

Överlämnande av skrivelse

Beslut

ISF beslutar att överlämna skrivelsen *Försäkringskassans handlingsplan*.

Ärendet

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera Försäkringskassans effektiviseringsarbete. Uppdraget ska delredovisas senast den 31 maj 2011 och den 31 maj 2012 samt slutredovisas 31 maj 2013.



Per Molander
Generaldirektör



Magnus Medelberg
Utredare

Magnus Medelberg
Enheten för pensioner och övergripande studier
08-58 00 15 22
magnus.medelberg@inspsf.se

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Försäkringskassans handlingsplan

Sammanfattning

I denna skrivelse kommenterar Inspektionen för socialförsäkring (ISF) Försäkringskassans handlingsplan för effektiviseringsarbete. Handlingsplanens viktigaste åtgärd för att komma ned till den budgetnivå som regeringen angett för 2013, är att avveckla kontorsnätet för spontana besök, som i huvudsak består av de så kallade servicekontoren. Regeringen har dock gett Försäkringskassan i uppdrag att avvakta med verkställandet av denna åtgärd tills myndigheten gjort en mer djupgående analys av medborgarnas servicebehov. ISF konstaterar att det fanns brister i handlingsplanen när det gäller beskrivningen av servicekontoren. ISF konstaterar vidare att Försäkringskassan kunde ha gått längre när det gäller att överväga andra mer komplexa sparåtgärder som ett alternativ till avvecklingen av servicekontoren. Den korta tid som Försäkringskassan hade för att ta fram handlingsplanen kan ha bidragit till att mer komplexa alternativ inte hann utredas ordentligt.

Bakgrund

Försäkringskassan redovisade den 28:e februari 2011 den handlingsplan för effektiviseringsarbete (dnr 004385-2011) som regeringen gett myndigheten i uppdrag att ta fram (S2010/8271/SF). Handlingsplanen innehåller de åtgärder Försäkringskassan planerade att genomföra för att komma ned till den anslagsnivå regeringen meddelat för år 2013 och därefter.

ISF har fått i uppdrag av regeringen (S2010/8272/SF) att utvärdera Försäkringskassans effektiviseringsarbete och handlingsplanens åtgärder. ISF har valt att redovisa sin första bedömning enligt uppdraget i denna skrivelse. Ett skäl för att i detta läge inte lämna en längre rapport är den osäkerhet som finns kring planens huvudsakliga förslag att avveckla kontorsnätet för spontana besök från medborgarna. Regeringen har nämligen gett Försäkringskassan i uppdrag (S2011/4202/SF) att avvakta med verkställandet av denna åtgärd tills myndigheten gjort en mer djupgående analys av medborgarnas servicebehov. Därmed har det effektiviseringsarbete som Försäkringskassan planerade för att genomföra

denna åtgärd avstannat. Dessutom är handlingsplanen ofullständig i beskrivningen av hur avvecklingen av kontorsnätet skulle gå till. Möjligheterna att jämföra handlingsplanens åtgärder med andra tänkbara alternativ är därmed begränsade.

Tillsammans innebär detta att det är svårt, och kanske inte heller meningsfullt, att i detta läge göra någon djupare analys av handlingsplanen. Nedan lämnas ISF:s synpunkter på handlingsplanen som den såg ut när den lämnades till regeringen i februari med endast begränsade kommentarer kring händelseutvecklingen därefter.

Avveckling av servicekontoren – planens huvudsakliga förslag

Försäkringskassan anger i planen tre åtgärder av vilka ett reducerat serviceutbud genom avveckling av platser för personliga möten för service och information står för två tredjedelar av den besparing myndigheten anser är nödvändig för att nå den föreslagna budgetnivån. Det nämnda serviceutbudet består främst av så kallade servicekontor i samarbete med Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Därutöver finns fortfarande några lokalkontor i Försäkringskassans egen regi samt, på mindre orter, ett antal serviceplatser med begränsad service. Fortsättningsvis i denna skrivelse används begreppet servicekontor för hela detta serviceutbud.

De övriga två åtgärderna i planen, automatisering av ärendehandläggningen och dimensionering av organisationen till den förväntade minskade ärendeinströmningen, är åtgärder som Försäkringskassan, enligt intervjuer vi gjort, skulle genomfört även utan handlingsplanen och minskade budgetnivåer. ISF väljer därför att i första hand kommentera avvecklingen av kontorsnätet.

I följande avsnitt diskuteras hur Försäkringskassan kom fram till alternativet att avveckla servicekontoren, medan handlingsplanens utformning kommenteras närmare senare i framställningen

Varför valdes alternativet att avveckla servicekontoren?

Eftersom handlingsplanen saknar en beskrivning av hur avvecklingen av servicekontoren ska gå till och vilka konsekvenser detta leder till är det svårt att jämföra åtgärden med andra tänkbara alternativ. Detta gör i sin tur att ISF inte tar ställning till om det är det mest ändamålsenliga alternativet som myndigheten valt, eller om det fanns andra med mindre negativa konsekvenser.

Ett antal faktorer gör att det går att förstå varför Försäkringskassan valt det till synes drastiska alternativet att avveckla servicekontoren.

Under flera år har Försäkringskassan begärt och fått tilläggsanslag för att klara kvaliteten i verksamheten. ISF tar här inte ställning till vad som är "rätt" nivå på budgeten, men när regeringen genom uppdraget till Försäkringskassan den 11 november 2010 slog fast att verksamheten nu måste anpassas till en lägre budgetnivå från år 2013 och en handlingsplan för hur detta skulle gå till ska lämnas i slutet av februari 2011, blev det från myndighetens synpunkt kort om tid.

Myndigheten själv anser att de har en stram budget och redan genomfört stora rationaliseringar. Detta synsätt får delvis stöd i ISF:s rapport *Effektiviteten i verksamheten 2000-2009* (2010:9) som visar att myndighetens resursförbrukning i reala termer sjunkit med 17 procent under perioden 2006-2009. En del av detta kan hänföras till minskade volymer, men för stora delar av verksamheten, sjukförsäkringen undantagen, har även kostnaderna per prestation sjunkit avsevärt. Sjukförsäkringen är ur denna aspekt mer svåranalyserad. Där har styckkostnaderna snarast ökat, men å andra sidan kan de åtgärder som genomförts ha bidragit till att sjukfrånvaron i samhället sjunkit.

Under senare år har Försäkringskassan dessutom arbetat med att implementera den sjukförsäkringsreform som i olika steg införts från den 1 juli 2008. Regeringen pekar särskilt ut sjukförsäkringen i uppdraget i samband med att Försäkringskassan uppmanas välja de åtgärder som är förknippade med minst verksamhetsrisk med tillägget "Detta för att t.ex. säkra kvalitet vid beslut inom sjukförsäkringen".

ISF:s rapport Försäkringskassans tillämpning av den nya sjukskrivningsprocessen (2011:4) visar att det snarare är så att kvaliteten behöver förbättras inom sjukförsäkringen på flera punkter. Huruvida de önskvärda kvalitetsförbättringarna kan åstadkommas utan ytterligare resurser eller inte kan ISF inte uttala sig om. Sjukförsäkringen utgör i dag drygt hälften av myndighetens verksamhet.

För Försäkringskassan framstod sannolikt valmöjligheterna vad gäller besparingsåtgärder som begränsade, vilket förstärktes av att myndigheten i handlingsplanen skriver att endast åtgärder som inte direkt påverkar ärendehandläggningens kvalitet ska väljas. Detta preciserade myndigheten ytterligare som att "Åtgärder ska inte vidtas som leder till att Försäkringskassan inte kan fatta rätt beslut, och betala ut rätt belopp i rätt tid till rätt person försenas eller att kontrollverksamheten åsidosätts".

För Försäkringskassan stod det, enligt de intervjuer vi gjort, klart att de effektiviseringsåtgärder som redan planerats och som fanns i myndighetens strategiska inriktning bara skulle räcka för att klara de ordinarie effektiviseringskrav som finns inbyggda i systemet med pris- och löneomräkning i budgetprocessen.

När Försäkringskassan fick regeringens uppdrag att ta fram en handlingsplan kallades därför alla stabs- och avdelningschefer med sina controllers till en "brainstorming" om vilka åtgärder som kunde tänkas för att anpassa verksamheten till den lägre budgetnivån. Detta ledde till att uppdrag lades ut på staber och avdelningar om mer specificerade förslag.

Detta gav i sin tur en lista med 50 förslag av mycket olika karaktär. Flera av förslagen ansågs omöjliga då de gav alltför negativa direkta konsekvenser för kvaliteten i handläggningen. Ett exempel på ett sådant förslag var att godkänna alla intyg, det vill säga inte göra några bedömningar, i sjukfall kortare än 90 dagar. Andra förslag gällde regeländringar som Försäkringskassan inte kan genomföra självmant utan där det krävs riksdagsbeslut. Ett sådant förslag var att ta bort lägstanivådagarna i föräldrapenningen.

Det fanns dock förslag som både var mer genomförbara och som beräknades ge en påtaglig spareffekt, som en reduktion av antalet NFC. Andra exempel på förslag var att avveckla Försäkringskassans informationsmöten för blivande föräldrar och borttagande av fruktkorgar för personalen.

Efter diskussioner i ledningsgruppen kom man fram till att det inte skulle räcka med ett antal mindre åtgärder utan att det behövdes ett större grepp. Med bara någon månad kvar innan planen skulle presenteras, var det svårt att ta fram någon mer genomgripande omstrukturering av hela verksamheten av typen större organisationsförändring. Sådana åtgärder kräver noggrann planering och effekterna är osäkra. Vidare finns det säkert bland personalen en trötthet och ett motstånd mot nya stora förändringar efter de som skett under senare år med avveckling av länsorganisationen (2008), en stor sjukförsäkringsreform (2008) och Pensionsmyndighetens bildande (2010). Erfarenheterna av avvecklingen av länsorganisationen var dessutom att de negativa effekterna under övergången till den nya verksamhetsstrukturen blev större än väntat i form av exempelvis oacceptabelt långa handläggningstider under sommaren och hösten 2008.

I det läget sökte Försäkringskassans ledning ett alternativ som både var jämförelsevis okomplicerat att genomföra och som dessutom skulle ge en "säker" besparing. Att skära bort en hel distinkt del av verksamheten är en sådan lösning och valet föll på servicekontoren:

- Servicekontoren är en väl avgränsad del av organisationen för vilken den nuvarande kostnaden kan bestämmas med stor precision.
- De negativa effekterna bland personalen begränsas till en del av organisationen.
- Avvecklingen ger inga direkta effekter på kärnan i verksamheten, ärendehandläggningen. Däremot uppkommer indirekta effekter som diskuteras vidare nedan.
- Det är i linje med Försäkringskassans långsiktiga effektiviseringsplan att fler ska börja utnyttja internet och telefoni i stället för att besöka servicekontoren.

Handlingsplanen utformning

Handlingsplanens främsta brist är att de åtgärder Försäkringskassan avsåg att genomföra på flera sätt är knapphändigt beskrivna. Det gäller inte minst huvudförslaget att avveckla servicekontoren. Det saknas en ordentlig beskrivning av hur verksamheten ser ut i dag, en tydlig tidplan för hur avvecklingen ska gå till och, vilket är allvarligast, en analys av vilka konsekvenser avvecklingen förväntas få.

Bättre beskrivning av nuvarande verksamhet önskvärd

I handlingsplanen inskränker sig beskrivningen av verksamheten i servicekontoren till knappt en sida. Det får antas att servicekontorens verksamhet inte är allmänt känd. I en sådan situation är det knappast möjligt att bedöma om den service som tillhandahålls kan avvecklas utan att servicenivån i ett eller annat avseende då blir för låg. Med en mer utvecklad beskrivning av till exempel vilka kundgrupper som mest besöker kontoren och

vilken typ av ärenden de oftast får hjälp med hade i vart fall en begränsad sådan bedömning underlättats.

En annan intressant fråga, som inte beskrivs, är hur välbesökta kontoren är och om det finns geografiska skillnader i detta avseende. Med en sådan beskrivning hade, dels den minskade servicen som en avveckling innebär kunnat bedömas något mer preciserat, dels eventuella problem i verksamheten kunnat klargöras, som ytterligare skulle ha kunnat öka förståelsen för motiven för en avveckling. Finns det till exempel kontor med väldigt få besök där det blir extra kostsamt för Försäkringskassan att hålla öppet räknat per person som utnyttjar servicen? Är lokaliseringen av servicekontoren i dag sådan att servicen i alla fall inte är tillgänglig för personer i vissa delar av landet?

Ytterligare en aspekt på servicekontoren, som inte beskrivs i planen, är att de även används för de lokala försäkringscentrens bokade möten med försäkrade. Var ska dessa möten ske om kontoren försvinner?

Med en tillräckligt tydlig beskrivning av verksamheten hade också en översiktlig bedömning kunnat göras av om och i så fall vilka effekter som en avveckling av servicekontoren skulle kunna tänkas få för andra delar av verksamheten.

Tydlig tidplan hade behövts för uppföljning

Handlingsplanen saknar en tydlig beskrivning av och tidplan för hur avvecklingen av servicekontoren ska gå till. Det finns ingen beskrivning av i vilken takt Försäkringskassan ska dra sig ur verksamheten, hur många tjänster som ska tas bort och vid vilka tidpunkter.

En tydlig tidplan är en förutsättning för att regeringen ska kunna följa myndighetens omställningsarbete fram till 2013 på det sätt som anges i uppdraget till myndigheten. I uppdraget talas om att Försäkringskassan månatligen ska rapportera till Regeringskansliet vilka åtgärder som vidtagits i syfte att anpassa anslaget till de föreslagna budgetramarna för 2013 och därefter. Tidplanen, liksom den månatliga rapporteringen, är också en förutsättning för att ISF ska kunna genomföra regeringsuppdraget att utvärdera Försäkringskassans effektiviseringsarbete (detta hanteras vidare avslutningsvis).

En orsak till att en tydlig tidplan inte fanns i handlingsplanen är att myndigheten inte hunnit utarbeta något sådant underlag vid tidpunkten för dess färdigställande. Besparingens storlek 2013 var förhållandevis tydlig för Försäkringskassan när handlingsplanen antogs, men av planen framgår också att vägen dit skulle preciseras närmare först efter att planen redan var ett faktum. Nu har detta arbete fått skjutas upp på grund av uppdraget att avvakta med att verkställa avvecklingen.

Konsekvensanalys saknas

Konsekvenserna av att avveckla servicekontoren är knapphändigt beskrivna i handlingsplanen. Sannolikt är effekterna till stora delar osäkra även för Försäkringskassan. Inte heller i underlagen finns nämligen någon mer utvecklade analys av effekterna. Detta innebär att även Försäkringskassan

måste haft svårt att göra någon säkrare bedömning av kostnader och verksamhetskonsekvenser jämfört med andra alternativ.

En orsak till att planen brister i dessa avseenden är förmodligen att servicekontoren är en del av Försäkringskassans verksamhet som inte ägnats samma uppmärksamhet som andra delar och därför har en jämförelsevis bristfällig verksamhetsstatistik. Den förhållandevis korta tid Försäkringskassan hade att ta fram handlingsplanen torde ha begränsat möjligheterna att hinna göra de grundliga analyser av verksamheten som krävdes för att göra en mer genomarbetad konsekvensanalys.

Ändå borde de fåtal analyser som faktiskt finns av vilka grupper som besöker kontoren och vilka ärenden de haft kunna ha utgjort en grund för någon slags bedömning av tänkbara effekter av en avveckling. Även om konsekvenserna inte hade kunnat kvantifieras med någon precision hade en mer kvalitativ beskrivning av Försäkringskassan sannolikt kunnat motverka att andra bedömare tvingas till mindre välgrundade konsekvensanalyser.

Omställningskostnadernas storlek osäker

Visserligen är avvecklingen av servicekontoren på ett sätt en tydlig besparing. Det är tydligt vad verksamheten kostar i dag och ur den enkla aspekten också hur mycket som sparas om verksamheten avvecklas. En orsak till att besparingen ändå är osäker är att flera myndigheter är inblandade.

När det gäller omställningskostnaderna finns en överenskommelse med Skatteverket och Pensionsmyndigheten om hur dessa ska fördelas i händelse av att verksamheten dras ned. Den osäkra faktorn i detta sammanhang är främst hur de andra myndigheterna agerar när Försäkringskassan drar sig ur verksamheten. När Försäkringskassan drar sig ur verksamheten kommer det att bli dyrare för Skatteverket och Pensionsmyndigheten att upprätthålla en service på samma nivå som hittills. Om Skatteverket och Pensionsmyndigheten också väljer att dra ned på verksamheten, kommer omställningskostnaderna att öka även för Försäkringskassan, helt enligt överenskommelsen. Både Skatteverket och Pensionsmyndigheten har uttalat att Försäkringskassans beslut kommer att innebära att antalet servicekontor måste minskas.

I handlingsplanen skriver Försäkringskassan att "det i dagsläget inte går att bedöma de totala omställningskostnaderna och dess fördelning mellan myndigheterna". Försäkringskassan skriver dock att myndigheten "inte har täckning för dessa omställningskostnader inom ramen för anslagstilldelningen år 2011 och 2012" och att de kommer att hemställa om medel för att täcka kostnaderna när dessa kan beräknas. Frågan blir därmed om Försäkringskassans handlingsplan håller sig inom ramen för regeringsuppdraget, även om myndigheten sedan klarar budgetnivåerna för 2013 och framåt.

Beskrivning av konsekvenser för verksamheten i övrigt

Handlingsplanens kanske största brist är att det saknas en beskrivning av vilka negativa verksamhetskonsekvenser nedläggningen av det lokala kontorsnätet kan få för övrig verksamhet inom Försäkringskassan. I handlingsplanen finns ingen beskrivning alls av konsekvenserna utöver att det "kommer att påverka möjligheterna att nå nuvarande mål rörande service och tillgänglighet".

ISF ser risker utöver detta som innebär negativa effekter på själva kärnan i kvalitetsbegreppet, korrekta beslut och korta handläggningstider, som inte tas upp i handlingsplanen. Ett exempel är att försäkrade som i dag får hjälp på servicekontoret med att fylla i blanketter i stället kommer att skicka in felaktigt ifyllda blanketter. Detta leder i sin tur både till en risk för felaktiga beslut och förlängda handläggningstider. En annan risk är att försäkrade som har rätt till en förmån, men svårt att använda andra kanaler än personliga besök, inte alls kommer att kontakta Försäkringskassan och därmed bli utan förmåner som de har rätt till.

Sannolikt klarar en stor del av dem som i dag besöker kontoren att i stället använda internet eller telefoni vid kontakterna med Försäkringskassan, men det kommer att uppfattas som en försämring av servicen, eftersom valmöjligheterna begränsas. Försäkringskassan har länge haft ambitionen att de försäkrade i allt större utsträckning ska använda internet eller telefoni i stället för personliga besök vid kontakterna med myndigheten. Utvecklingen har också gått i den riktningen men, åtminstone i vissa delar, inte så snabbt som myndigheten själv önskat.

En kritisk fråga är hur stor den grupp är som i dag inte klarar att använda andra kanaler än att besöka kontoren och vad som händer med dessa besökare vid en avveckling. Dessutom finns säkert grupper som visserligen klarar att använda internet eller telefoni, men där dessa kontakter inte fungerar tillfredsställande eller mindre effektivt än vid besök på servicekontoren. Med tanke på att ambitionen att överföra kundmötena från de spontana personliga mötena till andra kanaler funnits länge finns det all anledning att tro att de relativt få personer som fortfarande väljer personliga möten är de som har, eller upplever sig ha, de allra största behoven av sådana kontakter. Det är därför sannolikt att överföringen till andra kanaler för kundmöten kommer att vara särskilt problematiskt i denna grupp.

Det är viktigt att dessa frågor inte tappas bort i den djupgående analys som Försäkringskassan nu fått i uppdrag av regeringen att göra.

Det är svårt att beräkna hur stora de negativa effekterna av en avveckling av servicekontoren är, men någon slags konsekvensanalys som berör detta borde ha funnits i handlingsplanen. Enligt planen kommer i stället konsekvensanalysen igång när handlingsplanen redan är beslutad. Försäkringskassan skriver i handlingsplanen att det kommer att bli en stor utmaning att "upprätthålla servicenivåer och tillgänglighet så att medborgarnas förtroende för socialförsäkringen och Försäkringskassan inte påverkas negativt".

Det var tänkt att Försäkringskassan skulle beskriva hur detta skulle gå till i den nya kund- och kanalstrategi som beräknades bli klar under första halv-

året 2011. Försäkringskassan skrev i handlingsplanen att "de krav som ställs på anpassning till anslagsnivån för år 2013 och därefter blir en viktig förutsättning för detta arbete".

För att kunna klara de negativa konsekvenserna hade Försäkringskassan enligt handlingsplanen avsatt 50 miljoner kronor av bruttobesparingen av avvecklingen av lokalkontoren för att på andra sätt utveckla service och information för att möta de ökade behoven. Men någon beskrivning av hur detta skulle gå till finns inte i planen, utan frågan skulle tas om hand ibland annat den planerade kund- och kanalstrategin. Eftersom ingen grundlig analys gjorts när handlingsplanen antogs finns det skäl att fråga sig hur säker siffran 50 miljoner kronor är som tillräckligt belopp för att kunna klara behoven.

Effekter i hög grad även utanför Försäkringskassans område

En annan konsekvens av det alternativ Försäkringskassan valt är att det uppstår negativa effekter för andra myndigheters verksamhet, främst Skatteverkets och Pensionsmyndighetens, som är samverkanspartner i servicekontoren. Både Skatteverket och Pensionsmyndigheten har i skrivelser som lämnades till riksdagen inför Socialförsäkringsutskottets behandling av ärendet uttryckt att de inte kommer att ha råd att behålla alla servicekontor om Försäkringskassan drar sig ur. Eftersom dessa myndigheter, tillsammans med Försäkringskassan, hör till de relativt få statliga myndigheter som fortfarande upprätthåller ett lokalt kontorsnät, finns här ett hot mot den lokala statliga närvaron och servicen till medborgarna i stort.

Frågan är i vilken mån Försäkringskassan borde ha beskrivit även dessa konsekvenser i handlingsplanen. Oavsett detta innebär det faktum att en avveckling drabbar även andra myndigheters verksamhet att frågan bör analyseras bredare än enbart ur ett Försäkringskassaperspektiv. Regeringens nya uppdrag till Försäkringskassan och det uppdrag Statskontoret fått har förutsättningar att göra detta. Statskontorets ska i sitt uppdrag (S2011/3603/SFÖ) ta fram ett samlat underlag om myndigheters service i samverkan och bland annat beakta "behovet av lokal närvaro i ljuset av medborgares och företags ökade användning av e-tjänster och telefoni för sina kontakter med myndigheterna".

Alternativ inte tillräckligt utredda

Fanns det andra alternativ för Försäkringskassan att klara sparbetinget än att avveckla servicekontoren? Som beskrivits ovan inhämtades inledningsvis sparförslag från organisationens olika delar som resulterade i en lista på 50 förslag. De förslag från listan som ansågs möjliga att genomföra räckte dock, enligt Försäkringskassan, inte för att klara sparbetinget.

I det skedet, med kort tid kvar innan planen skulle lämnas in, såg myndighetsledningen ingen annan utväg än att ta ett större grepp för att klara sparbetinget. Valet föll på den förhållandevis tydliga och "enkla" åtgärd som avvecklingen av servicekontoren innebär.

En risk med att kontakta organisationens olika delar för att inhämta sparförslag, är att förslagen i hög grad avgränsas till respektive organisationsdels ansvarsområde, där ingen känner ett ansvar för de möjligheter som kan finnas om organisationen betraktas i sin helhet. En svårighet med att betrakta organisationen i dess helhet och hitta mer övergripande effektiviseringar är å andra sidan att dessa ofta är mer komplicerade att genomföra. De kräver ofta längre förberedelsestid och att fler delar av organisationen blir inblandade. Det är möjligt att det finns sådana mer strategiska grepp som skulle innebära att Försäkringskassan klarar sparbettinget, men de snäva tidsramarna kan ha begränsat möjligheterna att få fram sådana alternativ.

Däremot kan Försäkringskassan tyckas ha begränsat valmöjligheterna väl mycket med utgångspunkten att "endast åtgärder som inte direkt påverkar ärendehandläggningens kvalitet ska vidtas" och att "åtgärder ska inte vidtas som leder till att Försäkringskassan inte kan fatta rätt beslut, och betala ut rätt belopp i tid till rätt person eller att kontrollverksamheten åsidosätts". I en effektiv organisation innebär i princip alla resursneddragningar att det finns en risk att kvaliteten i verksamheten påverkas. Detta gäller som diskuterats ovan även avvecklingen av servicekontoren där ärendehandläggningen torde påverkas indirekt.

Med de formuleringar Försäkringskassan valde som utgångspunkt undantogs i princip hela ärendehandläggningen, som utgör en mycket stor del av verksamheten, från besparingar. Att göra vissa extra besparingar i ärendehandläggningen och under en tid acceptera en på förhand kalkylerad risk för försämrad kvalitet inom några områden, borde kanske ha övervägts i ökad utsträckning. Det skulle exempelvis kunna handla om att under en period dra ned på den interna uppföljningen av handläggarna. Sådana åtgärder kombinerat med andra sparåtgärder exempelvis från den lista som togs fram utifrån förslagen från organisationen, hade inte nödvändigtvis varit en sämre lösning än det drastiska ingrepp avvecklingen av servicekontoren innebär.

Dessutom fanns förstås möjligheten att även låta en viss neddragning av verksamheten vid servicekontoren ingå i en sådan mer komplex åtgärdslista. Redan i dag finns så kallade serviceplatser som de flesta dagar i veckan endast erbjuder enklare service som utlämning av broschyrer men dit en tjänsteman kommer någon dag i veckan för att ge personlig service. På några platser har videouppkoppling prövats i stället för ett fysiskt möte där den försäkrade och tjänstemannen sitter i samma rum. Längre tillbaka i tiden fanns, i någon av länsorganisationerna i Norrland, ett mobilt kontor som efter ett givet schema besökte de mindre orterna i länet. Det finns således möjligheter att hantera personliga möten utan att det behöver ske genom att den försäkrade besöker ett servicekontor som är öppet hela veckan.

ISF har dock inget belegg för att en kombination av åtgärder, där en viss neddragning av servicekontoren hade kunnat vara en delmängd, hade varit en bättre lösning än den Försäkringskassan valde i handlingsplanen. Intrycket är dock att Försäkringskassan inte har utrett sådana kombinationsalternativ tillräckligt.

De övriga effektiviseringsförslagen

Förutom avvecklingen av servicekontoren, som ska stå för 200 miljoner kronor av de totalt 302 miljoner kronor som utgör det sparbetning Försäkringskassan angivit i handlingsplanen, finns där två andra åtgärder. Dessa kommenteras här kortfattat.

Den ena åtgärden är att dimensionera organisationen till prognostiserade volymförändringar som beräknas bidra med 67 miljoner kronor till sparbetning. Att anpassa organisationen till den volymminskning som förväntas är ett naturligt inslag i att bedriva en effektiv verksamhet. Det kan diskuteras i vilken mån detta överhuvudtaget ska ses om en åtgärd. Kanske är det mer korrekt att se det som att sparbetning egentligen är lägre än 302 miljoner kronor korrigerat för de volymförändringar som förväntas inträffa. ISF vill dock understryka att det givetvis finns en osäkerhet i volymprognoserna som kan slå i både den ena och den andra riktningen. Dessutom gör stordriftsfördelar i verksamheten att det inte är självklart att en volymminskning med ett visst antal procent möjliggör en resursbesparing av motsvarande storlek.

Den andra åtgärden handlar om att automatisera ärendehandläggningen inom främst föräldrapenningen. Denna åtgärd ska stå för resterande 35 miljoner kronor av sparbetning. ISF har inte gjort någon ingående granskning av de kalkyler som ligger till grund för denna beräkning. Att beräkna effektiviseringseffekter av automatiserad ärendehandläggning är dock alltid svårt. I Försäkringskassans (och tidigare RFV:s) historia finns flera exempel på att automatiseringar inte har gett de effektiviseringseffekter som förväntats. Liknande exempel kan hämtas även från andra myndigheter.

Redan nu finns ytterligare en osäkerhet kring denna åtgärd. Försäkringskassan har i ett remissyttrande över ett förslag om att föräldrar ska få ta ut föräldrapenning samtidigt skrivit:

“Försäkringskassans handlingsplan för att anpassa kostnaderna till en lägre anslagsnivå 2013 (Dnr 004385-2011) inrymmer bland annat ett arbete med att effektivisera handläggningen genom en ökad automatisering. Detta arbete pågår sedan förra året inom bland annat föräldraförsäkringsområdet. Ett genomförande av det nu remitterade förslaget till den 1 januari 2012 kräver en total omprioritering av befintliga resurser. Resurser som i dag arbetar med att genomföra effektiviseringar i enlighet med handlingsplanen. Förslaget får därmed negativa konsekvenser för Försäkringskassans möjlighet att genomföra den beslutade handlingsplanen för att anpassa kostnaderna till en lägre anslagsnivå 2013 (Dnr 004385-2011). Konsekvensen av detta blir att de utlovade effekterna av den pågående automatiseringen av föräldraförsäkringen inte kan uppnås i enlighet med beslutad tidplan.”

Remissyttrandet visar hur bräckliga effektiviseringar som ska ske genom automatiserad ärendehandläggning kan vara. Till synes relativt små regeländringar kan få stora konsekvenser för administrationskostnaderna.

ISF:s fortsatta arbete

I ISF:s uppdrag att utvärdera Försäkringskassans effektiviseringsarbete ingår att senast den 31 maj 2012 lämna en bedömning av efterlevnaden av den handlingsplan som behandlats i denna skrivelse.

Uppdraget påverkas dock i hög grad av regeringens uppdrag till Försäkringskassan att avvakta med att verkställa beslutet att avveckla servicekontoren i väntan på de analyser som myndigheten och Statskontoret ska lämna i mitten av april 2012.

Eftersom avvecklingen av servicekontoren utgör huvudförslaget i Försäkringskassans handlingsplan är förutsättningarna för att ISF ska kunna göra en meningsfull bedömning av efterlevnaden av planen i maj 2012 oklara i dagsläget.

ISF vill därför att regeringen klargör hur det uppdrag inspektionen fått ska hanteras fortsättningsvis.