

---

Granskningsplan 2020

---

*isf*

# Granskningsplan 2020

Dnr 2020-0007

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.
- *ISF Föreslår* lämnar mer fullständiga och konkreta förslag till ändrade regler eller andra förändringar som skulle kunna få socialförsäkringen att fungera bättre.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på [www.inspsf.se](http://www.inspsf.se)

© Inspektionen för socialförsäkringen  
Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2020

ISBN: 978-91-88837-52-3

# Innehåll

Generaldirektörens förord .....	5
1 Utgångspunkter för ISF:s tillsyn och granskning.....	7
ISF:s uppdrag .....	7
Rättssäkerhet .....	9
Effektivitet .....	9
Det är värdefullt att granskning av rättssäkerhet och effektivitet bedrivs samlat .....	10
2 Övergripande granskningar .....	13
Kontrollnivåer och normbildning inom socialförsäkringen .....	13
Utvärdering av samordningsförbundens verksamhet .....	14
Digitalt utanförskap.....	15
I vilken utsträckning nyttjar unga som inte har fullständiga betyg från grundskolan och unga som varken arbetar eller studerar olika förmåner från socialförsäkringen?.....	15
Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten enligt 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken i vissa fall .....	16
Ökad kunskap om efterlevandestöd och andra socialförsäkringsförmåner när barn är placerade.....	17
Övriga uppdrag .....	17
Agenda 2030 .....	17
3 Förmåner till barn och familjer .....	19
Uppföljning av nya åldersgränser och ökad flexibilitet med mera i föräldraförsäkringen.....	19
Uppföljning av reform inom bostadsbidrag och underhållsstöd för barn som bor växelvis .....	19
Ökar polariseringen i användandet av föräldrapenningen? .....	20

4	Tandvårdsförmåner .....	23
	Fri tandvård till unga vuxna .....	23
5	Förmåner till personer med funktionsnedsättning.....	25
	Försäkringskassans implementering av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning .....	25
6	Ohälsorelaterade förmåner .....	27
	Sjukpenning i förebyggande syfte.....	27
	Hur går det för unga som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga? .....	28
	Analys av variationen i avslag och beviljande av aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga .....	29
	Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete.....	29
	Styrning och implementering av momentet särskild utredning i handläggningen av sjukpenningärenden .....	31
	Den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen .....	32
7	Pensioner och pensionsrelaterade förmåner .....	33
	Tidig och sen pensionering .....	33
	Svenska folkets kunskaper om ekonomi, sin pension och det svenska pensionssystemet.....	34
8	Sammanställning .....	35

## Generaldirektörens förord

I denna granskningsplan presenterar Inspektionen för socialförsäringen (ISF) den huvudsakliga inriktningen för myndighetens tillsyn och granskning under det kommande året. I planen finns både granskningar som har påbörjats tidigare år och sådana som är tänkta att starta under 2020. På motsvarande sätt kommer rapporteringen i vissa fall att ske under 2020, och i andra fall senare.

I januari 2018 beslutade regeringen att omlokalisera ISF från Stockholm till Göteborg från augusti 2019. Beslutet har lett till att myndigheten befinner sig i ett nystartsläge, med fokus på att bygga upp verksamheten på nytt i Göteborg. Många medarbetare är nya och det återstår fortfarande många rekryteringar innan verksamheten är fullt uppbyggd. Det kommer att påverka verksamheten under 2020 och antalet granskningsprojekt kommer att vara färre än normalt. Årets granskningsplan är därför mindre omfattande än tidigare och innehåller sammantaget 20 regeringsuppdrag och pågående granskningar.

Granskningsplanen inleder med en beskrivning av utgångspunkterna för ISF:s tillsyn och granskning. Därefter följer en beskrivning av verksamhetens inriktning under 2020. I kapitel 2–6 presenteras pågående granskningar inom olika förmånsområden. I det avslutande kapitlet presenteras en övergripande sammanställning av samtliga insatser, indelade i områdena rättssäkerhet och effektivitet.

Göteborg i januari 2020

*Marie Seiboldt*  
Tf. generaldirektör



# 1 Utgångspunkter för ISF:s tillsyn och granskning

## ISF:s uppdrag

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att värna *rättssäkerheten* och *effektiviteten* inom socialförsäkringsområdet.<sup>1</sup>

Socialförsäkringen är en central del av det svenska välfärdssystemet. Socialförsäkringssystemet består av cirka 50 olika förmåner och är av stor betydelse för många människors personliga och ekonomiska situation, genom att det ökar den ekonomiska tryggheten i olika livssituationer som föräldraskap, sjukdom och ålderdom. Samtidigt medför socialförsäkringssystemet stora kostnader för samhället – det står för en fjärdedel av de statliga utgifterna och omsluter mer än 250 miljarder kronor. Till detta kommer utgifter för den allmänna pensionen på 340 miljarder kronor som hanteras utanför statsbudgeten. Det innebär att det är viktigt för både enskilda medborgare och för samhället i stort att socialförsäkringssystemet fungerar som avsett.

En utmaning är att socialförsäkringssystemet ständigt förändras och utvecklas. Men alla förändringar får inte avsedd effekt. Tillämpningen av reglerna för en förmån kan variera mellan olika handläggare eller delar av Sverige. Det kan finnas brister i myndigheternas system för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. Bristfällig eller svårbegriplig information kan göra att medborgare går miste om en förmån som de har rätt till eller att de fattar mindre välgrundade beslut om exempelvis sparande eller förvärvsarbete. Handläggningstiderna för förmåner kan bli långa och effektiviseringar och besparingar kan bli mindre än förväntat eller

---

<sup>1</sup> 1 § förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen (instruktionen).



helt utibli. Sammantaget innebär detta att det är viktigt att följa upp, granska och utvärdera socialförsäkringssystemet i dess olika delar, så att eventuella brister upptäcks och rättas till. Detta är ISF:s uppgift.

I ISF:s uppdrag ingår att granska den verksamhet som bedrivs av de myndigheter som administrerar socialförsäkringen, nämligen Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten<sup>2</sup> och Skatteverket (i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst). ISF kan också granska den verksamhet som bedrivs av andra aktörer när den gränsar till socialförsäkringsområdet. Dessutom kan ISF granska samverkansinsatser som har anknytning till socialförsäkringsområdet.<sup>3</sup>

ISF har inrättats för att det ska finnas en extern granskning av och tillsyn över socialförsäkringsområdet. Myndighetens medarbetare har sammantaget en kombination av generalist- och specialistkompetens som ger goda förutsättningar att bevaka hela den svenska socialförsäkringen och relevanta gränsområden.

#### *ISF:s verktyg – systemtillsyn och effektivitetsgranskning*

ISF:s verktyg för att granska socialförsäkringssystemet är systemtillsyn och effektivitetsgranskning.

*Systemtillsyn* är granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa.<sup>4</sup>

*Effektivitetsgranskning* är granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.<sup>5</sup>

Något förenklat är systemtillsyn i huvudsak inriktad på rättssäkerhet. Effektivitetsgranskning fokuserar på den administrativa effektiviteten hos den granskade verksamheten och de effekter olika delar av socialförsäkringssystemet har i samhället.

---

<sup>2</sup> ISF ska dock inte granska den del av Pensionsmyndighetens verksamhet som står under Finansinspektionens tillsyn, se 2 § 2 instruktionen.

<sup>3</sup> 2 och 3 §§ instruktionen.

<sup>4</sup> 1 § instruktionen.

<sup>5</sup> 1 § instruktionen.

## Rättssäkerhet

Rättssäkerhet är ett komplext begrepp som rymmer flera olika dimensioner. Centralt för rättssäkerheten är att de beslut som fattas av myndigheter ska vara både materiellt och formellt riktiga.

För att ett beslut ska kunna bli materiellt riktigt måste det finnas tillräckligt klara och tydliga regler som tillämpas på ett korrekt sätt och på sakliga grunder utan hänsyn till några ovidkommande faktorer. I ett rättssäkert system måste det vara möjligt för den enskilda personen att förutse vilket beslut som kommer att fattas. Det är också väsentligt att lika fall bedöms lika.

Den formella rättssäkerheten handlar framför allt om hur myndigheter handlägger och fattar beslut. Den syftar till att den enskilda personen ska kunna ta tillvara sina intressen. Personen måste till exempel få möjlighet att föra fram sina argument i saken och få insyn i vilket underlag som har tillförts ärendet från någon annan än hen själv. Myndigheten måste också motivera sitt beslut på ett tydligt och begripligt sätt så att den enskilda personen förstår hur myndigheten har resonerat, bland annat för att den enskilda ska kunna ta ställning till om hen har anledning att överklaga beslutet.

## Effektivitet

Effektivitet kan delas upp i två kategorier – administrativ effektivitet och effektivitet som ett mått på de effekter som regelverket och myndigheternas agerande får i samhället.

### *Administrativ effektivitet*

Den administrativa effektiviteten handlar framför allt om hur en organisation använder sina resurser och hur den uppnår målen med sin verksamhet. Granskningarna fokuserar då ofta på vad en viss förmån kostar att administrera, om hantering och kostnader skiljer sig mellan olika kontor inom en myndighet samt om de administrativa kostnaderna kan minskas utan att kvaliteten blir lidande.

Den administrativa effektiviteten kan påverkas av hur långa handläggningstiderna är, hur ärendehantering inom den ansvariga myndigheten är organiserad eller hur beslutsstödet för handläggarna är utformat. Effektiviteten kan också påverkas av hur myndighetens

arbete med kontroller för att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott är utformat.

Ofta måste också vissa kvalitetsaspekter som har betydelse för rätts-säkerheten, som exempelvis lagenlighet och likformighet, beaktas vid granskningar av den administrativa effektiviteten för att säkerställa att en kostnadsminskning inte sker på bekostnad av sänkt kvalitet i handläggning eller beslut.

### *Samhällseffekter*

Definitionen av effektivitetsgranskning i ISF:s instruktion tar sin utgångspunkt i det statliga åtagandet. En viktig del i ISF:s granskning är därför att utvärdera vilka effekter – såväl avsedda som inte avsedda – som olika delar av socialförsäkringen ger upphov till.

Det statliga åtagandet avser de effekter som uppnås när socialförsäkringsförmåner och andra åtgärder når olika mottagare, till exempel barnfamiljer, personer med funktionsnedsättning och långtidssjuk-skrivna. En viss förmån kan både handläggas administrativt effektivt och vara träffsäker men ändå brista i effektivitet genom att de politiska mål som förmånen är tänkt att åstadkomma inte uppnås.

## Det är värdefullt att granskning av rättssäkerhet och effektivitet bedrivs samlat

I praktiken granskar ISF ofta rättsäkerhetsfrågor och frågor som rör den administrativa effektiviteten tillsammans. Rättsäkerhetsfrågor och olika effektivitetsaspekter har nämligen nära beröringspunkter och är i praktiken ofta svåra att separera. För att en verksamhet ska anses vara administrativt effektiv krävs till exempel att handläggningen håller en hög kvalitet. Ett av de främsta måtten på kvaliteten i handläggningen är just om den är rättssäker. Omvänt kan rättssäkerheten påverkas av den administrativa effektiviteten. Exempelvis kan en handläggning som är ineffektiv genom att den leder till långa handläggningstider inverka negativt på rättssäkerheten.

Även myndigheternas arbete för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott handlar om både rättssäkerhet och effektivitet. Att de ansvariga myndigheterna på socialförsäkringsområdet säkerställer att förmåner betalas ut med rätt belopp till de mottagare som har rätt till

dem är en rättssäkerhetsfråga. Men i myndigheternas uppdrag ligger också att de ska se till att använda handläggningsrutiner och inrätta kontroller av olika slag som leder till väl avvägda och väl använda administrativa resurser.

Det finns beröringspunkter även mellan rättssäkerhet och effektivitet i form av effekter av den förda politiken för samhället och medborgarna. Tolkningen av om beslut är materiellt riktiga görs med utgångspunkt från lagstiftarens intentioner, vilket innebär att frågan om reglerna och tolkningen av dem leder till avsedda effekter handlar både om effektivitet och om rättssäkerhet. Genom att exempelvis genomföra effektutvärderingar i samspel med granskningar som är inriktade på rättssäkerhet och administrativ effektivitet blir det också möjligt att undersöka de bakomliggande orsakerna om de effekter som lagstiftaren eller ansvariga myndigheter vill åstadkomma inte uppnås. Att de avsedda effekterna inte uppnås kan till exempel bero på att det finns brister i förmånssystemets utformning eller i implementeringen av reglerna, att omvärlden har förändrats eller att systemet samverkar med andra system på ett sätt som påverkar mottagarnas incitament på ett oväntat sätt.

Sammanfattningsvis har det ett stort värde att granska rättssäkerhets- och effektivitetsfrågor samlat. Granskningar av rättssäkerhetsfrågor kan också ge uppslag till granskningar av effektivitetsfrågor och vice versa.

Flera av de granskningar som presenteras i kapitel 2–6 har inslag av både rättssäkerhets- och effektivitetsaspekter.



## 2 Övergripande granskningar

Med övergripande granskningar avses granskningar som omfattar flera förmånsområden eller som inte handlar om ett särskilt förmånsområde.

### Kontrollnivåer och normbildning inom socialförsäkringen

Hur socialförsäkringen används och tolkas avgörs inte enbart av individer i enskildhet, utan påverkas av samverkan mellan många människor i olika roller, som till exempel försäkringshandläggare, läkare, anhöriga och försäkrade.

Myndigheterna som hanterar socialförsäkringen behöver kontrollera att de inte betalar ut för mycket eller för lite pengar och att pengarna inte går till personer som inte har rätt att få dem. Dessa kontroller ska se till att välfärdssystemet har tillräckligt med resurser för att erbjuda de ersättningar som de försäkrade har rätt till, bland annat genom att minimera fusk och felaktigheter. Men kontrollerna får inte medföra att personer som samvetsgrant följer reglerna känner att myndigheterna misstänker dem för att fuska. Dessutom kräver kontrollerna resurser. Därför måste kostnaderna för dem värderas i relation till samhällsnyttan.

Syftet med studien är att med hjälp av agentbaserad simulering illustrera hur kommunikation i personliga kontaktnät och kontroll påverkar personers benägenhet att begära ersättning som de inte har rätt till. Simuleringarna klargör då vilken kunskap som behöver samlas in för att myndigheten ska kunna utforma en väl avvägd kontroll.

Studien är egeninitierad. Rapport planeras till januari 2020.

## Utvärdering av samordningsförbundens verksamhet

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet. Uppdraget redovisas i tre delar.

Samordningsförbund är en organisationsform som gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och regioner att samverka och samordna sina resurser. Syftet är att se till att personer som behöver stöd av flera samhällsinstanser ska få det stöd som de behöver och inte falla mellan stolarna. Syftet är också att parternas resurser ska användas effektivt.

Målgruppen för samordningsförbundens verksamhet är personer med medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem som behöver stöd från flera samhällsinstanser. Dessa personer står ofta långt ifrån arbetsmarknaden och är beroende av offentlig försörjning. Samordnade rehabiliterande insatser ska leda till att de kan återfå eller förbättra sin arbetsförmåga, och i förlängningen försörja sig själva.

Förbunden beslutar själva om hur samarbetet mellan parterna ska utformas och bedrivs utifrån lokala förutsättningar och behov. I januari 2019 fanns det 83 samordningsförbund. De finns i samtliga regioner och i 260 av Sveriges 290 kommuner.

Syftet med granskningen är att ge en överblick av samordningsförbundens organisation och verksamhet och att utvärdera effekterna av deras verksamhet på kommun- och individnivå.

Tidigare studier har analyserat och beskrivit samordningsförbundens organisation och verksamhet, men dessa studier har antingen avsett ett enskilt eller ett fåtal förbund som analyserats utifrån en mängd olika faktorer eller så har de omfattat många förbund men analysen har begränsats till ett fåtal faktorer. Det saknas dessutom effektutvärderingar av samordningsförbundens verksamhet.

Den första delen av uppdraget rapporterades till regeringen i februari 2019 och den andra delen rapporterades i mars 2019. Den tredje delen delredovisades till regeringen i december 2018 och nästa delredovisning ska lämnas senast den 1 december 2020. Slutredovisningen ska lämnas senast den 1 december 2021.

## Digitalt utanförskap

I dag styr politiken tydligt i riktning mot digitalisering av den offentliga förvaltningen. Inom socialförsäkringens område styr både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten de försäkrade mot att söka information, ansöka om förmåner och sköta sina pågående ärenden via internet.

Men alla medborgare använder inte internet. Internetstiftelsens undersökning från år 2018 uppskattar att det finns omkring 500 000 människor i Sverige som aldrig använder internet och ytterligare 600 000 som inte använder internet dagligen.

Det finns en risk för att de som inte själva kan söka information och utträta ärenden via internet har sämre möjligheter att tillgodogöra sig de förmåner som de har rätt till. Det förekommer också att exempelvis anhöriga, vårdpersonal och biblioteksanställda hanterar personliga ärenden, koder och liknande för de som inte själva använder internet. Det kan innebära risker, bland annat för den personliga integriteten.

Syftet med denna studie är att undersöka hur kontakten med socialförsäkringen fungerar för de som inte använder internet.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till februari 2021.

## I vilken utsträckning nyttjar unga som inte har fullständiga betyg från grundskolan och unga som varken arbetar eller studerar olika förmåner från socialförsäkringen?

ISF ska studera i vilken utsträckning unga personer som inte har fullständiga betyg från grundskolan och unga som varken arbetar eller studerar nyttjar socialförsäkringen.

Studien kommer att fokusera på tre grupper av unga personer:

- Personer som vid 25 års ålder har ofullständiga grundskolebetyg och inte har börjat på ett nationellt gymnasieprogram.
- Personer som har gått ut grundskolan med ofullständiga grundskolebetyg och som sedan har börjat på ett nationellt gymnasieprogram eller ett yrkesinriktat program efter



komplettering, men som inte har klarat av gymnasiestudierna vid 25 års ålder.

- Personer i åldern 16–29 som enligt 2019 års definition skulle definieras som unga som varken arbetar eller studerar (UVAS).

Studien ska besvara frågan om tillhörigheten till någon av dessa tre grupper samvarierar med sannolikheten att få olika förmåner från socialförsäkringen, samt med när och i vilken omfattning förmånerna betalas ut.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till mars 2021.

## Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten enligt 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken i vissa fall

ISF har fått i uppdrag av regeringen att granska hur Försäkringskassan tillämpar utredningsskyldigheten vid handläggning av ärenden gällande sjukpenning och aktivitetsersättning där ansökan om ersättning har avslagits.

Den person som vill begära en förmån ska ansöka om den skriftligen. Ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Den enskilda personen är också skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning. Försäkringskassan har ett ansvar för att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Balansen mellan Försäkringskassans utredningsansvar och den enskilda personens ansvar att lämna uppgifter kan se olika ut beroende på omständigheter i det enskilda fallet.

Syftet med granskningen är att undersöka hur och i vilken mån Försäkringskassan på ett ändamålsenligt sätt uppfyller sin utredningsskyldighet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2020.

## Ökad kunskap om efterlevandestöd och andra socialförsäkringsförmåner när barn är placerade

ISF har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera vilka socialförsäkringsförmåner som är av betydelse i samband med att barn är placerade i HVB-hem eller liknande samt redovisa vilka överväganden som görs av kommunen avseende försörjningen under placeringstiden och vilka konsekvenser det får för berörda barn. ISF ska vidare i den mån det är möjligt analysera vilken betydelse som bestämmelserna i 6 kap. socialtjänstförordningen (2001:937) har i detta hänseende. ISF ska också kartlägga i vilken utsträckning flickor och pojkar som det lämnas efterlevandestöd för är placerade av det allmänna i ett HVB-hem eller liknande där det allmänna tar ansvar för barnets försörjning. I kartläggningen ska ingå att analysera i vilken omfattning 106 kap. 33 § SBF tillämpas samt vilken huvudman som ansvarar för olika slags placeringar.

ISF ska utifrån analyserna och de identifierade behoven lämna förslag på åtgärder.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021.

## Övriga uppdrag

### Agenda 2030

ISF har fått i uppdrag av regeringen att i sin granskningsverksamhet bidra till genomförandet avseende för ISF:s granskningsområde särskilt relevanta mål i Agenda 2030.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2022.



### 3 Förmåner till barn och familjer

Förmåner till barn och familjer omfattar graviditetspenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, barnbidrag, underhållsstöd, adoptionsbidrag, bostadsbidrag, barnpension och efterlevandestöd till barn.

#### Uppföljning av nya åldersgränser och ökad flexibilitet med mera i föräldraförsäkringen

ISF har fått i uppdrag av regeringen att analysera och följa upp regelverket för föräldrapenning som infördes för barn födda från och med 2014 avseende nya åldersgränser, uppdelning av dagtyper inom föräldrapenningen mellan föräldrarna, ökad flexibilitet med mera. ISF ska i ett första led undersöka vilka kunskaper som föräldrar har om regelverket om föräldraförsäkringen och i vilken utsträckning föräldrar gör informerade val när de nyttjar försäkringen. I ett andra led ska ISF analysera hur regelförändringen har påverkat uttagsmönster och fördelning av dagar mellan kvinnor och män.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 mars 2020.

#### Uppföljning av reform inom bostadsbidrag och underhållsstöd för barn som bor växelvis

ISF har fått i uppdrag av regeringen att följa upp reformen om införandet av ett nytt särskilt bidrag inom bostadsbidraget för barn som bor växelvis hos sina föräldrar. I uppföljningen ska framför allt ekonomiska konsekvenser för enskilda som berörs av införandet av det nya särskilda bidraget analyseras tillsammans med övriga delar av reformen såsom att underhållsstöd vid växelvist boende har avskaf-

fats och att inkomstgränserna och umgängesbidraget i bostadsbidrag har höjts.

Reformen genomfördes den 1 mars 2018. Den innebär bland annat att underhållsstödet vid växelvist boende fasas ut, att ett nytt särskilt bidrag för barn som bor växelvis har införts och att inkomstgränserna för bostadsbidrag till barnfamiljer har höjts.

Syftet med reformen var att öka träffsäkerheten i bidragen så att de bättre speglar ett delat kostnadsansvar när ett barn bor växelvis. Den tidigare utformningen av bostadsbidraget och underhållsstödet gav oönskade effekter när barn bor växelvis hos sina vårdnadshavare. Bland annat fick då föräldrar vars barn bor växelvis efter en separation ett större ekonomiskt stöd än den som hade barnet boende på heltid. Vidare påverkade folkbokföringen rätten till stöd på ett inkonsekvent sätt genom att två särlevande föräldrar med likvärdiga ekonomiska förutsättningar och med barnet boende växelvist blev kompenserade på olika sätt.

Regeringen bedömde att reformen skulle leda till att flera hushållstyper skulle få högre bidrag, men att den också skulle få negativa ekonomiska konsekvenser för vissa grupper, till exempel ensamstående föräldrar med låg inkomst som tidigare har haft bostadsbidrag för hemmavarande barn och underhållsstöd vid växelvist boende.

Uppdraget ska redovisas vid två tillfällen. Den första redovisningen ska lämnas senast den 15 december 2020. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 december 2022.

## Ökar polariseringen i användandet av föräldrapenningen?

Enligt den senaste tillgängliga statistiken har 27 procent av alla två-åringar en pappa som inte har tagit ut en enda föräldrapenningdag. Om gruppen utvidgas till de pappor som har tagit ut färre än 30 föräldrapenningdagar utgör den omkring 45 procent. Parallellt med att det finns en stor grupp pappor som inte tar ut några, eller väldigt få, föräldrapennindagar pågår en utveckling i andra grupper som gör att det övergripande användandet av föräldraförsäkringen blir mer jämställt. Exempelvis delade 17 procent av alla par jämställt på föräldra-

penningdagarna för barn födda 2015, en ökning från ungefär 10 procent tio år tidigare.

Det verkar också som att vi ser en ökad polarisering i hur föräldrar nyttjar föräldraförsäkringen. Samtidigt som en viss grupp blir mer jämställd finns det en grupp pappor som knappt använder försäkringen alls. Det saknas också både uppdaterad statistik och fördjupade studier om den grupp som använder försäkringen i liten omfattning.

Regeringen och Försäkringskassan behöver bättre kunskap om de pappor som använder få eller inga dagar av föräldrapenningen för att utforma insatser för att uppnå de politiska målen om att öka jämställdheten i hur föräldrar nyttjar föräldraförsäkringen och om en jämn fördelning av det obetalda omsorgsarbetet.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till maj 2021.



## 4 Tandvårdsförmåner

Tandvårdsförmåner omfattar allmänt tandvårdsstöd, särskilt tandvårdsbidrag och högkostnadsskydd som ingår i det statliga tandvårdsstödet.

### Fri tandvård till unga vuxna

Den 1 januari 2017 höjdes åldersgränsen för fri tandvård i Sverige. Höjningen har införts stegvis under tre år, med start 1 januari 2017 då åldersgränsen höjdes från 19 år till 21 år. År 2018 och 2019 höjdes åldersgränsen till 22 år respektive 23 år.

Västra Götalandsregionen har redan från 2008 erbjudit fri tandvård till unga vuxna även efter 19 års ålder, till skillnad från övriga lands- ting och regioner. År 2008 erbjöd Västra Götalandsregionen fri tandvård till unga vuxna till och med det år de fyller 20 år, en åldersgräns som de successivt har höjt sedan dess. Sedan år 2016 erbjuder regionen fri tandvård till unga vuxna till och med det år de fyller 24 år.

Situationen påminner om ett naturligt experiment eftersom Västra Götaland har haft så olika regler om fri tandvård för unga vuxna jämfört med övriga landet. Uppgifter från Västra Götalandsregionen och uppgifter från regioner som inte har höjt åldersgränsen för fri tandvård ger mycket goda förutsättningar för att utvärdera effekten av satsningen på fri tandvård för unga vuxna.

Det huvudsakliga syftet med projektet är att studera effekterna för den avgiftsfria tandvården av att höja åldersgränser.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till september 2020.





## 5 Förmåner till personer med funktionsnedsättning

Förmåner till personer med funktionsnedsättning omfattar merkostnadsersättning, omvårdnadsbidrag, assistansersättning och bilstöd.

### Försäkringskassans implementering av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning

ISF ska granska Försäkringskassans implementering av de nya bestämmelserna om omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning.

Omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning är två nya förmåner inom socialförsäkringssystemet som infördes den 1 januari 2019. I samband med att de två nya förmånerna infördes började förmånerna vårdbidrag och handikappersättning att fasas ut.

Försäkringskassan kan bevilja omvårdnadsbidrag till föräldrar med barn som till följd av funktionsnedsättning behöver omvårdnad och tillsyn. Myndigheten kan bevilja merkostnadsersättning till vuxna som har merkostnader på grund av en egen funktionsnedsättning, och även till föräldrar som har merkostnader på grund av sitt barns funktionsnedsättning.

Syftet med reformen är att öka tydligheten och förutsebarheten och att göra förmånerna mer tidsenliga än vad som gäller för handikappersättning och vårdbidrag. För handikappersättning och vårdbidrag saknas en tydlig beskrivning av vad merkostnader är och vilka kostnader som kan ersättas som merkostnader på grund av funktionsnedsättning. Det saknas även tydliga regler om förutsättningarna för vårdbidrag på grund av tillsyns- och vårdbehov.

Förmåner till personer med funktionsnedsättning

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till april 2020.

## 6 Ohälsorelaterade förmåner

Ohälsorelaterade förmåner omfattar sjukpenning, rehabiliteringsersättning, sjukersättning, aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning, smittbärarersättning, närståendepenning och bostadstillägg vid sjukersättning eller aktivitetsersättning.

### Sjukpenning i förebyggande syfte

ISF ska undersöka i vilken omfattning sjukpenning i förebyggande syfte används i dag och om det har skett någon förändring över tid. Vi ska också utvärdera om förmånen används på ett sätt som ligger i linje med intentionerna bakom regelverket.

En person som får medicinsk behandling eller genomgår medicinsk rehabilitering kan få sjukpenning i förebyggande syfte. I dag är det förhållandevis få personer som får sjukpenning i förebyggande syfte. I december 2017 fick 2 590 personer denna förmån, varav 65 procent var kvinnor och 35 procent män. Detta kan jämföras med 207 205 personer som fick sjukpenning på grund av nedsatt arbetsförmåga eller rehabiliteringspenning under samma period. De som fick sjukpenning i förebyggande syfte motsvarar alltså endast 1,2 procent av de personer som fick sjuk- eller rehabiliteringspenning.

En uppföljning från Försäkringskassan från 2015 visar att två stora diagnosgrupper då låg bakom behovet av medicinsk behandling eller rehabiliteringsinsatser: psykiska sjukdomar och muskuloskeletala sjukdomar. Den enskilt största behandlingstypen var missbruksbehandling. Andra vanliga behandlingstyper var sjukgymnastik, läkarvård, psykologbehandling och arbetsterapi. Utöver dessa behandlingstyper förekom en stor variation av åtgärder, till exempel

utlandsvård, multimodal rehabilitering, ospecificerad fysisk träning, yoga och att vistas på hälsohem.

Utvärderingen visar även att utredningarna och underlagen för beslut om sjukpenning i förebyggande syfte ofta var bristfälliga. Det stod också klart att reglerna för denna förmån kan vara svåra att tolka och tillämpa.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till maj 2020.

## Hur går det för unga som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga?

ISF ska granska vad som händer med de unga personer som får avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning på grund av att Försäkringskassan bedömer att de inte har nedsatt arbetsförmåga.

Aktivitetsersättning är särskilt avsedd för unga personer med funktionsnedsättning och kan antingen ges för förlängd skolgång eller för nedsatt arbetsförmåga.

Det är troligt att många av de unga personer som söker aktivitetsersättning och får avslag på grund av att de inte har nedsatt arbetsförmåga är en heterogen och svag grupp på arbetsmarknaden, som behöver olika typer av stöd eller hjälp. Det är därför viktigt att undersöka hur deras förmåga till egen försörjning eller behov av stöd ser ut, med särskild betoning på de år som sammanfallit med att tillämpningen av försäkringen förändrats.

Det övergripande syftet med projektet är att ta fram mer kunskap om vad som händer med unga personers förmåga att försörja sig själva när de har fått avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till oktober 2020.

## Aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga

ISF har fått i uppdrag av regeringen att granska orsakerna till variationen i avslag och beviljande i aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga.

Aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga betalas ut till personer mellan 19 och 29 år som har en nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan när det kan antas att nedsättningen består under minst ett år. Arbetsförmågans nedsättning ska bedömas i förhållande till personens förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete på arbetsmarknaden. Det är Försäkringskassan som fattar beslut om rätten till aktivitetsersättning.

Det nuvarande regelverket om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga gäller sedan den 1 juli 2008. Sedan dess har antalet och andelen beviljanden och avslag varierat, trots att villkoren i regelverket inte har ändrats. Sedan runt år 2015 har antalet och andelen personer som beviljas aktivitetsersättning sjunkit markant. Det är särskilt intressant att studera förändringarna i beviljanden och avslag under 2015–2017 eftersom de är påtagliga och har skett i snabb takt. Analysen kommer därför att fokusera på den perioden.

Uppdraget ska redovisas senast den 11 december 2020.

## Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete

ISF har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera reformen om förstärkt rehabilitering för återgång i arbete.

Reformen trädde i kraft den 1 juli 2018 och innebär bland annat en lagreglerad skyldighet för arbetsgivare att upprätta en plan för återgång i arbete för arbetstagare som kan antas ha en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom under minst 60 dagar. Planen ska upprättas senast när arbetsförmågan har varit nedsatt under 30 dagar. En plan för återgång i arbete behöver inte upprättas om det med hänsyn till den försäkrades hälsotillstånd klart framgår att arbetstagaren inte

kan återgå i arbete. Arbetsgivaren ska fortlöpande se till att planen följs och vid behov se till att den ändras.

Reformen innebär också en förändring avseende bidraget till arbetsgivare för köp av arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd för återgång i arbete. Bidraget, som tidigare omfattade ekonomiskt stöd för utredande insatser för att förebygga sjukfall, utvidgas till att också omfatta planering, genomförande och uppföljning av sådana insatser. Bidragsbeloppet är höjt från 7 000 kronor till 10 000 kronor per arbetstagare och kalenderår och begränsas till sammantaget 200 000 kronor per arbetsgivare och kalenderår.

Reformen medför också förändringar för Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket. Försäkringskassan kan begära att arbetsgivaren i ett ärende ska lämna sin plan för återgång i arbete till myndigheten. Försäkringskassan har nu även, inom ramen för sitt tillsynsansvar, i ansvar att följa upp de planer som myndigheten inhämtar från arbetsgivare. Om inhämtade planer eller åtgärder inte genomförts eller om planerna är uppenbart kvalitetsmässigt undermåliga ingår det i myndighetens ansvar att anmäla detta till Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket kan i sin tur utifrån dessa anmälningar bedöma behovet av inspektioner och eventuella sanktioner med stöd av det arbetsmiljörättsliga regelverket. Den konkreta utformningen av rutiner för detta åligger Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket att komma överens om.

Det övergripande syftet är att följa upp och utvärdera reformen om förstärkt rehabilitering för återgång i arbetet. Ett delsyfte är att följa upp och utvärdera om arbetsgivare, Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket följer de nya reglerna. Ett andra delsyfte är att följa upp och utvärdera om reformen har gjort det möjligt för fler individer att återgå i arbete tidigare än förut.

Uppdraget ska redovisas vid två tillfällen. Den första delen ska redovisas senast den 30 november 2020. Den andra delen och uppdragets slutredovisning ska lämnas senast den 30 november 2021.

## Styrning och implementering av momentet särskild utredning i handläggningen av sjukpenningärenden

ISF ska granska styrningen och implementeringen av handläggningsmomentet särskild utredning i sjukpenningärenden. Syftet är att kartlägga Försäkringskassans interna styrning och implementering av särskild utredning i sjukpenningärenden, under perioden från det att regeringsuppdraget gavs i november 2015 till och med hösten 2019.

I november 2015 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att införa en kontrollstation i sjukpenningärenden äldre än 365 dagar, med syfte att säkerställa en aktiv handläggning som ger långtidssjuk-skrivna möjlighet att komma tillbaka till arbetslivet och som förhindrar omotiverat långa sjukperioder. Regeringsuppdraget ledde till att Försäkringskassan utvecklade särskild utredning, ett handläggningsmoment i sjukpenningärenden. Både Riksrevisionen och Försäkringskassan har pekat på vissa problem i tillämpningen av särskild utredning, bland annat att detta handläggningsmoment har utförts endast i ett fåtal fall. Försäkringskassan har också över tid förändrat beskrivningen av ändamålet med handläggningsmomentet, något som har skett parallellt med att regeringen har förändrat Försäkringskassans uppdrag inom området.

Styrningen och implementeringen av handläggningsmomentet särskild utredning är intressant att studera för att förstå varför Försäkringskassan inte har utfört momentet i fler ärenden, och för att förstå styrningen av Försäkringskassan ur ett större perspektiv. Försäkringskassans uppdrag om att införa en kontrollstation i sjukpenningärenden som är äldre än 365 dagar är avgränsat och rör handläggningen, vilket gör det lätt att följa uppdraget för att synliggöra hela styrnings- och implementeringskedjan.

Försäkringskassans uppdrag har inte heller förändrats, men det har den politiska inriktningen för sjukförsäkringen. Därför blir det också möjligt att studera hur förändringarna i den övergripande inriktningen för politiken har påverkat olika delar av styrningen inom Försäkringskassan. Dessutom är granskningen intressant eftersom den belyser ett fall där regeringen genom ett särskilt uppdrag på en relativt detaljerad nivå styr hur Försäkringskassan ska hantera sin handläggningsprocess.



Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till mars 2021.

## Den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen

Den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen infördes av regeringen 2008 och innebar att det då fanns en gräns för antalet dagar med sjukpenning. Gränsen gick vid ungefär två och ett halvt år, noga räknat 914 dagar.

Den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen togs bort den 1 februari 2016. Regeringen framförde då att syftet med sjukförsäkringen är att den som drabbas av sjukdom och till följd av denna inte kan försörja sig genom förvärvsarbete ska ha ett ekonomiskt skydd.

Det är möjligt att en bortre tidsgräns kan komma att införas igen, till exempel om kostnaderna för socialförsäkringen skulle börja öka dramatiskt. Därför är det viktigt att undersöka vilken av de två situationerna – med eller utan en bortre tidsgräns – som leder till bäst utfall för den enskilda personen och för samhället i stort. Även om omkring hälften av de så kallade utförsäkrade återgick till sjukpenning var det en del som började arbeta eller studera under den period då det fanns en bortre tidsgräns. Det visar att det finns personer med långa sjukfall som har en arbetsförmåga, som eventuellt inte längre utnyttjas. Det kan alltså finnas samhällsekonomiska vinster med en bortre tidsgräns.

Det har snart gått fyra år sedan den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen togs bort och därför finns det anledning att undersöka hur utfallen för gruppen med långa sjukfall ser ut efter regelförändringen 2016 jämfört med en grupp som nådde tidsgränsen före februari 2016.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till maj 2021.

## 7 Pensioner och pensionsrelaterade förmåner

Området omfattar huvudsakligen inkomstgrundad ålderspension, garantipension, äldreförsörjningsstöd, efterlevandeförmåner och bostadstillägg till pensionärer.

### Tidig och sen pensionering

Frågan om hur länge människor arbetar och vilka faktorer som påverkar tidig respektive sen pensionering är mycket aktuell. Bland annat har förslag om ändrade åldersgränser i pensionssystemet nyligen varit ute på remiss. Delegationen för senior arbetskraft har också publicerat ett par uppmärksammade rapporter.

Granskningen kommer att bidra med kunskapsunderlag inom detta område och kommer att fokusera på arbetslivsfaktorer, bland annat arbetsvillkor, arbetstid, anställningsform och yrke. Granskningen är ett samarbete mellan ISF och forskare från Linnéuniversitetet.

Syftet är att fördjupa kunskapen om vilka faktorer som påverkar människors val att gå i pension eller fortsätta arbeta. Vi kommer särskilt att belysa hur faktorer i arbetslivet påverkar valet och vilka motiv som människor själva uppger för valet att gå i tidig eller sen pension.

Analysen kommer att genomföras i tre delar. Den första delen är en övergripande analys av faktorer som påverkar tidpunkten för pensionering – före 65 års ålder, vid 65 års ålder, eller efter 65 års ålder. Den andra och tredje delen är fördjupade analyser av tidig respektive sen pensionering. De ska besvara frågor om motiv för pensionering respektive fortsatt förvärvsarbete, kunskap om pensionen och faktorer som påverkar tidpunkten. En övergripande frågeställning om sen

pensionering är om det krävs anpassning och flexibilitet i arbetsformer för att förlänga arbetslivet, eller om det snarare är stabilitet och kontinuitet som är det viktiga.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till november 2020.

## Svenska folkets kunskaper om ekonomi, sin pension och det svenska pensionssystemet

Det finns skäl att tro att kunskapen om pensioner är relativt låg i Sveriges befolkning. Pensionssystemet är komplext och konsekvenserna av besluten om exempelvis pensionssparande kommer först senare i livet när besluten redan har fattats. Det är därför rimligt att tro att enskilda personer inte alltid tar hänsyn till konsekvenserna för den framtida pensionen vid beslut som påverkar pensionen.

Syftet med projektet är att undersöka vilken betydelse enskilda personers kunskaper om pensioner och det svenska pensionssystemet har för deras framtida pensionsinkomster. Vi ska även analysera de ekonomiska konsekvenserna av bristande kunskaper.

Studien genomförs i samarbete med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Uppsala universitet och ska resultera i två gemensamma rapporter.<sup>6</sup> Den första rapporten ska publiceras i IFAU:s rapportserie (planerad till första kvartalet 2020) och den andra i ISF:s rapportserie.

Granskningen är egeninitierad. ISF:s rapport planeras till juni 2021.

---

<sup>6</sup> *Svenska folkets kunskaper kring pensioner*, en rapport som ger en överblick av kunskapsläget utifrån olika socioekonomiska grupper och *Könskillnader i attityder till och kunskaper kring pensioner vid föräldraledighet, konsekvenser för pensionen*, en rapport som fokuserar på relationen mellan könskillnader i pensionskunskap, finansiell förmåga, föräldraledighet och deltidsarbete.

## 8 Sammanställning

I tabellen nedan sammanställer vi samtliga granskningar inom olika förmånsområden indelade i kategorierna rättssäkerhet och effektivitet. Vi har också delat upp effektivitetsaspekten i underkategorierna administrativ effektivitet och samhällseffekter. Eftersom en granskning kan innehålla både rättssäkerhets- och effektivitetsaspekter förekommer det att granskningar ingår i flera kategorier.

	<i>Rättssäkerhet</i>	<i>Effektivitet</i>	
		<i>Administrativ effektivitet</i>	<i>Samhällseffekter</i>
<i>Övergripande granskningar</i>			
Kontrollnivåer och normbildning inom socialförsäkringen		x	x
Utvärdering av samordningsförbundens verksamhet			x
Digitalt utanförskap	x	x	x
I vilken utsträckning nyttjar unga som inte har fullständiga betyg från grundskolan och unga som varken arbetar eller studerar olika förmåner från socialförsäkringen?			x

Sammanställning

	Rättssäkerhet		Effektivitet	
			Administrativ effektivitet	Samhälls- effekter
<i>Övergripande granskningar</i>				
Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten enligt 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken i vissa fall	x		x	x
Ökad kunskap om efterlevandestöd och andra socialförsäkringsförmåner när barn är placerade	x			x
<i>Agenda 2030</i>				
<i>Förmåner till barn och familjer</i>				
Uppföljning av nya åldersgränser och ökad flexibilitet med mera i föräldraförsäkringen				x
Uppföljning av reform inom bostadsbidrag och underhållsstöd för barn som bor växelvis				x
Ökad polariseringen i användandet av föräldrapenningen?				x
<i>Tandvårdsförmåner</i>				
Fri tandvård till unga vuxna				x
<i>Förmåner till personer med funktionsnedsättning</i>				
Försäkringskassans implementering av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning	x		x	

	Rättssäkerhet		Effektivitet	
			Administrativ effektivitet	Samhälls- effekter
<i>Ohälsorelaterade förmåner</i>				
Sjukpenning i förebyggande syfte	x		x	
Hur går det för unga som får avslag på ansökan om aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga?				x
Analys av variationen i avslag och beviljande av aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga	x		x	x
Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete			x	x
Styrning och implementering av momentet särskild utredning i handläggningen av sjukpenningärenden	x		x	
Den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen				x
<i>Pensioner och pensionsrelaterade förmåner</i>				
Tidig och sen pensionering				x
Svenska folkets kunskaper om ekonomi, sin pension och det svenska pensions-systemet				x



