

## **Svar på regeringsuppdrag**

**Rapport – Uppdrag om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning**

**Försäkringskassan**

Datum: 2021-08-13

**Uppdrag om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning**

1.0

S2020/06863/SF

**Innehåll**

Sammanfattning .....	3
1 Inledning.....	5
2 Åtgärder i ledning och styrning för att förbättra förutsättningarna i handläggningen	7
2.1 Vidtagna åtgärder.....	9
2.2 Pågående åtgärder.....	9
2.3 Planerade åtgärder.....	11
3 Åtgärder för att säkerställa att Försäkringskassan genomför sådan utredning som krävs för att klarlägga om en försäkrad kan klara ett normalt förekommande arbete ....	12
3.1 Vidtagna åtgärder.....	12
3.2 Pågående åtgärder.....	15
3.3 Planerade åtgärder.....	16
3.4 Uppföljning av vidtagna och planerade åtgärder .....	17
4 Åtgärder för att säkerställa att Försäkringskassans beslut är begripliga för den enskilde .....	18
4.1 Vidtagna åtgärder.....	18
4.2 Pågående åtgärder.....	18
4.3 Planerade åtgärder.....	20
4.4 Uppföljning av vidtagna och planerade åtgärder .....	20
5 Åtgärder för att säkerställa att rehabiliteringsbehov utreds och att åtgärder vidtas så tidigt som möjligt.....	21
5.1 Vidtagna åtgärder.....	21
5.2 Pågående åtgärder.....	23
5.3 Planerade åtgärder.....	24
5.4 Uppföljning av vidtagna och planerade åtgärder .....	25

## Sammanfattning

Regeringen gav den 10 september 2020 Försäkringskassan i uppdrag att redovisa de åtgärder som vidtagits och kommer att vidtas för att säkerställa kvaliteten i utredning och beslut i ärenden där den försäkrade nekas sjukpenning för att hen bedöms ha förmåga att försörja sig själv i ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete. Försäkringskassan ska även redovisa de åtgärder som vidtas för att säkerställa att behov av rehabilitering utreds och vid behov vidtas så tidigt som möjligt utifrån omständigheterna i ärendet. En delredovisning lämnades den 12 november 2020.<sup>1</sup>

Försäkringskassan har gjort analyser som visar att hur verksamheten leds och styrs, vilka prioriteringar som görs och hur verksamheten följs upp har avgörande betydelse för handläggarnas förutsättningar att handlägga sjukförsäkringen med hög kvalitet.

### *Ledning, styrning och organisation*

Brister inom ledning och styrning kan härledas till flera områden: befintlig organisering, otydlig, motstridig och snabbt skiftande mål- och resultatstyrning med alltför stort fokus på detaljmål, bristen på enhetlig prioritering och den varierande synen på medarbetarnas förutsättningar att planera och genomföra uppdraget i det dagliga arbetet vilket har lett till olyckliga prioriteringar.

En omorganisation av handläggningen inom Avdelningen för sjukförsäkring i form av koncentrerings ska genomföras. Omorganisationen innebär att ansökningar om sjukpenning i nya sjukfall, utredningar av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och telefoni koncentreras nationellt och planeras att vara genomförd till sista kvartalet 2022. Syftet är att förbättra planeringen av produktionen och hur inflödestoppar hanteras.

Försäkringskassan har också beslutat att förstärka och renodla den rättsliga styrningen samt utveckla det rättsliga stödet på försäkringsavdelningarna. Det tillsammans med att en ny intern tillsynsfunktion inrättas förväntas leda till en kvalitativ nivåhöjning av det rättsliga arbetet inom myndigheten som helhet.

### *Kvalitet i utredning och beslut*

Försäkringskassan har genomfört ett omfattande arbete, som intensifierats under vintern 2020/21, gällande frågor om utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav och att utveckla och förtydliga den rättsliga styrningen och stödet avseende dessa. Flera åtgärder kommer också att vidtas framåt för att förbättra kvaliteten i utredning och beslut. Det handlar om att förbättra det rättsliga stödet till handläggarna för hur ett normalt förekommande arbete kan förstås genom att bättre definiera begreppen *ringa anpassning*, *normal arbetstakt* och *normal arbetsprestation*. Vidare kommer åtgärder vidtas för att öka handläggarnas förmåga till analys av underlag i ärendet samt att hantera känsliga samtal med de enskilda och andra aktörer.

### *Begriplighet i besluten*

Försäkringskassan bedriver ett kontinuerligt arbete för att förbättra tydligheten i beslutsmotiveringar och kommer att säkerställa att handläggare och stödfunktioner har tillgång till kompetensutveckling och stöd för att skriva kommunikeringsbrev och beslut. Försäkringskassan kommer även att vidta åtgärder för att säkerställa att varje handläggare har förutsättningar för att skriva begripliga beslut.

### *Samordning av rehabiliteringsbehov*

Försäkringskassan ska säkerställa att behov av rehabiliteringsinsatser utreds så tidigt som möjligt och vid behov vidtas. Försäkringskassan ska bli mer aktiva i samordningsuppdraget och arbeta för att impulser fångas upp tidigare. De åtgärder som vidtas för att förbättra ledning, styrning och organisation samt hur utredningarna

---

<sup>1</sup> FK 012274-2020.

genomförs i sjukpenningärenden bör även bidra till att säkerställa att Försäkringskassan utreder behov av rehabilitering tidigare. Försäkringskassan kommer även inleda ett större arbete med att skapa samsyn internt om samordningsuppdraget och hur det ska genomföras. Det handlar om att konkretisera och förtydliga uppdraget i Försäkringskassans styrande och stödjande dokument, att genomföra kompetensutvecklingsinsatser och utveckla det praktiska och kontinuerliga stödet till handläggningen.

## 1 Inledning

Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen att förbättra kvaliteten i ärenden om sjukpenning. Försäkringskassan ska redovisa de åtgärder som vidtagits och som kommer att vidtas för att säkerställa att:

- det i samtliga ärenden genomförs sådan utredning som krävs för att klarlägga om det finns ett arbete som den försäkrade kan utföra med normal arbetsprestation och utan mer än ringa anpassning,
- samtliga genomförda utredningar är korrekt dokumenterade, samt att
- samtliga fattade beslut uppfyller den motiveringskyldighet som åligger myndigheten.

I uppdraget ingår också att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och kommer att vidtas för att säkerställa att behovet av rehabiliteringsinsatser utreds och vid behov vidtas så tidigt som det är möjligt utifrån omständigheterna i ärendet.

Försäkringskassan delredovisade uppdraget den 12 november 2020 och beskrev då genomförda och pågående utvecklingsaktiviteter som bedömdes ha effekt på de områden som regeringsuppdraget omfattar.<sup>2</sup> Försäkringskassan redovisade också vilka ytterligare förflyttningar som myndigheten såg behövde genomföras för att förbättra kvaliteten i ärenden om sjukpenning.

Denna redovisning fokuserar på de åtgärder som har vidtagits sedan november 2020 samt de åtgärder som planeras att genomföras framöver.

Försäkringskassan har den 14 april 2021 lämnat ett kompletterande budgetunderlag till regeringen. I underlaget redogörs för ett behov av tillkommande medel för åren 2022–2024 för att åstadkomma de förändringar av Försäkringskassans administration som Genomlysningen identifierat behov av.

De åtgärder som redovisas nedan i kapitel 2–5 kommer att genomföras, men Försäkringskassan kommer att kunna genomföra arbetet i en högre takt om mer resurser beviljas. Om de utökade resurserna inte beviljas kommer arbetet att behöva ske under en mer utsträckt tidsperiod och annan verksamhet kommer att behöva nedprioriteras.

### *Försäkringskassans pågående arbete med sjukförsäkringen*

Försäkringskassans tillämpning av regelverket i sjukförsäkringen har kritiserats i flera externa utredningar och granskningar (se till exempel SOU 2020:6 och ISF 2021:3).

Försäkringskassans styrning av sjukförsäkringen har också granskats internt av bl.a. Internrevisionen<sup>3</sup>, men även andra interna analyser<sup>4</sup> har bidragit till det övergripande kunskapsläget.

Gemensamt för dessa analyser är att de till stor del visar på samma orsaker till de brister som konstateras.

Försäkringskassan har med anledning av detta under 2021 inlett ett arbete med att genomlysna myndighetens hela förvaltning av sjukförsäkringen och ta fram förslag på förbättringar. Syftet är att långsiktigt komma till rätta med de problem som finns.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Försäkringskassan 012274-2020.

<sup>3</sup> Internrevisionsrapport – Sjukförsäkringens styrkedja, 2020:7, FK 2020/000830.

<sup>4</sup> Se tex Socialförsäkringsrapport 2020:2.

<sup>5</sup> Försäkringskassan 2021/000634. Se även vidare under 2.2.1.

I kapitel 2 beskrivs de övergripande åtgärder som Försäkringskassan har vidtagit och planerar att vidta inom områdena ledning, styrning och organisation. I kapitel 3 beskrivs åtgärder för kvalitet i utredning och beslut. I kapitel 4 beskrivs åtgärder för begriplighet i besluten. I kapitel 5 beskrivs åtgärder inom samordningsuppdraget.

## 2 Åtgärder i ledning och styrning för att förbättra förutsättningarna i handläggningen

Interna och externa analyser har visat på att orsaken till de kvalitativa brister som finns inom sjukförsäkringen delvis återfinns inom ledning och styrning. Dessa kan i sin tur härledas till flera områden: befintlig organisering, otydlig, motstridig och snabbt skiftande mål- och resultatstyrning med alltför stort fokus på detaljmål, bristen på enhetlig prioritering och den varierande synen på medarbetarnas förutsättningar att planera och genomföra uppdraget i det dagliga arbetet vilken har lett till olyckliga prioriteringar.

Myndighetens totala ärendehantering förutsätter en planering av resurstillgången i förhållande till uppgifter att utföra i individärenden, för att hantera alla delar av uppdraget. För denna planering, styrning, genomförande och uppföljning av ärendehanteringens används begreppet produktion.

Försäkringskassan ser att brister i produktionsplanering, produktionsstyrning och uppföljning i vissa fall leder till sämre kvalitet i handläggningen. Dessa brister och dess konsekvenser beskrivs närmare nedan tillsammans med åtgärder som syftar till att skapa tid och stabilitet i handläggningen.

Handläggning med god kvalitet förutsätter att handläggarna har tillräckligt med tid att genomföra utredningar utifrån ärendets beskaffenhet och har tid att möta den försäkrade utifrån dennes behov. Den tiden upplevs av handläggarna många gånger inte finnas.<sup>6</sup>

För att sätta åtgärderna i sitt sammanhang beskrivs inledningsvis kortfattat nuvarande organisering och styrning av handläggningen inom Avdelningen för sjukförsäkringen samt de slutsatser som dragits angående behov av förändringar i organisation, styrning och ledning.

### *Nuläge organisation och styrning*

Organisationen för handläggning av både rätten till ersättning och samordning av rehabilitering är uppdelad i fem geografiska verksamhetsområden. Inom dessa verksamhetsområden finns ett så kallat regionalt område och övriga områden är lokala områden.

- De *lokala områdena* arbetar med geografiska upptagningsområden av mer komplexa sjukpenningärenden och samordning av rehabilitering.
- De *regionala områdena* hanterar verksamhetsområdets telefoni, försäkringsadministration, sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och volymärenden av mindre komplexitet.

De regionala områdenas arbetsuppgifter tenderar att ha inflödestoppar vid samma tidpunkter på året. Det har medfört att de lokala områdena har fått prioritera ner sitt arbete till förmån för att stötta upp vid inflödestopparna i de regionala områdena. Denna hantering har inneburit en ryckighet i verksamheten som gett försämrade möjligheter för handläggarna i de lokala områdena att planera, förbereda och genomföra de mer omfattande utredningar som uppdraget ibland omfattar. Utöver ovanstående har prioriteringar av ärenden och arbetsuppgifter hanterats olika inom olika delar av organisationen något som har lett till problem i att försöka styra verksamheten som en helhet med ett gemensamt fokus på hela uppdraget.

Produktionsstyrningen syftar till att skapa förutsägbarhet och en enhetlig styrning. Men produktionsstyrningen har utvecklats regionalt och lokalt till att främst styra på att

<sup>6</sup> Se kapitel 1 för genomförda analyser där detta problem framgår.

verksamheten ska nå målnivåerna för de indikatorer som följs. I handläggningen har det fått konsekvensen att Försäkringskassan styr på aktiviteter som ska genomföras snarare än de effekter myndigheten vill uppnå. Det har resulterat i en målkonflikt mellan den nationella styrningen på effekter och den lokala styrningen på vissa aktiviteter, där det varit svårt för handläggarna att förhålla sig till de olika styrsignalerna.

Produktionsplaneringen och produktionsstyrningen inom Avdelningen för sjukförsäkring har i många delar hanterat både handläggning av rätten till ersättning och samordningsuppdraget utifrån samma produktionslogik. De nyckeltal och indikatorer som kan antas vara ändamålsenliga för att följa genomströmningen av ansökningsförfarandet för rätten till ersättning, har också använts för att planera, styra och följa upp samordningsuppdraget. Det innebär att arbetet med samordning också har styrts mot mål och aktiviteter som är mätbara, snarare än att se till att de åtgärder som krävs vidtas i varje specifikt ärende utifrån dess beskaffenhet.

Försäkringskassans handläggare arbetar i team och i det lokala arbetet sker så kallad daglig styrning. I teamen sker planering och genomförande av arbetet utifrån det ärendeflöde och det antal handläggare som finns tillgängliga. I strävan efter att låta medarbetarna vara professionella handläggare som själva kan planera och genomföra handläggningen, har teamen fått ett allt större ansvar för att genomföra det produktionsbeting som de tilldelats.

I situationer där inflödet till teamet överstiger det som är beräknat för det antal handläggare som finns till hands under en viss period har dock negativa konsekvenser uppstått. I första hand har då fokus i hög grad varit att säkerställa att nya ansökningar om sjukpenning handläggs och får beslut inom 30 dagar. Bedömningarna av rätten till sjukpenning eller behov av rehabilitering i pågående sjukfall har inte följts upp lika tydligt från ledningens sida vilket resulterat i att teamen inte alltid prioriterat handläggningen av dessa lika högt.

Försäkringskassan konstaterar följaktligen att det sedan flera år funnits en målkonflikt inom ramen för den mål- och resultatstyrning som tillämpats vilket medfört både en ryckighet i verksamheten och en otydlighet som skapat sämre förutsättningar för handläggarna att utföra sitt uppdrag med hög kvalitet.

Det aktivitets- och detaljfokus som har varit förhärskande i den dagliga handläggningen i kombination med en primärt lokal- eller regional prioritering och styrning har över tid skapat en organisationskultur som, alldeles oavsett insatser eller åtgärder, kommer att kräva tid och uthållighet att förändra. Organisationsförändringar, resursallokering och införande av verktyg kommer att bidra till en önskvärd och nödvändig förändring men bara en tydlig styrning och ledning över tid kommer att kunna förändra synsätt och organisationskulturen på djupet i den riktning som krävs.

Myndighetens mål är just nu att skapa en väsentligt jämnare belastning i handläggningen både när det gäller rätten till ersättning och samordning av rehabiliteringsinsatserna. Ett utvecklingsarbete pågår för att nå en över året jämnare belastning och på så sätt undvika oönskade prioriteringar mellan likvärdiga mål och på så sätt skapa bättre förutsättningar att både hålla en hög utredningskvalitet och utföra arbetet med samordning på det sätt som förväntas.

Utöver detta vidtar Försäkringskassan åtgärder på flera andra områden för att öka kvaliteten i våra utredningar. Åtgärderna syftar till att undanröja de negativa konsekvenser som har skett vid införandet av produktionsplanering och produktionsstyrning.



## 2.1 Vidtagna åtgärder

### 2.1.1 Arbetet med produktionsstyrning

För att komma tillrätta med delar av problemen avseende skilda prioriteringar och den ryckighet som planeringen delvis har präglats av kommer flera olika styrinstrument och verktyg att behöva utvecklas och införas.

Redan nu har en mer standardiserad produktionsstyrning för handläggning av rätten till ersättning införts. Införandet har skett genom ett IT-stöd, Vyhanteraren, som förenklat är ett stödjande sorteringsverktyg. Handläggaren tilldelas genom verktyget arbetsuppgifter utifrån ett standardiserade regelverk och arbetssätt som i sin tur utgår från och är baserade på Försäkringskassans processer.

Denna standardiserade styrning syftar till att åstadkomma en större likformig hantering över riket och en större förutsägbarhet i planeringen och genomförandet av produktionen på alla organisatoriska nivåer. Det väntas också hantera den målkonflikt mellan lokal och nationell nivå som i dag förekommer med en likformig uppföljning av produktionen.

Användandet av verktyget kommer vidare bidra till att en mindre andel av den tillgängliga tiden används för planering av sådana delar av handläggningen där planering inte är nödvändig samt bidra till en likformighet i när och hur delar av handläggningen genomförs. En enhetlig och sammanhållen styrning skapar också en tydlighet i hur olika delar av uppdraget ska hanteras i relation till varandra.

Över tid ska denna förändring leda till en minskning av den målkonflikt mellan den nationella styrningen på effekter och den lokala styrningen på vissa aktiviteter som i dag finns. Detta då den vardagliga styrningen sker enhetligt och konsekvent genom hela organisationen vilket minskar risken för motstridiga styrsignaler.

## 2.2 Pågående åtgärder

### 2.2.1 Genomlysning av Försäkringskassans förvaltning av sjukförsäkring

Inom ramen för det interna arbetet med att genomlysna Försäkringskassans förvaltning av sjukförsäkringen har myndigheten redan kunnat konstatera att det finns brister i arbetet med rättslig styrning och rättsligt stöd. Handläggarna har inte fullt ut kunnat få det stöd som krävts och styrningen har inte i tillräcklig utsträckning omfattat alla delar där det funnits behov, exempelvis i frågor om utredningsskyldighet och beviskrav. I genomlysningen har framkommit att det finns behov av att utveckla och förändra arbetet med rättslig styrning och rättsligt stöd för att därigenom uppnå högre kvalitet och ändamålsenlighet i utredningar och beslut.

Försäkringskassan har den 21 juni 2021 fattat beslut om genomgripande åtgärder avseende tillsyn samt rättslig styrning och stöd. De åtgärder som beslutats är följande.

#### *Ny intern tillsynsfunktion<sup>7</sup>*

Försäkringskassan ska under 2022 inrätta en intern tillsynsfunktion vars primära syfte är att ge myndighetsledningen underlag som med mycket kort eftersläpning visar på hur verksamheten bedrivs. Andra syften med tillsynsfunktionen är att bidra till ett kontinuerligt och effektivt organisatoriskt lärande samt bidra till myndighetens löpande verksamhetsutveckling. Detta uppnås genom att en verksamhetsnära och regelbunden inspektion av hela den verksamhet som bedrivs på de verksamhetsställen som är föremål för tillsyn. Tillsynsfunktionen ska ha ett uttalat helhetsperspektiv när den löpande inspekterar och bedömer om fattade beslut får genomslag i verksamheten på

---

<sup>7</sup> Försäkringskassan 2021/008852.

det sätt som är avsett. Dess utformning och arbetssätt ska skapa förutsättningar för ett kontinuerligt lärande i hela organisationen.

Den tillsynsrapport som tas fram ska även ta upp goda exempel som finns i verksamheten och kan även användas i ett utvecklande syfte. Genom att lyfta fram goda exempel bidrar tillsynen till en positiv utveckling för myndigheten. Områdena som kommer att belysas är bland annat rättslig kvalitet och regeltillämpning. Eftersom tillsynsfunktionen ska genomföra ett antal inspektioner per år skapas också möjligheten att se återkommande problem som kan tas med i verksamhetsutveckling och planering. Tillsynsfunktionen kommer på detta sätt att bidra till att säkerställa god kvalitet i besluten. Införandet av tillsynsfunktionen ska därför ses som en åtgärd som också ska höja kvaliteten i utredningar och beslut, de områden som beskrivs nedan i kapitel 3 – 5.

#### *Förstärkning och renodling av den rättsliga styrningen<sup>8</sup>*

En kraftig förstärkning och renodling ska ske av den rättsliga styrningen i Försäkringskassan. Rättslig styrning och rättsligt stöd skiljs åt för att den rättsliga styrningen ska bli avsevärt mer strategisk, långsiktig och proaktiv. Rättsavdelningens pågående arbete med renodling av uppdraget till kvalificerade juridiska frågor och regelverksutveckling kommer att intensifieras och påskyndas ytterligare.

#### *Satsning på att utveckla det rättsliga stödet<sup>9</sup>*

En bred satsning på utveckling av det rättsliga stödet på försäkringsavdelningarna pågår så att detta integreras med avdelningarnas övriga arbete med förvaltning och utveckling av försäkringen. Försäkringsavdelningarna ska ges förutsättningar att bygga upp sin förmåga att själva ansvara för sitt samlade behov av rättsligt stöd i försäkringsstillämpningen. Försäkringsavdelningarna kommer förstärkas med särskilda organisatoriska rättsfunktioner. Syftet är att öka den rättsliga kompetensen inom respektive avdelnings särskilda rättsområde men också öka kunskapen om och förståelsen för vad det innebär att verka som stats tjänsteman. Det rättsliga stödet kommer i och med detta finnas närmare de försäkrade som kan och ska förvänta sig att Försäkringskassan i alla situationer tillämpar gällande lagar och regler på ett korrekt sätt.

Förändringarna medför samlat en kvalitativ nivåhöjning av det rättsliga arbetet inom myndigheten som helhet. Förmågan att agera snabbt i svåra och komplexa frågor ökar vilket lägger grunden för en korrekt, robust och över tid stabil rättstillämpning.

#### *2.2.2 Förändringar av organisationen*

En omorganisation genomförs som innebär att ansökningar om sjukpenning i nya sjukfall, SGI och telefoni koncentreras nationellt. Den planeras att vara genomförd till sista kvartalet 2022.

Genom omorganisationen och koncentreringen av arbetsuppgifter genomför Försäkringskassan åtgärder både för att skapa förutsättningar för att personalens kompetens höjs inom det avgränsade område man arbetar inom och för att ge chefer och stödjande funktioner mer renodlade uppdrag.

Genom den nationella koncentrationen ges bättre förutsättningar för att planera produktionen och hantera inflödestoppar utan att använda sig av de medarbetare som arbetar med mer komplexa ärenden i de lokala områdena.

---

<sup>8</sup> Försäkringskassan 2021/010946.

<sup>9</sup> Försäkringskassan 2021/010946.

Syftet är att säkerställa att bättre förutsättningar finns, kanske främst i form av tid, för att genomföra de utredningar och den samordning som Försäkringskassans uppdrag kräver utan att störas av inflödes- eller balanstoppar inom andra områden.

Arbetet med hur sjukförsäkringen ska organiseras, styras och fördelas kommer att vara ett pågående arbete under flera år. Reformarbetet är pågående och kommer att kräva fler och större förändringar. Processen rörande hur detta ska se ut, på vilket sätt det ska göras, vilka förändringar som ska genomföras och i vilken form är något som kommer att klargöras under åren som kommer.

## **2.3 Planerade åtgärder**

### *2.3.1 Ökad digitalisering och differentiering*

Försäkringskassan planerar att ytterligare utveckla produktionsstyrningen via ökad digitalisering och automatisering. En översyn av Försäkringskassans kundflöden för sjukpenning ska genomföras. Åtgärder ska tas fram för att anpassa principer för ärendefördelning till att bättre möta individers behov och till att renodla hantering, så kallad differentierad produktionsstyrning. I de situationer där exempelvis samordningsinsatser inte är aktuella ska hantering effektiviseras och automatiseras i syfte att frigöra tid och resurser till handläggningen av mer komplexa ärenden. Försäkringskassans produktionsstyrning och uppföljning anpassas i linje med differentieringen.

### *2.3.2 Kompetensförsörjning*

Genom de åtgärder som tas fram, planeras och genomförs kommer behovet av kompetens, både vad gäller bredd och innehåll, succesivt att förändras och differentieras under de kommande åren. Parallellt med omorganiseringen pågår därför ett arbete med att säkra rätt kompetens på rätt plats och för rätt uppdrag. Kompetensförsörjningen kommer också över tid ytterligare behöva nyanseras och förändras utifrån den ökade differentieringen.

Ovanstående påverkar även organisationens chefer som ska ha en tydligare bild över sitt uppdrag och goda förutsättningar i att leda och stödja verksamheten.

### *2.3.3 Uppföljning av verksamheten*

Åtgärder kommer att genomföras successivt för att ställa om uppföljningen av verksamheten till att fokusera på att följa hela uppdraget, både rätten till ersättning och att utreda behov av rehabilitering, och inte på uppföljning av enskilda aktiviteter.

### **3 Åtgärder för att säkerställa att Försäkringskassan genomför sådan utredning som krävs för att klarlägga om en försäkrad kan klara ett normalt förekommande arbete**

Det regeringsuppdrag som Försäkringskassan har fått är att myndigheten ska säkerställa hög kvalitet i utredningar och bedömningar i ärenden där arbetsförmågan bedöms mot normalt förekommande arbete. Uppdraget innebär vidare att säkerställa att korrekt dokumentation sker i ärendena. Försäkringskassan har sedan delsvaret hösten 2020 fortsatt arbetet inom flera områden för att förbättra kvaliteten i sjukpenningärenden.

Varje person som ansöker om sjukpenning ska kunna förvänta sig att Försäkringskassan utreder varje ärende utifrån ärendets beskaffenhet och att varje beslut är materiellt riktigt.

Försäkringskassan har under våren 2021 genomfört en analys för att identifiera behovet av ytterligare åtgärder för att säkerställa att en tillräcklig utredning görs i varje ärende inför bedömningen mot arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Resultaten från analysen visar på problem, som även framkommit i andra tidigare granskningar och utredningar.<sup>10</sup>

Problem som framkommit i olika analyser är användningen av begreppet normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden, brister i hur de underlag som finns i ett sjukpenningärende analyseras och värderas samt att handläggarna inte tar muntlig kontakt med den försäkrade eller andra aktörer i tillräckligt hög utsträckning. Det kan leda till att beslut fattas på otillräckligt underlag eller att impulser missas.

Utifrån resultaten har Försäkringskassan beslutat att vidta ytterligare åtgärder och dessa beskrivs nedan. Försäkringskassan bedömer att de åtgärder som beskrivs avseende kvalitet i utredningar och bedömningar även kommer bidra till att säkerställa korrekt dokumentation i ärendena.

#### **3.1 Vidtagna åtgärder**

##### ***3.1.1 Försäkringskassans arbete med att klargöra utredningsskyldigheten samt beviskravet i sjukpenningärenden***

Försäkringskassan har sedan 2019 genomfört ett arbete med att utveckla och förtydliga den rättsliga styrningen och stödet i frågor om utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav. Syftet med arbetet har varit att klargöra hur Försäkringskassan ser på utredningsskyldigheten och beviskravet, förtydliga detta i styrande och stödjande dokument, och därefter genomföra information- och kompetensutvecklingsinsatser med handläggande verksamhet. Arbetet har intensifierats under vintern 2020/2021.

##### ***Klargörande av Försäkringskassans utredningsskyldighet***

Försäkringskassans utredningsskyldighet är omfattande. Myndigheten har det yttersta ansvaret för att underlaget i ärendet blir sådant att ett beslut som överensstämmer med de faktiska förhållandena kan fattas, ett så kallat materiellt riktigt beslut. Ett ärende ska utredas tills det är tydligt hur det faktiskt förhåller sig med omständigheter som är av avgörande betydelse för om förutsättningarna i den bestämmelse som ska tillämpas är uppfyllda eller inte. Om det är osäkert hur det faktiskt förhåller sig med en sådan omständighet måste den utredas vidare. Det har även tydliggjorts att en helhetsbedömning ska göras av uppgifterna i ärendena och att beviskravet *sannolikt* ska tillämpas i ansökningsärenden om det inte finns angivet ett särskilt beviskrav i den

---

<sup>10</sup> Se exempel i kapitel 1.

förmånsbestämmelse som ska tillämpas eller om det framgår av vägledande avgöranden från högre instans.

*Styrande och stödjande dokument:*

- Förtydligande i vägledningar om Försäkringskassans utredningsskyldighet: I februari 2021 beslutade Försäkringskassan om ändringar i vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken*. Klargörande om Försäkringskassans utredningsskyldighet och beviskrav enligt ovan gjordes.

En ny version av Försäkringskassans vägledning (2015:1) *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning* beslutades i mars 2021. Förtydliganden gjordes då om Försäkringskassans utredningsskyldighet i ärenden om sjukpenning och om hur myndigheten ska värdera underlagen i ärendena samt tillämpa beviskravet *sannolikt*. Förtydligandena som gjorts innebär även ett fördjupat resonemang om hur ärendets beskaffenhet påverkar utredningsskyldigheten och att Försäkringskassan behöver beakta den försäkrades förutsättningar att bevaka sina intressen när ärendet utreds.

- Rättsligt ställningstagande: Försäkringskassan beslutade i februari 2021 om ett nytt rättsligt ställningstagande om beviskravet vid bedömning av rätt till sjukpenning. Syftet var att klargöra att begreppet *styrkt* i 27 kap. 25 § socialförsäkringsbalken inte innebär något undantag från det beviskrav – sannolikt – som normalt tillämpas i ansökningsärenden om socialförsäkringsförmåner hos Försäkringskassan.

*Informations- och kompetensutvecklingsinsatser*

Försäkringskassan har från november 2020 och fram till våren 2021 genomfört särskilda förstärkande informations- och kompetensutvecklingsinsatser för handläggande verksamhet. Syftet har varit att genomföra kompetensutveckling utifrån de förändringar som beskrivs ovan i styrande och stödjande dokument samt att utifrån dessa förtydliga och förstärka handläggningen avseende utredning och bedömning av rätten till sjukpenning. Insatserna följs löpande nationellt, utvärderas och förstärks vid behov.

- De två första insatserna genomfördes under november respektive december 2020 med fokus på myndighetens omfattande utredningsskyldighet, vikten av att göra helhetsbedömningar samt lagstiftningen och rättspraxis kring normalt förekommande arbete. Insatsen omfattade nationellt genomförda seminarier för specialister, försäkringssamordnare, samverkansansvariga och försäkringsmedicinska rådgivare, hädanefter benämnt *försäkringsstödet* i texten, samt filmer och diskussionsunderlag som riktade sig direkt till handläggarna och deras chefer.
- Nästa insats genomfördes under februari 2021 med fokus på den omarbetade vägledningen (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken*. Syftet var att skapa förutsättningar för handläggande verksamhet att ta till sig och genomföra de förändringar som krävdes för att anpassa handläggningen och tillämpningen utifrån förtydligandena om utredningsskyldigheten och beviskravet. Insatserna genomfördes genom nationella seminarier med det regionala och lokala försäkringsstödet. Försäkringsstödet genomför i sin tur seminarier för handläggarna och deras chefer, utifrån ett nationellt framtaget material. Syftet med detta tillvägagångssätt är att säkerställa att förändringarna når ända ut i handläggande verksamheten och en hög följsamhet uppnås.

- Under februari 2021 infördes också obligatoriska försäkringsdialoger<sup>11</sup> mellan det lokala försäkringsstödet och handläggande team. Dialogerna ska utföras kontinuerligt under hela 2021 och syftar till att förstärka den förflyttning i handläggning och tillämpning som ska ske i verksamheten avseende tillräcklig utredning och bedömningar av arbetsförmågan i förhållande till normalt förekommande arbete.
- Under april 2021 genomfördes ytterligare kompetensutvecklingsinsatser mot försäkringsstödet utifrån den omarbetade vägledningen (2015:1) *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning* och det nya rättsliga ställningstagandet. Syftet med insatsen var att fördjupa resonemanget kring myndighetens utredningsskyldighet i sjukpenningärenden och att stärka försäkringsstödet i deras dialog med handläggarna. Ytterst handlade det om att säkerställa en korrekt tillämpning och tillräcklig utredning inför bedömningen av rätten till sjukpenning och att fördjupa resonemangen kring vad det innebär att göra en helhetsbedömning i ett sjukpenningärende. Denna gång genomfördes seminarier med delar av det lokala försäkringsstödet som sedan fick i uppdrag att säkerställa att resterande del av det lokala försäkringsstödet fått den kunskap och information som behövs och för att löpande kunna stötta handläggarna.
- Utbildningar i förvaltningsrätt och utredningsmetodik:  
I samband med att Försäkringskassan klargjort myndighetens utredningsskyldighet så har en revidering av Försäkringskassans interna utbildningar i förvaltningsrätt och utredningsmetodik påbörjats och som ska vara genomfört hösten 2021.

### 3.1.2 Kvalitetssäkring av beslut vid dag 180

Ärenden där handläggaren överväger att avslå en ansökan om sjukpenning kvalitetssäkras alltid av specialist innan beslutet fattas. Under mars 2020 infördes en utökad kvalitetssäkring som innebar att alla ärenden där bedömningen mot normalt förekommande arbete skulle göras för första gången också kvalitetssäkrades, det vill säga även överväganden om att bevilja sjukpenning. Syftet var att ytterligare förbättra kvaliteten i besluten.

Under våren 2021 har Försäkringskassan lagt mindre resurser på kvalitetssäkringen av beviljandeärenden och i stället i högre grad fokuserat på de försäkringsdialoger som beskrivs under avsnitt 3.1.1 samt på kvalitetssäkring av ärenden där handläggaren överväger att avslå ansökan om sjukpenning. Under juni 2021 infördes en förstärkt kvalitetssäkring av ärenden där handläggaren överväger att avslå ansökan om sjukpenning mellan dag 181–365 i rehabiliteringskedjan. Den förstärkta kvalitetssäkringen innebär att alla överväganden om att avslå ansökan om sjukpenning för att arbetsförmågan inte bedöms nedsatt granskas av två olika specialister vid olika verksamhetsområden. Denna förstärkta kvalitetssäkring görs både inför en kommunikering eller underrättelse och inför att beslut fattas i ärendet. Syftet är att säkerställa att beslut fattas på ett tillräckligt underlag, att motiveringen är begriplig, att eventuella synpunkter bemöts och att lagstiftningen tillämpas korrekt.

Under hösten 2021 kommer Försäkringskassan göra en större översyn av kvalitetssäkringen av sjukpenningärenden. Syftet är att säkerställa att metoden är ändamålsenlig samt att specialistresurser används optimalt, utifrån syftet att säkerställa att utredning och beslut håller hög kvalitet.

---

<sup>11</sup> Med försäkringsdialoger avses forum där handläggarteam, enhetschef och det lokala försäkringsstödet möts och kan diskutera svårigheter i den nya tillämpningen och där behov av stöd kan fångas upp.



### 3.1.3 Utveckling av ett nytt arbetssätt för att föra ut nya lag- och tillämpningsändringar

Avdelningen för sjukförsäkring har under 2021 utvecklat arbetssättet för att föra ut lag- och tillämpningsändringar i verksamheten. En rutin har tagits fram som beskriver de aktiviteter som ska göras vid införandet av förändringar, i syfte att säkra att aktiviteterna får genomslag hos chefer, stödfunktioner och handläggare på ett enhetligt och korrekt sätt. Den innebär också ett tydliggörande av ansvarsfördelningen mellan stödfunktioner och chefer nationellt, regionalt och lokalt.

Arbetet med införandet av lagändringen om övervägande skäl har skett utifrån det nya arbetssättet. Lagändringen innebär att bestämmelsen om prövning av arbetsförmåga från och med dag 181 i rehabiliteringskedjan ändrades den 15 mars 2021. Enligt den nya lydelsen kan prövningen mot ett normalt förekommande arbete skjutas upp om övervägande skäl talar för att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren eller det egna företaget senast dag 365 i rehabiliteringskedjan.<sup>12</sup>

## 3.2 Pågående åtgärder

### 3.2.1 Läkarintyget – grunden för bedömning av rätten till sjukpenning

Medicinska underlag från hälso- och sjukvården är ett av de viktigaste underlagen vid prövningen av rätten till sjukpenning.

De intyg som inkommer i ärendena är av varierande kvalitet när det gäller att fungera som underlag för Försäkringskassans bedömningar. Oavsett övriga insatser och reformer inom sjukförsäkringen så är kvaliteten i läkarintygen något som påverkar både den enskilde och myndigheten vid bedömningen av rätten till sjukpenning. En låg kvalitet i de inkomna intygen ökar, oavsett annan påverkan, tidsåtgången för kompletteringar vilket minskar resursutrymmet för att stödja den enskilde. Här finns också vid en för låg kvalitet på intygen en åtminstone potentiell risk för att den enskilde får svårt att förstå myndighetens bedömningar i relation till de underlag som den enskilde uppfattar finns.

Det är därför av stor vikt att de läkarintyg som hälso- och sjukvården utfärdar håller hög kvalitet. För att stärka kvaliteten i läkarintygen har Försäkringskassan och Socialstyrelsen ett pågående regeringsuppdrag, *Uppdrag att vidareutveckla sjukförsäkringshandläggningen i dialog med hälso- och sjukvården*, som ska redovisas den 15 oktober 2021.<sup>13</sup>

### 3.2.2 Försäkringskassans arbete med att förtydliga vilken medicinsk information som normalt behövs för att bedöma rätten till sjukpenning

Det kan vara svårt för läkare att i ett läkarintyg objektivt verifiera vissa sjukdomstillstånd och besvär genom konkreta undersökningsfynd. I domsnytt<sup>14</sup> 2019:14 förtydligade Försäkringskassan att en ansökan om sjukpenning inte kan avslås enbart på grund av att sådana undersökningsfynd saknas och vikten av att göra helhetsbedömningar, det vill säga att beakta all information i ett ärende.

Försäkringskassan fortsätter arbetet i dialog med Socialstyrelsen och hälso- och sjukvården utifrån dessa förtydliganden samt arbetet med att förtydliga utredningsskyldigheten. Syftet är att klargöra vilken medicinsk information som normalt behövs för att bedöma rätten till sjukpenning och i vilka situationer det kan vara aktuellt att begära kompletterande information från hälso- och sjukvården.

<sup>12</sup> SFS 2021:160, avser ändring i 27 kap. 48 § socialförsäkringsbalken.

<sup>13</sup> Regeringens beslut den 17 december 2019, S2019/04627/SF, S2019/05192/SF delvis.

<sup>14</sup> Domsnytt innehåller Försäkringskassans tolkning av prejudikat och rättspraxis (Försäkringskassans interna föreskrifter [2010:1] Försäkringskassans styr- och stöddokument m.m.). Domsnytt ska enligt rutinerna skrivas om domar som Försäkringskassan bedömer är relevanta för tillämpningen av socialförsäkringen. Domsnytt kommer successivt fasas ut som styrdokument i Försäkringskassan.

Ett utvecklat handlägningsstöd håller på att tas fram och externa kommunikationsinsatser ska genomföras därefter.

Arbetet med att förbättra dialogen med hälso- och sjukvården kommer att bidra till både Försäkringskassans och hälso- och sjukvårdens arbete. Dessutom, vilket kanske är än viktigare, bidrar det till den enskildes förståelse av myndighetens bedömningar.

### **3.3 Planerade åtgärder**

Utöver redan pågående och planerade åtgärder har Försäkringskassan också fått ett regeringsuppdrag att tillsammans med Arbetsförmedlingen utveckla ett kunskapsmaterial som kan användas av Försäkringskassan vid bedömning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete inom en angiven yrkesgrupp.<sup>15</sup> Kunskapsmaterialet kommer att vara ett stöd i bedömningen mot normalt förekommande arbete och tydliggöra för både Försäkringskassan och den enskilde i förhållande till vad som en bedömning gjorts. Försäkringskassan anser att detta är en viktig del för att förbättra kvaliteten i ärenden om sjukpenning.

#### *3.3.1 Förtydliga definitioner av begreppen ringa anpassning, normal arbetstakt och normal arbetsprestation*

Resultaten från analysen som genomförts våren 2021 visar att tillämpningen gällande bedömningen av arbetsförmåga i förhållande till normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden skapar svårigheter för handläggarna. Det riskerar att leda till att besluten inte blir materiellt riktiga. En orsak till detta kan vara att lagtexten och praxis inte ger en tydlig definition av vad ett normalt förekommande arbete är. Lagstiftarens intention var att begreppet skulle fungera över tid och kunna anpassas till en föränderlig arbetsmarknad.

Försäkringskassan påbörjar nu ett arbete med att se över det rättsliga stödet till handläggarna för hur ett normalt förekommande arbete kan förstås genom att bättre definiera ringa anpassning, normal arbetstakt och normal arbetsprestation. Syftet är att förbättra kvaliteten i bedömningarna och besluten.

#### *3.3.2 Insatser för att stärka Försäkringskassans förutsättningar att analysera och värdera information*

Försäkringskassan ska analysera och värdera den information som kommer in i ett sjukpenningärende. Det är en komplicerad men grundläggande del av att kunna fatta ett materiellt riktigt beslut. Försäkringskassan kommer därför påbörja ett arbete för att stärka handläggarnas förutsättningar att analysera och värdera information.

#### *3.3.3 Utökat stöd till handläggningen gällande samtal och möten*

Försäkringskassans handläggare hanterar i sin ämbetsmannaroll många känsliga samtal. Dessa ibland svåra samtal kommer alltid att finnas och är en grundläggande del av Försäkringskassans uppdrag. Det handlar bland annat om att möta människor som befinner sig i svåra situationer och att i vissa fall förmedla negativa beslut. Det handlar även om att ha kontakter med många olika aktörer inom sjukförsäkringsprocessen som kan ha olika intressen eller perspektiv.

Utmaningen och komplexiteten i dessa samtal kan upplevas utgöra ett hinder för handläggaren för att göra relevanta utredningar per telefon. Just denna del av tjänstemannaansvaret är en uppgift som många gånger inte uppmärksammas tillräckligt i stöd- och utbildningsinsatser

---

<sup>15</sup> Regeringens beslut den 27 maj 2021, S2021/03698.



Försäkringskassan kommer därför att förstärka arbetet med att öka förutsättningarna för Försäkringskassans handläggare att hantera dessa samtal. Det handlar om kompetensutveckling för handläggarna samt handledningsinsatser.

Hur detta ska genomföras och vilka förstärkningsinsatser som kommer att krävas är ännu inte beslutat men arbetet kommer att behöva vara kontinuerligt för att säkerställa att förmågan successivt ökar i hela organisationen.

#### *3.3.4 Kompetenshöjning inom området psykisk ohälsa*

Försäkringskassan har i Genomlysningen beslutat om ett antal åtgärder för att förbättra kvaliteten i förvaltningen av sjukförsäkringen. Att öka kunskapen internt om psykisk ohälsa är en del i det arbetet.

Försäkringskassan har också ett regeringsuppdrag att inkomma med underlag till en nationell strategi inom området psykisk ohälsa och suicidprevention.<sup>16</sup> I detta uppdrag sker dialog och kunskapsutbyte mellan drygt ett 20-tal berörda myndigheter. Ambitionen är att genom detta uppdrag ytterligare vidga arbetet och att utveckla arenor för dialog som leder till ökad kunskap gällande psykisk ohälsa. Det ska i sin tur bidra till en kunskaphöjning i handläggningen av denna diagnosgrupp.

En workshop har genomförts med handläggare för att identifiera utmaningar och utvecklingsbehov i ärenden där det finns psykisk ohälsa. Denna workshop kommer att ligga till grund för ytterligare kunskaphöjande åtgärder.

### **3.4 Uppföljning av vidtagna och planerade åtgärder**

För att säkerställa att de åtgärder som vidtagits får önskad effekt genomför Försäkringskassan uppföljningsinsatser. Inledningsvis efter en genomförd förändring handlar det om uppföljningar i verksamheten där indikatorer och eventuella avvikelser följs fortlöpande.

Under våren 2021 genomförde Försäkringskassan en rättslig granskning av tillämpningen i sjukpenningärenden avseende lagändringen om övervägande skäl, utredningsskyldighet och beviskrav. Granskningen genomfördes på ett litet underlag och kort efter att lagändringen trädde i kraft. Den gav dock, tillsammans med andra impulser, indikationer på att det finns vissa brister i tillämpningen av den nya lagstiftningen och att det därför finns ett behov av att repetera innebörden av lagändringen. Utifrån detta genomfördes obligatoriska förstärkande kompetensutvecklingsinsatser under juni och ytterligare insatser planeras i september. Dessutom infördes under juni en förstärkt kvalitetssäkring för att förbättra kvaliteten i sjukpenningärenden, se avsnitt 3.1.2.

Ytterligare uppföljningar kommer att göras löpande under hösten och de åtgärder som behövs kommer att vidtas för att säkerställa kvalitet i utredningar och beslut.

---

<sup>16</sup> Regeringens beslut den 3 augusti 2020, S2020/06171/FS. Försäkringskassan ska lämna in underlag senast den 1 september 2021.

## 4 Åtgärder för att säkerställa att Försäkringskassans beslut är begripliga för den enskilde

Försäkringskassan ska säkerställa att samtliga fattade beslut uppfyller den motiveringsskyldighet som åligger myndigheten. Särskilt ska Försäkringskassan säkerställa att de omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande framkommer tydligt så att den försäkrade kan förstå beslutet. Försäkringskassan bedriver ett kontinuerligt arbete för att förbättra hur besluten motiveras och kommer att säkerställa att handläggare och stödfunktioner har tillgång till kompetensutveckling och stöd för att skriva kommuniseringsbrev och beslut.

Varje beslut som Försäkringskassan fattar ska utformas på ett sätt så att alla och envar kan förstå dem. Detta är naturligtvis särskilt viktigt när myndigheten fattar ett negativt beslut.

Försäkringskassan har under våren 2021 gjort en uppföljning av begripligheten i avslagsbeslut som fattats vid dag 180. Ett begripligt avslagsbeslut kan definieras som ett beslut där den försäkrade får ett tydligt svar på varför hen inte får sjukpenning utan att språket och strukturen står i vägen för detta svar.

Uppföljningen visade att Försäkringskassan inte i tillräckligt hög utsträckning redogör för hur relevanta uppgifter i ärendet har beaktats och att motiveringarna till beslutet inte är individuellt anpassade utifrån det specifika ärendet. Vidare konstaterades att det i en del ärenden saknas dokumenterad analys och värdering av uppgifterna i det medicinska underlaget samt att det finns språkliga brister.

Utifrån resultaten av uppföljningen samt analyser från andra aktörer<sup>17</sup> har Försäkringskassan beslutat att vidta ytterligare åtgärder för att utveckla handläggarnas förmåga att motivera sina beslut och för att säkerställa att de dessutom håller en hög språklig kvalitet. Här kommer fokus att behöva bli tudelat, dels kopplat till den språkliga förmågan, dels att underlag redogörs för och beslut motiveras utifrån det specifika enskilda ärendets innehåll.

### 4.1 Vidtagna åtgärder

Försäkringskassans vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken* har, som beskrivs i kap 3, reviderats i februari 2021. I vägledningen har förtydligats vad som gäller när Försäkringskassan ska informera den enskilde om vilket beslut Försäkringskassan planerar att fatta. Syftet är att den enskilde ska förstå hur underlaget påverkar Försäkringskassans bedömning, vilket gör det lättare för denne att ta ställning till om något är felaktigt eller saknas i underlaget. Informationen är alltså ett sätt att säkerställa att myndighetens utrednings- och serviceskyldighet gentemot den enskilde uppfylls samt att möjliggöra för den enskilda att kunna ta tillvara sin rätt, utöver den underrättelse- och kommunikeringskyldighet som åligger Försäkringskassan. I vägledningen har också förtydligats hur Försäkringskassan ska bemöta den information som kommer in under kommunikeringstiden.

### 4.2 Pågående åtgärder

#### 4.2.1 Utbildningar i att skriva beslut

Försäkringskassans kommunikationsavdelning<sup>18</sup> ger stöd till nya specialister och försäkringsutredare genom utbildningar i att skriva, och genomför regelbundet läraleda utbildningar i att skriva beslut. Utbildningen *Att skriva bättre* hålls återkommande för mindre grupper handläggare.

<sup>17</sup> Se vidare i kapitel 1.

<sup>18</sup> Utbildningarna hålls av språkvårdare.

En ny webbutbildning, *Att skriva begripliga beslut*, vänder sig till handläggare som skriver komplexa beslutsmotiveringar och lanserades i juni 2021. Utbildningen fokuserar på hur man skriver begripliga beslutsmotiveringar i bland annat ärenden om sjukpenning. Innehållet är i korta drag:

- Hur man förhåller sig till språket i medicinska underlag
- Hur man ser till att texten har en tydlig röd tråd
- Hur man tydligast förklarar Försäkringskassans bedömning att personen kan arbeta

#### 4.2.2 Riktlinjer för att skriva beslut och skrivhandledning

Försäkringskassans riktlinjer *Kommuniceringsbrev och beslutsbrev i Försäkringskassan*<sup>19</sup>, som har reviderats under 2021, styr vilken brevmall som ska användas samt vad som gäller för korrekturläsning och de obligatoriska inslag som ska finnas i beslutsbrev.

I den senaste revideringen, som gjorts under 2021, har bland annat avsnitten om att skriva kommunikeringsbrev och motivering av beslut uppdaterats och ett förtydligande gjorts rörande att kommunikeringsbrev ska innehålla en redogörelse för Försäkringskassans bedömning motsvarande motiveringen i beslutsbrevet. Det har även förtydligats att det inte är tillräckligt att konstatera att underlagen i ärendet inte ger stöd för att den enskilde inte har rätt till ersättning, utan det måste också förklaras varför så är fallet. I detta ligger också att även de synpunkter och underlag som inkommit under kommunikeringstiden ska bemötas som en del av förklaringen till varför den enskilde inte har rätt till ersättning.

Försäkringskassan kommer, för att säkra att förändringarna får genomslag i handläggningen, genomföra särskilda implementerings- och utbildningsinsatser.

Utöver riktlinjen som gäller för alla beslutsbrev i handläggningen på Försäkringskassan finns även en *skrivhandledning för sjukpenningbeslut*<sup>20</sup>. Handledningen innehåller stöd till handläggaren avseende språk i brev samt hur beskrivning av ärendet samt motivering av beslutet kan skrivas. Skrivhandledningen kommer att revideras under hösten 2021 utifrån de förtydliganden som har gjorts.

#### 4.2.3 Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen förbättrar omställningssituationen för individen

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen arbetar med att se över hur omställningsmötet som erbjuds i samband med avslag på ansökan om sjukpenning bättre kan anpassas till individens behov. Arbetet innebär att Försäkringskassan ska ta ställning till vilket behov individen har av stöd i övergången och att mötet med Arbetsförmedlingen ska anpassas utifrån den bedömningen. Omställningsmötet ska med detta justeras från att vara ett generellt informationsmöte till att vara anpassat utifrån individens behov av stöd. En del i detta arbete handlar om att förbättra informationen på Försäkringskassans webbplats så att den grupp som får avslag på sin ansökan om sjukpenning kan få information som är anpassad till just den situationen. Motsvarande information komma att finnas på Arbetsförmedlingens webbplats.

Det mer individanpassade omställningsmötet tillsammans med den förbättrade informationen på webbplatserna syftar även till att ge individen bättre förutsättningar att behålla sin SGI efter ett avslag på sin ansökan om sjukpenning. Det görs genom att Försäkringskassan på dessa sätt tydligt informerar om regelverket för SGI-skydd i personens aktuella situation.

<sup>19</sup> Riktlinje 2005:14, senast uppdaterad 2021-06-23.

<sup>20</sup> Version 4, senast uppdaterad 2020-12-16.

### 4.3 Planerade åtgärder

En grundförutsättning för att säkerställa att besluten är utformade på ett sätt som är enkelt att förstå är att utredningarna är av hög kvalitet samt att handläggarna är trygga i det beslut som fattas. Försäkringskassans insatser för att utveckla och förtydliga stödet avseende utredningsskyldigheten och en enhetlig tillämpning kring normalt förekommande arbete som beskrivs i kapitel 3 kommer även att förbättra förutsättningarna för att besluten är begripliga. Men Försäkringskassan behöver också utveckla hur bedömningarna motiveras i besluten.

#### 4.3.1 *Omarbetning av brevmallar för kommunikering och beslut samt dokumentation*

Försäkringskassan ska under hösten 2021 omarbeta brevmallarna för kommunikering och beslut. Syftet är att förbättra stödet till handläggarna att skriva brev som innehåller tydlig och individanpassad information och som utgår från de krav som finns i lagstiftningen.

Utifrån ovanstående förändringar kommer även de utbildningar och seminarier som berörs av förändringarna omarbetas.

En översyn av de dokumentationsmallar som finns till stöd för handläggarna ska också göras i syfte att säkerställa att dessa stimulerar till analys och tydligare motiveringar av bedömningen av arbetsförmågan.

#### 4.3.2 *Säkra att handläggarna har förutsättningar för att skriva begripliga beslut*

En grundläggande faktor för att enskilda ska förstå Försäkringskassans beslut är en bra språklig kvalitet i beslutsbrev, både gällande språk, logik och röd tråd. Detta förutsätter att samtliga handläggare har den förmåga som krävs för detta.

Hur detta påverkas av till exempel en hög personalomsättning är inte klarlagt men det finns indikationer på att enskilda handläggare brister i den språkliga förmågan.

Under hösten 2021 kommer därför ett arbete inledas som innebär att alla enhetschefer ska genomföra en kompetensinventering avseende muntlig och skriftlig förmåga hos handläggarna. Syftet är att identifiera behov av kompetensutveckling på individnivå och vid behov ska kompetensutvecklingsinsatser genomföras.

### 4.4 Uppföljning av vidtagna och planerade åtgärder

Försäkringskassan planerar för en ytterligare uppföljning när det gäller hur beslutsunderlag motiveras och begripligheten i besluten.

## **5 Åtgärder för att säkerställa att rehabiliteringsbehov utreds och att åtgärder vidtas så tidigt som möjligt**

Försäkringskassan ska säkerställa att behov av rehabiliteringsinsatser identifieras och utreds så tidigt som möjligt och att åtgärder vidtas när det är medicinskt lämpligt i det enskilda fallet. Primärt sker detta i handläggningen av de individuella ärenden som kommer in till Försäkringskassan. Men Försäkringskassan samverkar också strukturellt med andra aktörer för att förutsättningarna ska bli bättre på individnivå.

Inom den strukturella samverkan arbetar Försäkringskassan löpande tillsammans med andra aktörer med åtgärder som ska understödja att rehabiliteringsbehov utreds och att åtgärderna vidtas så tidigt som möjligt i de enskilda ärendena utifrån aktörernas uppdrag.

Det bör påtalas att det är identifieringen av behovet och stödet till den enskilde som ska genomföras tidigt medan förutsättningarna i de enskilda ärendena måste få vara styrande för när åtgärder ska genomföras.

Det är viktigt att den som är sjuk och inte kan arbeta får det stöd hen behöver för att kunna återgå i arbete inom ramen för de tidsgränser som finns inom sjukförsäkringen men de aktiviteter som genomförs måste i tiden kunna anpassas till den enskildes behov.

Försäkringskassan ska bli mer aktiv i samordningsuppdraget, men för att möjliggöra ökad arbetsförmåga och återgång i arbete är det också avgörande att de aktörer som ansvarar för insatser i form av arbetslivsinriktad och medicinsk rehabilitering vidtar åtgärder.

Flera analyser har visat att Försäkringskassan behöver bli mer aktiv och i ökad utsträckning fånga upp impulser och tidigt identifiera behov av rehabiliteringsinsatser och vidta åtgärder. Analyserna pekar på flera problemområden. Det handlar bland annat om Försäkringskassans ledning och styrning, hur samordningsuppdraget prioriteras i verksamheten och vilka resurser som tilldelas. Ett annat område handlar om kompetens och samsyn internt om vad samordningsuppdraget är och om hur det ska genomföras.

Försäkringskassan kommer att utveckla arbetet med samordning i enskilda ärenden. Myndigheten ska säkerställa att handläggarna har den tid och den kompetens som arbetet med samordning kräver och att det finns en samsyn internt av vad som avses med samordning och vad som är Försäkringskassans ansvar. Försäkringskassan ska också i varje enskilt ärende där det behövs ta ställning till behov av rehabilitering, omhändertar impulser samt planera för återgång i arbete.

Nedan följer de åtgärder som vidtagits, som pågår och som Försäkringskassan planerar att vidta för att säkerställa att myndigheten tar ansvar för att samordna rehabiliteringsinsatser. Alla åtgärder är inte konkretiserade ännu utan kommer att bli det när Försäkringskassan kommit längre i arbetet.

### **5.1 Vidtagna åtgärder**

#### *5.1.1 Strukturell samverkan med arbetsgivare*

Försäkringskassan arbetar strukturellt med målet att öka arbetsgivarnas stöd till den enskilda individen, både för att förbygga ohälsa och när ohälsa uppstått. Försäkringskassan kan till exempel utifrån dialoger och analys gemensamt komma fram till vilka behov av förändringar som finns hos arbetsgivaren och hur dessa bäst kan stödjas. Det kan handla om mer precist stöd till första linjens chefer från HR,

företagshälsovård eller ett behov av förenklade kontaktvägar till hälso- och sjukvården eller Försäkringskassan.

I vissa fall ser parterna behov av att sluta en överenskommelse om fördjupad samverkan. Överenskommelser som Försäkringskassan sluter ska vara väl underbyggda, ha en tydlig aktivitetsplan med slutmål, vara väl förankrade och ha en plan för uppföljning.

I dag har Försäkringskassan runt 350 överenskommelser och de flesta är med kommuner och regioner eftersom dessa är stora arbetsgivare och har antalsmässigt många sjukskrivna medarbetare. Överenskommelserna förtydligar aktörernas roller och ansvar i sjukskrivningsprocessen med målet att bättre omhänderta individers arbetsförmåga genom att underlätta för arbetsgivaren att planera och vidta insatser så skyndsamt som möjligt. Utfallet av överenskommelserna är ofta både att rehabiliteringsåtgärder kommer igång tidigare på arbetsplatsen samt att effektivare kontaktvägar till Försäkringskassan och exempelvis rehabiliteringskoordinatorer i hälso- och sjukvården skapas.

#### *5.1.2 Genomförda dialoger med andra aktörer inom strukturell samverkan*

Försäkringskassan genomförde under hösten 2020 rådslag med ett antal aktörer inom sjukförsäkringen. Efter dessa rådslag och de diskussioner som fördes om sjukförsäkringens utmaningar genomförde Försäkringskassan i juni 2021 rundabordssamtal med fokus på Försäkringskassans samordningsansvar och hur Försäkringskassan kan understödja arbetsgivarnas och Arbetsförmedlingens rehabiliteringsarbete.<sup>21</sup>

Som grund för rundabordssamtalet genomfördes en inventering av goda exempel på samverkan med arbetsgivare som bidragit till förbättrade förutsättningar att tidigt identifiera behov av rehabilitering och att lämpliga åtgärder vidtas. De framgångsfaktorer som lyftes utifrån denna inventering ledde till några konkreta förslag som deltagarna enades om att gå vidare med. Planeringen är att upprätta arbetsgrupper som konkretiserar hur Försäkringskassan och de andra aktörerna kan göra förflyttningar som gör skillnad för individer med behov av rehabilitering.

#### *5.1.3 Utvecklat stöd till handläggningen avseende åtgärder som kan genomföras inom ramen för sjukpenning respektive rehabiliteringsersättning*

I syfte att öka förutsättningarna för att de insatser som behövs för att en person ska kunna återgå i arbete faktiskt genomförs har Försäkringskassan tagit fram förtydligt stöd för handläggningen. Ett nytt metodstöd om arbetsträning har tagits fram och under februari 2021 har ett nytt domsnytt publicerats som tydliggör vad en person kan göra på arbetsplatsen med bibehållen sjukpenning. Under våren har arbetet fortsatt i dialog med företrädare från de större arbetsgivarorganisationerna samt fackliga organisationerna. Syftet har varit att identifiera ytterligare utvecklingsområden för att underlätta återgång i arbete. Inom ramen för det arbetet ser Försäkringskassan även över om hanteringen av rehabiliteringsersättning kan förenklas.

#### *5.1.4 Utvecklad samverkan med Arbetsförmedlingen och samverkan genom samordningsförbund*

En förutsättning för att identifiera och initiera behov av samordnade insatser är att det finns insatser att initiera. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen beslutar årligen om överenskommelser i det förstärkta samarbetet för att skapa förutsättningar för effektiva

---

<sup>21</sup> Representanter från Sveriges kommuner och regioner, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Svenskt näringsliv, Företagarna, Småföretagarna, Arbetsförmedlingen, LO, TCO och SACO deltog.



gemensamt planerade insatser. Överenskommelserna tas fram på nationell, regional och lokal nivå.

Under januari 2021 beslutades om en ny nationell överenskommelse.<sup>22</sup> Målet är att fler personer ska få möjlighet till myndigheternas gemensamma insatser för att utveckla eller återfå arbetsförmåga genom rehabiliteringsinsatser och utfallet följs löpande av båda myndigheterna. I 2021 års överenskommelse har myndigheterna kommit överens om ett gemensamt förhållningssätt som syftar till att fler ska få ta del av gemensam kartläggning och insatser på Arbetsförmedlingen.<sup>23</sup> Förhållningssättet innebär att Försäkringskassan ska initiera en gemensam kartläggning så snart som möjligt när Försäkringskassan bedömer att det är *sannolikt* att ett sådant behov finns. Det innebär också att Arbetsförmedlingen ska låta fler få prova insatser. Ju fler som får chansen desto fler får möjlighet att lyckas komma vidare till arbete, studier eller arbetssökande.

Under april 2021 beslutade Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan om en gemensam viljeförklaring om att mer aktivt använda samordningsförbundens insatser för våra målgrupper, och att myndigheterna ska stärka sina respektive medarbetare att driva samverkan genom samordningsförbund genom att:

- stärka kunskapen om tillgängliga insatser
- hänvisa fler individer till insatser
- ta initiativ till att fler samordnande insatser startar
- medverka med medarbetare i insatser.

## 5.2 Pågående åtgärder

### 5.2.1 Strukturell samverkan med hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvårdens funktion för koordinering (ofta benämnda rehabiliteringskoordinatorer) ska efter behov ge individen personligt stöd, bidra till intern samordning inom sjukvården och samverka med andra aktörer. Sedan februari 2020 ska de även lämna information till Försäkringskassan i de fall en patient har behov av samordning. Tillsammans med regionerna utvecklar Försäkringskassan samarbetet kring dessa impulser, klargör roller, förväntningar på varandra och andra samarbetsfrågor. Målet är att individen ska känna trygghet i processen, att behov av rehabilitering fångas upp av Försäkringskassan eller annan aktuell aktör och att behövliga åtgärder vidtas av till exempel arbetsgivaren. Kontaktvägar och strukturerade samarbeten mellan arbetsgivare och rehabiliteringskoordinatorer är ett exempel på vad som konkret utvecklas i denna samverkan.

Försäkringskassan fortsätter arbetet tillsammans med Socialstyrelsen i det gemensamma regeringsuppdraget *Uppdrag att vidareutveckla sjukförsäkringshandläggningen i dialog med hälso- och sjukvården*.<sup>24</sup> I uppdraget finns olika delar som sammantaget syftar till att förbättra samarbetet, dialogen och samsynen kring sjukskrivningsprocessen. I detta arbete är den psykiska ohälsan och de utmaningar den medför ett särskilt fokusområde. Arbetet syftar till att öka kunskapen om hur behov av rehabilitering utreds samt vilka insatser som kan vara relevanta och när i tid de bäst initieras. Ett annat fokusområde är att skapa en tydlighet i hur Försäkringskassan och hälso- och sjukvården tar hand om frågor, behov eller problem som kan uppstå i, eller behöva lösas genom, samverkan. Här arbetar myndigheterna med att klargöra roller och ansvar, liksom att tydliggöra hur frågor som inte kan lösas ut på den nivå de uppstår i kan eskaleras.

<sup>22</sup>FK 2021/000333. Överenskommelsen syftar till att ge stöd till målgruppen personer som är sjukskrivna eller har aktivitetsersättning samt personer som inte längre har rätt till någon av dessa ersättningar.

<sup>23</sup> Dialogmaterialet *Våga prova*. FK 2021/004855.

<sup>24</sup> Regeringens beslut den 17 december 2019, S2019/04627/SF, S2019/05192/SF delvis.

### 5.2.2 Psykisk ohälsa – ett långsiktigt strategiskt område

Försäkringskassan har i Genomlysningen beslutat om ett antal åtgärder för att förbättra kvaliteten i förvaltningen av sjukförsäkringen. Att öka kunskapen internt om psykisk ohälsa är en del i det arbetet.

Dialoger har under året förts med berörda aktörer i sjukskrivningsprocessen där den psykiska ohälsan och utmaningarna kring den varit ett återkommande tema. Dialoger och samråd gällande utmaningar och förbättringsbehov planeras fortsätta, och rundabordssamtal med expertis inom området har genomförts under juni 2021.<sup>25</sup> Utifrån samtalen kommer Försäkringskassan att sammankalla ett antal expertgrupper för att påbörja en process där berörda aktörer kan gå vidare med gemensam kunskapsutveckling som förbättrar möjligheterna till återgång i arbete för individen.

## 5.3 Planerade åtgärder

### 5.3.1 Strukturell samverkan med arbetsgivare

Försäkringskassan åtog sig vid rundabordssamtalet om Försäkringskassans samordningsansvar<sup>26</sup> att samordna arbetet med att bilda expertgrupper för fortsatt dialog inom de viktigaste områdena. De områden som arbetsgrupper kommer att bildas kring är:

- Gemensam kunskapsuppbyggnad kring anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder samt gemensam metodutveckling kring exempelvis effektiva mötesformer och användande av arbetsträning
- Utveckling av informationskanalerna på Försäkringskassan som motsvarar de behov som finns hos framförallt arbetsgivare. Hur kan informationsbehoven tillgodoses och hur kan Försäkringskassan utveckla informationen till små och medelstora arbetsgivare?
- Utveckling av samarbetet mellan rehabiliteringskoordinatorerna i hälso- och sjukvården och arbetsgivare
- Utveckla kontaktvägarna mellan Försäkringskassan och arbetsgivare
- De fackliga organisationernas roll i rehabiliteringsprocessen, hur kan den utvecklas och vilka kontakter behöver etableras?

### 5.3.2 Förbättra ledning och styrning

Försäkringskassan har också under våren 2021 genomfört en analys i syfte att identifiera förändringar som behövs för att stärka Försäkringskassans arbete med samordning av rehabiliteringsinsatser. Utifrån resultaten har Försäkringskassan beslutat att vidta ytterligare åtgärder.

Analysen har identifierat områden inom ledning och styrning där åtgärder behöver vidtas och som beskrivs i kapitel 2. Exempel på sådana identifierade områden är att:

- Skapa utrymme för samordningsuppdraget
- Se över styrningen av samordningsuppdraget
- Se över behovet av kompetensutveckling
- Utredda vad som är relevant att mäta vad gäller samordningsuppdraget samt utveckla statistikfångsten för detta

För en tydlig beskrivning av vidtagna, pågående och planerade åtgärder inom ledning och styrning som kommer att påverka de identifierade områdena inom arbetet med samordning av rehabiliteringsinsatser hänvisas till kapitel 2.

### 5.3.3 Förbättra kvaliteten i utredningarna

En väsentlig del av att klarlägga en individs rehabiliteringsbehov handlar om Försäkringskassans utredning i ärendena. Hur Försäkringskassan utreder och med vem

<sup>25</sup> Representanter från Sveriges kommuner och regioner, Socialstyrelsen och Karolinska institutet deltog.

<sup>26</sup> Se även avsnitt 5.1.2.



eller vilka utredningen görs påverkar möjligheterna att identifiera behov av rehabilitering. De åtgärder som beskrivs i kapitel 3 bedöms därför som avgörande för att omhänderta de förflyttningar som krävs inom samordningsuppdraget. Det gäller framför allt åtgärder gällande Försäkringskassans utredningsskyldighet samt åtgärder som ska stärka handläggningen gällande svåra samtal och möten. Åtgärderna avsedda att stärka handläggarnas förmåga att analysera och värdera information förväntas också leda till större förutsättningar att identifiera behov av rehabilitering.

#### **5.3.4 Förbättra stödet till handläggning avseende Försäkringskassans samordningsuppdrag**

Resultaten av den under våren 2021 genomförda analysen visar att Försäkringskassan behöver utveckla myndighetens förmåga att arbeta med samordnad rehabilitering i de enskilda ärendena. Det behövs ett mer tydligt och handfast stöd till handläggarna om hur samordningsuppdraget ska omsättas i praktiken.

Försäkringskassan kommer därför inleda ett större arbete med detta. Det handlar dels om att konkretisera och förtydliga uppdraget i Försäkringskassans styrande och stödjande dokument, dels om att genomföra kompetensutvecklingsinsatser. Dessutom behöver Försäkringskassan utveckla det praktiska och kontinuerliga stödet till handläggningen genom att skapa förutsättningar för ett lärande i vardagen. Det fortsatta arbetet kommer att konkretisera vilka åtgärder som behövs.

I detta arbete ingår också att omhänderta kunskap om information samt om pågående processer som kommer från externa aktörer genom exempelvis Försäkringskassans samverkan med arbetsgivare, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen med flera.

#### **5.4 Uppföljning av vidtagna och planerade åtgärder**

Försäkringskassan har ett regeringsuppdrag att följa upp de åtgärder som vidtagits med anledning av uppdraget om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning (som redovisas i det här svaret).<sup>27</sup> Försäkringskassan ska enligt uppdraget särskilt redovisa i vilken utsträckning vidtagna åtgärder har lett till att behovet av rehabiliteringsinsatser utreds och att åtgärder vid behov vidtas så tidigt som det är möjligt utifrån omständigheterna i ärendena. Utifrån uppföljningen kommer Försäkringskassan att vidta de åtgärder som ytterligare behövs för att säkerställa att Försäkringskassan uppfyller ansvaret att samordna rehabiliteringsinsatser.

Flera av de nu planerade åtgärderna, kanske främst de förändringar i ledning, styrning och organisation som ska vara genomförda till sista kvartalet 2022, kommer dock inte ha hunnit få effekt ännu när denna uppföljning ska slutredovisas i februari 2022. Fortsatta uppföljningar kommer därför att behövas.

---

<sup>27</sup> Regleringsbrev för Försäkringskassan för budgetåret 2021 (S2021/01091).

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningscheferna Per Eleblad och Ulrika Havossar, enhetschef Henrik Nordler, verksamhetsområdescheferna Jon Dutrieux och Helena Lundkvist samt verksamhetsutvecklare Berit Hamrén, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Berit Hamrén