaret sträcker sig vid

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

handläggning av ett sjukpenning- eller sjukersättningsärende, men även hur utredningsskyldigheten förhåller sig till den enskildes bevisbörda. Resultatet av utredningen innebar ett förtydligande och en sammanställning av gällande rätt.

Rättsutredningen färdigställdes i april 2020 och i den konstateras följande:

Försäkringskassans utredningsskyldighet är omfattande eller med andra ord vidsträckt. Själva syftet med bestämmelserna om utredningsskyldigheten är att uppnå materiellt riktiga beslut, dvs. beslutet ska så långt som möjligt överensstämma med de verkliga och faktiska omständigheterna. Att utredningsskyldigheten är omfattande innebär att det är myndigheten som har huvudansvaret för att de i ärendet nödvändiga underlagen kommer in och att en slutsats kan dras med en tillräcklig grad av säkerhet. Vidare är en av målsättningarna med förvaltningsförfarandet att bidra till att besluten blir rättssäkra, att tyngdpunkten av prövningen i ett ärende ska ske på myndighet och att den enskilde endast undantagsvis ska behöva föra sin sak vidare till domstol.

Utredningsskyldigheten och dess syfte med materiellt riktiga beslut grundar sig i att säkerställa rättssäkerheten. Det är inte enbart för den enskildes rättssäkerhet eller rättsskydd som det är viktigt med fokus på materiellt riktiga beslut. Även för förtroendet för vårt socialförsäkringssystem och i förlängningen till hela det demokratiska systemet är det viktigt att vi kan säkerställa att ärendena är tillräckligt utredda så att materiellt riktiga beslut kan fattas och att rätt person får tillgång till rätt förmån. (Försäkringskassan Rättsutredning om Försäkringskassans utredningsskyldighet)

Vidare konstateras att:

Det är viktigt att förhållandet mellan utredningsskyldigheten och tillämpningen av regler om den enskildes bevisbörda klarläggs eftersom de kan hamna i konflikt med varandra och ytterst leda till att besluten inte blir materiellt riktiga. Att utredningsskyldigheten är primär i förhållande till regler om den enskildes bevisbörda innebär att myndigheten får pröva ärendet i sak först när utredningsskyldigheten är uppfylld. Annars föreligger sakprövningshinder.....

Om ett för stort ansvar läggs på den enskilde att bevisa faktiska förhållanden – eller att samtliga förutsättningar i den aktuella regeln är uppfyllda – finns en risk för att utredningsskyldighetens syfte om materiellt riktiga beslut inte uppnås eller förlorar sin betydelse. (Försäkringskassan Rättsutredning om Försäkringskassans utredningsskyldighet)

Att den enskildes bevisbörda i sjukpenningärenden har tillmätts stor betydelse på Försäkringskassan de senaste åren, innebär således en uppenbar risk att

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Försäkringskassan har fattat beslut i sjukpenningärenden trots att utredningen inte varit tillräckligt omfattande. Att den rättsliga styrningen har haft denna inriktning innebär därmed en stor risk att Försäkringskassan inte fullt ut uppfyller syftet med utredningsskyldigheten, vilket är att fatta materiellt riktiga beslut.

I betänkandet *En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering* som lämnades 31 januari 2020 redovisas resultatet av en ärendegranskning av 150 sjukfall som hade passerat dag 180 i sjukperioden. I dessa ärenden hade Försäkringskassan under andra halvåret 2018 fattat beslut om avslag eller bifall på ansökan om sjukpenning. Granskningen visar att i 108 ärenden fattades beslut om avslag i samband med att individens arbetsförmåga prövades mot normalt förekommande arbete. Granskningen gjordes som en del av en analys av tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete vid bedömningen av rätt till sjukpenning.

I utredningen konstateras bland annat att:

Vi har vid granskningen av ärenden noterat att de bedömningar som görs av förmågan att försörja sig i normalt förekommande arbete ofta innehåller en slags negativ definition av denna typ av arbeten. Ofta anges i beslutsmotiveringarna att den försäkrade trots sina besvär, klarar ett arbete som inte innebär mycket stillasittande, inte ställer höga krav på stresstålighet, inte är kognitivt krävande etc. Därefter konstaterar handläggaren att ett sådant arbete – som inte ställer krav på det som personen inte klarar att göra – är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Något stöd för denna slutsats, att det finns ett normalt förekommande förvärvsarbete som inte ställer dessa krav, ges dock sällan. Den som beslutet rör, eller någon annan utomstående, har alltså svårt att förstå varför Försäkringskassan drar slutsatsen att försörjningsförmåga finns i ett normalt förekommande arbete. (SOU 2020:6, s. 129)

Slutsatsen av utredningen är följande:

I ärendegranskningen, se avsnitt 10.4.1, konstaterade vi att det i motiveringar till avslagsbesluten saknas stöd för slutsatsen att det finns ett normalt förekommande förvärvsarbete, där den försäkrade kan utföra en normal arbetsprestation utan anpassning av arbetet eller med endast ringa anpassning. Vi kan inte finna att det i något ärende finns en tydlig bedömning i frågan om den försäkrade trots sina besvär kan utföra ett arbete på arbetsmarknaden utan att det krävs någon grad av anpassning. Detta trots att det av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2018 ref 51 I och II framgår att det ska röra sig om vanliga arbeten som den försäkrade trots sin sjukdom kan utföra med ringa eller inga krav på anpassning med hänsyn till hans eller hennes medicinska besvär. (SOU 2020:6, s. 130)

Mot bakgrund av de brister som utredningen funnit i granskningen av sjukpenningärenden, gav regeringen i september 2020 Försäkringskassan i uppdrag att åtgärda? brister i utredningarna av rätten till sjukpenning. I uppdraget nämns

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

specifikt den motiveringsskyldighet som åligger myndigheten. Beslutsmotiveringarna ska innehålla de omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande, så att den försäkrade kan förstå beslutet.⁷⁸

4.2.5 Hur har den rättsliga styrningen förhållit sig till grundläggande rättsliga principer?

Ovanstående genomgång visar att den förändrade tillämpningen av sjukförsäkringen sedan 2014 troligen hänger samman med ställningstagandena om vilka uppgifter som behöver finnas i ett läkarintyg som gjordes i domsnytt vid den tidpunkten. Avslagsbesluten motiveras ofta med att undersökningsfynd eller observationer saknas i läkarintygen. Ställningstagandena i domsnytt tycks också ha fått stort genomslag i vägledningar och rättsliga kvalitetsuppföljningar samt likaseminarier och andra åtgärder till följd av resultaten av uppföljningarna.

Ställningstagandena kan även förklara betoningen på den enskildes bevisbörda för rätt till ersättning och uppfattningen att bedömningsutrymmet i praktiken är starkt begränsat. Det har inte problematiserats att ett begränsat bedömningsutrymme inom sjukförsäkringen i praktiken innebär att inte alla relevanta faktiska omständigheter beaktas och att risken för materiellt felaktiga beslut därmed ökar.

Ett annat exempel på det problematiska med utformningen av styrningen i förhållande till gällande rätt under åren 2014 - 2020 är att det på likabedömningsseminarierna förts fram att avslag kan göras trots att uppgifterna i läkarintyget är vaga, med hänvisning till den enskildes bevisbörda. Av vägledningen Förvaltningsrätt i praktiken framgår att det snarare råder sakprövningshinder, det vill säga beslut får inte fattas så länge uppgifterna är vaga, i Detta eftersom det är Försäkringskassan som har det yttersta ansvaret för att underlaget i utredningen är sådant att ett materiellt riktigt beslut kan fattas och risken är betydande att beslutet inte blir materiellt riktigt om det grundar sig på vaga uppgifter.⁷⁹

En genomgående slutsats i de rättsliga kvalitetsuppföljningarna inom sjukförsäkringen är att tillämpningen har varit för generös och att en mer restriktiv tillämpning krävs för den ska bli korrekt. Försäkringskassan har vidtagit åtgärder utifrån resultaten i uppföljningarna. Uppföljningarna har i sin tur tagit sin utgångspunkt i ställningstagandet som ursprungligen gjordes i domsnytt 2014:014 och som ansågs klargöra rättsläget. Det är därför logiskt att Försäkringskassan har haft uppfattningen att de ökande avslagen är ett uttryck för en mer korrekt tillämpning men som den här analysen visat är ställningstagandet i domsnytt svagt förankrad i gällande rätt.

Ur ett teoretiskt perspektiv tycks Försäkringskassan ha strävat mot ett mer formellt rättssäkerhetsbegrepp med den rättsliga styrningen de senaste åren, trots att socialförsäkringen förutsätter både ett rättssäkert förfarande och materiellt riktiga beslut för att avsikten med reglerna ska kunna förverkligas. Detta är särskilt viktigt för sjukförsäkringen, där ett korrekt användande av bedömningsutrymmet är nödvändigt för att besluten ska kunna bli materiellt riktiga.

⁷⁸ Regeringen Uppdrag om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning.

⁷⁹ Försäkringskassan vägledning 2004:7, s 47.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

I de styrande dokumenten har det inte lyfts fram att grundläggande förvaltningsrättsliga principer säger att utredningsskyldigheten syftar till att uppnå materiellt riktiga beslut utifrån de faktiska omständigheterna i ärendet⁸⁰. Resonemang om syftet med och innebörden i utredningsskyldigheten förekommer till exempel inte alls i förmånsvägledningarna, i de rättsliga kvalitetsuppföljningarna eller i underlag från likabedömningsseminarier.

Inte heller vägledningen om förvaltningsrätt har tidigare innehållit några utvecklade resonemang om utredningsskyldigheten. I den reviderade förvaltningsrättsvägledningen är detta dock åtgärdat. Av vägledningen framgår nu följande tydligt:

- utredningsskyldigheten syftar till att uppnå materiella riktiga beslut
- Försäkringskassan är ytterst ansvarig för att underlaget i ärendet är sådant att ett materiellt riktigt beslut kan fattas
- utredningsskyldigheten är primär i förhållande till bevisbörderegler
- den enskildes bevisbörda är begränsad till det som hen har ett förstahandsansvar för i utredningen, till exempel att lämna in ett läkarintyg för att styrka sjukdom.⁸¹

Att de grundläggande förvaltningsrättsliga principerna om utredningsskyldigheten nu har tydliggjorts är en viktig grund för att Försäkringskassan ska kunna stärka sitt arbete med att få en korrekt tillämpning av sjukförsäkringen. Även om denna grund är lagd återstår mycket arbete med att föra ut detta i organisationen. Det understryks av att det i dag finns bristande samsyn bland handläggare, inom framför allt sjukpenning, om arbetet och vad det går ut på. Specifikt handlar det om vad som är rätt och fel när det kommer till tillämpning och tillvägagångssätt i handläggningen, och ytterst om vad myndighetens uppdrag är inom sjukförsäkringen.⁸²

4.3 Tillämpning–utfall

Utfallet i sjukförsäkringen och hur väl Försäkringskassans administration av den uppfattas fungera, har visat sig ha stor betydelse för förtroendet för myndigheten. De senaste årens ökning av antalet avslagsbeslut i sjukförsäkringen har inverkat tydligt negativt på förtroendet för Försäkringskassan och sjukförsäkringen.⁸³ Mot den bakgrunden analyseras i detta avsnitt hur styrningen förhåller sig till tillämpningen av sjukförsäkringen. Vi undersöker även styrningens betydelse för utfallet i försäkringen, i form av andelen avslagsbeslut inom sjukpenning.

⁸⁰ En sådan skrivning fanns dock i vägledningen Förvaltningsrätt i praktiken (2004:7) version 13, s. 11, men tycks inte ha varit central inom förmånen.

⁸¹ Försäkringskassan vägledning Förvaltningsrätt i praktiken (2004:7) version 14, s. 43ff.

⁸² Se Försäkringskassan, Medarbetarna uppfattningar om bristande förtroende för Försäkringskassan – Hur upplever Försäkringskassans handläggare och försäkringsutredare det låga förtroendet och vad föreslår de för att ändra på det?

⁸³ Se Försäkringskassan 2020, Medborgarnas bristande och över tid varierande förtroende för Försäkringskassan.

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Flera analyser som gjorts genom åren visar att tillämpningen, framför allt när det gäller sjukförsäkringen, har svängt mellan att vara mer generös och mer restriktiv under olika perioder sedan 2005, och detta till följd av att styrningen har förändrats. Denna bild är spridd både internt och externt. Till exempel uttrycker Riksrevisionen det i en nyligen publicerad rapport:

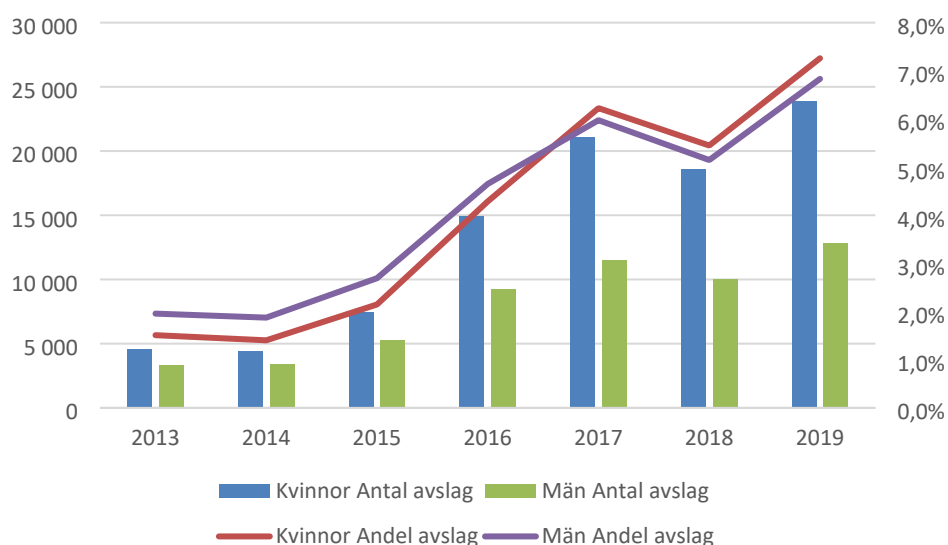
Försäkringskassans grunduppdrag har inte förändrats under 2010-talet. Fokus i regeringens styrning av myndigheten har dock varierat, vilket har fått genomslag i Försäkringskassans handläggning av sjukpenningärenden. När allmänhetens förtroende för Försäkringskassan var i fokus (2012–2015) tillämpades försäkringen mer generöst, medan tillämpningen är mer restriktiv sedan 2016, då styrningen har fokuserat rättssäkerhet som ett led i en långsiktigt låg och stabil sjukfrånvaro. (Vägen till arbete efter nekad sjukpenning Riksrevisionen 2020:12, s. 10).

Vi kan alltså se att Försäkringskassan över tid har använt sitt handlingsutrymme för att vid olika tidpunkter förändra styrningen i syfte att påverka tillämpningen. Detta så att utfallet i försäkringen blir i enlighet med vad som vid den aktuella tidpunkten anses önskvärt utifrån de mål som formulerats, t.ex. ökat förtroende respektive uppnå målet om 9,0 sjukpenningdagar.

4.3.1 Styrningens betydelse för hur avslagsbesluten inom sjukpenning har utvecklats

En tydlig förändring i utfallet de senaste åren är att andelen avslag har ökat, framför allt vid prövningen mot normalt förekommande arbete vid dag 180 i rehabiliteringskedjan. I figur 3 redovisas utvecklingen av antalet och andelen avslag i pågående sjukpenningärenden för perioden 2013–2019.

Figur 3 Avslag på sjukpenning i pågående ärenden, fördelat på kön, 2013–2019 (källa: Försäkringskassan)



Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Bland medarbetarna på Försäkringskassan finns en tydlig bild av att sjukförsäkringen och ökningen av avslag har betydelse för förtroendet för Försäkringskassan. Att styrningen upplevs variera över tid, vilket i sin tur påverkar tillämpningen, anses av medarbetarna vara en betydelsefull förklaring till det låga förtroendet: Det leder till att de försäkrade och allmänheten misstror Försäkringskassans kompetens.

Det är slående att det saknas en gemensam bild bland medarbetarna av vad som är rätt och fel när det kommer till tillämpning och tillvägagångssätt i handläggningen, och ytterst vad myndighetens uppdrag består i. Detta sätter spår i såväl hur handläggarna utför sitt arbete som hur de ser på sina förutsättningar att utföra det på bästa sätt – och vad i detta de uppfattar att de får stöd för. Det visar sig också i utfallet gentemot de försäkrade, såsom avslag eller tidigare avslag och mindre vägledning och färre möten. Det är tydligt att handläggarna upplever att de får stå där ganska ensamma. Framförallt de som är satta att tillämpa de delar av socialförsäkringen som innebär ett större mått av utredning och bedömning, och som direkt tar emot förväntningar, och i många fall kritik, från allmänheten och de försäkrade. Oavsett om man som handläggare anser att styrningen är korrekt eller inte finns det en betydande samsyn om att styrningen har påverkat tillämpningen i mer restriktiv riktning, vilket lett till att andelen avslag ökat.⁸⁴

Som myndighet har Försäkringskassan dock genomgående de senaste åren förklarat den ökade andelen avslag inom sjukförsäkringen med att fler beslut nu är korrekta jämfört med tidigare. Detta beror på att nya handläggningsrutiner har införts och att tillämpningen har ändrats, till följd av rättsliga granskningar, vilket bland annat har lett till att antalet avslag har ökat. Försäkringskassan bedömer att den viktigaste orsaken till att fler ärenden avslås är att tillämpningen har blivit mer korrekt.⁸⁵

Antalet avslag inom sjukpenningen vid bedömning mot normalt förekommande arbete har haft en stigande trend sedan 2015. För 2020 ser vi nu en kraftig ökning av antalet avslagsbeslut mellan dag 180 och 365 i sjukfall. Detta illustreras i figur 4 nedan.

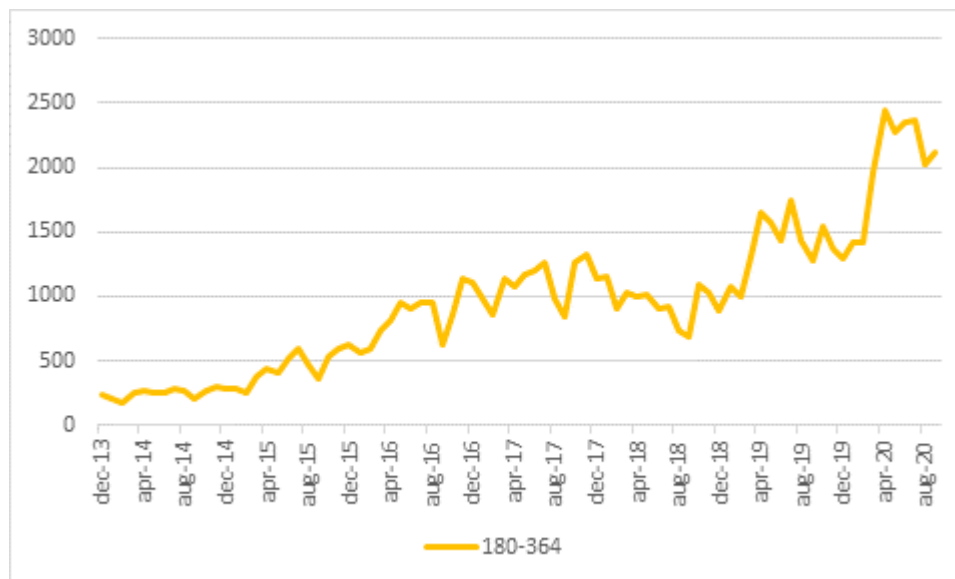
Figur 4. Antal avslag per månad mellan dag 180 och 365 i sjukfall, december 2013–maj 2020 (källa: Försäkringskassan)

⁸⁴ Se Försäkringskassan 2020 Medarbetarnas uppfattningar om bristande förtroende för Försäkringskassan.

⁸⁵ Se Försäkringskassan Svar på ISF-rapport 2018:16.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann



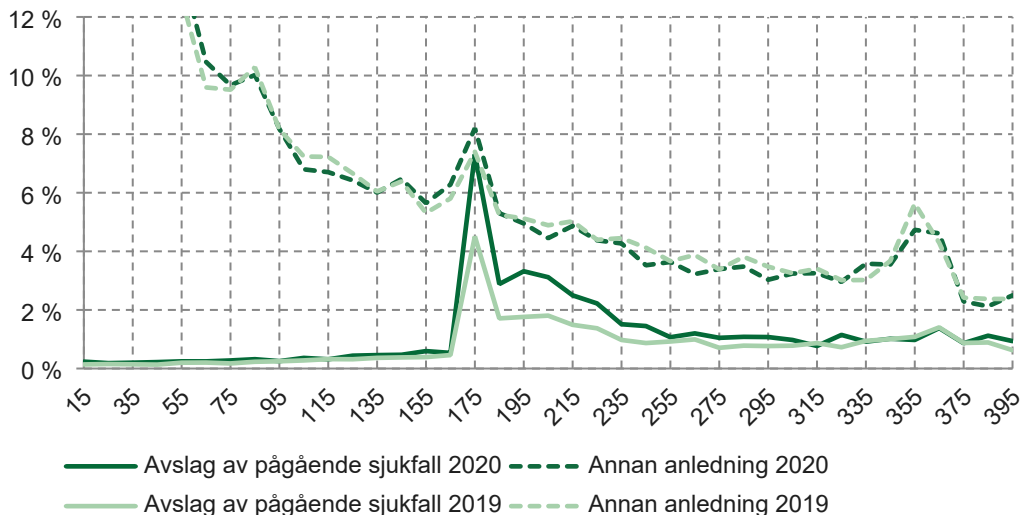
Antalet avslagsbeslut ökade från knappt 1 500 per månad i februari 2020 till omkring 2 300 per månad från mars och framåt. Jämfört med nivån fram till 2015, när omkring 300 avslagsbeslut fattades per månad, har antalet avslagsbeslut nu ökat med omkring 700 procent.

Ett annat sätt att följa när sjukfall avslutas är att redovisa sannolikheten att sjukfall avslutas med ett avslag. Eftersom bedömningsgrunden förändras vid dag 181 är det särskilt många som får avslag i samband med detta. Avslutssannolikheten beskriver sannolikheten att ett sjukfall kommer att avslutas inom tio dagar givet att det nått ett visst antal dagar. Den generella sannolikheten för avslag vid dag 181 har ökat från 4,5 procent 2019 till 7,3 procent 2020 (för sjukfall som nått 175 dagar). Detta illustreras i figur 5.

Figur 5. Avslutssannolikhet, avslag och andra avslut, mars–maj 2019 respektive 2020 (källa: Försäkringskassan)

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann



Ökningen av antalet avslagsbeslut hänger troligen samman med den utökade kvalitetssäkringen av vissa sjukpenningärenden före beslut. Kvalitetssäkringen påbörjades i september 2019 för arbetslösa och i mars 2020 för anställda. Syftet med kvalitetssäkringen är att säkerställa att det beslut som handläggaren överväger att fatta grundas på ett tillräckligt beslutsunderlag och en korrekt tillämpning. Sedan tidigare har kvalitetssäkring gjorts när handläggaren överväger att fatta beslut om avslag. Det nya i den utökade kvalitetssäkringen är att den även omfattar när handläggaren överväger att bevilja ersättning.

Det är framför allt beslut där det finns ett stort bedömningsutrymme som ska kvalitetssäkras. Det innebär att ett ärende normalt ska kvalitetssäkras när handläggaren överväger att bevilja sjukpenning för någon som är arbetslös eller behovsanställd och det är första gången i sjukfallet som bedömningen ska göras i förhållande till normalt förekommande arbete, och för anställda vid den första bedömningen mot normalt förekommande arbete.

Eftersom den utökade kvalitetssäkringen även omfattar ärenden där handläggaren överväger att bevilja ersättning, kan kvalitetssäkringen, i den mån den påverkar bedömningen, enbart leda till fler avslagsbeslut. Så tycks också ha blivit fallet. Det ter sig rimligt att dra slutsatsen att den utökade kvalitetssäkringen är huvudorsaken till ökningen av antalet avslag under 2020. Kvalitetssäkringen är ett tydligt exempel på en styrningsåtgärd som syftar till att påverka tillämpningen och som får konsekvenser för utfallet i försäkringen. Mer precist så syftar kvalitetssäkringen till att den rättsliga styrningen ska få större genomslag i tillämpningen.

4.4 Utfall-uppdrag

Sjukförsäkringen är en del av socialförsäkringen som har en förmåga att ständigt vara i fokus oavsett hur utfallet i försäkringen utvecklas. Stiger utgifterna för försäkringen tas initiativ från politiskt håll för att stävja detta, och sjunker sjukpenningtalet för snabbt eller för mycket handlar debatten om att försäkringen inte ger den trygghet som den är tänkt att ge. Det finns inte heller något tydligt samband

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

mellan sjukpenningtalets utveckling och folkhälsan. Om sjukpenningtalet går upp innebär det inte självklart att folkhälsan har försämrats, lika lite som att om sjukpenningtalet faller så har folkhälsan förbättrats. Sjukförsäkringens karaktär försvårar också en tydlig ansvarsfördelning mellan politik och förvaltning, där politikens avsikt ska förverkligas via handläggare som i sina bedömningar ska ta hänsyn till omständigheterna i varje enskilt ärende. Det är en lång väg från lagstiftning och förarbeten till handläggning av ett enskilt ärende. Likaså är det svårt när enskilda ärenden uppmärksammas i media att klart slå fast vad som är ”rätt” eller ”fel”, eftersom det ytterst är handläggarens bedömning som gäller.

Analyserna från övriga deluppdrag inom detta strategiska uppdrag visar att utfallet i framför allt sjukförsäkringen varierat stort över tid och att tillämpningen svängt mellan en mer generös och en mer restriktiv tillämpning under olika perioder. De senaste åren har ett stigande antal avslagsbeslut bidragit till att förtroendet för Försäkringskassan och socialförsäkringen har fallit.

Över tid tycks det i praktiken som att målen om rättssäkerhet, effektivitet och service har haft olika innehåll och tyngd, vilket i sin tur tycks ha påverkat tillämpningen av regelverket. Tillämpningen har således – både när den ansetts vara generös och när den ansetts vara restriktiv – förutsatts vara rättssäker med ett i princip oförändrat regelverk. Att tillämpningen varierat så här över tid väcker frågor om den verkligen kan sägas ha varit rättssäker vid varje given tidpunkt, och därmed om i vilken grad Försäkringskassan har fullgjort sitt uppdrag.

Utfallet i sjukförsäkringen, framför allt när gäller det ökade antalet avslagsbeslut, har lett till att regeringen har vidtagit flera åtgärder i form av tillsatta utredningar, uppdrag till Försäkringskassan och Inspektionen för socialförsäkringen samt förändrade mål i Försäkringskassans regleringsbrev. Regeringens avsikt med dessa åtgärder är att sjukförsäkringen ska fungera på ett ändamålsenligt sätt så att den ger ”trygghet med människan i centrum”⁸⁶.

Det uppdrag som regeringen gav Försäkringskassan i september 2020 om att myndigheten ska åtgärda brister i sjukpenningärenden är exempel på en sådan åtgärd.⁸⁷ Fokus för uppdraget är brister som är kopplade till hur Försäkringskassan fullgör sin utredningsskyldighet vid tillämpningen av bedömningsgrunden normalt förekommande arbete. I uppdraget nämns specifikt den motiveringsskyldighet som åligger myndigheten. I beslutsmotiveringarna ska Försäkringskassan redovisa de omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande, så att den försäkrade kan förstå beslutet.

Bakgrunden till uppdraget är den ärendegranskning som redovisas i utredningen *En trygg sjukförsäkring med människan i centrum*. I utredningen konstateras att det är sällan som beslutsmotiveringarna ger stöd för slutsatsen att det finns ett normalt förekommande förvärvsarbete som den försäkrade kan klara av, och att det därför är svårt för den försäkrade att förstå beslutet.

⁸⁶ Dir. 2018:26

⁸⁷ Regeringen Uppdrag om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Detta ligger i linje med denna rapport som visar att myndighetens utredningar inte kan sägas ha haft fokus på att uppnå materiellt riktiga beslut utifrån de faktiska förhållandena i ärendet. Det innebär vidare att den förklaring som Försäkringskassan ofta har framfört – att avslagen ökat inom sjukförsäkringen beror på att handläggningen nu är mer rättssäker och att handläggarna är bättre på att utreda – förefaller mindre sannolik. Hur kan utredningarna ha blivit bättre och besluten mer rättssäkra om beslutsmotiveringarna inte går att förstå? Att beslutsmotiveringarna är svåra att förstå väcker oundvikligen frågan om besluten är korrekta. Otydliga beslutsmotiveringar innebär rimligen att risken för materiellt felaktiga beslut ökar.

Ytterst är det uppdragsgivaren i form av riksdag och regering som avgör om myndigheten fullgör uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Att utfallet i försäkringarna är i samklang med lagstiftningens avsikt är av central betydelse för denna bedömning. Tillämpningen under de senaste åren har gett ett utfall som riksdag och regering uppenbarligen inte tycker tillräckligt väl ligger i linje med det skydd som sjukförsäkringen ska ge – nämligen ekonomisk trygghet vid sjukdom. Det är mot den bakgrunden man kan se regeringens åtgärder och målformuleringar på temat ”en sjukförsäkring med människan i centrum”. Uppdraget om att åtgärda brister i sjukpenningärenden och de nyligen aviserade regelförändringarna är också exempel på att uppdragsgivaren inte anser att försäkringen fungerar på avsett sätt.⁸⁸

4.5 Slutsatser

Samspelet mellan regeringens och Försäkringskassans styrning av sjukförsäkringen är i sig komplext. Under ett antal år har regeringens styrning inneburit att mål har formulerats och att Försäkringskassan utifrån dessa har getts i uppdrag att vidta åtgärder. Dessa åtgärder har sedan återrapporterats, vilket i sin tur har lett till ytterligare uppdrag till myndigheten. Det här sättet att styra från regeringens sida riskerar att leda till oönskade konsekvenser i handläggningen. Det är problematiskt att styrningens inriktning ofta ändras utifrån vilket problem i sjukförsäkringen som står i fokus.

Det är svårt, och kanske inte heller meningsfullt, att försöka reda ut vad som orsakar vad i denna ”styrningsdans” mellan regeringen och Försäkringskassan. Är det politiska krav och önskemål som leder till uppdrag till myndigheten, eller är det brister hos Försäkringskassan som gör att den politiska nivån ser ett behov av att agera? Över tid har det sannolikt funnits inslag av båda dessa perspektiv.

Det är en svår uppgift för Försäkringskassan att, utifrån regeringens styrning av sjukförsäkringen, använda sitt handlingsutrymme för att utforma sin egen styrning på ett sådant sätt att den över tid är ändamålsenlig och sammanhållen. Detta är en särskild utmaning i sjukförsäkringen, där det längst ut i beslutskedjan finns handläggare, så kallade frontlinjebyråkrater, som beslutar om utfallet i det enskilda ärendet. Handläggarna står inför en komplex beslutssituation, eftersom de i varje ärende ska beakta det bedömningsutrymme som finns och som är nödvändigt för att

⁸⁸ Ibid.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

kunna fatta korrekta beslut i enlighet med lagstiftningens avsikt. Där och då blir politiken verklighet.

Resultaten från förvaltningsforskningen visar på en mängd problem och kvalitetsbrister som NPM-baserad styrning leder till i offentlig verksamhet. Förvaltningsforskningen visar också att det finns anledning att se de här problemen som kopplade till styrmodellerna i sig. Problemen är att betrakta som modellproblem snarare än implementeringsproblem. Slutsatsen av detta är det är nödvändigt att ompröva grunderna för styrningen snarare än att justera i befintliga styrmodeller. En betydande del av Försäkringskassans styrmodeller till exempel mål- och resultatstyrning, produktionsstyrning och processtyrning kan karaktäriseras som NPM-styrning. De problem som den här typen av styrning ger till exempel i form av kvalitetsbrister, fragmentisering, brist på helhet och sammanhang och arbetsmiljöproblem återfinns även på Försäkringskassan. Dessa problem har funnits under lång tid och även om åtgärder vidtagits så har problemen bestått.

Den gällande förvaltningspolitiska inriktningen lyfter också fram behovet av att utveckla styrningen så medarbetarnas professionella kunskap får större utrymme genom en mer tillitsbaserad styrning. Utifrån den komplexa karaktär som handläggningen av sjukförsäkringen är bör styrningen utifrån vad den här analysen visat ha sin tyngdpunkt i kunskaps- och värderingsstyrning. Det handlar om etablera en djup och bred kunskap om sjukförsäkringen och ha fokus på att syra föra att uppnå avsikten med denna så att Försäkringskassans uppdrag kan fullföljas. En del i denna kunskap är just insikten om att utformningen av styrning har betydelse för hur väl sjukförsäkringen fungerar. Styrningen påverkar utfallet. En tydligare kunskaps- och värderingsstyrning kan utgöra grunden för att öka professionaliteten i verksamheten och vara basen för en mer tillitsbaserad styrning.

Denna rapport visar att de senaste årens styrning, som syftat till att öka rättssäkerheten i sjukförsäkringen, tycks ha haft bristande förankring i de krav som förvaltningslagen ställer på Försäkringskassans utredningsskyldighet. I de flesta rättsliga kvalitetsuppföljningar som gjorts inom sjukförsäkringen sedan 2015 har en central slutsats varit att tillämpningen bör bli mer restriktiv för att den ska bli korrekt. Detta är också en bild som är väl etablerad inom myndigheten och som har förts ut i organisationen, bland annat genom likabedömningsseminarier. Den enskildes bevisbörda har i praktiken fått en större betydelse än myndighetens ansvar för utredningen. Vidare har utredningarna haft ett huvudsakligt fokus på läkarintygen i stället för på en sammantagen bedömning av alla tillgängliga uppgifter, och ett högre beviskrav än sannolikt har tillämpats vilket motverkar det överordnade intresset att uppnå materiellt riktiga beslut.

I praktiken har det utifrån den rättsliga styrningen etablerats en presumtion för avslag – hellre fälla än fria - i tillämpningen, vilket sannolikt förklara varför avslagen har ökat sedan 2015. Det kan också förklara varför den utökade kvalitetssäkringen vid bedömningen mot normalt förekommande arbete tycks driva avslagen uppåt under 2020.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Utifrån förvaltningslagens krav ska Försäkringskassans tillämpning ha en tydlig utgångspunkt i den enskildes rättssäkerhet. En central del i detta är att sträva efter att undvika rättsförluster för enskilda. Ett felaktigt avslagsbeslut är ur detta perspektiv särskilt allvarligt. Det går inte att säga hur många beslut som blivit fel genom åren, men att styrningen har lett till en systematisk felaktig tillämpning där ersättning nekats står klart. Trots att ett ökat antal avslag innebär en ökad risk för rättsförluster för enskilda, har det perspektivet varit frånvarande i Försäkringskassans analyser och kommunikation av utvecklingen av avslag sedan 2015.

Fokus för den rättsliga styrningen kan sammanfattningsvis inte sägas ha varit att realisera den materiella avsikten med försäkringen, vilket krävs för en korrekt tillämpning. Det finns således betydande brister i ändamålsenligheten. Styrningen kan inte heller sägas ha varit sammanhållen, eftersom de grundläggande förvaltningsrättsliga utgångspunkterna gällt under lång tid samtidigt som styrningen de facto inte fullt ut beaktat dessa.

Rättsavdelningen inledde under hösten 2019 ett arbete för att klarlägga gällande rätt rörande innebörden av Försäkringskassans utredningsskyldighet och hur den förhåller sig till den enskildes bevisbörda samt vilket beviskrav som ska anses gälla inom socialförsäkringen. Arbetet resulterade i en revidering av vägledningen *Förvaltningsrätt i praktiken* och ett rättsligt ställningstagande om beviskrav i socialförsäkringen, som beslutades i oktober 2020. Ett arbete har också inletts för att förtydliganda utredningsskyldigheten i förmånsvägledningarna för sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning.

De klarlägganden som gjorts i vägledningen *Förvaltningsrätt i praktiken* av det som under lång tid utgjort gällande rätt, innebär i praktiken ett annat synsätt än det som under ett antal år kommit till uttryck inom Försäkringskassan. Det är rimligt att förvänta sig att det ”nya sättet att tänka” om syftet med och innebörden av utredningsskyldigheten kommer att påverka tillämpningen, och sannolikt leda till färre avslagsbeslut. Dessa förändringar i styrningen skapar goda förutsättningar för en mer ändamålsenlig och sammanhållen styrning av sjukförsäkringen.

Det kommer dock att krävas ett långsiktigt uthålligt arbete för att detta ska få genomslag i tillämpningen, inte minst mot bakgrund av den bristande samsyn som för närvarande råder inom organisationen. Den bristande samsynen finns inom handläggaren, mellan organisatoriska nivåer samt mellan organisatoriska delar inklusive inom och mellan avdelningar. En förutsättning för en ökad samsyn är just att det tydliggörs att det rör sig om en förändring av de senaste årens styrning. Det är en nödvändig förändring i synen på utredningsskyldigheten och myndighetens ansvar jämfört med vad som kommit till uttryck i den tidigare styrningen. Med en sådan förändring skapas bättre förutsättningar att upprätthålla förtroendet för socialförsäkringen och för Försäkringskassan då förutsättningarna för att fullgöra uppdraget förbättras.

Målen för sjukförsäkringen har under lång tid tagit sin utgångspunkt i att nivån på sjukfrånvaron ska vara låg och stabil. Rättsligt omotiverade variationer av tillämpningen inverkar sannolikt negativt på förtroendet för sjukförsäkringen och

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Försäkringskassan. Att åstadkomma en över tid stabil och korrekt tillämpning som ligger i linje med avsikten med försäkringen, och som ger ett utfall därefter, kan därför ha positiva effekter för förtroendet för socialförsäkringen och Försäkringskassan.

Ökningen av antalet avslagsbeslut de senaste åren är en betydande förändring av utfallet i försäkringen och har central betydelse för hur väl Försäkringskassan kan sägas ha uppfyllt sitt uppdrag. Försäkringskassans egen kvalitetsuppföljning har indikerat att tillämpningen har blivit mer korrekt, vilket vi i den här rapporten konstaterar är felaktigt. Detta belyser risken med att för ensidigt titta på sina egna interna mått och indikatorer när uppdragsgivaren gör bedömningen att avsikten med försäkringen inte uppnås.. För att de myndighetsinterna indikatorerna ska bli meningsfulla behöver de tydligt säga något om i vilken grad uppdraget uppnås. Så är inte i tillräcklig omfattning fallet för närvarande i de i olika kvalitetsanalyser som görs.

Försäkringskassans styrnings- och uppföljningssystem kan sägas att ha gett en ”chimär” av kontroll snarare än verklig kontroll. Att ha fokus på rätt saker, att ha verklig kontroll, är särskilt viktigt för att i realiteten kunna göra skillnad på det som är myndighetens ansvar och det som är politikens, och för att kunna fullgöra uppdraget. Länkarna mellan uppdrag, handlingsutrymme, tillämpning och utfall måste hålla ihop. Om de inte gör det brister förutsättningarna för att styrningen ska kunna vara ändamålsenlig och sammanhållen. Sammanfattningsvis tycks utformningen av Försäkringskassans styrning av sjukpenninghandläggningen ha bidragit till att utfallet i försäkringen inte står i samklang med avsikten. Därmed har styrningen också bidragit till att förtroendet för socialförsäkringen och Försäkringskassan har sjunkit. Sammantaget kan slutsatsen dras att Försäkringskassans styrning uppvisar brister vad gäller ändamålsenlighet och graden av sammanhållning.

5. Sammanfattande slutsatser och diskussion – vägen mot en mer ändamålsenlig och sammanhållen styrning

Syftet med denna analys är att närmare belysa hur Försäkringskassan har styrts – och bör styras – så att uppdraget kan fullgöras och förtroendet upprätthållas. En förutsättning för detta är att styrningen är både ändamålsenlig och sammanhållen. I detta kapitel summeras inledningsvis slutsatserna från de tidigare kapitlen. Utifrån dessa aggregerade slutsatser lämnas sedan rekommendationer om hur styrningen bör utvecklas i syfte att Försäkringskassan ska kunna fullfölja sitt uppdrag på ett mer tillfredsställande vis än idag.

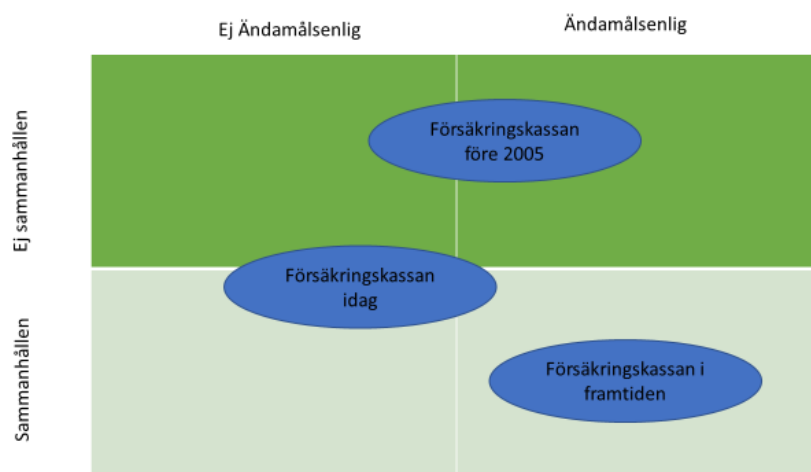
5.1 Försäkringskassans styrning försvårar att förverkliga uppdraget och upprätthålla förtroendet

Huvudslutsatsen i denna rapport är att styrningen på och av Försäkringskassan försvårar för att realisera uppdraget och upprätthålla förtroendet för socialförsäkringen och myndigheten, vilket i förlängningen kan leda till negativa konsekvenser även för förtroendet för hela statsförvaltningen.

Per Åkesson, Cajsa Niemann

I figur 6 nedan illustreras schematiskt vår bedömning av hur Försäkringskassans styrning har förflyttats sedan tiden för bildandet av myndigheten 2005 fram till i dag, samt ett önskat framtida läge. I vår bedömning tar vi hänsyn till huruvida styrningen kan sägas ha varit ändamålsenlig och sammanhållen. Detta är naturligtvis en förenkling men förhoppningsvis kan den ändå bidra till att illustrera förskjutningar i styrningen över tid och illustrera behovet av en förflyttning.

Figur 6 Ändamålsenlig och sammanhållen styrning på Försäkringskassan



Innan förstatligandet 2005 fanns 21 fristående länsvisa Försäkringskassor och ett Riksförsäkringsverk. Då fanns det i praktiken inga möjligheter att få till en sammanhållen styrning. Inga gemensamma styrmodeller existerade. Samtidigt var socialförsäkringens idé starkt förankrad i organisationen, inte minst som följd av den folkrörelsetradition och det lekmannainflytande som fanns inom organisationen. Avsaknaden av en sammanhållen styrning ledde dock till betydande effektivitetsproblem. Även om socialförsäkringens syfte var väl förankrat i organisationen blev följderna stigande kostnader av denna mer ”mjuka” tillämpning av försäkringen. Så vid tidpunkten för förstatligandet kan styrningen sägas ha haft en viss ändamålsenlighet, med den var inte i någon egentlig mening sammanhållen.

När myndigheten bildades 2005 var den rådande förvaltningspolitiken inriktad mot mål- och resultatstyrning. Tiden efter 2005 har inneburit en successiv uppbyggnad av var för sig sammanhållna styrsystem av företrädesvis rationalistisk karaktär. Samtidigt har styrningens koppling till att ”leverera socialförsäkring” så att avsikten med försäkringen uppfylls successivt försvagats. Den här analysen pekar på att den för närvarande får anses vara relativt svag.

Försäkringskassans styrning har under lång tid haft tydliga inslag av NPM-styrning, och de problem som den typen av styrning ger i offentlig verksamhet återfinns även i stor utsträckning inom Försäkringskassan. Dessutom har den rättsliga styrningen över tid kommit att betona en mer formell syn på rättssäkerhet framför de materiella

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

krav som måste vara uppfyllda för att socialförsäkringen ska fungera som avsett. Detta blir särskilt tydligt när det gäller sjukförsäkringen.

Det finns stöd i förvaltningsforskningen för att styrningsproblemen som observerats i offentliga verksamheter snarare beror på styrmodellerna i sig, snarare än att organisationerna inte ”förstår” hur de ska omsätta styrningen. Vår bedömning är därför att den NPM-baserade styrning som finns på Försäkringskassan bör ses som just ett modellproblem. Därför behöver den också angripas som ett sådant problem.

Vi tror också att den här typen av styrning, som bland annat leder till fragmentisering och bristande helhetssyn, också har bidragit till och underlättat för den förskjutning av den rättsliga styrningen som har skett. Det finns en gemensam strävan mot förenkling och tydlighet, både när det gäller att styra verksamheten i stort och när det gäller den rättsliga styrningen. Med den sistnämnda har Försäkringskassan strävat efter att skapa tydliga kriterier för tillämpningen i syfte att förenkla för handläggarna och skapa enhetlighet och förutsebarhet i försäkringen. Även om detta är centrala rättssäkerhetsvärden så riskerar en betoning på dem leda till att myndighetens ansvar för att realisera avsikten med sjukförsäkringen sätts på undantag. Lite tillspetsat tycks den NPM-baserade styrningen starkt ha bidragit till att vi ”inte längre vet vad vi gör”, eller för den delen, varför vi ska göra som vi gör.

Utifrån det läge Försäkringskassan befinner sig nu ser vi ett tydligt behov av en förflyttning mot en styrning som är mer ändamålsenlig och sammanhållen, för att skapa förutsättningar för att höja förtroendet för myndigheten och socialförsäkringen. Snarare än att kontrollera bör en mer ändamålsenlig och sammanhållen styrning bidra till verklig kontroll.

5.2 Försäkringskassan i framtiden – förflyttning mot en mer ändamålsenlig och sammanhållen styrning

Den nuvarande styrningen på Försäkringskassan utgör som vi ser det ett modell-snarare än att implementeringsproblem. Därför behöver den nuvarande styrningen ersättas med en styrning som ger bästa möjliga förutsättningar för att ”veta vad vi ska göra, och varför”. Slutsatserna i denna rapport implicerar att en framtida styrning därför bör ha tydliga inslag av så kallad kunskaps- och värderingsstyrning. En förflyttning mot en sådan styrning innebär bland annat att fokus skiftar från NPM-styrningens strävan att kontrollera *output*, till kunskaps- och värderingsstyrningens fokus på rätt *input*. En sådan styrning utgör en god grund för Försäkringskassan att skapa kontroll över verksamheten i förväg, snarare än att kontrollera den i efterhand.

Men vad skulle då en sådan styrning kunna tänkas innebära? Detta är naturligtvis en mycket stor och i sig komplex fråga som inte låter sig enkelt och kortfattat besvaras. En central del av det utvecklingsarbete som vi ser behov av skulle i sig handla om att besvara den frågan. Med det sagt gör vi ändå ett försök att ge en översiktlig beskrivning av vad vi ser som centrala delar i en sådan kunskaps- och värderingsstyrning, som skulle kunna tjäna som utgångspunkt för ett utvecklingsarbete.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

För att stärka ändamålsenligheten i styrningen behöver det uttryckas tydligare att den syftar till att förverkliga avsikten med socialförsäkringen. Socialförsäkringens materiella karaktär bör vara en tydlig ledstjärna med fokus på att säkerställa den enskildes rättssäkerhet genom materiellt riktiga beslut. Vi föreslår att det inleds ett arbete med att utveckla styrningen så att handläggarna får de förutsättningar som behövs för att kunna fullfölja uppdraget i form av handlingsutrymme, kunskap om socialförsäkringen och dess grundläggande värderingar såsom de kommer till uttryck i lagstiftningen och dess förarbeten.

Ett fokus på socialförsäkringen innebär att när vi pratar om styrning på alla nivåer inom Försäkringskassan så pratar vi mer om socialförsäkringen och mindre om förenklade rationalistiska lösningar i form av processer och indikatorer. Styrningen har då som vi ser det fokus på *rätt saker*. Detta utesluter såklart inte att saker dessutom bör göras på *rätt sätt*.

Försäkringskassans verksamhet innehåller en mängd målkonflikter, eller om man så vill, *wicked problems*. Detta är en verklighet som behöver accepteras och hanteras löpande och som aldrig slutligt kommer att kunna lösas. För att få en mer sammanhållen styrning behöver denna skapa förutsättningar för att kunna göra dessa löpande avvägningar på ett så bra sätt som möjligt. Organisationen behöver därför ha en god förmåga att både *hissa* och *lyfta* frågor så att målkonflikterna kan avgöras på rätt nivå i organisationen. Detta förutsätter i sin tur en väl utvecklad förmåga och kultur när det gäller att bereda frågor inför beslut, där invändningar, kritik och andra perspektiv ses som centralt i kvalitetssäkringen av dessa frågor. På så sätt kan styrningen ge bättre förutsättningar att göra på rätt sätt.

Ett utvecklingsarbete mot en mer ändamålsenlig och sammanhållen styrning tror vi behöver starta *top-down*, det vill säga att den ska gå genom chefsleden. Öppenhet, transparens och inkludering är nyckelord i ett sådant arbete. Det behöver med andra ord bedrivas med en stor lyhördhet för *bottom-up*-perspektivet. Genom ett brett upplagt arbete i myndigheten med syftet att stärka den gemensamma bilden av Försäkringskassans uppdrag, kan en bättre förståelse för helhet och sammanhang skapas. Här vet vi att det på myndigheten för närvarande finns en bristande samsyn på uppdraget och dess tillämpning. Den modell som presenterades i kapitel två, och som vi använt i denna rapport, kan utgöra en del av ett sådant arbete.

Förutom diskussioner i myndighetens ledningsgrupper på olika organisatoriska nivåer, är chefsmöten en arena där förhållandet mellan styrningen och uppfyllandet av uppdraget löpande bör diskuteras. En möjlig första åtgärd kan vara att ta fram en chefsutbildning för alla chefer på Försäkringskassan utifrån de utgångspunkter som skisserats ovan. En annan åtgärd är att närmare analysera vilka åtgärder som behövs för att få till en styrning som är utformad utifrån verksamhetens karaktär i enlighet med den tydliga styrfilosofi som efterfrågas i uppdragsbeskrivningen för genomlysningen av sjukförsäkringen. Detta för att handläggarna ska få det handlingsutrymme och den kompetens som krävs för att kunna fullgöra uppdraget – att göra verklighet av politiken.

Att ha förtroende innebär att kunna lita på att någon/något *kan* och *vill* göra rätt. Försäkringskassans styrning försvårar, som vi ser det, möjligheterna för

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

medarbetarna på myndigheten att både kunna och vilja göra rätt. Ett sådant utvecklingsarbete som skisserats ovan, med en tydlig ambition att utveckla styrningen så att den blir mer ändamålsenlig och sammanhållen, skulle kunna få positiva effekter på förtroendet för socialförsäkringen och för Försäkringskassan. Men också på förtroendet för statsförvaltningen i stort, inte minst eftersom den svenska förvaltningsmodellen förutsätter förtroende.

En sådan förflyttning skulle utgöra en tydlig markering, både internt och externt, att Försäkringskassan kan och vill göra rätt. Dessutom skulle det vara ett viktigt bidrag i förverkligandet av den rådande förvaltningspolitiska inriktningen. Denna förvaltningspolitik lyfter bland annat fram behovet av kunskaps- och värderingsstyrning i – och för – staten. Det finns således både något slags riktning att gå i, och kunskap att utgå ifrån, när förflyttningen av styrningen på Försäkringskassan ska genomföras.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

REFERENSER

Alvehus, J. 2012 4 myter om professionella organisationer, Studentlitteratur.

Badersten, B. 2006 Normativ metod. Att studera det önskvärda. Studentlitteratur.

Bendz 2010 Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal – reformer av socialförsäkringens administration från 1955 till 2008, CEFOS Working Paper 11.

Christensen, Tom m.fl. 2005, Organisationsteori för offentlig sektor, Liber.

Dagens Arena 10 juni 2019.

Dir. 2016:51 Tillit i styrningen.

Forssell, Anders & Anders Ivarsson Westerberg (2007), *Organisation från grunden*, Liber.

Fransson, Martin & Johan Quist 2018, Fri som en fågel – en studie av återprofessionalisering inom Försäkringskassan, Karlstads universitet, Centrum för tjänsteforskning.

Försäkringskassan Vägledning 2004:7 Förvaltningsrätt i praktiken, version 13.

Försäkringskassan Vägledning 2004:7 Förvaltningsrätt i praktiken, version 14.

Försäkringskassan Domsnytt 2014:014.

Försäkringskassan, Gemensam kvalitetsanalys för Försäkringskassan 2015.

Försäkringskassan Domsnytt 2016:013.

Försäkringskassan Rättslig kvalitetsuppföljning 2017:5 Sjukpenning – Den första sjukpenningrättsbedömningen och tillämpningen av rehabiliteringskedjan.

Försäkringskassan presentationsmaterial november 2018 Seminarium – likabedömning sjukpenning.

Försäkringskassan Svar på ISF-rapport 2018:16 Förändrad styrning av och i Försäkringskassan En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning (dnr 052199-2017).

Försäkringskassan Domsnytt 2019:014

Försäkringskassan Yttrande målnummer 9071-18 (ärendenummer 180413721441).

Försäkringskassan 2019 Försäkringskassans personalomsättning – ett kunskapsunderlag, Analys och prognos PM 2019i:7.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Försäkringskassan Rättsutredning om Försäkringskassans utredningsskyldighet – inklusive analys av dess förhållande till regler om den enskildes bevisbörda samt vilket beviskrav som ska gälla inom förmånerna sjukpenning och sjukersättning (arbetsmaterial, 20200421).

Försäkringskassan 2019, Försäkringskassans personalomsättning – ett kunskapsunderlag, Avdelningen för analys och prognos, PM 2019i:7.

Försäkringskassan 2020, Medborgarnas bristande och över tid varierande förtroende för Försäkringskassan – analys av orsaker och förslag på förtroendehöjande åtgärder, huvudrapport för det strategiska uppdraget *Bättre förutsättningar för vårt arbete*.

Försäkringskassan 2020, Medarbetarna uppfattningar om bristande förtroende för Försäkringskassan – Hur upplever Försäkringskassans handläggare och försäkringsutredare det låga förtroendet och vad föreslår de för att ändra på det?, delrapport för det strategiska uppdraget *Bättre förutsättningar för vårt arbete*.

Försäkringskassan 2021, *Utvecklad och förbättrad förvaltning av sjukförsäkringssystemet*, dnr 2021/000634.

Hollertz, Katarina, Kerstin Jacobsson och Ida Seing 2017, ”Den transparenta organisationen – handläggaren och visibilitetskulturen i Försäkringskassan”, *Socialvetenskaplig tidskrift* 2017:3–4.

Hood, C. 1991 "A public management for all seasons?", *Public Administration*, vol. 69, nr. 1, s. 3-19.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen 2016:1 Att använda lagens bedömningsutrymme.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen 2016:2 Försäkringskassan i förändring – En studie av myndighetens styrande dokument år 2005–2016.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen 2017:4 Att främja ett professionellt handläggarskap – ur centrala funktioners perspektiv.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen 2017:13 Mötet mellan medborgaren och staten.

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

Ivarsson Westerberg, Anders & Daniel Castillo 2019, Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna, Södertörns högskola, Förvaltningsakademin nr. 17.

Jacobsen, D. I. 1997 Administrasjonens makt. Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør, Fagbokforlaget.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Karlsson, T.S. 2017 New Public Management: ett nyliberalt 90-talsfenomen? Studentlitteratur.

Kammarrätten i Stockholm mål nr 9520-18 och 9521-18.

Lipsky, M. 2010 (1980) Street-level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services, 30th anniversary expanded edition, Russell Sage Foundation.

Niemann, C. 2013 Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.

Ouchi, W.G. 1979 "A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms." *Management Science* vol. 25 nr 9, s. 883-848.

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

Prop. 2014/15:100 2015 års ekonomiska vårproposition.

Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 10.

Regeringen Uppdrag att granska Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten enligt 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken i vissa fall, S2019/03411/SF (delvis).

Regeringen Uppdrag om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning, S2020/06863/SF (delvis).

Regeringsformen.

Riksförsäkringsverket 1999, Rättviseboken – likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringslagstiftningen.

Riksrevisionen 2020:12 ,Vägen till arbete efter nekad sjukpenning.

Rothstein, B. 2010, Vad bör staten göra? SNS Förlag.

Sannerstedt, A. 2001, "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem, red. B. Rothstein, tredje upplagan, SNS Förlag, s. 18-48.

SOU 2015:21 Mer trygghet och bättre försäkring.

SOU 2020:6 En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering.

Datum
2021-03-19

Per Åkesson, Cajsa Niemann

Statskontoret 2016:26A, Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen – Kan regeringskansliet visa vägen?

Statskontoret 2020 Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – en forskningsantologi (Om offentlig sektor 38).

Taylor, Frederick Winslow (1947). Scientific management. Harper & Brothers.