
Granskningsplan 2018

Dnr 2018-011

isf

Granskningsplan 2018

Dnr 2018-0011

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2018

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 denna 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 behöva 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

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2018

ISBN: 978-91-88098-89-4

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
1 Utgångspunkter för ISF:s tillsyn och granskning.....	9
1.1 ISF:s uppdrag.....	9
ISF:s verktyg – systemtillsyn och effektivitetsgranskning	10
1.1.1 Rättssäkerhet.....	10
1.1.2 Effektivitet.....	11
Administrativ effektivitet.....	11
Samhällseffekter	12
1.2 Det är värdefullt att granskning av rättssäkerhet och effektivitet bedrivs samlat.....	12
2 Övergripande granskningar	15
2.1 Pågående granskningar	15
Kontroller vid gränsöverskridande situationer	15
Uppföljning av Försäkringskassans arbete med riktade kontroller	15
Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar från 2000-talets början.....	16
Utvärdering av samordningsförbundens verksamhet.....	16
Försäkringskassans processföring	17
3 Förmåner till barn och familjer	19
3.1 Pågående granskningar	19
Försäkringskassans handläggning av familjeförmåner inom EU.....	19

Uppföljning av 2016 års reform om underhållsbidrag och underhållsskyldighet	19
Påverkas föräldrars ställning på arbetsmarknaden av förändringar i föräldrapenningens grundnivå?.....	20
Pappors föräldrapenning – en utvärdering av ”dubbeldagarna”	21
3.2 Planerade granskningar	21
Uppföljning av nya åldersgränser och ökad flexibilitet med mera i föräldraförsäkringen.....	21
Uppföljning av reform inom bostadsbidrag och underhållsstöd för barn som bor växelvis	22
4 Förmåner till personer med funktionsnedsättning.....	23
4.1 Pågående granskningar	23
Uppföljning av nya regler för personlig assistans och assistansersättning.....	23
Assistanförmånens exportabilitet inom EU.....	24
5 Ohälsorelaterade förmåner	25
5.1 Pågående granskningar	25
Ökad kunskap om social problematik i samband med sjukskrivningar	25
Utvärdering av steglös avräkning vid sjukersättning.....	26
Samspelet mellan den offentliga sjukförsäkringen och den kollektivavtalade sjukförsäkringen	26
Styrning mot målet om ett sjukpenningtal på högst 9,0 år 2020	27
Kraftig ökning av de som får sjukpenningen indragen	27
Effektutvärdering av förenklat läkarintyg vid sjukskrivning	28
5.2 Planerade granskningar	28
Jämställdhetsanalys av handläggningen av arbetsskadeförsäkringen	28
Uppföljning av Försäkringskassans hantering av kostnader för vårdförmåner inom EU.....	29
6 Pensioner och pensionsrelaterade förmåner.....	31

6.1	Pågående granskningar	31
	Vem får avsättningar till tjänstepension?	31
	Effekter av uttag av tidsbegränsade tjänstepensioner	32
6.2	Planerade granskningar	33
	Skillnader i utträde från arbetsmarknaden mellan kvinnor och män	33
	Svenska folkets kunskaper om ekonomi, sin pension och det svenska pensionssystemet.....	33
7	Sammanställning	35

Generaldirektörens förord

I denna granskningsplan presenterar Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) den huvudsakliga inriktningen som myndighetens tillsyn och granskning kommer att ha under det kommande året. I planen finns både aktiviteter som påbörjades förra året och sådana som är tänkta att påbörjas under 2018. På motsvarande sätt kommer rapporteringen i vissa fall att ske under 2018, och i andra fall senare.

Årets granskningsplan inleds med en beskrivning av utgångspunkterna för ISF:s tillsyn och granskning. Därefter följer en beskrivning av verksamhetens inriktning under 2018. I kapitel 2–6 presenteras pågående och planerade granskningar inom olika förmånsområden. Avslutningsvis presenteras i kapitel 7 en övergripande sammanställning av samtliga insatser, indelade efter rättssäkerhet och effektivitet.

Stockholm i januari 2018

Maria Hemström-Hemmingsson
Generaldirektör

1 Utgångspunkter för ISF:s tillsyn och granskning

1.1 ISF:s uppdrag

Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) har till uppgift att värna *rättssäkerheten* och *effektiviteten* inom socialförsäkringsområdet.¹

Socialförsäkringen är en central del av det svenska välfärdssystemet. Socialförsäkringssystemet består av nästan 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 tredjedel av de statliga utgifterna och omsluter mer än 500 miljarder kronor. 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. Alla förändringar får dock inte avsedd effekt. Tillämpningen av reglerna för en förmån kan variera mellan olika handläggare eller delar av Sverige. Bristfällig eller svårbegriplig information kan göra att medborgare går miste om en förmån som de har rätt till eller fattar mindre välgrundade beslut om exempelvis sparande eller förvärvsarbete. Handläggningstider för förmåner kan bli långa och effektiviseringar och besparingar kan bli mindre än förväntat eller helt utebli. 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.

¹ 1 § förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen (instruktionen).

I uppdraget ingår att granska den verksamhet som bedrivs av de myndigheter som administrerar socialförsäkringen, nämligen Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten² 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.³

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.⁴

Effektivitetsgranskning är granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.⁵

Något förenklat kan man säga att systemtillsyn i huvudsak är inriktad på rättssäkerhet medan effektivitetsgranskning fokuserar på effektiviteten hos den granskade verksamheten och de effekter olika delar av socialförsäkringssystemet har på samhället.

1.1.1 Rättssäkerhet

Rättssäkerhet är ett komplext begrepp som rymmer flera olika dimensioner. Centralt för rättssäkerheten är att de beslut som fattas är både materiellt och formellt riktiga. För att ett beslut ska kunna bli materiellt riktigt krävs att det finns tillräckligt klara och tydliga regler och

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

³ 2 och 3 §§ instruktionen.

⁴ 1 § instruktionen.

⁵ 1 § instruktionen.

att dessa regler 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 att förutse vilket beslut som kommer att fattas. Det är också väsentligt att lika fall bedöms lika.

Den formella rättssäkerheten rör framför allt förfarandet vid handläggning och beslutsfattande. Den syftar till att den enskilda ska ges möjlighet att ta tillvara sina intressen. Den enskilda 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 förstår hur myndigheten har resonerat, bland annat för att den enskilda ska kunna ta ställning till om hen har anledning att överklaga beslutet.

1.1.2 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. Granskningar av administrativ effektivitet fokuserar ofta på vad en viss förmån kostar att administrera, om hantering och kostnader skiljer sig mellan olika kontor inom en myndighet och om de administrativa kostnaderna kan minskas utan att kvaliteten blir lidande.

Den administrativa effektiviteten kan påverkas av hur långa handläggningstiderna är, hur ärendehanteringens inom den ansvariga myndigheten är organiserad eller hur beslutsstödet för handläggarna är utformat, liksom hur myndighetens arbete med kontroller för att förhindra felaktiga utbetalningar är utformat.

Ofta måste också vissa kvalitetsaspekter som har betydelse för rättssäkerheten, 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.

1.2 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 har både rättsäkerhets- och effektivitetsaspekter. Att de ansvariga myndigheterna på socialförsäkringsområdet säkerställer att förmåner betalas ut med rätt belopp till de mottagare som har rätt till dem är en rättsäkerhetsfråga. Men i myndigheternas uppdrag ligger också att de ska se till att använda handlägningsrutiner och inrätta kontroller av olika slag som leder till väl avvägda och väl använda administrativa resurser. I stor utsträckning används också samma metoder vid granskningar av rättssäkerhet och administrativ effektivitet, framförallt genomgångar av författningar och styrande dokument, intervjuer samt granskningar av ärendeakter.

Det finns beröringspunkter även mellan rättsäkerhet 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 huruvida reglerna och tolkningen av dem leder till avsedda effekter handlar både om effektivitet och om rättsäkerhet. Genom att exempelvis genomföra effektutvärderingar i samspel med granskningar som är inriktade på rättsäkerhet och administrativ effektivitet blir det också möjligt att undersöka de bakomliggande orsakerna om de effekter som lagstiftaren eller ansvariga myndigheter velat 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 icke förutsett sätt.

Sammanfattningsvis har det ett stort värde att rättsäkerhets- och effektivitetsfrågor kan granskas samlat. Granskningar av rättsäkerhetsfrågor kan också ge uppslag till granskningar av effektivitetsfrågor och vice versa.

Flera av de tillsyns- och granskningsinsatser som presenteras i kapitel 2–6 har inslag av såväl rättsäkerhets- som effektivitetsaspekter.

2 Övergripande granskningar

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

2.1 Pågående granskningar

Kontroller vid gränsöverskridande situationer

ISF har fått i uppdrag av regeringen att granska Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med dels kontroller som syftar till att motverka felaktiga utbetalningar, dels efterkontroller vad gäller ärenden som rör gränsöverskridande situationer, exempelvis avseende utbetalning av ålderspension och sjukersättning till kvinnor och män som är bosatta utomlands. I uppdraget ingår också att ISF ska lämna förslag till åtgärder om behov av detta identifieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2018.

Uppföljning av Försäkringskassans arbete med riktade kontroller

ISF har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera Försäkringskassans arbete med profilering som urvalsmetod för riktade kontroller vad avser effektivitet, träffsäkerhet och rätts-säkerhet i metoden.

I ett andra steg ska ISF undersöka vilka kontroller som genomförs i ärenden som har valts ut genom profilering och vad resultatet av

dessa kontroller är. ISF ska samråda med Socialdepartementet avseende den närmare inriktningen på uppdragets andra del.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2018.

Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar från 2000-talets början

Ersättningar från socialförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen är oftast inte den enda ersättning en person får vid inkomstbortfall. De allra flesta anställda omfattas av kollektivavtal som ger kompletterande ersättningar. Det finns kollektivavtalade ersättningar som kompletterar föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, sjukersättning, arbetsskadelivränta, arbetslöshetsersättning, efterlevandestöd och pension.

De kollektivavtalade ersättningarna ger i de flesta fall kompensation för inkomstbortfall både under och över taket i socialförsäkringen respektive arbetslöshetsförsäkringen. I en del fall förlänger de även ersättningsperioden. Eftersom socialförsäkringen i de flesta fall är prisindexerad kommer de kompletterande ersättningarna att bli allt viktigare när realinkomsterna ökar. I dag har cirka hälften av de anställda kvinnorna och 60 procent av de anställda männen en inkomst som överstiger taket i socialförsäkringen.

Syftet med analysen är redovisa och kommentera utvecklingen av de kollektivavtalade tilläggen som kompletterar socialförsäkringarna från 2000-talets början.

Analysen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2018.

Utvärdering av samordningsförbundens verksamhet

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet. Planeringen och genomförandet av utvärderingen ska ske i samråd med Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Nationella rådet för finansiell samordning.

Genom samordningsförbund kan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting bedriva finansiell samordning i syfte att ge individer med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser stöd. Det finns samordningsförbund i samtliga landsting och cirka

85 procent av landets kommuner ingår i något av de cirka 80 samordningsförbund som har bildats.

Utvärderingen är uppdelad i tre fristående delar:

1. Samordningsförbundens organisation och verksamhet i dag
2. Effekter av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå
3. Effekter av samordningsförbundens verksamhet på individnivå

Den 27 april 2017 redovisade ISF en plan för utvärderingen till regeringen. Den 14 november 2017 redovisade ISF en fördjupad plan avseende del 3 till regeringen.

Del 1 av uppdraget ska redovisas senast den 12 oktober 2018 och del 2 ska redovisas senast den 14 december 2018. Del 3 ska delredovisas senast den 1 december 2018 och den 1 december 2020 samt slutredovisas senast den 1 december 2021.

Försäkringskassans processföring

Försäkringskassans processföringsverksamhet har till uppgift att föra Försäkringskassans talan i förvaltningsdomstol. Det innebär dels att svara i mål där enskilda överklagar Försäkringskassans beslut till förvaltningsdomstol, dels att överklaga domar från förvaltningsrätt och kammarrätt som går Försäkringskassan emot. Processföringsverksamheten är organiserad i fyra processjuridiska enheter som är placerade i Stockholm, Sundsvall, Malmö och Göteborg. Enheterna ansvarar för processerna i förvaltningsrätt och kammarrätt inom sitt geografiska upptagningsområde.

I arbetet med ISF:s rapport *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*⁶ fann ISF indikationer på att Försäkringskassan överklagar en allt mindre andel av förvaltningsrätternas domar och att detta skulle kunna bero på förändrad styrning. Det framkom även exempel på situationer där Försäkringskassans processföring fungerar mindre bra. En annan fråga som väcktes är om de fyra processförarenheterna arbetar på samma sätt och gör enhetliga bedömningar. Detta är intressant inte minst mot bakgrund av att processförarenheterna arbetar

⁶ ISF Rapport 2014:18.

med ärenden från olika förvaltningsrätter och att andelen ändrade beslut skiljer sig mycket mellan förvaltningsrätterna.

Syftet med projektet är att undersöka hur Försäkringskassan processar i förvaltningsdomstol och om det finns variationer mellan de olika processjuridiska enheterna.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till fjärde kvartalet 2018.

3 Förmåner till barn och familjer

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

3.1 Pågående granskningar

Försäkringskassans handläggning av familjeförmåner inom EU

ISF har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera Försäkringskassans kvalitet i handläggning och utbetalningar av förmåner till barnfamiljer och föräldrar enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

ISF ska granska handläggningen med avseende på effektivitet, likformighet och rättssäkerhet. Granskningen ska göras dels i förhållande till enskilda försäkrade, dels i förhållande till andra medlemsstaters behöriga institutioner. I de fall svenska förmåner exporteras ska ISF särskilt undersöka kvaliteten i beslutsunderlagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2018.

Uppföljning av 2016 års reform om underhållsbidrag och underhållsskyldighet

Enligt Försäkringskassans instruktion ska myndigheten bistå sårbara föräldrar med hjälp och stöd för att dels beräkna underhållsbidrag och dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet.

Under 2016 har lagändringar trätt i kraft som syftar till att föräldrar i en större utsträckning ska reglera underhåll till barn utanför underhållsstödet.

ISF fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och granska de åtgärder som Försäkringskassan har genomfört för att ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn. ISF ska också granska omfattningen av de genomförda åtgärderna samt analysera betydelsen av dessa när det gäller arbetet att öka kunskapen bland föräldrar om försörjningsansvar och underhåll. Vidare ska ISF beskriva hur den nya lagstiftningen avseende underhållsstöd från 2016 tillämpas och vilka konsekvenser denna fört med sig för såväl Försäkringskassans administration som berörda föräldrar och barn. Härutöver ska ISF lämna förslag till åtgärder om behov av detta identifieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2019.

Påverkas föräldrars ställning på arbetsmarknaden av förändringar i föräldrapenningens grundnivå?

Under perioden 2002–2013 genomfördes relativt stora höjningar av föräldrapenningens grundnivå. Dessförinnan hade ersättningen legat på 60 kronor per dag sedan 1987. Föräldrapenning på grundnivå är den ersättning föräldrar får om de inte har arbetat i minst åtta månader innan barnet föds eller inte har tillräckligt hög inkomst för att få föräldrapenning baserat på sin sjukpenninggrundande inkomst.

Skillnaden i ersättning mellan föräldrapenning på grund- och sjukpenningnivå skapar incitament att arbeta innan man skaffar barn. Höjningarna av grundnivån minskade denna skillnad och kan därför ha haft effekter på både barnafödande och arbetsmarknadsdeltagande i vissa grupper.

Syftet med granskningen är att undersöka om den höjda grundnivån påverkat barnafödandet och arbetsmarknadsdeltagandet bland dem som inte kvalificerar sig för föräldrapenning på sjukpenningnivå. Resultaten från granskningen kan bli ett viktigt underlag till utformningen av en framtida föräldraförsäkring.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2018.

Pappors föräldrapenning – en utvärdering av "dubbeldagarna"

Den 1 januari 2012 infördes en möjlighet till samtida uttag av föräldrapenning, så kallade dubbeldagar, där båda föräldrarna gavs möjlighet att ta ut föräldrapenning för samma barn och samma dag i totalt 30 dagar under barnets första år. Tidigare studier och granskningar som genomförts av bland annat ISF och Försäkringskassan visar att pappors uttag av antal dagar ökat över tid men att papporna vanligtvis börjar använda sin föräldrapenning efter barnets första levnadsår.

Syftet med denna granskning är att undersöka om dubbeldagarna bidragit till att pappor har ändrat sitt uttagsmönster under barnets första år. Inom ramen för granskningen ska ISF också undersöka om det förekommer någon variation mellan olika socioekonomiska grupper.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2018.

3.2 Planerade granskningar

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 föräldrar har om regelverket om föräldraförsäkringen och i vilken utsträckning föräldrar gör informerade val vid nyttjandet av försäkringen. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2019.

I ett andra led ska ISF göra en analys av hur regelförändringen har påverkat uttagsmönster och fördelning av dagar mellan kvinnor och män. Uppdraget ska slutredovisas 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. 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 avskaffas, inkomstgränserna och umgängesbidraget i bostadsbidrag höjs. Uppdraget ska genomföras i löpande dialog med Socialdepartementet.

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

4 Förmåner till personer med funktionsnedsättning

Förmåner till personer med funktionsnedsättning omfattar handikappersättning, assistansersättning och bilstöd.

4.1 Pågående granskningar

Uppföljning av nya regler för personlig assistans och assistansersättning

ISF har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och analysera effekterna av de ändringar i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt i socialförsäkringsbalken som trädde i kraft den 1 juli 2013. I uppdraget ingår också att följa upp de åtgärder som Försäkringskassan vidtagit för att utveckla styrning och organisation i syfte att effektivisera handläggningen och kontrollen av ärenden inom assistansersättningen. ISF ska även följa Försäkringskassans arbete med att utveckla ett ändamålsenligt it-stöd för handläggning och kontroll av ärenden om assistansersättning.

ISF lämnade en delredovisning i september 2015 (bilaga 1 i *Assistansersättningen – Brister i lagstiftning och tillämpning*⁷). Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2018.

⁷ ISF Rapport 2015:9.

Assistanförmånens exportabilitet inom EU

EU-förordning 883/2004 reglerar samordningen av sociala trygghetssystem inom den Europeiska unionen (EU). Under 2016 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till förändring av förordningen och för närvarande pågår förhandlingar om förordningarnas framtida utformning. Kommissionen har bland annat förslagit att det ska införas särskilda regler för förmåner vid långvarigt vårdbehov och dessa förslag kan medföra förändringar när det gäller hur de svenska förmånerna assistansersättning och personlig assistans ska samordnas. Dessa förändringar kan potentiellt få stora konsekvenser för Sverige.

ISF avser att analysera hur kommissionens förslag kan komma att påverka samordningen av de svenska assistansförmånerna och vilka konsekvenser detta kan få för Sverige.

Analysen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2018.

5 Ohälsorelaterade förmåner

Ohälsorelaterade förmåner omfattar huvudsakligen sjukpenning, rehabiliteringsersättning, sjukersättning, aktivitetsersättning, arbets-skadeersättning, smittbärarersättning, närståendepenning och bostadstillägg vid sjukersättning eller aktivitetsersättning.

5.1 Pågående granskningar

Ökad kunskap om social problematik i samband med sjukskrivningar

ISF har fått i uppdrag av regeringen att öka kunskapen om social problematik i samband med sjukskrivningar. Bakgrunden till uppdraget är att regeringen i sitt *Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro* har konstaterat att kunskapen om mekanismerna bakom den stigande sjukfrånvaron behöver öka. I dagsläget finns ett fåtal studier som indikerat att bakomliggande social problematik är en möjlig orsak till nedsatt arbetsförmåga och sjukskrivning.

Uppdraget består av två delar. Den första delen av uppdraget ska kartlägga och analysera Försäkringskassans arbete med att i myndighetens handläggning av sjukskrivningsärenden identifiera social problematik. Denna del av uppdraget redovisades den 28 november 2017.

Den andra delen av uppdraget ska analysera förekomsten av social problematik som orsak till nedsatt arbetsförmåga och sjukskrivning. Den delen av uppdraget ska redovisas senast den 3 maj 2018.

Utvärdering av steglös avräkning vid sjukersättning

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera steglös avräkning för vissa försäkrade kvinnor och män som uppstår sjukersättning.

ISF redovisade den 23 maj 2017 en plan för utvärdering av steglös avräkning vid sjukersättning. Utvärderingens syfte är att undersöka hur arbetsutbudet för gruppen som omfattas av steglös avräkning har utvecklats under åren 2000–2015. Utvärderingen syftar även till att undersöka om utformningen av reglerna är ändamålsenlig, vilka åtgärder Försäkringskassan vidtar i handläggningen och vilken information Försäkringskassan ger till de kvinnor och män som har eller har rätt att ansöka om steglös avräkning.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 maj 2018.

Samspelet mellan den offentliga sjukförsäkringen och den kollektivavtalade sjukförsäkringen

Utöver den offentliga sjukförsäkringen har nio av tio anställda ett kompletterande försäkringsskydd genom kollektivavtal. Betydelsen av sådana försäkringar har ökat över tid. En konsekvens av denna utveckling är att enskilda individer får svårare att överblicka sitt försäkringsskydd, eftersom det totala trygghetssystemet blivit mer svåröverskådligt. Tidigare utredningar har visat att många inte får den ersättning som de är berättigade till från de kollektivavtalade sjukförsäkringarna på grund av att de inte känner till att de har en kompletterande försäkring och därför inte ansöker om ersättning. Detta kompletterande system ställer större krav på kunskap och aktivitet, vilket är problematiskt och kan tänkas leda till att vissa grupper i samhället i lägre utsträckning än andra får del av det försäkringsskydd de har rätt till. Syftet med studien är att undersöka vilka grupper som inte får del av den avtalssjukförsäkring som de är berättigade till och eventuella konsekvenser av detta.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2018.

Styrning mot målet om ett sjukpenningtal på högst 9,0 år 2020

Försäkringskassan är en myndighet med en kärnverksamhet som i grunden är stabil. Myndigheten administrerar samma förmåner år från år och inga stora regelförändringar har skett på senare år. Trots detta tycks utfallet i försäkringen variera stort mellan olika tidsperioder. Exempelvis har ISF i en tidigare rapport, *Ett systemperspektiv på sjukfrånvaron* (ISF Kommenterar 2015:1), visat att sjukpenningtalet varierat stort över tid.

I föreliggande granskning ska ISF analysera hur förändringar i styrningen påverkar utfallet i handläggningen av sjukförsäkringen. Analysen fokuserar på två styrningsförändringar – dels den som inträffade kring år 2012 när ökat förtroende hos kunderna infördes som Försäkringskassans enda övergripande mål, dels den förändring som pågår nu där rättssäkerhet och effektivitet betonas i målbilden och där kvantitativa mål återinförts. Särskilt fokus kommer att ligga på att analysera hur styrningen påverkats av att nå målet att minska sjukpenningtalet till 9,0 år 2020. Analysen ska omfatta hela styrkedjan från regeringen ner till den faktiska handläggningen.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2018.

Kraftig ökning av de som får sjukpenningen indragen

Sjukfallen där Försäkringskassan beslutar att inte längre betala ut sjukpenning (indrag) har ökat väsentligt under de tre senaste åren. Men kunskapen om vilka som får sjukpenningen indragen är bristfälligt. Det är oklart hur ökningen av indragen ser ut avseende bakgrundsfaktorer som sjukskrivningsdiagnos, boendelän, utbildningsnivå med mera.

Syftet med granskningen öka kunskapen om vilka som får sjukpenningen indragen och vari ökningen under åren 2010–2017 består.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till andra kvartalet 2018.

Effektutvärdering av förenklat läkarintyg vid sjukskrivning

Förenklade läkarintyg infördes på prov vid två vårdcentraler under år 2013 och utvidgades därefter till att till slut omfatta närmare 580 vårdenheter i sexton landsting. Men införandet av förenklade läkarintyg stoppades i april 2016 och fasades ut helt fram till den 1 mars 2017. Orsaken till att förenklade läkarintyg stoppades var att Försäkringskassans interna utredningar hade uppmärksammat brister i arbetssättet – intygen användes inte på ett önskat sätt.

Samtidigt finns ett fortsatt behov av bättre resursfördelning och en förenklad sjukskrivningsprocess i de fall sjukfallen är ”enkla”, vilket innebär att liknande förslag kan förväntas i framtiden. Läkarförbundet förordar till exempel en sådan differentierad sjukskrivningsprocess. Den totala effekten av förenklade intyg, i den form de här prövades, är viktig kunskap inför sådana eventuella framtida förslag.

Syftet med projektet är att utvärdera effekterna av införandet av förenklade läkarintyg på inflödet till sjukförsäkringen och varaktigheten i nya sjukfall för berörda landsting och vårdenheter.

Granskningen är egeninitierad. Rapport planeras till första kvartalet 2019.

5.2 Planerade granskningar

Jämställdhetsanalys av handläggningen av arbetsskadeförsäkringen

ISF har fått i uppdrag av regeringen att göra en jämställdhetsanalys av Försäkringskassans handläggning av arbetsskadeförsäkringen. I uppdraget ska ISF beakta det som anges i avsnitt 19.5 i betänkandet *Samlad kunskap – stärkt handläggning* (SOU 2017:25).

Bakgrunden till uppdraget är att arbetsskadeförsäkringen är en relativt komplicerad försäkring med många steg i handläggningen, mycket information som handläggaren behöver samlas in i ärendet och relativt stort bedömningsutrymme. Det innebär att risken för att den enskilde handläggaren kan behandla män och kvinnor olika blir större jämfört med en enklare utformad försäkring.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2019.

Uppföljning av Försäkringskassans hantering av kostnader för vårdförmåner inom EU

ISF har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera Försäkringskassans hantering av kostnader för vårdförmåner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. ISF ska granska hanteringen med avseende på effektivitet, likformighet och rättssäkerhet samt korrekt tillämpning av regelverken. Granskningen ska inkludera Försäkringskassans hantering i förhållande till enskilda försäkrade, berörda myndigheter, kommuner och landsting samt till andra medlemsstaters behöriga institutioner. Vid behov ska ISF ge förslag till åtgärder för att öka kvaliteten och effektiviteten i hanteringen. ISF ska samråda med Socialdepartementet vid planeringen av uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2019.

6 Pensioner och pensionsrelaterade förmåner

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

6.1 Pågående granskningar

Vem får avsättningar till tjänstepension?

Tjänstepensionerna står för en ökande andel av de totala pensionsutbetalningarna och är i dag ett viktigt komplement till den allmänna pensionen. För att bedöma hur pensionssystemet fungerar och för att identifiera grupper som löper risk att få låga pensioner är det därför viktigt att veta vilka som får avsättningar till tjänstepension.

ISF har tidigare på uppdrag av regeringen uppskattat tjänstepensionernas täckningsgrad, det vill säga hur stor andel av de förvärvsarbetande som får avsättningar till tjänstepension (se *Kvinnors och mäns pensioner*, ISF 2017:8). För detta syfte använde vi en ny metod, baserad på en kombination av företagsdata (deklarationsuppgifter) och individdata.

I den nu aktuella granskningen är tanken att fördjupa dessa analyser och särskilt försöka identifiera grupper med stor risk att stå utan avsättningar till tjänstepension. Dessutom kommer ett nytt regeringsuppdrag, *Egenföretagare och tjänstepension*, att besvaras inom ramen för granskningen. Särskild uppmärksamhet kommer därför att ägnas åt egenföretagares pensionsavsättningar.

Syftet med granskningen är att undersöka tjänstepensionernas täckningsgrad i olika grupper förvärvsarbetande. Med tjänstepensionernas täckningsgrad avses hur stor andel av de anställda som får avsättningar till tjänstepension och hur stor andel av egenföretagarna som gör egna pensionsavsättningar genom sina företag.

En delredovisning av uppdraget ska göras senast den 7 maj 2018. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 november 2018.

Effekter av uttag av tidsbegränsade tjänstepensioner

ISF har sedan tidigare fått i uppdrag av regeringen att utreda hur de tidsbegränsade uttagen av tjänstepensioner används samt att utvärdera effekterna av tidsbegränsade uttag. Delredovisningar har lämnats under 2016 och 2017.

Granskningen har visat att det finns behov av ytterligare analyser. Inom ramen för uppdraget gör ISF därför en fördjupad granskning vad gäller utfall och bedömda framtida effekter. Utgångspunkt i analyserna är uppgifter om tjänstepensioner från tjänstepensionsbolag och andra aktörer. Inom ramen för uppdraget ska ISF studera vilka som väljer att ta ut tjänstepensionen före 65 års ålder, vilket är den förvalda pensionsåldern i de flesta kollektivavtalade tjänstepensioner. Tas tjänstepensionen i sådana fall ut tidsbegränsat eller livslångt? Kombineras tidigt uttag av tjänstepension med uttag av allmän pension? Har åtstramningarna i sjukförsäkringen påverkat sannolikheten att ta ut tjänstepensioner före 65 års ålder? ISF har i en tidigare rapport visat att åtstramningarna i sjukförsäkringen ledde till att fler tog ut allmän pension i förtid.⁸

Att personer tar ut pensioner i förtid leder till att pensionen blir lägre. De lägre pensionerna kan leda till att mer bostadstillägg betalas ut vilket påverkar statens budget.

Rapport i den del som avser den fördjupade granskningen vad gäller utfall och bedömda framtida effekter planeras till kvartal 2 2019. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 december 2019.

⁸ Striktare sjukförsäkring och tidig ålderspensionering, ISF-rapport 2014:7.

6.2 Planerade granskningar

Skillnader i utträde från arbetsmarknaden mellan kvinnor och män

Kvinnor har i genomsnitt lägre pensioner än män, vilket till stor del beror på att kvinnor har lägre livsinkomster än män. Den svenska arbetsmarknaden är könssegregerad och många kvinnor arbetar i yrken eller sektorer med relativt låga löner jämfört med män. Dessutom förvärvsarbetar kvinnor deltid i större utsträckning än män, vilket påverkar kvinnors framtida pensioner negativt och bidrar till att öka gapet mellan kvinnor och män. Pensionsgruppen har mot den bakgrunden bestämt att en särskild granskning ska göras av pensionerna ur ett jämställdhetsperspektiv. I ett första steg analyserades pensionsgapet ur nio olika perspektiv (se *Jämställda pensioner*, Ds 2016:19). Utifrån denna analys och de synpunkter som kommit in från remissinstanserna bestämde Pensionsgruppen en handlingsplan för det fortsatta arbetet med jämställda pensioner.

I handlingsplanen ingår bland annat att fortsätta analysera utträdet från arbetslivet, eftersom utträdesåldern har betydelse för livsinkomsten och därmed för pensionens storlek. Om kvinnor utträder tidigare än män bidrar det till att öka pensionsgapet.

Regeringen har gett ISF i uppdrag att studera skillnader i utträde från arbetsmarknaden för kvinnor och män samt för olika grupper på arbetsmarknaden. I uppdraget ingår också att redogöra för och jämföra olika utträdesmått.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2018.

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

Det finns skäl att tro att individers kunskaper kring pensioner är relativt låga. Pensionssystemet är komplext och konsekvenserna av beslut såsom pensionssparande kommer först senare i livet när beslutet redan fattats. Det är därför rimligt att tro att individer inte alltid fattar beslut som gagnar dem själva inom pensionsområdet.

Syftet med projektet är att studera betydelsen av individers kunskaper kring pensioner inom det svenska pensionssystemet för den framtida pensionsinkomsten, samt analysera de ekonomiska konsekvenserna

av bristande kunskap. Det saknas idag registerbaserad evidens för vilka kunskapsskillnader som finns kring pensioner och hur dessa samvarierar med olika pensionsrelaterade utfall, såväl mellan olika inkomstgrupper som mellan kön.

För att mäta individers kunskaper kring sin pension och pensions-systemet, samt fånga attityder i olika ekonomiska situationer, har projektets forskargrupp gemensamt designat en enkät som skickats till ett representativt urval. För att belysa de ekonomiska konsekvenserna av olika kunskapsnivåer matchas enkätsvaren med ett stort urval av registerbaserad individdata på socioekonomiska utfall. Kunskapen som genereras inom projektet förväntas kunna ge lärdom om vilka delar inom pensionssystemet som är i behov av att utvärderas eller reformeras.

Projektet bedrivs inom det gemensamma projektet ”Svenska folkets kunskaper om ekonomi, sin pension och det svenska pensions-systemet”, som leds av en forskargrupp med forskare från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala Universitet och Inspektionen för socialförsäkringen.

Projektet kommer att resultera i ett antal rapporter från de olika ingående parterna.

7 Sammanställning

I tabellen nedan finns en sammanställning över samtliga granskningar inom olika förmånsområden indelade i kategorierna rättssäkerhet och effektivitet, där effektivitetsaspekten har delats upp i underkategorierna administrativ effektivitet och samhällseffekter. Eftersom en granskning kan innehålla både rättssäkerhets- och effektivitetsaspekter förekommer det att granskningar placeras in i flera kategorier.

	<i>Rättssäkerhet</i>	<i>Effektivitet</i>	
		<i>Administrativ effektivitet</i>	<i>Samhällseffekter</i>
<i>Övergripande granskningar</i>			
Kontroller vid gränsöverskridande situationer	x	x	
Uppföljning av Försäkringskassans arbete med riktade kontroller	x	x	
Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar från 2000-talets början			x
Utvärdering av samordningsförbundens verksamhet			x
Försäkringskassans processföring	x	x	

Sammanställning

	Rättssäkerhet		Effektivitet	
			Administrativ effektivitet	Samhälls- effekter
<i>Förmåner till barn och familjer</i>				
Försäkringskassans handläggning av familjeförmåner inom EU	x		x	
Uppföljning av 2016 års reform om underhållsbidrag och underhållsskyldighet	x		x	x
Påverkas föräldrars ställning på arbetsmarknaden av förändringar i föräldrapenningens grundnivå?				x
Pappors föräldrapenning – en utvärdering av ”dubbeldagarna”				x
Uppföljning av nya åldersgränser och ökad flexibilitet m.m. i föräldraförsäkringen				x
Uppföljning av reform inom bostadsbidrag och underhållsstöd för barn som bor växelvis				x
<i>Förmåner till personer med funktionsnedsättning</i>				
Uppföljning av nya regler för personlig assistans och assistansersättning	x		x	
Assistanförmånens exportabilitet inom EU	x			x

	<i>Rättssäkerhet</i>	<i>Effektivitet</i>	
		<i>Administrativ effektivitet</i>	<i>Samhälls-effekter</i>
<i>Ohälsorelaterade förmåner</i>			
Ökad kunskap om social problematik i samband med sjukskrivningar	x	x	x
Utvärdering av steglös avräkning vid sjukersättning	x	x	x
Samspelet mellan den offentliga sjukförsäkringen och den kollektivavtalade sjukförsäkringen			x
Styrning mot målet om ett sjukpenningtal på högst 9,0 år 2020	x	x	
Kraftig ökning av de som får sjukpenningen indragen			x
Effektutvärdering av förenklat läkarintyg vid sjukskrivning			x
Jämställdhetsanalys av handläggningen av arbetsskadeförsäkringen	x		
Uppföljning av Försäkringskassans hantering av kostnader för vårdförmåner inom EU	x	x	

Sammanställning

	<i>Rättssäkerhet</i>	<i>Effektivitet</i>	
		<i>Administrativ effektivitet</i>	<i>Samhälls- effekter</i>
<i>Pensioner och pensionsrelaterade förmåner</i>			
Vem får avsättningar till tjänstepension?			x
Effekter av uttag av tidsbegränsade tjänstepensioner			x
Skillnader i utträde från arbetsmarknaden mellan kvinnor och män			x
Svenska folkets kunskaper om ekonomi, sin pension och det svenska pensionssystemet			x

isf
INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

adress Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7
telefon 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 *e-post* registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se

ISBN 978-91-88098-89-4