

Överlämnande av skrivelse

Beslut

ISF beslutar att överlämna skrivelsen *Efterlevnaden av Försäkringskassans handlingsplan*.

Ärendet

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera Försäkringskassans effektiviseringsarbete. Detta är den andra delredovisningen i uppdraget. Den första delredovisningen överlämnades den 31 maj 2011. Uppdraget ska slutredovisas den 31 maj 2013.



Per Molander
Generaldirektör



Magnus Medelberg
Utredare

Datum
2012-05-30

Diarienummer
2010-166

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

Efterlevnaden av Försäkringskassans handlingsplan

1 Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) kommenterar i denna skrivelse hur Försäkringskassans handlingsplan för effektiviseringsarbete efterlevts samt hur den administrativa effektiviteten utvecklats under planens första år.

Ett syfte med att regeringen gav Försäkringskassan i uppdrag att ta fram en handlingsplan var att myndigheten under två års tid skulle effektivisera organisationen på ett sådant sätt att verksamheten år 2013 rymdes inom den lägre anslagsnivå som regeringen i budgetpropositionen för 2011 hade beräknat från och med 2013.

Försäkringskassans kostnader kommer av allt att döma inte att rymmas inom denna anslagsnivå. Av olika orsaker kommer inte någon av de kostnadsbesparande effektiviseringsåtgärder som Försäkringskassan tog upp i handlingsplanen att genomföras, åtminstone inte i den takt som planerats. Dessutom har regeringen i budgetpropositionen för 2012 beräknat en högre anslagsnivå för 2013 än den målnivå som handlingsplanen utgick från. Regeringen har av flera orsaker höjt den planerade anslagsnivån för 2013 och åren därefter. Höjningen är större än det sparbetning Försäkringskassan beräknade i handlingsplanen.

Försäkringskassan hemställer i budgetunderlaget för 2013-2015 om att få behålla 2012 års anslagsnivå. En oförändrad anslagsnivå för de kommande tre åren innebär att Försäkringskassan begär mer anslagsmedel än vad regeringen beräknat i budgetpropositionen. Denna begäran innebär således att regeringen och Försäkringskassan återigen har olika uppfattning om verksamhetens resursbehov de kommande åren.

Så långt ISF kan bedöma förefaller regeringens uppdrag till Försäkringskassan att ta fram en handlingsplan inte ha haft den avsedda effekten att minska Försäkringskassans administrationskostnader till en långsiktigt lägre anslagsnivå från 2013. Hur utvecklingen sett ut utan uppdraget är dock svårt att slå fast. ISF:s bedömning grundar sig på analys av dokument som exempelvis de uppföljningsrapporter Försäkringskassan lämnat till regeringen, myndighetens budgetunderlag och regeringens budgetpropositioner.

Förutom själva handlingsplanen ingår även en detaljerad uppföljning i uppdraget med månatliga rapporter från Försäkringskassan till Regeringskansliet. Eftersom det redan efter några månader stod klart att de grund-

läggande förutsättningarna för handlingsplanen var överspelade, framstår Försäkringskassans månatliga rapportering som överflödigt, åtminstone som uppföljning av handlingsplanen. Att de grundläggande förutsättningarna inte längre kvarstår har förstås även försvårat ISF:s möjligheter att följa upp planen.

Kanske är den erfarenhet som ska dras från uppdraget att det är oerhört svårt att via en statisk handlingsplan styra och följa upp en så föränderlig verksamhet som Försäkringskassans.

I en föränderlig verklighet hade sannolikt en rullande handlingsplan varit mer ändamålsenlig. Det borde gjorts tydligt i uppdraget att både handlingsplanen och den styrande anslagsnivån var möjliga att förändra om omständigheterna krävde detta. I så fall hade regeringen, när det stod klart att servicekontoren skulle bli kvar och att regeländringar sköt upp de effektiviseringar som var kopplade till automatiseringar, kunnat kräva in en reviderad handlingsplan med nya åtgärder som skulle sikta på den nya anslagsnivån som gällde från budgetpropositionen för 2012. Detta hade underlättat uppföljningen av Försäkringskassans effektiviseringsarbete, både för regeringen och för ISF.

Ett alternativ till en särskild handlingsplan är förstås att hantera frågan om resursbehov i den ordinarie budgetprocessen. Exempelvis bör det finnas möjligheter att utveckla budgetunderlagen så att de ger regeringen ett bättre underlag för att bedöma anslagsbehovet för verksamheten.

Oavsett hur bra en myndighet är på att budgetera och prognostisera sin verksamhet kan det ibland uppstå behov av extra anslagsmedel under pågående budgetår. När Försäkringskassan haft behov av extra anslagsmedel har regeringen hittills begärt anslagsmedel på tilläggsbudget och i vissa fall har regeringen utökat Försäkringskassans anslagskredit. Ett annat sätt skulle kunna vara att ge Försäkringskassan ökad möjlighet att disponera anslagssparande. Det skulle ge myndigheten ökade möjligheter att själv avsätta medel för tillfälliga fluktuationer i resursbehovet. Ytterligare ett alternativ vore att i större utsträckning låta regeringen disponera medel på Försäkringskassans förvaltningsanslag, medel som regeringen vid behov kan föra över till Försäkringskassan. Vilket alternativ som är bäst för styrning och uppföljning av Försäkringskassans verksamhet kan dock inte avgöras på allmänna grunder.

När det gäller Försäkringskassans administrativa effektivitet har kvaliteten i flera avseenden förbättrats och stabiliserats de senaste åren. Sammantaget har handläggningstiderna för de olika förmånerna varit bättre än någonsin tidigare. Däremot har produktiviteten försämrats, det vill säga kostnaderna per handlagt ärende har ökat. Det finns flera orsaker till detta. En av dem kan vara att den högre kvalitetsnivån myndigheten uppnått kräver mer resurser. Det är just bevarandet av de goda resultaten som Försäkringskassan använder som argument i budgetunderlaget för att det från 2013 och framåt behövs mer resurser i verksamheten än regeringens förslag i budgetpropositionen.

Samtidigt har Försäkringskassan en verksamhet där det borde vara möjligt att öka produktiviteten och därmed sänka kostnaderna, förutsatt att inte volymerna stiger. Myndigheten har flera automatiseringsprojekt på gång och presenterade nyligen ett antal förslag på regelförenklningar. Detta är exempel på åtgärder som borde kunna bidra till produktivitetsökningar och kostnadsminskningar.

2 Inledning

2.1 Syfte och metod

Denna skrivelse är Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) andra redovisning i regeringsuppdraget att utvärdera Försäkringskassans effektiviseringsarbete (S2010/8272/SF). Enligt uppdraget ska denna redovisning innehålla "en bedömning av efterlevnaden av handlingsplanen".

Förutom en sådan bedömning har ISF även analyserat hur Försäkringskassans administrativa effektivitet utvecklats under senare år. En hög administrativ effektivitet är en förutsättning att kunna tillhandahålla tjänster med hög kvalitet åt de försäkrade kombinerat med en god hållning med statens resurser.

Analysen har genomförts med hjälp av dokumentstudier, intervjuer med Försäkringskassan och beräkningar av produktivitetens utvecklingen utifrån data från Försäkringskassan.

2.2 Bakgrund

I november 2010 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att ta fram en tvåårig handlingsplan för myndighetens effektiviseringsarbete (S2010/8271/SF). Samtidigt fick ISF uppdraget att utvärdera effektiviseringsarbetet.

Enligt regeringens uppdrag till Försäkringskassan skulle handlingsplanen innehålla myndighetens åtgärder för att "åstadkomma en effektiv administration som bedrivs inom de ekonomiska ramar som anges i budgetpropositionen för 2011 och som räknats för 2013 och därefter kommande år".

I handlingsplanen skulle framgå var och hur myndigheten skulle göra sina effektiviseringar och besparingar. Planerade åtgärder skulle redovisas och tidssättas och den beräknade effektiviseringen av vardera åtgärd skulle redovisas. Dessutom skulle myndigheten månatligen skriftligt rapportera till Regeringskansliet vilka åtgärder som vidtagits, hur dessa påverkade kostnaderna och verksamhetens kvalitet, myndighetens budget i förhållande till de ekonomiska ramar regeringen angivit i budgetpropositionen samt ett antal resultatindikatorer som bedömdes relevanta.

Bakgrunden till att regeringen gav Försäkringskassan detta uppdrag var att myndigheten under några år varit i ekonomisk obalans med svårigheter att få anslagsmedlen att räcka till och att prognostisera resursbehovet för kommande år. Försäkringskassan tvingades flera gånger begära ytterligare resurser utöver det som tilldelats via budgetpropositionen. Myndigheten tillfördes också extra medel på tilläggsbudget vid flera tillfällen.

Regeringens uppdrag till Försäkringskassan om en detaljerad handlingsplan med månatlig uppföljning var tänkt som ett sätt att skapa en mer kontrollerad ekonomisk utveckling. För att ge myndigheten förutsättningar att anpassa sig till en långsiktigt lägre anslagsnivå från 2013 fick myndigheten i budgetpropositionen för 2011 ett utökat anslag med 400 miljoner kronor både för 2011 och 2012.

3 Handlingsplanens efterlevnad

Enligt regeringsuppdraget ska ISF:s rapportering innehålla en bedömning av efterlevnaden av handlingsplanen.

En bedömning av handlingsplanens efterlevnad är svår att göra och inte heller särskilt relevant, då planen knappast existerar längre. Av olika orsaker kommer inte någon av de åtgärder Försäkringskassan föreslog att genomföras, åtminstone inte i den takt som planen förutsatte. Dessutom har regeringen höjt den planerade anslagsnivån för målåret 2013. Höjningen är större än den besparing Försäkringskassan planerade för i handlingsplanen.

3.1 Försäkringskassans åtgärder

I Försäkringskassans handlingsplan som lämnades till regeringen i februari 2011 (dnr 004385-2011) beräknades att myndigheten skulle behöva minska sina kostnader med 302 miljoner kronor mellan 2012 och 2013 utöver det generella effektiviseringskrav som i princip omfattar alla myndigheter.

I Försäkringskassans handlingsplan angavs tre åtgärder för att klara besparingen.

1. Avskaffande av servicekontoren

Den största delen av besparingen var "ett reducerat serviceutbud genom avveckling av platser för personliga möten för service och information". Lite förenklat handlade förslaget om att Försäkringskassan skulle dra sig ur de så kallade servicekontoren som drivs i samarbete med Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Avskaffandet av servicekontoren var tänkt att ge en besparing på 200 miljoner kronor, det vill säga nästan två tredjedelar av det totala sparbetandet.

Åtgärden att dra sig ur servicekontoren väckte snabbt negativa reaktioner. I april 2011 tillkännagav riksdagen sin mening till regeringen att denna skulle återkomma till riksdagen med förslag som tillgodoser medborgarnas behov av att Försäkringskassan är tillgängligt lokalt med möjligheter till personliga möten (2010/11:SfU10).

I maj 2011 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att avvakta med att verkställa handlingsplanens åtgärd om att dra sig ur servicekontoren. I uppdraget ingick också att Försäkringskassan skulle göra en djupgående analys av hur medborgarnas servicebehov av Försäkringskassans tjänster kan tillgodoses ändamålsenligt och långsiktigt (S2011/4202SF och S2011/4945/SF). I uppdraget skulle Försäkringskassan samråda med Statskontoret som fått ett uppdrag om myndigheter i samverkan där bland annat hur myndigheter tillgodoser medborgarnas servicebehov i hela landet skulle kartläggas (S2011/3603/SFÖ).

I budgetpropositionen för 2012 aviserades att Försäkringskassans förvaltningsanslag ska tillföras 190 miljoner kronor från 2013 för att ge förutsättningar att behålla befintliga servicekontor och serviceplatser.

I april 2012 kom både Försäkringskassans och Statskontorets rapporter rörande den lokala servicen (Dnr 035503-2011 respektive 2012:13). Sammantaget är ISF:s intryck att frågan ännu inte utretts tillräckligt djupgående för att komma särskilt mycket närmare någon mer långsiktig lösning. Å andra sidan är det ett svårt område att utreda där flera myndigheter med olika intressen ska samarbeta.

Försäkringskassan konstaterar att för deras egen del så finns behovet av servicekontor i dagens mening kvar fram till 2016, men att därefter kan andra mer flexibla lösningar komma ifråga. Försäkringskassan bedömer att den kundgrupp på 478 000 personer som under ett år besöker servicekontoren borde kunna minskas till 100 000, men hur denna beräkning gjorts är oklart. Försäkringskassan skriver dessutom att det i dag är för tidigt att ange hur den långsiktiga lösningen för denna kundgrupp ska utformas.

Av Försäkringskassans utredning framgår vidare att de övriga inblandade myndigheterna Skatteverket, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen inte riktigt ser samma snabba förändringstakt framför sig.

Skatteverket anser att Försäkringskassans bedömning om en relativt snabbt minskande målgrupp inte är realistiskt. Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen betonar vikten av långsiktighet. Pensionsmyndigheten menar att det är viktigt att kanalens framtid är stabil och att de inblandade myndigheterna är överens om den gemensamma långsiktiga inriktningen.

I Statskontorets utredning konstateras att det finns stora brister i kunskapsläget och ett utvecklingsbehov i myndigheterna när det gäller att undersöka vilka servicebehov som finns. Statskontoret anser vidare att dagens frivilliga samverkan kring servicekontoren inte fungerar tillfredsställande eftersom myndigheterna är självständiga, har olika uppdrag, och gör olika prioriteringar. Därför anser Statskontoret att regeringen bör vidta ett antal åtgärder för att säkra medborgarnas tillgång till en god lokal statlig service.

Sammanfattningsvis tyder det mesta på att frågan om hur Försäkringskassans lokala service ska se ut på lite längre sikt och hur detta ska finansieras knappast får någon snabb lösning. Därmed kommer det att kvarstå ett frågetecken kring en av de frågor som gör Försäkringskassans långsiktiga anslagsbehov svårbedömt.

2. Automatisera ärendehandläggningen

En annan åtgärd i handlingsplanen var automatisering av ärendehandläggningen, som skulle ge en besparing på 35 miljoner kronor 2013. Automatiseringen avsåg i första hand föräldraförsäkringen. Åtgärden och besparingen har dock blivit försenad.

I den månatliga rapporteringen till Regeringskansliet i oktober 2011 skriver Försäkringskassan:

En viktig del av Försäkringskassans strategiska arbete är en ökad automatisering av ärendehantering. Detta bland annat för att skapa en mer effektiv administration av socialförsäkringen. En förutsättning vad avser den handlingsplan Försäkringskassan lämnade till regeringen den 28 februari är automatisering av föräldraförsäkringen. Den ekonomiska besparingen är i handlingsplanen beräknad till 35 miljoner kronor för 2013. Till följd av de regeländringar som ska genomföras inom familjepolitiken och som utreds inom föräldraförsäkringen (se bland annat Betänkande SOU 2011:51 Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull dnr S2011/5725/FST) kommer genomförandet att försenas, vilket får som konsekvens att de beräknade effekterna inte kommer att kunna realiseras under 2013.

3. Volymanpassning

Den tredje åtgärden handlade om att dimensionera organisationen efter de prognostiserade volymminskningarna, vilket skulle ge en besparing på 67 miljoner kronor. Det kan diskuteras i vilken mån detta ska ses som en "åtgärd". Att anpassa organisationen efter volymförändringar är ett självklart inslag i en effektiv verksamhet.

Dessutom påpekade ISF i den första avrapporteringen (dnr 2010-166) att det alltid finns en osäkerhet i bedömningar av volymförändringar. Det har också visat sig att Försäkringskassans prognoser slagit fel. I den månatliga rapporteringen till Regeringskansliet i september 2011 skriver Försäkringskassan:

Handlingsplanen förutsätter minskningar vad avser ärendevolymer. De senaste prognoserna visar dock att volymerna inte sjunker i den omfattningen som förutsetts vid handlingsplanens upprättande.

Det är främst sjukfallsutvecklingen som felbedömts. Handläggningen av sjukpenningärenden utgjorde 2011 en tredjedel av Försäkringskassans administrationskostnader, vilket gör att volymutvecklingen för denna förmån har stor betydelse för myndighetens resursbehov.

3.2 Handlingsplanens anslagsnivå

Enligt uppdraget till Försäkringskassan skulle verksamheten anpassas till de ekonomiska ramar som angavs i budgetpropositionen för 2011 och som räknats för 2013 och därefter kommande år.

Tabell 1. Anslagsnivåer i budgetpropositionen (BP) för 2011 och i Försäkringskassans budgetunderlag (BU) för 2012-2014. Fasta priser, prisnivå 2011

(tkr)	2011	2012	2013	2014
BP 2011	7 363 930	7 373 705	6 978 423	6 973 301
BU 2012-2014		7 373 705	6 978 423	6 973 301

Tabellen åskådliggör handlingsplanens tanke att efter två år med extra resurser för att genomföra effektiviseringsåtgärder skulle år 2013 innebära en betydande resursminskning. I det budgetunderlag för 2012-2014 som Försäkringskassan lämnade i februari 2011 anslöt sig myndigheten helt till de anslagsnivåer i budgetpropositionen som också skulle utgöra utgångspunkten för handlingsplanen.

Försäkringskassan hemställer om utökat anslag

Redan i augusti 2011 inkom Försäkringskassan med en hemställan om ytterligare anslag (dnr 041271-2011). För 2011 handlade det om en mindre summa, men för 2012 och åren därefter hemställdes om betydligt större belopp.

För 2011 hemställde Försäkringskassan om 17 miljoner kronor på tilläggsbudget för införandet av förenklad jämställdhetsbonus och regeländringar inom sjukförsäkringen. Försäkringskassan fick dock inte mer i anslag på tilläggsbudget för 2011. Värt att notera är att anslagsutfallet detta år höll sig väl inom regeringens tilldelade medel.

För 2012 begärde Försäkringskassan att förvaltningsanslaget skulle ökas med närmare 200 miljoner kronor för att genomföra förbättringar inom familjepolitiken, genomföra det så kallade tredje steget inom tandvårdsreformen och aviserade regeländringar inom sjukförsäkringen. För 2013-2015 bedömde Försäkringskassan att anslagsbehovet för dessa reformer skulle kräva cirka 165 miljoner kronor årligen. Försäkringskassan hemställde även att drygt 390 miljoner kronor från och med 2012 skulle överföras från det så kallade samverkansanslaget till Försäkringskassans förvaltningsanslag.

Regeringen höjer Försäkringskassans anslag i budgetpropositionen för 2012

Regeringen svarade på Försäkringskassans hemställan i budgetpropositionen för 2012 som presenterades i september 2011. Regeringen föreslog att Försäkringskassans förvaltningsanslag skulle höjas med 180 miljoner kronor för 2012 för ett antal specificerade uppgifter. Höjningarna för 2013 beräknades till 150 miljoner kronor och därefter till

120 miljoner kronor. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2011/12:SfU1, rskr. 2011/12:85).

De uppgifter som regeringen specificerade i budgetpropositionen för 2012 var:

- 52 miljoner kronor (20 miljoner kronor 2013) för it-utveckling och administration som följer av regeringens familjepolitiska reform (jämfälldhetsbonus och samtidigt uttag av föräldrapenning) samt regeländringar av bostadsbidraget.
- 20 miljoner kronor (23 miljoner kronor per år 2013-2017, därefter 13 miljoner kronor per år) för tandvårdsreformen som ska införas 2013.
- 40 miljoner kronor (varaktigt) för it-utveckling och administration av de nya förmånerna sjukpenning respektive rehabiliteringspenning i vissa fall samt boendetillägg.
- 50 miljoner kronor (varaktigt) för metod och kompetensutveckling om sjukförsäkringsärenden samt för åtgärder tidigt i sjukfallet.
- 20 miljoner kronor (varaktigt) för att stärka förtroendet för sjukförsäkringen.

(Förutom dessa höjningar av anslaget föreslogs även en mindre, varaktig, minskning med 2 miljoner kronor på grund av att Försäkringskassan avvecklat prisjämförelsetjänsten för tandvård.)

Regeringen tillmötesgick således Försäkringskassans hemställan om resursförstärkning till stor del. Dessutom aviserade regeringen att medel ska tillföras 2013 som möjliggör att behålla befintliga servicekontor och serviceplatser. Beträffande Försäkringskassans begäran om att medel skulle överföras från det så kallade samverkansanslaget till förvaltningsanslaget valde regeringen en annan lösning. Ett särskilt anslag inrättades som Försäkringskassan disponerar för denna verksamhet.

En jämförelse mellan budgetpropositionerna 2011 och 2012 visar att de anslagsnivåer som var en utgångspunkt för handlingsplanen, och som regeringen och Försäkringskassan var överens om, höjts betydligt.

Tabell 2. Anslagsnivå i budgetpropositionen (BP) 2011 och 2012 (Löpande priser)

(tkr)	2011	2012	2013	2014	2015
BP 2012	7 363 930	7 632 474	7 533 148	7 491 753	7 681 949
BP 2011	7 363 930	7 444 330	7 142 737	7 302 455	
Skillnad	0	188 144	390 411	189 298	

Försäkringskassan begär mer i anslag för 2013-2015 än vad regeringen beräknat

Försäkringskassan hemställer i budgetunderlaget för 2013-2015 om att få behålla 2012 års anslagsnivå för att "myndigheten ska kunna vidmakthålla nuvarande verksamhetsresultat och utveckla myndigheten till att kunna möta kundernas krav och förväntningar på en god servicemyndighet som åtnjuter medborgarnas fulla förtroende". En oförändrad anslagsnivå för de kommande tre åren innebär dock att Försäkringskassan begär mer anslagsmedel än vad regeringen i senaste budgetpropositionen beräknat för verksamheten. Denna begäran innebär således att regeringen och Försäkringskassan återigen har olika uppfattning om verksamhetens anslagsbehov de kommande åren.

Tabell 3. Anslagsnivåer i budgetpropositionen för 2012 och i Försäkringskassans budgetunderlag för 2013-2015. Fasta priser, prisnivå 2012

<i>(tkr)</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
BP 2012	7 632 474	7 389 438	7 197 878	7 190 803
BU 2013-2015	7 612 474	7 589 438	7 597 878	7 590 803
Skillnad	20 000	-200 000	-400 000	-400 000

Med handlingsplanens anslagsnivåer som utgångspunkt, det vill säga de nivåer som regeringen i budgetpropositionen för 2011 beräknat för 2013 och framåt, och som Försäkringskassan anslöt sig till i budgetunderlaget för 2012-2014, kan därmed följande konstateras.

- Regeringen har höjt anslagsnivån. I budgetpropositionen för 2012 ligger den beräknade nivån för 2013 nästan 400 miljoner kronor högre än vad som gällde för handlingsplansuppdraget.
- Det finns inte längre någon lika tydlig minskning av den beräknade anslagsnivån mellan 2012 och 2013. Minskningen av anslagsnivån i fasta priser sker nu i två steg, både 2013 och 2014, och från en högre nivå än enligt den ursprungliga planen.
- Försäkringskassan anser att den behöver mer anslagsmedel. Myndigheten begär omkring 600 miljoner kronor mer för åren 2013 och 2014 i senaste budgetunderlaget än i budgetunderlaget för 2012-2014. Försäkringskassan föreslår vidare i princip ingen minskning alls av anslaget från 2013 och åren därefter.
- Försäkringskassans bedömda anslagsbehov för 2013 och framåt skiljer sig återigen markant från regeringens beräknade anslagsnivå för samma period. För åren 2014 och 2015 är skillnaden årligen 400 miljoner kronor i fasta priser.

3.3 Slutsatser

Av redovisningen ovan framgår att regeringens uppdrag till Försäkringskassan att ta fram en handlingsplan som sedan skulle följas upp noggrant månadsvis inte fungerat. Redan efter någon månad stod det klart att de grundläggande förutsättningarna för handlingsplanen var överspelade. Åtgärderna i handlingsplanen kunde inte genomföras, åtminstone inte i avsedd takt. Dessutom gällde inte längre den anslagsnivå som Försäkringskassan skulle anpassa verksamheten till.

I det läget hade det varit en fördel om det tydliggjorts vad som egentligen återstod av handlingsplansuppdraget. Om effektiviseringskravet på Försäkringskassan fanns kvar, borde rimligtvis de åtgärder i handlingsplanen som inte kunde genomföras ha ersatts med andra. Det faktum att Försäkringskassan fick anslagsmedel för att kunna behålla servicekontoren, samtidigt som det inte kom krav på nya effektiviseringsåtgärder kan tolkas som att effektiviseringskraven mildrats. Detta gäller särskilt som det även av andra orsaker aviserades anslagshöjningar i budgetpropositionen för 2012, som översteg det besparingskrav Försäkringskassan redovisade i handlingsplanen.

När inte längre några åtgärder återstår, och inte heller den anslagsnivå som enligt uppdraget var en utgångspunkt för uppdraget, framstår den rapportering som Försäkringskassan gör månadsvis i enhetlighet med handlingsplansuppdraget som överflödigt, åtminstone som uppföljning av handlingsplanen.

Försäkringskassan tycks inte heller uppfatta läget som lika "skarpt" som i samband med att uppdraget gavs. I det budgetunderlag som lämnades i februari 2011, i samband med handlingsplanen, anslöt sig Försäkringskassan helt till de anslagsnivåer regeringen redovisat i budgetpropositionen för 2011, det vill säga de ramar som var utgångspunkt för planen. Men i det budgetunderlag som lämnades i februari 2012 begär Försäkringskassan mer resurser än de anslagsnivåer regeringen redovisat i budgetpropositionen för 2012. Dessutom skriver Försäkringskassan att det är dessa högre anslagsnivåer man kommer att beakta då den strategiska inriktningen revideras. Handlingsplansuppdraget tycks således ha förlorat sin styrande effekt.

ISF bedömer att ett grundläggande fel med handlingsplansuppdraget var att det var statiskt formulerat. Försäkringskassans verksamhet kännetecknas i högre grad än för många andra myndigheter av bland annat svårprognostiserade volymförändringar och återkommande regeländringar som bland annat kräver anpassningar av it-systemen som är svårbedömda både kostnads- och verksamhetsmässigt.

Eftersom förutsättningarna för verksamheten förändras över tiden hade det varit mer ändamålsenligt med en rullande handlingsplan, där det redan från början gjorts klart att saker och ting skulle kunna ändras. I så fall hade regeringen, när det stod klart att servicekontoren skulle bli kvar och att regeländringar sköt upp de effektiviseringar som var kopplade till automatiseringar, kunnat kräva in en reviderad handlingsplan med nya åtgärder som skulle sikta på den nya anslagsnivå som gällde från budgetpropositionen för 2012.

Ett alternativ till en särskild handlingsplan är att i stället hantera frågan om resursbehov inom den ordinarie budgetprocessen. Budgetprocessen är ju en slags rullande handlingsplan men utan den detaljerade månadsvisa upp-

följningen i regeringens uppdrag till Försäkringskassan. ISF bedömer att det finns utvecklingsmöjligheter exempelvis när det gäller Försäkringskassans budgetunderlag. Detta skulle kunna utvecklas så att det i högre grad kan användas av regeringen för säkrare bedömningar av anslagsbehovet för Försäkringskassans verksamhet. I det senaste budgetunderlaget finns det exempelvis nästan inga bedömningar alls av hur volymförändringar kan komma att påverka resursbehovet. Inom framförallt sjukförsäkringen har volymerna varierat kraftigt över tiden. Eftersom sjukförsäkringen utgör en så stor andel av Försäkringskassans administrationskostnader, påverkas resursbehovet påtagligt av volymförändringarna.

Oavsett hur bra en myndighet är på att budgetera och prognostisera sin verksamhet, och anpassa den till givna ramar, kan det ibland uppstå behov av extra anslagsmedel under pågående budgetår. Detta kan komma ifråga när kostnaderna ökar på grund av externa faktorer som myndigheten inte råder över. När behov av extra medel uppstått i Försäkringskassans verksamhet har regeringen begärt medel på tilläggsbudget. Det har även förekommit att anslagskrediten utökats. Ett annat sätt att hantera tillfälligt behov av extra anslagsmedel skulle kunna vara att ge Försäkringskassan ökad möjlighet att disponera anslagssparande. Myndigheten skulle då själv i större utsträckning kunna avsätta medel för tillfälliga fluktuationer i resursbehovet. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att i ökad utsträckning låta regeringen disponera medel på Försäkringskassans förvaltningsanslag, medel som regeringen vid behov kan omdisponera till Försäkringskassan. Alternativen har olika för- och nackdelar, och de ger olika förutsättningar för styrning och uppföljning av verksamheten. Vilket alternativ som är bäst för Försäkringskassans verksamhet behöver utredas närmare.

4 Försäkringskassans administrativa effektivitet

I ISF:s uppdrag ingår som ett mer övergripande syfte att "redogöra för huruvida Försäkringskassans arbete för att effektivisera socialförsäkringsadministrationen är ändamålsenligt och om myndighetens arbete skapar förutsättningar för en verksamhet som bedrivs inom de ekonomiska ramar som regeringen föreslagit i budgetpropositionen 2011 för myndigheten avseende år 2013 och därefter."

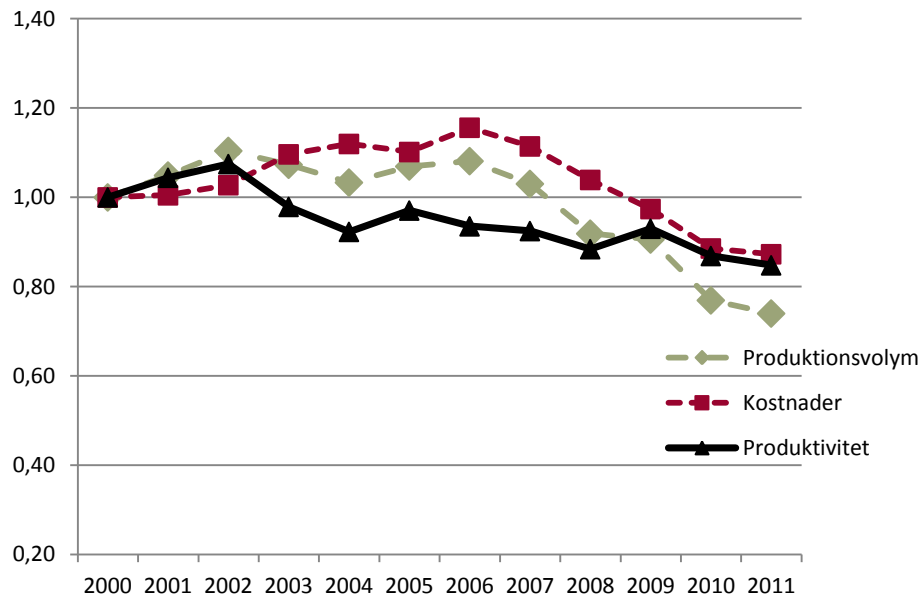
När det gäller den senare delen av denna sats har frågan redan besvarats i föregående avsnitt. Verksamheten kommer inte att bedrivs inom de ekonomiska ramar som föreslogs i budgetpropositionen för 2011.

Detta avsnitt ägnas i stället åt en mer allmän bedömning av hur Försäkringskassans administrativa effektivitet utvecklats de senaste åren med fokus på 2011, handlingsplanens första år. Analysen är en uppdatering av ISF:s rapport *Effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen 2003-2010* (Rapport 2011:20), där också den mätmetod som används beskrivs närmare.

4.1 Hela Försäkringskassans produktivitet

I följande diagram redovisas produktivitetens utveckling för hela Försäkringskassan från 2000 till 2011. Eftersom skillnaderna är stora mellan olika delar av myndigheten, är den utveckling för olika delar av verksamheten som redovisas senare på många sätt intressantare, men redan här kan några konstateranden göras.

Figur 1. Produktivitet, produktionsvolym och kostnader i 2011 års priser för hela Försäkringskassan, (Index 2000 = 1,00)



Från 2006 är Försäkringskassan en krympande organisation. I reala termer har kostnaderna minskat med ungefär 25 procent. Kostnadsminskningen är en anpassning till den minskande produktionsvolymen som i sin tur beror på en minskad "efterfrågan". Det handlar huvudsakligen om att den minskande sjukfrånvaron i samhället gjort att det finns färre sjukfall att ta hand om. En annan viktig faktor som slår igenom 2010 är bildandet av Pensionsmyndigheten, då en hel verksamhetsgren försvinner från Försäkringskassan.

Att produktiviteten minskar när "efterfrågan" faller är inte särskilt konstigt. Det finns stordriftsfördelar, till exempel i de stora IT-systemen, som gör att kostnaden per producerad enhet nästan ofrånkomligen stiger då produktionen faller. Även av andra skäl är det svårt att minska kostnader i samma takt som produktionsvolymen. Det handlar till exempel om kostnader för att säga upp personal och avveckla hyreskontrakt för lokaler.

Vidare kan det noteras att den kraftiga reala kostnadsminskningen från 2006 alltså är trots alla de tilläggsanslag och extra anslag som Försäkringskassan fått under perioden. Utan dessa anslag skulle kostnadsminskningen varit ännu större.

År 2011, det vill säga handlingsplanens första år, har kostnadsminskningen bromsats upp. Med de anslagsnivåer som gällde då Försäkringskassan fick i uppdrag att göra handlingsplanen var ju tanken att Försäkringskassan skulle få extra medel 2011 och 2012 för att kunna göra en rejäl kostnadsminskning 2013.

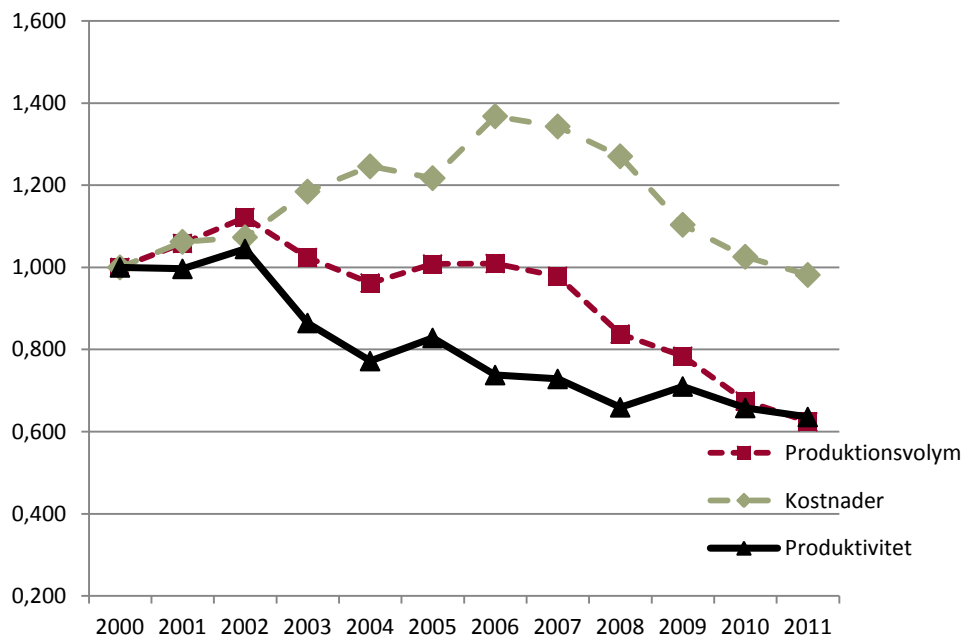
I de följande avsnitten delas Försäkringskassans produktivitetsutveckling upp på sjukförsäkringen och övrig verksamhet. De två delarna är ungefär lika stora. Skälet för just denna uppdelning är att utvecklingen för sjukförsäkringen på flera sätt varit speciell under den redovisade perioden.

4.2 Produktiviteten i sjukförsäkringen

Sjukförsäkringen består här lite förenklat av förmånerna sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning. Omkring år 2002- 2003 skedde en tydlig omsvängning i Försäkringskassans agerande. Regeringen satte upp ett politiskt mål att sjukskrivningarna skulle halveras. Försäkringskassan agerade genom en striktare tolkning av regelverket och ökade administrativa insatser i sjukfallen, såsom avstämningsmöten och liknande. Tidigare hade många sjukfall bara tillåtits löpa på utan att Försäkringskassan (dåvarande RFV och 21 fristående försäkringskassor) agerade och det fanns många som haft sjukpenning i åtskilliga år.

Att Försäkringskassan gjorde fler insatser i ärendena ledde först till ökade administrativa kostnader per sjukfall, det vill säga en minskad produktivitet. Till en början, innan sjuktalen börjat sjunka påtagligt, steg de totala administrationskostnaderna, men från 2006 sjönk såväl totala kostnader som antalet avslutade sjukfall, som utgör prestationsmått för sjukpenningärendena.

Figur 2. Produktivitet, produktionsvolym och kostnader i 2011 års priser för sjukförsäkringen, (Index 2000 = 1,00)



Utvecklingen med ökade insatser i sjukfallen för att administrera bort den höga sjukfrånvaron har hela tiden stötts av regeringen med målsättningar i regleringsbrev, särskilt destinerade anslagsmedel och genom sjukförsäkringsreformen med ett striktare regelverk från 2008. Även i den senaste budgetpropositionen får Försäkringskassan en nivåhöjning av anslaget från 2012 med 50 miljoner kronor för "att säkerställa en aktiv handläggning i sjukfallen".

Det går inte att klandra Försäkringskassan för att produktiviteten i sjukförsäkringen minskat. Det har varit regeringens uttryckliga mening att Försäkringskassan ska vara mer aktiv i sjukfallen, och då följer nästan automatiskt att kostnaden per sjukfall stiger. Dessutom har den avsedda utvecklingen uppnåtts genom att ohälsotalet minskat. I vilken utsträckning ohälsotalminskningen beror på Försäkringskassans insatser eller andra faktorer är dock svårt att slå fast.

Nu tillför alltså regeringen ännu mer pengar för ökad aktivitet i sjukfallen. Samtidigt finns det, efter nästan 10 års kontinuerlig minskning, en osäkerhet kring hur sjuktalen kommer att utvecklas. Om sjuktalen börjar att öka igen kommer det, allt annat lika, att det behövas mer resurser för att klara verksamheten.

Detta gäller särskilt eftersom regeringen genom sjukförsäkringsreformen 2008, med bland annat rehabiliteringskedjan, styrt upp verksamheten mer än tidigare. Nu finns det lagfäst att det ska göras bedömningar i olika steg vid speciella tidpunkter i sjukfallen. Försäkringskassan kan inte på samma sätt som tidigare låta vissa sjukfall rulla på utan åtgärder. En ökning av inströmningen av sjukfall "måste" mötas med ökade administrativa insatser. Eftersom sjukförsäkringen utgör en stor del av hela Försäkringskassans administrationskostnader, blir utvecklingen av antalet sjukfall en betydelsefull faktor för myndighetens totala resursbehov.

En relevant fråga borde då förstås vara vilken volymutveckling Försäkringskassan respektive regeringen räknat på när de beräknat de framtida anslagen för myndigheten. Dock finns varken i budgetpropositionen eller i budgetunderlaget någon analys av hur volymerna kommer att utvecklas och vilken betydelse detta får för anslagsbehovet.

4.3 Produktivitet i övriga förmåner

Den andra hälften av Försäkringskassans verksamhet består av många olika förmåner. Bland de administrativt största förmånerna finns aktivitetsstöd och familjeförmåner som föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag. Detta är förmåner som redan är automatiserade i olika utsträckning och där möjligheterna till ytterligare automatiseringar borde vara goda.

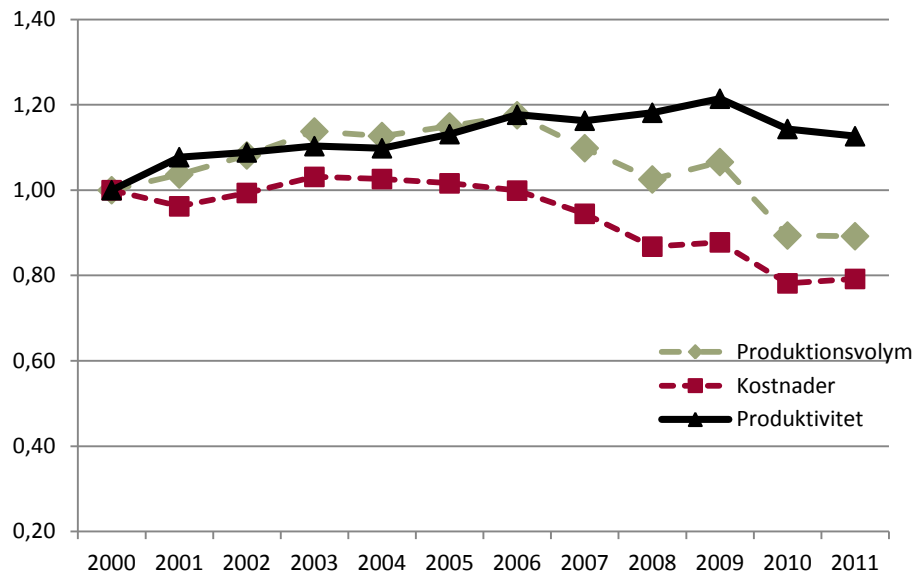
Från 2000 fram till 2009 ökade produktiviteten kraftigt inom dessa förmåner. Omräknat i pengar kostade 2009 års verksamhet ungefär 1 miljard kronor mindre än den skulle ha gjort om produktiviteten legat kvar på samma nivå som år 2000.

Försäkringskassans förklaringar till den positiva produktivitetsutvecklingen fram till 2009 är bland annat:

- IT-effektiviseringar av olika slag, både vad avser handläggningssystem och internetjänster för de försäkrade
- Stordriftsfördelar genom att vissa förmåner koncentrerats till ett fåtal orter
- Effektivare resultat- och produktionsstyrning

- Ensa-processernas inverkan där bland annat onödiga arbetsmoment tagits bort

Figur 3. Produktivitet, produktionsvolym och kostnader i 2011 års priser för övriga förmåner, (Index 2000 = 1,00)



År 2010 bröts den positiva trenden och produktiviteten minskade. När nu 2011 läggs till tidsserien har produktiviteten minskat ytterligare något.

Vad beror trendbrottet på? En delförklaring är att pensionsförmånerna flyttades till Pensionsmyndigheten år 2010. Dels finns troligen en kortsiktig omställningseffekt som handlar om att anpassa overheadkostnader till en mindre verksamhet, dels minskar stordriftsfördelar av olika slag.

En annan förklaring kan vara att produktivetsminskningen, det vill säga en ökad resursåtgång per ärende, inneburit att Försäkringskassan efter många år med en knapp budget fått utrymme att stabilisera verksamheten och förbättra kvaliteten i olika avseenden. Det är i den andan Försäkringskassan i budgetunderlaget motiverar att man behöver behålla 2012 års anslagsnivå även för 2013 och framåt i stället för att minska kostnaderna som var tanken med handlingsplanen.

"För att fortsättningsvis kunna upprätthålla och utveckla de resultat myndigheten har uppnått de senaste åren och samtidigt förstärka förtroendet för Försäkringskassan och socialförsäkringssystemet är bedömningen att myndigheten behöver behålla 2012 års anslagsnivå".

Andra viktiga kvalitetsaspekter är svårare att mäta. Det gäller inte minst förmågan att fatta korrekta beslut i försäkringsärendena. ISF gör därför ingen bedömning av hur besluts kvaliteten utvecklats i denna skrivelse.

4.5 Sammanfattning Försäkringskassans effektivitet

Sammanfattningsvis har handlingsplanens första år 2011 inte inneburit någon effektivisering av Försäkringskassans verksamhet i termer av ökad produktivitet, det vill säga att producera till lägre kostnader. Men några sådana förväntningar torde knappast heller ha funnits om man fritt tolkar handlingsplansuppdraget. Försäkringskassan fick ju extra medel för 2011 och 2012 för att år 2013 kunna ha en effektivare verksamhet som rymms inom regeringens budgetramar.

Däremot har 2011 (och 2010) inneburit en stabilisering av verksamheten i kvalitetstermer. De försäkrade får sina beslut och utbetalningar inom utsatt tid i högre utsträckning än tidigare.