



Fagfelleurdert artikel

## Regeringens styrning av Försäkringskassan

Lotta Vahlne Westerhäll\*

### Sammanfattning

Denna artikel undersöker hur regeringen agerar vid styrningen av att Försäkringskassan fullgör sina olika åtaganden. Försäkringskassan styrs liksom andra myndigheter av riksdagen och regeringen med flera verktyg. Regeringen preciserar genom årliga regleringsbrev de krav som åvilar Försäkringskassan och som regeringen finner vara de mest centrala och beaktansvärda. I regleringsbrevet anges också huruvida återrapportering av Försäkringskassans fullföljande av dessa krav måste ske till regeringen. Försäkringskassans grundläggande uppdrag, att utreda, besluta om och betala ut olika förmåner, har varit relativt konstant sedan myndigheten bildades år 2005. Samtidigt utsätts Försäkringskassans verksamhet ständigt för politiskt inflytande när det gäller hur myndigheten bedriver sin verksamhet, särskilt när det gäller sjukförsäkringen. Den empiriska undersökningen klarlägger hur rätten i ett visst avseende och under en viss tidsperiod har gestaltat sig utifrån ett inifrånperspektiv. Även om Försäkringskassan i likhet med andra myndigheter ska verkställa den politik som riksdagen och regeringen har beslutat om, är det centralt att påpeka att riksdagen och regeringen inte får bestämma hur myndigheten ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller hur myndigheten ska tillämpa en lag.

**Nyckelord:** stat–medborgarförhållande, rapportering, regleringsbrev, socialförsäkring, styrning

\***Lotta Vahlne Westerhäll**, Professor emerita i offentlig rätt/Seniorprofessor i offentlig rätt vid juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Författaren ingår sedan år 2020 i styrelsen för Försäkringskassan. Epost: [lotta.westerhall@law.gu.se](mailto:lotta.westerhall@law.gu.se)

## Metod, material och frågeställningar

Försäkringskassan är en myndighet under regeringen. Försäkringskassans grundläggande uppdrag, att utreda, besluta om och betala ut olika förmåner, har varit relativt konstant sedan myndigheten bildades år 2005. Samtidigt utsätts Försäkringskassans verksamhet ständigt för politiskt inflytande när det gäller hur myndigheten bedriver sin verksamhet. Detta är särskilt tydligt när det gäller sjukförsäkringen.

Utgångspunkt för artikeln är statens förhållande till medborgaren. Medborgaren är i behov av trygghet i olika avseenden, inte minst det som brukar kallas för social trygghet.

Regeringens styrning av Försäkringskassan utvisar statens vilja, förmåga och intresse att skapa social trygghet för medborgaren. Artikeln är inte i egentlig mening ett rättsdogmatiskt arbete, eftersom syftet inte är att med juridisk metod fastställa vilka rättsregler som gäller här och nu. Här ska i stället rätten undersökas i syfte att beskriva utvecklingslinjer i densamma. Det är alltså fråga om en empirisk undersökning i syfte att klarlägga hur rätten i ett visst avseende och under en viss tidsperiod har gestaltat sig utifrån ett inifrånperspektiv.

Som forskare kan rätten ses som konstruerad med hjälp av de samhällliga instrument som kommit att kallas rättskällor. Jag använder den gängse avgränsningen av vad som uppfattas som en rättskälla av såväl juridiskt formella som juridiskt materiella skäl.<sup>1</sup> Om man anser att all normering som påverkar/kan påverka rättssystemet är en rättskälla, synes detta i och för sig väl sammanfalla med ett socialkonstruktivistiskt synsätt, där rätten ses som en utveckling av sociala behov.<sup>2</sup> Men gränsen mellan rätt, politik, ekonomi m.m. görs då helt flytande, vilket innebär en fara ur ett rättsstatligt perspektiv. Rättsstatsprinciperna innefattande formell och materiell rättssäkerhet, formell och materiell rättvisa samt maktdelning är grundläggande idéer som enligt ett socialkonstruktivistiskt synsätt kan anses "skapa" rätten och som samtidigt drar upp gränslinjer i förhållande till andra maktområden, såsom de politiska och de ekonomiska maktområdena.<sup>3</sup>

Det måste således finnas en gräns mellan det rättsliga och det icke-rättsliga. Konventionellt brukar denna gränslinje skapas med hjälp av just rättskällorna. Det är då viktigt att innehållet i rättskällorna står klart. Mycket har skrivits om den s.k. rättskälleläran i nordisk litteratur,

---

<sup>1</sup> Alexander Peczenik, Rättsordningens struktur, SvJT 1974, 369 ff.

<sup>2</sup> Ulf Petrusson-Mats Glavå (2002), Illusionen om rätten – Juristprofessionen och ansvaret för rättskonstruktionerna, i Askeland-Bernt (red.) *Erkjennelse og engasjement: minnesseminar for David Roland Doublet*, Fagbokforlaget.

<sup>3</sup> Lotta Vahlne Westerhäll, Socialrättens regelsystem, rättskällor och tolkningsnormer, i *Nordisk Socialrättslig Tidskrift* nr 5-6 2012, s. 2 ff.

och innehållet i denna får anses klarlagt och accepterat av rättssamhället i stort. Att föra in annan normering i rättskällekretsen som inte bygger på dessa principer försvårar en ideologikritisk analys av rättssystemet från rättsstatliga utgångspunkter, eftersom man då kommer att sakna de tydliga verktyg som rättsstaten tillhandahåller i form av formell och materiell rättssäkerhet, formell och materiell rättvisa och maktindelning.

Som framkommit av titeln på denna artikel kommer den att behandla hur regeringen agerar vid styrningen av att Försäkringskassan fullgör sina olika åtaganden. I likhet med andra statliga myndigheter är det regeringen som genom årliga regleringsbrev preciserar de krav som åvilar Försäkringskassan och som regeringen finner vara de mest centrala och beaktansvärda. I regleringsbrevet anges också huruvida återrapportering av Försäkringskassans fullföljande av dessa krav måste ske till regeringen.

I det följande ska regeringens styrning av Försäkringskassan bli föremål för undersökning. Hur ser styrningen av Försäkringskassan ut? Hur ser Försäkringskassans egen omsättning av regeringens styrning ut? Nedan ska jag söka besvara dessa båda frågor.

## Allmänt om normgivning på socialförsäkringsområdet

Merparten av alla normer i rättsordningen uttrycker ett förhållningssätt mellan staten och medborgarna. Förhållandet mellan staten och medborgarna präglas av makt och beroende. Detta förhållande är mycket påtagligt på socialförsäkringsområdet. I och med att RF 8 kap grundlagsfäster de ämnesområden som med hänsyn till sin vikt ska regleras i lag, måste dessa regler bilda utgångspunkt för att fastställa till vilket normgivningsområde socialförsäkringslagstiftningen hör. De för den enskilde betungande föreskrifter som rör hennes/hans förhållande till det allmänna, är föreskrifter som tillhör det obligatoriska området.<sup>4</sup> Berättigande föreskrifter skulle då tillhöra det motsatta området, nämligen det fakultativa området, men de kan också tillhöra regeringens restkompetens.<sup>5</sup> Tillhör med utgångspunkt i 8 kap. 2 § första stycket 2 p socialförsäkringsreglerna det obligatoriska eller det fakultativa lagområdet? Klart framgår att man inte kan föra in det sociala trygghetsområdet under bestämmelserna i 8 kap. 3-4 §§.<sup>6</sup>

Vad är då berättigande författningar? Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform hade åsikter framförts att även för den enskilde berättigande författningar, som rörde förhållandet

---

<sup>4</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 206 ff.

<sup>5</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 206 ff.

<sup>6</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 207.

mellan enskilda och det allmänna skulle tillhöra det obligatoriska lagområdet.<sup>7</sup> Men departementschefen fann att detta skulle medföra ett mycket stort behov av delegation, eftersom "regeringen i anslutning till riksdagens budgetbehandling tidigare hade fattat beslut härom".<sup>8</sup> Departementschefen föreslog därför att "alla berättigande eller till medborgarnas ställning "neutrala" offentligrättsliga föreskrifter skulle falla utanför det obligatoriska lagområdet. En sådan ordning ansluter väl till den praxis som nu råder. Den innebär emellertid att till regeringens primärområde kommer att hänföras vissa ämnen som nu regleras i lagform."<sup>9</sup>

Föreskrifter rörande socialförsäkringsförmåner framstår som gynnande föreskrifter och borde alltså av den anledningen räknas till området för regeringens restkompetens (eller det fakultativa lagområdet). Att de inte är enbart gynnande därför att de finansieras till övervägande delen med sociala avgifter har dock framhållits i doktrinen.<sup>10</sup>

I RF 8 kap. 11 § omtalas regeringens rätt att inom sitt primärområde delegera normgivningskompetens till underordnad myndighet: "Regeringen får bemyndiga en myndighet under regeringen eller någon av riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter enligt 7 §". Regeringen får meddela "föreskrifter om verkställighet av lag"/det fakultativa lagområdet/, och "föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen" /regeringens restkompetens/.<sup>11</sup>

Om man presumerar att socialförsäkringarna faller under det fakultativa området, vilka möjligheter har regeringen att delegera denna normgivningskompetens till underordnat organ?<sup>12</sup> Om ett bemyndigande att meddela föreskrifter har givits i området för regeringens restkompetens eller i ett ämne som tillhör det fakultativa lagområdet, är det då nödvändigt att skilja mellan föreskrifter som grundar sig på denna delegation och föreskrifter av verkställighetskaraktär?

Om man utgår från att socialförsäkringsområdet omfattas av riksdagens fakultativa lagområde, är det för att det utgör en lag. RF 8 kap. 8 § stadgar att den omständigheten, att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne, inte hindrar att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne. Frågan uppkommer, om detta påverkar "utrymmet" för vad Försäkringskassans kungörelser får innehålla, så att samma begränsning som gäller för verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § första stycket I p även gäller i detta

---

<sup>7</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 209.

<sup>8</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 209 f.

<sup>9</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 210.

<sup>10</sup> Lotta Vahlne Westerhäll, Normgivning och normtolkning på socialförsäkringsområdet, FT 1987, s. 104-124.

<sup>11</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 206-210.

<sup>12</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 210.

sammanhang<sup>13</sup>: Regeringen får meddela dels föreskrifter om verkställighet av lag/det fakultativa lagområdet/ (*kan inte tillföra området något materiellt nytt*), dels föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen” /regeringens restkompetens/ (*kan tillföra området något materiellt nytt*).

Riksdagen får inte besluta mycket allmänt hållna lagregler, som sedan ges ett preciserat innehåll genom förordning. Regeringens normgivning får inte tillföra lagregleringen något väsentligt nytt. Verkställighetsföreskrifter får inte innehålla ytterligare åligganden för enskilda eller stadga om ingrepp i deras personliga eller ekonomiska förhållanden. Huvudreglerna, som i detta fall förutsättningarna för rätten till en förmån, måste enligt grundlagsberedningen alltid upptas i själva lagen.<sup>14</sup> Hur långt lagen går i detaljer, skulle enligt beredningen vara riksdagens sak att bedöma.<sup>15</sup> Ju mer detaljbetonad lagen är, desto mindre är utrymmet för reglering genom tillämpningsföreskrifter. Huruvida det är hela det ämne som lagen avhandlar, som är undantaget regeringens restkompetens eller endast de i lagen behandlade delarna av ämnet framgår inte klart i motivuttalandena.

Materiell-rättsliga regler, som ändrar innehållet i lagtexten och inte endast kompletterar den i mer inskränkt bemärkelse, strider mot grunderna för den formella lagkraften i RF 8 kap. 18 §.<sup>16</sup> Denna innebär att lag ej får ändras eller upphävas annat än genom lag. Av detta följer, att det finns fog för att göra gällande att föreskrift, vars innehåll strider mot innehållet i en högre norm, är oförenlig med (grunderna för) RF 8 kap. 18 § och därför inte tillämpbar (den formella lagkraftens princip).

## Allmänt om styrning genom regleringsbrev

Regeringen använder regleringsbrev för att styra myndigheter, klargöra deras uppdrag och ge direktiv för genomförandet av uppgifter som riktar sig till allmänheten. Utgångspunkten för regleringsbreven är användningen av ekonomiska medel och många av bestämmelserna i breven har tydlig anknytning till myndigheternas ekonomiska förhållanden, men det finns också bestämmelser som har svag koppling till ekonomin.

Försäkringskassans rättsliga ställning utmärks av ett maktförhållande mellan det allmänna och den enskilde som är tydligt både när det gäller normgivning och normtillämpning. Ur rättsstatlig synvinkel är det givetvis särskilt viktigt att, på ett område som detta, de konstitutionella reglerna som uttrycker maktindelning efterlevs. Är den i konstitutionen

---

<sup>13</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 211.

<sup>14</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 211.

<sup>15</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 211.

<sup>16</sup> Prop. 1973:90, 5:10, s. 204 f.

stipulerade maktbalansen förhanden? Kan den enskilde vara säker på att Försäkringskassan inte överskrider sina befogenheter och utövar makt utan att ha rätt till detta? Kan den regeringsstyrning som sker genom regleringsbrev komma på kollisionskurs med den styrning som sker genom riksdagens lagstiftning och regeringens föreskriftsmakt? Den senare styrningen är en rättslig styrning, medan den förra är en politisk styrning.

I budgetprocessen koordineras statens inkomster och utgifter. Det är viktigt att ha ett rättsligt ramverk som rör politiska principfrågor. Förfogandet över budgetmedlen innebär reell maktutövning och ramverket är centralt för demokratin. Regeringsformen är tydlig med att det är riksdagen som ska besluta om statens inkomster och utgifter.<sup>17</sup> Genom riksdagens årliga beslut om statens budget ställs medel till regeringens förfogande för de ändamål som riksdagen anger.

Målen i regleringsbreven brukar vara samordnade med målen i myndighetsinstruktionen. Om målen är inbyggda i myndighetens verksamhet kan det tyckas onödigt att de formuleras som ettåriga mål i regleringsbrevet. För att motverka kortsiktighet kan målen formuleras i instruktionen och därmed få författningsstatus. Regleringsbreven anses i princip inte vara författningar.<sup>18</sup> Regleringsbreven kan däremot sägas fylla ut kraven i myndighetens instruktion samt generella författningar som förvaltningslagen och myndighetsförordningen.

Tidigare fördes slentrianmässigt omfattande krav på redovisningar in i regleringsbrevet utan att det varit tydligt vare sig vem redovisningarna riktade sig till eller hur dessa skulle användas. Detta har stramats upp avsevärt. Om inte annat anges ska återrapporteringen ske i myndighetens årsredovisning.<sup>19</sup>

Som framkommit ovan framgår av RF 11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § att regeringen inte får bestämma hur myndigheter ska besluta i något enskilt fall som rör myndighetsutövning<sup>20</sup> eller tillämpning av lag. Detta begränsar regeringens utrymme att ge instruktioner till myndigheter och utgör därmed också en gräns för innehållet i regleringsbrev. Det är emellertid tillåtet med styrning i enskilda fall, så länge styrningen inte mer direkt rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag.<sup>21</sup> I detta sammanhang bör också framhållas att regleringsbrev – till skillnad från författningar – inte behöver vara generellt utformade. Därför är det möjligt att använda regleringsbrev för anvisningar i enskilda ärenden.

---

<sup>17</sup> Regeringsformen 1 kap. 4 § andra stycket samt 9 kap. 1, 3 och 7 §§§.

<sup>18</sup> Vilhelm Persson, Regleringsbrev ur rättslig synvinkel, FT 2011, s. 635-673.

<sup>19</sup> Se exv. Försäkringskassans årsredovisning 2020, s. 125-155.

<sup>20</sup> Se Lotta Vahlne Westerhäll, Hjälper eller stjälper myndighetsutövning patienten? – Hälso- och sjukvård i ett myndighetsutövningssperspektiv., *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 2019 s. 19-46.

<sup>21</sup> Se not 5.

I RF 8 kap. 1 § slås uttryckligen fast att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Vidare ska bemyndigande till myndigheter eller kommuner att meddela föreskrifter alltid ges i lag eller förordning. Detta innebär att regeringen inte kan ta in föreskrifter i regleringsbrev, att regeringens föreskrifter om avgifter alltid ska meddelas i förordning samt att bemyndiganden att meddela föreskrifter måste ges i lag eller förordning. Lag eller förordning gäller i princip tills vidare, medan regleringsbreven gäller för ett budgetår. Författningsform bör därför i så stor utsträckning som möjligt väljas för bestämmelser som upprepas år från år. Föreskrifter av betydelse för allmänheten ges i de allra flesta fall i författningsform, även om det är rättsligt möjligt att i regleringsbrev rikta sig till allmänheten, eftersom det är svårt att dra klara gränser mellan regler till myndigheter och regler till allmänheten. Författningar som ger enskilda rättigheter går före bestämmelser i regleringsbrev. Även om Försäkringskassans regleringsbrev skulle anvisa otillräckliga anslag, ska inte enskilda personer få stå utan sjukpenning. Regleringsbrev kan inte heller ge upphov till skyldigheter för enskilda. Regleringsbrev kommer därmed att inta en underordnad roll jämfört med författningar.<sup>22</sup>

Så länge regeringen håller sig inom de ramar som riksdagen har ställt upp, bör regeringen kunna använda regleringsbrev för att fördela kompetens mellan sig själv och sina myndigheter. Det ligger ju i regeringens uppdrag att styra riket. Det finns dock begränsade möjligheter att använda regleringsbrev som en självständig grund för att ge myndigheter ny kompetens att vidta åtgärder som påverkar enskilda.<sup>23</sup> Däremot kan regeringen genom regleringsbrev ge direktiv för hur myndigheter ska nyttja den kompetens som de har givits i författningar. Detta ska ses mot bakgrund av att regleringsbrev är ett bland flera andra styrmedel som regeringen kan använda. Den utfärdar instruktioner i form av förordningar för så gott som varje myndighet. Myndigheters ekonomiska aktivitet styrs vidare av flera generella förordningar. Till detta ska givetvis läggas de förordningar som reglerar det materiella innehållet i myndigheternas verksamhet.

Författningar utgör grunden för regeringens resultatstyrning, som i sin tur kan ses som en del av den ekonomiska styrningen. Verksamhetsdelen i regleringsbreven kompletterar bestämmelserna i författningarna. Den andra delen av den ekonomiska styrningen är finansiell styrning. Den kommer till uttryck i regleringsbrevens finansieringsdel. Vidare anser regeringen att även statsbidrag i högre omfattning bör regleras genom förordningar i stället för genom regleringsbrev.<sup>24</sup> Detta ska dels göra information om bidrag mer lättillgängliga, dels ge större stabilitet, långsiktighet och förutsebarhet.

---

<sup>22</sup> Vilhelm Persson, Regleringsbrev ur rättslig synvinkel, FT 2011, s. 655 ff.

<sup>23</sup> Vilhelm Persson, Regleringsbrev ur rättslig synvinkel, FT 2011, s. 655 ff.

<sup>24</sup> Ds1998:43, Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning, 41 ff.

Regleringsbrevs rättsverkningar gentemot myndigheter bör ses i perspektiv av att regeringsformen ger regeringen i uppgift att styra riket. Regeringen har som utgångspunkt full frihet att i vårt fall instruera Försäkringskassan om hur den ska agera och därvid välja den typ av regler som anses lämpligast. Regeringen får ställa upp villkor för hur Försäkringskassan får utnyttja tilldelade anslag. Det är alltså tydligt att regeringen även vid anslagstilldelning får utnyttja sin kompetens att ge direktiv till underlydande myndigheter, i detta fall Försäkringskassan.

Det är svårt att tänka sig att en domstol direkt kan komma att pröva, huruvida ett regleringsbrev har bindande verkan.<sup>25</sup> Regeringen torde välja andra sätt att lösa konflikter med underlydande myndigheter. På motsvarande sätt är det emellertid också svårt att tänka sig domstolsprövning av myndigheters instruktionsförfattningar, vars status som författningar inte har betvivlats. Eventuellt kan regleringsbrevens bindande karaktär komma att prövas i samband med tillämpning av annan reglering. Det framstår dock som osäkert i vad mån regleringsbrev då skulle anses medföra andra rättsliga konsekvenser än föreskrifter. Om den situationen uppkommer att bestämmelser i regleringsbrev går utöver de ramar som riksdagen har ställt upp, får enligt RF 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § en myndighet inte tillämpa "en föreskrift" som strider mot överordnad författning eller som har tillkommit i strid med stadgad ordning.<sup>26</sup>

Regleringsbrev har förmodligen viss betydelse som tolkningsunderlag för myndigheters beslut. Det finns dock inga rättsfall, där domstolar tydligt stöder sig på regleringsbrev. Bestämmelser i regleringsbrev är som regel inte till enskildas nackdel. Tvärtom, kan enskilda vilja påtala att myndigheter inte når upp till den standard som anges i regleringsbreven eller annars inte följer bestämmelser som är fördelaktiga för enskilda.

Regleringsbrev är ett flexibelt styrinstrument som kan användas för såväl generella regler som anvisningar i enskilda ärenden. Om det i författningar finns föreskrifter om enskildas rätt till ersättning eller bidrag, såsom i Socialförsäkringsbalken, påverkas emellertid dessa inte av innehållet i regleringsbrev.

## Styrning av Försäkringskassan genom regleringsbrev

Först ska något nämnas om Försäkringskassans organisation.

---

<sup>25</sup> Vilhelm Persson, Regleringsbrev ur rättslig synvinkel, FT 2011, s. 660.

<sup>26</sup> Se Lotta Vahlne Westerhäll, Hjälper eller stjälper myndighetsutövning patienten? – Hälso- och sjukvård i ett myndighetsutövningssperspektiv, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 2019, No 2, s. 19-46.



Försäkringskassan är en styrelsemyndighet enligt myndighetsförordningen (2007:515). I Försäkringskassans fall har regeringen styrt genom att förändra hur Försäkringskassan har varit organiserad. Under perioden 2005–2010 var Försäkringskassan en styrelsemyndighet, under perioden 2011–2015 var myndigheten en enrådsmyndighet och från år 2016 är myndigheten återigen en styrelsemyndighet. Myndighetens styrelse ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att myndigheten redovisar på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att den hushållar väl med statens medel. Försäkringskassan har också skyldighet att besluta om en *arbetsordning*. I arbetsordningen beslutas om de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten samt handläggningen av ärenden och en rad andra förvaltningsförfaranden. Försäkringskassan beslutar också om en *verksamhetsplan* för myndigheten och säkerställer att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Intern styrning och kontroll är en integrerad del av Försäkringskassans system för ledning, styrning, uppföljning och kontroll. Denna policy vänder sig till samtliga medarbetare på myndigheten.

Regeringens styrförändringar har visat sig få genomslag inom Försäkringskassan och detta trots att uppdraget i fråga kan ha visat sig vara svårt och motstridigt mot tidigare styrning. Regeringen har vid flera tillfällen ändrat styrningen av Försäkringskassan för att exv. åstadkomma förändringar i sjukfrånvarons utveckling respektive för att öka förtroendet för socialförsäkringen och Försäkringskassan. Att ha ett lågt sjukpenningtal och samtidigt ett högt förtroende för myndigheten har visat sig vara svårt. Det har medfört att regeringens och myndighetsledningens styrning har skiftat fokus över tid. Detta kommer att behandlas nedan i och med att regleringsbrevens ska undersökas.

Den offentliga utredningen (SOU 2004:127) som låg till grund för Försäkringskassans bildande uttryckte en tydlig riktning för myndighetens styrning. Medborgarna skulle känna tilltro till socialförsäkringen och dess administration. Det handlade om korta handläggningstider och korrekta beslut, men även god tillgänglighet till information och tjänster som svarar mot samhällets och därmed medborgarnas behov. De försäkrade skulle veta att de får den ersättning de är berättigade till, att bedömningarna görs lika oavsett var i landet man bor och att man blir väl bemött av kompetenta tjänstemän.

Styrningen av Försäkringskassan har haft olika fokus över åren. En betydande del av variationen förefaller bero på förändrade styrsignaler i regeringens styrning genom de årliga regleringsbrevens. Under perioden 2005–2007 var målen i regleringsbrevens i paritet med de

ursprungliga målen från myndighetens bildande.<sup>27</sup> Därefter tonades de ner något, och fokus lades i stället på regeringens reformer.

Regeringens ändrade styrsignaler fick stort genomslag i Försäkringskassans egna styrande dokument. I dokumenten framträdde betydande omorientering i form av ändrade fokus, prioriteringar och organisationsstruktur. Hur tydligt grunduppdraget framträdde i myndighetens interna styrande dokument skiljde sig åt mellan åren. Ibland tycktes grunduppdraget ha trängts undan av regeringens mer kortsiktiga prioriteringar eller fokusområden.

Verksamhetsförändringar genomfördes med täta intervaller. Det var ibland svårt att följa om nya dokument, begrepp eller styrmodeller som presenterades ersatte eller var ett komplement till vad som redan fanns i verksamheten. Begreppet processer fanns ständigt med som ett prioriterat område. Ibland framställdes processerna som en lösning på bristande enhetlighet och kvalitet, andra gånger som en åtgärd för ökad effektivitet, och periodvis som ett sätt att förbättra bemötande och öka kundnöjdheten.<sup>28</sup>

Under tidigare år hade regeringen i sina regleringsbrev till Försäkringskassan skrivit att sjukskrivningstalen skulle ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå och att Försäkringskassans arbete skulle leda till att sjukpenningtalet minskade långsiktigt.<sup>29</sup> I regleringsbrevet för budgetåret 2022 har denna skrivning dock strukits och den enda målformuleringen som kvarstår är att sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och ett effektivt stöd för att individen ska återfå arbetsförmågan och återgå i arbete, dvs de målformuleringar som ligger bakom den sjukförsäkringsrättsliga lagstiftningen.<sup>30</sup>

Regeringens politiska styrning är som framkommit inriktad på att uppnå de politiska målen, vilka alltså har skiftat under de gångna åren. Medlen för att förverkliga målen är den rättsliga styrningen, till vilken återkommes nedan. Styrningen är handlingsdirigerande för att nå målen, som, för att använda oss av 2022 års regleringsbrev, är att sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och ett effektivt stöd för att individen ska återfå arbetsförmågan och återgå i arbete. Målen uttrycks i imperativa termer. Den försäkrade ska erhålla ekonomisk trygghet vid sjukdom. Ett uppfyllt mål däremot är en beskrivning av ett

---

<sup>27</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan, s. 1 f., Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Försäkringskassan, s. 1 f. och Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Försäkringskassan, s. 1 f.

<sup>28</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Försäkringskassan, s. 2 f.

<sup>29</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försäkringskassan, s. 2.

<sup>30</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försäkringskassan, s. 1 f.

faktiskt tillstånd, där den försäkrade är ekonomiskt trygg vid sjukdom. Det rättsliga maskineriet ska användas för att åstadkomma detta tillstånd.

## Försäkringskassans egen omsättning av regeringens styrning

### Verksamhets- och målbestämningar i regleringsbrev

Ur regleringsbreven härleder Försäkringskassan sina egna handlingsnormer som appliceras på socialförsäkringsadministrationen i dess helhet. Som framkommit ovan innehåller regleringsbrev verksamhets- och målbestämningar, ur vilka försäkringskassadadministrationens styrningsnormer kan härledas. Nedan ska regleringsbreven från åren 2015–2016 samt 2020–2022 användas som illustrationer för hur de styrningsnormer som Försäkringskassan härleder ur regleringsbreven ser ut.

I budgetåret 2015 års regleringsbrev framgick att Försäkringskassans verksamhet ska vara *effektiv och rättssäker* samt präglas av en god service och hög tillgänglighet.<sup>31</sup>

Socialförsäkringen ska tillämpas korrekt och med hög kvalitet så att rätt person får rätt ersättning i tid. Försäkringskassan ska därigenom få medborgarnas förtroende och bidra till en hög tilltro till socialförsäkringen.

Det gängse rättsliga innehållet i rättsstatsbegreppet med användande av de begreppsbestämningar som gjorts i den juridiska doktrinen under senare decennier visar följande.<sup>32</sup> Man skiljer mellan formell rättssäkerhet, som å ena sidan består av förutsebarhet, dvs. den enskildes förmåga att i förväg kunna förutse vad utfallet på ett beslut blir och å andra sidan av kontrollerbarhet, dvs. den enskildes förmåga att i efterhand kontrollera att utfallet blev som man hade anledning att förutse (ett korrekt beslut).

Materiell rättssäkerhet däremot är en rimlig avvägning mellan den förutsebarhet som regler ger och etiska hänsyn av olika slag (ett gott beslut). Detta kan också uttryckas så att det finns institutionella garantier för mänskliga fri- och rättigheter.<sup>33</sup>

Vad menar Försäkringskassan med de centrala begreppen effektivitet och rättssäkerhet? I effektivitet brukar ligga ett skyndsamhetskrav men också att beslutsfattandet ska vara korrekt och riktigt. Detta gäller speciellt när effektivitetskravet kommer tillsammans med

---

<sup>31</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försäkringskassan, s. 1 f.

<sup>32</sup> L. Vahlne Westerhäll (2002), Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie om social trygghet 1950–2000, *Norstedts Juridik*, s. 528 ff, 542 ff. och 564 ff.

<sup>33</sup> L. Vahlne Westerhäll (2002), Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie om social trygghet 1950–2000, *Norstedts Juridik*, s. 566-573.

rättssäkerhetskravet, eftersom i det senare ligger att ett korrekt beslut ska kunna förutses. Korrekthet är ett formellt begrepp och brukar motsvara det formella rättssäkerhetsbegreppet, som är den vanligaste och minst kontroversiella tolkningen av rättssäkerhetsbegreppet. God service och hög tillgänglighet kan också sägas omfattas av den formella rättssäkerheten. Genom att socialförsäkringen ska tillämpas korrekt och med hög kvalitet ges återigen uttryck för kravet på formell rättssäkerhet. Detta innefattar också att det är rätt person som i rätt tid får sin ersättning.

Den senare passussen återkommer i målrapporteringen. Målet för sjukförsäkringen är att Försäkringskassan ska verka för en väl fungerande sjukförsäkring. Rätt ersättning ska således ges till rätt person. Rätta åtgärder ska ges i rätt tid så att kvinnor och män ges förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete. Man för alltså in ett likhetskrav mellan män och kvinnor. Båda ska ges samma förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete. Därigenom ska Försäkringskassan, i samverkan med berörda aktörer, bidra till att uppfylla det övergripande målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. Här förs alltså in kravet om att sjukfrånvaron ska ligga på en låg nivå, ett krav som återkommit i flera regleringsbrev. Detta krav kan tyckas gå i en annan riktning än kravet på rättssäkerhet, där rätt ersättning ska ges till rätt person. Det korrekta beslutet i ett sjukförsäkringsärende innefattar i sig inte några ekonomiska överväganden. Kravet på att sjuka ska ligga på en låg nivå har ett helt annat syfte än att på rättvisa grunder tilldela en försäkrad en ersättning.

Regleringsbrevet för budgetåret 2016 hade samma verksamhetsbestämmningar som 2015 års regleringsbrev och krävde att Försäkringskassans verksamhet skulle vara effektiv och rättssäker samt präglas av en god service och hög tillgänglighet.<sup>34</sup> Socialförsäkringen skulle tillämpas korrekt och med hög kvalitet så att rätt person fick rätt ersättning i tid. Även målen för sjukförsäkringen var desamma med bl a krav på att frånvaron från arbete på grund av sjukdom skulle ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. Antalet nybeviljade sjukersättningar skulle inte överstiga 18 000 i genomsnitt per år under 2016–2020. Skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män skulle också minska. Hösten 2015 införde nämligen regeringen ett siffersatt mål i Försäkringskassans regleringsbrev, som innebar att myndigheten skulle verka för att sänka sjukpenningtalet till 9,0 dagar år 2020.<sup>35</sup> Regeringen motiverade detta med att man ansåg att både kostnaderna för sjukförsäkringen och sjukfrånvaron måste minskas.

---

<sup>34</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försäkringskassan, s. 2.

<sup>35</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försäkringskassan, s. 1 f.

Denna målformulering var skarp och sträckte sig över fyra år. Styrregeln var ett direkt uttalande på ministernivå och ledde till byte av generaldirektör.<sup>36</sup>

I budgetåret 2020 års regleringsbrev var beskrivningen av Försäkringskassans verksamhet kortfattat återgiven och bestod enbart av hänvisning till bl.a. socialförsäkringsbalken och förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och de uppgifter som framgår i dessa författningar.<sup>37</sup> Målen för sjukförsäkringen var likartade de från tidigare år, bl. a. att frånvaron från arbete på grund av sjukdom skulle ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. Även kravet att tillämpningen av regelverket skulle vara enhetlig och rättssäker för individen uttalades liksom att skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män skulle minska. Ny i förhållande till 2016 års regleringsbrev var skrivningen att omotiverade regionala skillnader i sjukfrånvaro skulle minska.<sup>38</sup> För att nå målet skulle rätt ersättning ges till rätt person och stöd ges för återgång i arbete genom samverkan med arbetsgivare, myndigheter och andra berörda aktörer. Syftet var att detta samlade arbete skulle få sjukpenningtalet att minska. En del av detta var insatser av andra berörda aktörer. Vidare skulle sjukfrånvarons arbetsrelaterade orsaker undanröjas. Kassans samordnings- och rehabiliteringsansvar omfattades således av regeringens styrning i syfte att få ned sjukpenningtalet.

I 2020 års regleringsbrev uttalade regeringen att sjukförsäkringens grundsyfte var att skapa trygghet för den försäkrade vid sjukdom. Den försäkrade nämndes endast i samband med att Försäkringskassan skulle verka för att individen förstod myndighetens beslut.<sup>39</sup> Mycken kritik hade rests mot Försäkringskassan för dåliga motiveringar och bristfälliga slutsatser avseende kopplingen mellan motiveringar och beslutsfattande, varför regeringen införde denna styrande skrivning i regleringsbrevet.

Under rubriken Återrapportering angavs att Försäkringskassan skulle redovisa måluppfyllelsen och genomförda insatser, såväl de egna som de som vidtogs i samverkan med andra aktörer, för att uppnå målet. Under denna rubrik skulle Försäkringskassan också redovisa hur myndigheten arbetar för att öka antalet avstämnings- och omställningsmöten och hur myndigheten arbetar för en god kvalitet i sådana möten samt i gemensamma kartläggningar. Försäkringskassan skulle också redovisa vilka åtgärder som vidtas för att så

---

<sup>36</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 9 f.

<sup>37</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försäkringskassan, s. 1.

<sup>38</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försäkringskassan, s.1 f.

<sup>39</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försäkringskassan, s.1 f.

långt som möjligt tillvarata långtidssjukskrivnas arbetsförmåga även i anpassade och skyddade arbeten.<sup>40</sup>

Dessa krav på rapportering fick en mycket påtaglig styrningseffekt på handläggarna på Försäkringskassan, som genast började sätta upp mål för antalet möten.<sup>41</sup> Man koncentrerade sig på antal och kvalitet på avstämningsmöten och omställningsmöten, varför rättssäkerhetskraven tonades ned.

Även i regleringsbrevet för budgetåret 2021 beskrevs verksamheten genom hänvisning till socialförsäkringsbalken och förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Skrivningen var i det närmaste identisk med 2020 års skrivning.<sup>42</sup> Målen för sjukförsäkringen beskrevs så att sjukförsäkringen skulle ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och ett effektivt stöd för att individen skulle återfå arbetsförmågan och återgå i arbete. Det av riksdagen beslutade målet var att frånvaron från arbete på grund av sjukdom skulle ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. Tillämpningen av regelverket skulle vara enhetlig och rättssäker för individen. Omotiverade skillnader i sjukpenningtal mellan kvinnor och män skulle minska, liksom omotiverade regionala skillnader i sjukfrånvaro. För att nå målet skulle rätt ersättning ges till rätt person och stöd ges för återgång i arbete genom samverkan med arbetsgivare, myndigheter och andra berörda aktörer. Detta samlade arbete skulle leda till att sjukpenningtalet minskade. En del var insatser av andra berörda aktörer. Sjukfrånvarons arbetsrelaterade orsaker skulle undanröjs. Försäkringskassan skulle även verka för att individen förstod myndighetens beslut.<sup>43</sup> När det gällde Försäkringskassans återrapportering kvarstod kravet att öka antalet avstämnings- och omställningsmöten. Försäkringskassan skulle också redovisa vilka åtgärder som vidtogs för att så långt som möjligt tillvarata långtidssjukskrivnas arbetsförmåga även i anpassade och skyddade arbeten.<sup>44</sup>

I regleringsbrevet för budgetåret 2022 framställs som framkommit målen för sjukförsäkringen mycket kortfattat: "Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och ett effektivt stöd för att individen ska återfå arbetsförmågan och återgå i arbete". Försäkringskassan ska redovisa måluppfyllelsen samt resultat av genomförda insatser för att uppnå målet. Försäkringskassan ska särskilt redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att tillämpa regelverket enhetligt och rättssäkert, så att den individ som har nedsatt arbetsförmåga ges ekonomiskt stöd vid sjukdom och rehabilitering samt vilka

---

<sup>40</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försäkringskassan, s. 2.

<sup>41</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försäkringskassan, s. 2.

<sup>42</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan, s.1 f.

<sup>43</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan, s. 2.

<sup>44</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan, s. 2.

resultat åtgärderna leder till. Vidare ska Försäkringskassan redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att i enlighet med Försäkringskassans samordningsansvar säkerställa att såväl förebyggande insatser som tidiga rehabiliteringsinsatser genomförs för återgång i arbete. Redovisningen ska inbegripa insatser som vidtagits i samverkan med arbetsgivare, hälso- och sjukvård, Arbetsförmedlingen och genom samordningsförbund samt vilka resultat åtgärderna har lett till.<sup>45</sup>

Redovisning av måluppfyllelse har setts som en central faktor i styrningen av sjukförsäkringen. Man slås av att denna redovisningsambition måste ha tagit tid från den faktiska handläggningen. Kvaliteten på tillämpningen synes inte ha ägnats lika stor omsorg som att uppfylla olika redovisningskrav.

## Försäkringskassans interna omsättning

ISF har i flera rapporter granskat regeringens styrning av Försäkringskassan med fokus på sjukförsäkringen. Här ska först undersökas hur regeringens styrning har omsatts internt i Försäkringskassan i Rapport 2018:16, "Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning".

Försäkringskassans interna styrning har haft olika fokus över åren. En betydande del av variationen förefaller bero på förändrade styrsignaler i regeringens styrning genom de årliga regleringsbrev. Regeringens ändrade styrsignaler fick stort genomslag i myndighetens interna styrande dokument. När en ny generaldirektör utsågs, kunde, som framhållits ovan, det bidra till att styrningen i regleringsbrev förstärktes ytterligare, vilket slog igenom i de interna styrande dokumenten.<sup>46</sup> Hur tydligt grunduppdraget framträdde i myndighetens interna styrande dokument skiljde sig åt mellan åren. Verksamhetsförändringar genomfördes ofta.

Även om förändringarna i styrinriktningen gjordes utifrån goda intentioner, fick de oförutsedda konsekvenser. Som framhållits uppfattades förtroende och rättssäkerhet som stående mot varandra. Utan en uthållig styrning som gav Försäkringskassan möjlighet att korrigera oförutsedda konsekvenser av styrförändringarna, fanns en risk för att rättssäkerheten för de försäkrade äventyrades över tid. Fokusförändringarna i regeringens styrning av Försäkringskassan ledde till att myndighetens interna styrning också bytte fokus – t.ex. från ökat förtroende till rättssäkerhet.

---

<sup>45</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försäkringskassan, s. 1 f.

<sup>46</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 9.

Samhällsmålet om att sänka sjukpenningtalet till 9,0 dagar år 2020 påverkade hur handläggarna tillämpade det regelverk som styrde sjukförsäkringen, trots att regelverket inte genomgått några betydande förändringar under perioden. I rapporten framhölls att när tillämpningen varierade över tid, trots att inga betydelsefulla regeländringar genomförts, det kunde äventyra rättssäkerheten. Dessutom kunde tilltron till socialförsäkringssystemet skadas.

ISF:s rapporter utvisade att uttalanden från regeringen och generaldirektören – många gånger i syfte att visa handlingskraft gentemot media och medborgare – tolkades som direkta styrsignaler i den lokala verksamheten, vilket gjorde att politikens vilja fick direkta återverkningar i hur handläggarna använde lagens bedömningsutrymme.<sup>47</sup> Verksamheten var extremt lyhörd. På så sätt realiserades politiken snabbt, men det omöjliggjorde för ledningen att styra och utveckla verksamheten utifrån en mer långsiktig inriktning för att kunna ta ansvar för myndighetens sammantagna uppdrag. Uttalanden kunde ha goda intentioner men försvårade för chefer i alla led att ta ansvar för verksamheten och anpassa styrsignalen till lokala förutsättningar. I rapporten 2018:16 framhölls att detta var något som både regering och generaldirektören för Försäkringskassan kunde behöva tänka på när de uttalade sig offentligt.<sup>48</sup>

2018 års ändring av styrningen innebar att regeringen förtydligade att målet om ett sjukpenningtal om 9,0 dagar var ett samhällsmål och att målet skulle nås i samverkan med och genom insatser av arbetsgivare, myndigheter och andra aktörer. Att regeringen förtydligade sin styrning i dessa avseenden ansåg ISF kunde vara bra.<sup>49</sup> Men när regeringen samtidigt gav Försäkringskassan i uppdrag att öka antal möten av olika slag, såsom avstämningsmöten, möten med arbetsgivare och med hälso- och sjukvården, kunde en risk finnas att ett sådant uttalande kom att uppfattas som en styrförändring.<sup>50</sup> Handläggarna kunde använda lagens bedömningsutrymme på ett annat sätt än tidigare så att tillämpningen av regelverket förändrades.<sup>51</sup> En viktig slutsats var att det behövdes en långsiktig inriktning med tålamod och uthållighet i styrningen, hela vägen från regeringen till

---

<sup>47</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 9.

<sup>48</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 9.

<sup>49</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 10.

<sup>50</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning.

<sup>51</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, 68 ff.



den lokala handläggningsverksamheten inom Försäkringskassan, för att det skulle vara möjligt att uppnå den politiska ambitionen om en långsiktigt låg och stabil sjukfrånvaro.

ISF har också publicerat rapporten ”Regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar. En redovisning av hur regeringen styr Försäkringskassan och hur myndigheten arbetar för att bidra till att målet uppnås” (Rapport 2018:17). Denna rapport utgjorde ett komplement till den tidigare rapporten och redogjorde för bakgrunden till regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar år 2020 och regeringens uppdrag till Försäkringskassan att bidra till att målet realiserades.

Den sistnämnda rapporten visade som ovan framkommit att skiftet i regeringens styrning från förtroende till rättssäkerhet och ett mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar fick betydande genomslag i Försäkringskassans verksamhet. Resultaten i rapporten visade att regeringens ändrade fokus i styrningen av myndigheten fick genomslag i handläggningen av sjukpenning. Det fick konsekvenser för hur handläggarna använde det bedömningsutrymme som lagen medgav.<sup>52</sup> Under den period då styrningen fokuserade på förtroendet för Försäkringskassan, tillämpades försäkringen mer generöst. Det berodde bland annat på att fler handläggare ansåg att det var bättre att den försäkrade var kvar i försäkringen längre tid, om det kunde innebära en hållbar lösning på sikt för den försäkrade. Tillämpningen var mer restriktiv under åren 2020–2021, när styrningen fokuserade på rättssäkerhet och på att sänka sjukpenningtalet.<sup>53</sup> Utgångspunkten var att den försäkrades tid i försäkringen skulle vara så kort som möjlig, eftersom det ansågs bäst för den försäkrade.

Måhända är nu en annan styrningsinriktning på väg att etableras, också den med den försäkrades bästa för ögonen. Den kan uppfattas som en slags försäkringshumanism, som bygger på materiell rättssäkerhet och som kräver ett etiskt förhållningssätt. Artikeln ”Nu gör Försäkringskassan äntligen sitt jobb”, införd i *Arbetet* 22 januari 2022, får tjäna som exempel på denna nya styrningsinriktning. Följande stod att läsa där.

Sjukskrivningarna har slagit rekord och människor är hemma från jobbet i en aldrig skådad omfattning och märkligt nog skapar det inga rubriker om fusk eller fiffel. Kanske har pandemin fått beslutsfattare att inse att den som är sjuk inte ska behöva gå till jobbet. Och att hon eller han inte blir friskare eller mindre smittsam av att bli fattig. Det skulle vara en mycket välkommen biverkan av något som annars nästan bara medfört elände. Det finns fler tecken på att synen på trygghet för den som blivit sjuk håller på att ändras. Häromdagen kunde Försäkringskassan berätta att andelen som nekas sjukpenning efter sex månader minskar. Fram till och med november i fjol

---

<sup>52</sup> Rapport 2018:17, Regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar. En redovisning av hur regeringen styr Försäkringskassan och hur myndigheten arbetar för att bidra till att målet uppnås, s. 43 f.

<sup>53</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2020 och 2021 avseende Försäkringskassan, s. 2 f.

drog Försäkringskassan in stödet för 4 000 långtidssjukskrivna. Det motsvarar elva procent. Året innan drogs stödet in för 22 000. Det var 42 procent av alla som varit sjukskrivna mellan 180 och 364 dagar.

På grund av den nyligen bedarrande pandemin har det varit svårare än vanligt att få rehabilitering och anpassning av arbetet att fungera. Kanske har Försäkringskassanstjänstemän haft annat att göra. Ändå, förändringen av siffrorna är dramatisk. Och det är faktiskt också myndighetens sätt att beskriva det som händer. Fram till för några få år sedan handlade kommunikationen från Försäkringskassan egentligen bara om en sak, att tvinga ner sjuktalet. Det påverkade inte bara tonen i myndighetens pressmeddelanden. Berättelserna om hur handläggare kände sig pressade att leverera avslag är ett svart kapitel i välfärdens historia. Det är vittnesmålen från människor som tvingats föra en hopplös kamp för sin rätt. Till Sveriges Radio säger Försäkringskassan att förändringen beror på att lagen förändrades förra året.<sup>54</sup> Regeringen borde tolka det som en kollektiv bakläxa. Om lagen behövde skrivas om för att sjuka skulle behandlas anständigt borde det förstås ha gjorts för länge sedan. Att sjukförsäkringen havererat visste alla redan när Stefan Löfven bildade sin första regering. Ändå tog det en och en halv mandatperiod innan något hände. Just nu är sjukfrånvaron ett hot mot viktiga samhällsfunktioner. Men den måste bekämpas med vaccin, avstånd och handsprit, inte med indragen ersättning. Människor blir inte friska av att bli fattiga. Det är självklart under pandemin. Det borde vara självklart efter pandemin.

Det har visat sig vara svårt att ha ett lågt sjukpenningtal och samtidigt ett gott förtroende för myndigheten. När sjukfrånvaron var som högst år 2002 införde regeringen ett så kallat halveringsmål. Under perioden från år 2002 och framåt minskade också sjukfrånvaron, som nådde sin lägsta nivå år 2010. Från år 2011 betonade regeringen i sin styrning av myndigheten vikten av att höja medborgarnas förtroende för myndigheten. Som framhållits ovan ökade också förtroendet – men samtidigt ökade även sjukfrånvaron. Från år 2016 ändrade därför regeringen återigen fokus i sin styrning av Försäkringskassan – till att ”öka rättssäkerheten och minska sjukfrånvaron”. Sedan regeringen formulerade målet om 9,0 sjukpenningdagar ökade sjukpenningtalet inte längre och har sedan år 2016 successivt minskat. När tillämpningen varierar över tid utan att några större regeländringar har genomförts för sjukförsäkringen anses som ovan framkommit enligt ISF rättssäkerheten äventyras över tid, samtidigt som tilltron till socialförsäkringssystemet och Försäkringskassan minskar.

---

Försäkringskassans handläggare upplevde det naturligt att ändra fokus inom myndigheten från förtroende till rättssäkerhet och ett sjukpenningtal på 9,0 dagar, eftersom det var regeringens intention. En bidragande orsak till att förändringen fick genomslag var att synen på sjukförsäkringen hos styrande ändrades. Följsamheten till överordnade var som framhållits mycket stor inom kassan. När de styrande såg försäkringen som en omställningsförsäkring, innebar det att vissa villkor måste vara uppfyllda för att den försäkrade skulle ha rätt till sjukpenning.<sup>55</sup> När styrningen fokuserade på förtroende, var synen på försäkringen att stödja och hjälpa den försäkrade tillbaka i arbete.<sup>56</sup> Att genomföra personliga möten betonades. Svängningarna i förändringarna var följaktligen mycket stora.

## Styrningen av Försäkringskassans handläggning

I vad mån har fokusändringen i styrningen mot rättssäkerhet och ett sjukpenningtal på 9,0 dagar också ändrat fokus i handläggningen? Handläggarna lade enligt ISF mer tid än tidigare på att utreda rätten till ersättning. Detta framgår i de nämnda Rapporterna 2018:16 och 17. Den försäkrades rätt till ersättning skulle vara utredd innan samordningsinsatser kunde vidtas. När handläggarna lade mer tid på att utreda rätten till ersättning, hade de mindre tid för att genomföra samordningsaktiviteter. Samordningsuppdraget vid rehabilitering hamnade också i skymundan på grund av att uppdraget inte var lika tydligt som uppdraget att bedöma rätten till ersättning. Handläggarna upplevde enligt ISF att samordningen var mer ambitionsstyrd och att den därför nedprioriterades om arbetsbelastningen var hög.<sup>57</sup> Handläggjarrollen har formellt sett inte ändrats, men i och med att styrningen hade ändrat fokus förändrades arbetets karaktär vilket medförde att rollen i praktiken ändrades. ISF framhöll att handläggningsarbetet handlade mer om att administrera än om att samordna försäkringen. Handläggarna utredde till största delen rätten till ersättning genom att inhämta uppgifter via telefon från den försäkrade och de externa aktörerna, var och en för sig.<sup>58</sup> Tidigare handlade en stor del av arbetet om bemötande och samordning och om fysiska sammankomster med den försäkrade och de externa aktörerna, många gånger i gemensamma möten.

---

<sup>55</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 71.

<sup>56</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 69 f.

<sup>57</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 76 ff.

<sup>58</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 62 ff.

ISF konstaterade även att personer med annan kompetens kom att attraheras till handläggaryrket under denna tidsperiod. Chefer på lokal nivå rekryterade handläggare med annan utbildningsbakgrund och erfarenhet än tidigare. Vid decennieskiftet 2020 rekryterade dessa chefer i större utsträckning handläggare, vars drivkraft var att administrera försäkringen och nå mätbara produktionsmål.<sup>59</sup> När fokus i styrningen var förtroende, rekryterades i större utsträckning handläggare med en drivkraft att hjälpa och stötta människor genom att genomföra personliga möten.

Styrningens fokus fick också genomslag i handläggningen av sjukpenning, genom att den avspeglades i den utbildning som de nyanställda handläggarna fick. Styrningens genomslag genom sådan utbildning blev märkbar, eftersom personalomsättningen var hög och många nya handläggare rekryterades.<sup>60</sup>

Arbetsättet förändrades på så sätt att syftet med teamarbete i första hand var att handläggningen skulle bli mer rättssäker och enhetlig, genom att handläggarna i större utsträckning diskuterade de olika ärendena i teamen. Tidigare var syftet med team främst att öka handläggarnas autonomi, så att de i större utsträckning skulle kunna agera utifrån den försäkrades sammantagna behov.<sup>61</sup>

ISF framhöll att läkarintyget hade en mer central roll när det gällde att bedöma rätten till ersättning än tidigare. När handläggare bedömde den försäkrades arbetsförmåga, hade beslutsunderlagen större tyngd än tidigare. Patientens diagnos, funktionsnedsättningar och de aktivitetsbegränsningar (DFA-bedömningar) som nedsättningarna medförde skulle, såsom intygen då var utformade, framgå i läkarintygen. Tidigare tog handläggarna i större utsträckning hänsyn till utsagor från den försäkrade när de bedömde rätten till sjukpenning.<sup>62</sup>

Enligt ISF ändrade Försäkringskassan också sin ambition att bistå andra aktörer i sjukskrivningsprocessen jämfört med när förtroendet stod i fokus för styrningen. Handläggarna gick till exempel bara på möten som behövdes för att de skulle kunna handlägga ärendet. Tidigare gick de på möten när någon aktör ville att de skulle närvara, även om mötet inte behövdes för Försäkringskassans utredning och samordning.

---

<sup>59</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningstal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 87.

<sup>60</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningstal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 89.

<sup>61</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningstal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 104.

<sup>62</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningstal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 100, 105 ff.

Ändringen i styrningens fokus påverkade hur handläggarna tillämpade reglerna för sjukpenning. Det fanns till exempel spår av tidigare styrningsfokus i äldre ärenden, då handläggarna använde det bedömningsutrymme som lagen medgav på ett annorlunda sätt än vid senare tillfälle.<sup>63</sup> När handläggarna i aktuella ärenden beslutade om avslag, blev det därför svårt att förklara beslutet för den försäkrade, eftersom lagen var densamma.

Resultatet i ISF:s rapport utvisade att regeringens fokusändringar i styrningen fick oförutsedda konsekvenser för handläggningen av sjukpenningen. Ändringar i styrningens fokus riskerade att försvaga handläggargenerationen. Detta var en slutsats som ISF drog.<sup>64</sup> ISF framhöll att en anledning var att regeringens ändrade fokus kunde bidra till att öka personalomsättningen i onödan. Det kunde leda inte bara till att enskilda handläggares kompetens försvann från Försäkringskassan utan också till att teamens totala kompetens försämrades. Därmed minskade möjligheten för handläggarna att tillsammans hantera problem och komplexa ärenden i teamet. Erfarna kollegor var en viktig kunskapskälla för handläggarna när det gällde att lära sig arbetets innehåll och hur de hanterade utmaningar i yrket.

Nyanställda som rekryteras brukar få utbildning som stöder det fokus som ledningen har för tillfället. Handläggarna riskerade att uppfatta de tidigare arbetssätten som ”felaktiga” när delar av uppdraget betonades mer eller mindre, olika moment i handläggningen följdes upp eller när stödets utformning till handläggningen varierade under olika styrepoker. ISF menade att risk fanns att handläggarna inte byggde upp sin professionella kompetens utan i stället arbetade instrumentellt utifrån det stöd de för tillfället fick. De riskerade enligt ISF att inte utveckla kompetens för att kunna hantera hela uppdraget. Vidare fann ISF i sina rapporter att om fokusändringarna i Försäkringskassans styrning var betydande, risk fanns att de externa aktörerna och samhället i stort fick felaktiga förväntningar på myndigheten. Dessa felaktiga förväntningar medförde att arbetet blir mer påfrestande för medarbetarna på den lokala nivån. Det riskerade att medföra onödig personalomsättning med kompetensbrist som följd.<sup>65</sup> Svängningar i styrningens fokus innebar att Försäkringskassan ”gjorde mer eller mindre” av olika delar i sjukskrivningsprocessen, vilket i sin tur påverkade externa aktörer.<sup>66</sup> ISF framhöll att oavsett vilken aktör som hade det formella ansvaret,

---

<sup>63</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 76 ff., 100.

<sup>64</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 111 ff.

<sup>65</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 113 ff.

<sup>66</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s.115 f.

kunde det uppstå kunskapsglapp när en aktör upphörde att göra något som den aktören i praktiken hade tagit ansvar för. Då riskerade den försäkrade att "falla mellan stolarna".<sup>67</sup>

De nämnda rapporterna visade att regeringens styrning fick genomslag i hur Försäkringskassan styrde handläggningen av sjukförsäkringen, i alla delar och på alla nivåer. Detta ändrade villkoren på den lokala nivån genom att organisering, arbetssätt och stöd till handläggningen förändrades. Det var svårt att förutse vad dessa styrförändringar fick för konsekvenser på den lokala nivån. Budskap och signaler om förändringar kom inte enbart genom den formella chefhierarkin till den lokala handläggningsnivån utan även på flera andra sätt. Det handlade om information på Försäkringskassans intranät, generaldirektörens eller ministerns uttalanden eller att cheferna och medarbetarna på det lokala kontoret gick igenom årets regleringsbrev. Det kunde också handla om att de diskuterade ISF:s granskningsrapporter eller rapporter från Försäkringskassans rättsavdelning.<sup>68</sup>

När nya styrsignaler kom, såg en del kontor över hela verksamheten, medan andra var mer försiktiga. Syftet med förändringarna tolkades olika och därmed infördes de även på olika sätt vid olika kontor. När många förändringar skedde under en längre tid bidrog det till lokala variationer, eftersom Försäkringskassan på lokal nivå införde förändringspaket i olika grad, vid olika tidpunkter och olika snabbt.<sup>69</sup> Förändringarna fick därmed olika genomslag vid olika tidpunkter. Det ledde till att resultatet av nya förändringar blev svåra att förutse, eftersom de infördes i en lokal miljö som såg olika ut.

När regeringen och myndighetsledningen ändrade fokus i styrningen av Försäkringskassan, anpassades arbetsvillkoren på den lokala nivån. Det verkade medföra att handläggarna använde lagens bedömningsutrymme på ett annat sätt än tidigare. Detta innebar i sin tur att försäkringen blev oförutsägbar för de försäkrade och för det omgivande samhället. Därmed riskerade rättssäkerheten att bli instabil över tid.<sup>70</sup> Tillämpningen av försäkringen behövde vara stabil över tid för att den försäkrade skulle ha möjlighet att kunna förutse utfallet av besluten. En förutsättning för att tillämpa en lag med ett relativt stort bedömningsutrymme på ett stabilt sätt över tid var att handläggarna kunde översätta lagens intentioner till beslut. Handläggarna behövde förstå, bemästra och hantera hela uppdraget, även om de nåddes av

---

<sup>67</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s.117.

<sup>68</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 124 f.

<sup>69</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 85.

<sup>70</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 68 ff.

ensidiga styrsignaler. ISF bedömde därför att det var viktigt att stärka den professionella handläggarkompetensen.

Avslutningsvis kan följande framhållas.

ISF hämtade det huvudsakliga empiriska underlaget till sina rapporter under vintern 2017/2018. Sedan dess har regeringen återigen ändrat sin styrning av Försäkringskassan. I april år 2018 utsågs en ny tillförordnad generaldirektör och myndighetens regleringsbrev för året ändrades. Som framkommit innebar ändringen att regeringen förtydligade att målet om ett sjukpenningtal om 9,0 dagar var ett samhällsmål. Dessutom förtydligade regeringen att målet skulle nås i samverkan med och genom insatser av arbetsgivare, myndigheter och andra aktörer. Försäkringskassan fick också ett mål om att öka antalet möten. Det kan tyckas att det handlade om nyansskillnader i skrivningarna i det ändrade regleringsbrevet. Men de tidigare fokusändringarna tydde på att ändringarna kunde få ett större genomslag i Försäkringskassans styrning än vad regeringen kanske hade avsett.<sup>71</sup>

Det hade bara gått ett par år sedan regeringen och myndighetsledningen ändrade fokus i styrningen från förtroende till rättssäkerhet. När regeringen i sin styrning betonade samordningen och att antalen möten skulle öka, riskerade pendeln att slå tillbaka. Handläggningsverksamheten fick nya kvantifierbara mål, som skulle uppnås inom en mycket kort tidsperiod med redan satta arbetsvillkor. Det medförde en risk för att antalet möten ökades på bekostnad av utredningen av den försäkrades rätt till ersättning.<sup>72</sup>

Regeringens ändring av fokus i styrningen resulterade i nya uppdrag och krav på återrapportering. Detta skapade en återrapporteringskultur som innebar att Försäkringskassan ständigt måste återrapportera till regeringen, vilka aktiviteter myndigheten planerade att genomföra. Försäkringskassan fick som framhållits då inte möjlighet att arbeta långsiktigt för att förbättra verksamheten och löpande hantera styrningens oförutsedda konsekvenser i handläggningen. Dessutom var det främst sjukpenningen (och assistansersättningen) som var orsaken till att regeringen ändrade styrningen av Försäkringskassan, trots att myndigheten administrerade ett 40-tal förmåner av olika karaktär. Det innebar att förmåner, som inte behövde styras på ett annat sätt, blev föremål för förändringar som kanske inte behövdes.

Rättssäkerheten skulle kunna stabiliseras över tid genom en mer långsiktig inriktning på preciseringen av innehållet i begreppet. Som det nu är används begreppet på ett oklart och

---

<sup>71</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s. 69 ff.

<sup>72</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s.100.

onyanserat sätt.<sup>73</sup> Både sjukpenningtalet och förtroendet för myndigheten torde då kunna stabiliseras på en önskvärd nivå. Myndigheten torde behöva tid och möjlighet att bygga en stark profession, som är väl förankrad i sjukförsäkringen som helhet, och som kan hantera förändringar i den politiska styrningen utan att den tappar delar av grunduppdraget. Det gäller alla yrkesgrupper, som arbetar med sjukförsäkringen – chefer, handläggare och stödfunktioner.

## Slutsatser

Försäkringskassan styrs liksom andra myndigheter av riksdagen och regeringen. Som framkommit har regeringen flera verktyg för att styra och förändra myndigheter i den riktning de önskar. Styrningen sker via normgivningsmakten genom att riksdagen stiftar lagar, ofta i form av ramlagar, och att regeringen styr myndighetens organisering genom att bestämma om myndigheten ska vara en styrelsemyndighet, nämndmyndighet eller enrådighetsmyndighet. Denna styrning får betecknas som rättslig styrning. Regeringen styr även genom utnämningssmakten, som ger regeringen uppgiften att tillsätta myndighetschefer. Denna styrning får betecknas som politisk styrning. Varje år beslutar riksdagen om budgetpropositionen, som bland annat anger de ekonomiska ramarna för myndigheternas verksamhetsområden. Utifrån budgetpropositionen beslutar regeringen även om årliga regleringsbrev för myndigheterna. Regleringsbreven innehåller mål- och resultatkrav, myndigheternas finansiella förutsättningar samt krav på återrapportering. Dessa mål- och resultatkrav i några olika regleringsbrev har ovan blivit föremål för granskning för en av de största myndigheterna i Sverige, nämligen Försäkringskassan. Som ovan framgått har mål- och resultat efterlevnaden inte alltid varit följsam av det skälet att Försäkringskassan "övertolkat" kraven och dessa blivit svåra att ändra på när nya krav kommit efterföljande år, som kunnat gå i motsatt riktning. Styrningen har inte utmärkt sig av långsiktighet.



© Författare. Detta är en Open Access-artikel publicerad enligt villkoren i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Licensen tillåter tredje part att kopiera och distribuera materialet i alla medier och format, remixa, omvandla och bygga vidare på materialet för alla ändamål, även för kommersiella, förutsatt att originalverket är korrekt citerat, att det anges om några ändringar har gjorts och att denna licens är inställd och länkad till.

---

<sup>73</sup> Rapport 2018:16, Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, s.125.