



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående socialförsäkringsförmåner till gravida

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning av socialförsäkringsförmåner till gravida. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning* (RiR 2006:30).

Av Riksrevisionens rapport framgår att behovet för gravida kvinnor att under den sista tiden före förlossningen avstå från förvärvsarbete i stort sett är detsamma över landet. Däremot förekommer det stora regionala skillnader i uttaget av de tre olika socialförsäkringsförmånerna sjukpenning, havandeskapspenning och föräldrapenning, som gravida kan komma i fråga för. Den ansvariga myndigheten Försäkringskassan, och tidigare Riksförsäkringsverket, har under perioden 2003–2006 inte vidtagit några åtgärder för att få fördjupad kunskap om orsakerna till de regionala skillnaderna. Inte heller har något systematiskt kvalitetsarbete bedrivits för att åstadkomma en enhetlig tillämpning av reglerna för ersättning till gravida.

Med anledning av Riksrevisionens granskning vill styrelsen framhålla att ett viktigt motiv bakom riksdagens beslut att inrätta den sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan 2005 var att få till stånd en för hela landet mer enhetlig regeltillämpning. Enligt styrelsens mening är det viktigt att klargöra orsakerna till de regionala skillnaderna i uttaget av de aktuella förmånerna, och i vilken mån de är sakligt motiverade. I den mån skillnaderna beror på att reglerna tillämpas på ett olikformigt sätt anser styrelsen att det är angeläget att regeringen och Försäkringskassan vidtar åtgärder för att åstadkomma en enhetlig regeltillämpning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Granskningens bakgrund och inriktning.....	4
Tre former av ersättning till gravida.....	4
Svåra gränsdragningar mellan förmånerna.....	4
Önskemål och kostnader.....	4
Försäkringskassan ansvarar för handläggningen sedan 2005.....	5
Tidigare konstaterade regionala skillnader.....	5
Revisionsfrågor.....	5
Socialförsäkringsförmåner till gravida.....	6
Sjukpenning.....	6
Havandeskapspenning.....	7
Föräldrapenning.....	7
Riksrevisionens iakttagelser.....	8
Regionala skillnader i ersättningen till gravida kvarstår.....	8
Inget systematiskt kvalitetsarbete hos Försäkringskassan.....	9
Bristfälliga kunskaper hos Försäkringskassan.....	10
Regeringens åtgärder.....	10
Riksrevisionens rekommendationer.....	11
Riksrevisionens rekommendationer till regeringen.....	11
Riksrevisionens rekommendationer till Försäkringskassan.....	11
Styrelsens överväganden.....	12

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 21 februari 2007

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Liv Hammargren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Carina Adolfsson Elgestam (s), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) Rose-Marie Frebran (kd), Ulla Löfgren (m) och Lennart Hedquist (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning av socialförsäkringsförmåner till gravida. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning* (RiR 2006:30). Rapporten publicerades den 21 december 2006.

Granskningens bakgrund och inriktning

Tre former av ersättning till gravida

Sju av tio gravida kvinnor får ersättning från socialförsäkringssystemet någon gång under de tre sista månaderna av graviditeten. De socialförsäkringsförmåner som gravida kan göra anspråk på är sjukpenning, havandeskapspenning och föräldrapenning. För rätt till sjukpenning krävs att det ska finnas en sjukdom som sätter ned arbetsförmågan. Havandeskapspenning kan betalas ut om den gravida kvinnans arbete är alltför fysiskt ansträngande eller om det finns risker i arbetsmiljön. Gravida har också rätt att ta ut föräldrapenning för det väntade barnet fr.o.m. 60 dagar före beräknad förlossning.

Svåra gränsdragningar mellan förmånerna

Vid handläggningen av havandeskapspenning och sjukpenning till gravida ska Försäkringskassans tjänstemän göra bedömningar som avser dels kvinnornas individuella förutsättningar, dels deras arbetssituation. Brister i tillämpningen av socialförsäkringsreglerna kan innebära att gravida får del av olika ersättningssystem beroende på var de bor. I län med en mer generös tillämpning kan gravida kvinnor t.ex. i högre grad beviljas sjukpenning och havandeskapspenning, medan kvinnor i andra län i högre utsträckning hänvisas till uttag av föräldrapenning före förlossningen.

Önskemål och kostnader

För gravida kvinnor finns en ekonomisk drivkraft att undvika uttag av föräldrapenning för att därmed ha fler dagar kvar att ta ut efter barnets födelse. I rapporten *Orsaker till skillnader i kvinnors och mäns sjukskrivningsmönster (RFV 2004:16)* framhåller Riksförsäkringsverket att studier ger stöd för att gravida kvinnor i stor utsträckning önskar undvika att ta ut föräldrapenning före nedkomsten. Såväl arbetsgivarnas som statens kostnader påverkas även av vilken ersättning som betalas ut. (Se vidare tabell 1, s. 9.)

Försäkringskassan ansvarar för handläggningen sedan 2005

Fram till den sista december 2004 ansvarade Riksförsäkringsverket (RFV) som central förvaltningsmyndighet och de 21 självständiga försäkringskassorna för handläggningen av ärenden om ersättning till gravida. Den 1 januari 2005 ersattes Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna av en ny sammanhållen statlig myndighet, Försäkringskassan. Som motiv för den översyn som låg till grund för reformen angav regeringen bl.a. att det fanns stora skillnader mellan hur regler tillämpades och hur försäkrade bemöttes i olika delar av landet (dir. 2002:166). Målet med reformen var att skapa ett tydligt ledningsansvar, en nationell samsyn och likformighet i handläggningen samt att skapa förutsättningar för att fokusera på en gemensam verksamhetsutveckling. (Prop. 2003/04:69, bet. 2003/04:SfU13, rskr. 2003/04:210 och prop. 2003/04:152, bet. 2004/05:SfU4, rskr. 2004/05:8.)

Tidigare konstaterade regionala skillnader

Riksförsäkringsverket genomförde 2002 en undersökning om gravida kvinnors situation (*RFV analyserar 2003:7*). I undersökningen framkom bl.a. att den regionala variationen inte var så stor när det gällde den totala andelen kvinnor som fått någon form av ersättning vid graviditet. Däremot konstaterade Riksförsäkringsverket att det fanns stora regionala skillnader i fördelningen mellan uttagen av sjukpenning, havandeskapspenning och föräldrapenning. Utifrån undersökningens resultat framhöll Riksförsäkringsverket att de regionala skillnaderna tydde på en olikformighet i tillämpningen av reglerna för dessa socialförsäkringsförmåner som inte var tillfredsställande.

Revisionsfrågor

Mot bakgrund av de brister i tillämpningen av de regler som styr ersättningsförmånerna till gravida som Riksförsäkringsverket tidigare uppmärksammat har Riksrevisionen i sin granskning följt upp utvecklingen av de regionala skillnaderna. Riksrevisionen har också granskat hur Riksförsäkringsverket och sedermera Försäkringskassan har agerat för att skapa förutsättningar för en lagenlig och enhetlig handläggning av ersättningar till gravida. Följande övergripande revisionsfråga har formulerats:

- Har Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan tagit sitt ansvar för att motverka brister i rättstillämpningen vid handläggningen av ersättningar till gravida?

Med den övergripande revisionsfrågan som utgångspunkt har två delfrågor formulerats:

- Vilken kunskap har Försäkringskassan om rättstillämpningen vid handläggningen av ersättningar till gravida?

- Vilka åtgärder har Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan vidtagit för en lagenlig och enhetlig tillämpning avseende ersättningar till gravida?

Som ett resultat av försäkringskassareformen 2005 omfattar Riksrevisionens granskning verksamheten vid Riksförsäkringsverket under perioden 2003 t.o.m. 2004 och vid Försäkringskassan fr.o.m. 2005.

En central utgångspunkt för Riksrevisionens granskning är kraven på saktlighet och likabehandling i ärendehandläggningen samt kraven på ansvariga myndigheter att verka för saktlighet och likabehandling. I regeringsformen ställs krav på att de som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktlighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Av 2 § förordning (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan framgår att myndigheten bl.a. ska ansvara och verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen inom sitt verksamhetsområde.

Socialförsäkringsförmåner till gravida

Sjukpenning

Sjukpenning kan utgå med olika nivåer: en fjärdedel, halv, tre fjärdedelar eller hel. Ersättningen uppgick år 2006 till 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten upp till 33 083 kr i månaden (10 prisbasbelopp år 2006)¹. För den första dagen i en sjukperiod utgår ingen ersättning (karensdag). De efterföljande 13 dagarna ersätts av arbetsgivaren (sjuklön). Därefter utgår sjukpenning från Försäkringskassan. Försäkringskassan betalade ut 354 miljoner kronor för sjukpenning under de sista tre månaderna av graviditeten till kvinnor som födde barn första halvåret 2006.

Från och med den 1 januari 2005 till och med den sista december 2006 gällde att arbetsgivaren var skyldig att betala en särskild sjukförsäkringsavgift för anställda som beviljats hel sjukpenning. Arbetsgivaren betalade en avgift som motsvarade 15 % av sjukpenningkostnaden från och med dag 15.

Lagen om allmän försäkring innehåller inte någon definition av sjukdomsbegreppet. Vissa uttalanden i Socialvårdskommitténs betänkande från 1944 har blivit vägledande. Enligt kommittén kan varje onormalt kropps- och själs-tillstånd som inte hänger ihop med den normala livsprocessen betecknas som sjukdom. Graviditet betraktas inte som sjukdom utan utgör ett ”kroppstillstånd som hör ihop med den normala livsprocessen”. Däremot kan vissa

¹ Efter publiceringen av Riksrevisionens rapport har reglerna ändrats. Från och med den 1 januari 2007 är taket för den sjukpenninggrundande inkomsten sänkt till 7,5 prisbasbelopp, vilket motsvarar en månadslön på ca 25 000 kr. (Bet. 2006/07:SfU1, rskr. 2006/07:75–76.)

komplikationer under graviditeten betraktas som sjukdom och ge rätt till sjukpenning.

I rapporten *Gravida kvinnors situation* (RFV 2003:7) pekar Riksförsäkringsverket på oklarheten kring sjukdomsbegreppet och synen på sjukdomstillstånd under graviditeten. Denna oklarhet har medfört svårigheter att överblicka regelverket samt skillnader i tillämpningen av sjukpenningsreglerna för gravida kvinnor. Enligt Riksförsäkringsverket kan sådana skillnader i sjukskrivningspraxis av många upplevas som orättvisa.

Havandeskapspenning

Till skillnad från sjukpenning krävs ingen sjukdom för att havandeskapspenning ska utgå. Havandeskapspenning kan bli aktuellt om den gravida kvinnans arbete är alltför fysiskt ansträngande eller om det finns risker i arbetsmiljön. Som förutsättning gäller också att kvinnan inte kan omplaceras till annat arbete.

Rätten till havandeskapspenning förutsätter att det är graviditeten och inte sjukdom som försämrar kvinnans arbetsförmåga. Enligt Försäkringskassans vägledning om havandeskapspenning (2002:6) ska sjukpenning betalas ut om en kvinna samtidigt uppfyller förutsättningarna för rätt till sjukpenning och havandeskapspenning.

Havandeskapspenningen uppgick år 2006 till 80 % av inkomsten upp till 33 083 kr per månad (motsvarande 10 prisbasbelopp år 2006).² Havandeskapspenning betalas av Försäkringskassan från och med första dagen. Försäkringskassan betalade ut 210 miljoner kronor i havandeskapspenning under de sista tre månaderna av graviditeten till kvinnor som födde barn första halvåret 2006.

Föräldrapenning

Föräldrapenningen är ett ekonomiskt stöd till föräldrar i samband med barns födelse eller adoption. Föräldrarna får 240 dagar var. En förälder kan avstå som mest 180 av dessa dagar till den andra föräldern. Föräldrapenningen består av 390 dagar med ersättning enligt sjukpenningnivå, dock lägst 180 kr per dag, samt 90 dagar med ersättning enligt lägstanivå, 180 kr per dag. Ersättning utgörs av 80 % av inkomsten upp till 33 083 kr per månad (motsvarande 10 prisbasbelopp år 2006).³ Gravida har rätt att ta ut föräldrapenning för det väntade barnet fr.o.m. 60 dagar före beräknad förlossning.

Av Riksrevisionens statistiska bearbetning framgår att Försäkringskassan betalade ut 277 miljoner kronor i föräldrapenning under de tre sista månader-

² Efter publiceringen av Riksrevisionens rapport har reglerna ändrats. Från och med den 1 januari 2007 är taket för den ersättningsgrundande inkomsten för havandeskapspenning sänkt till 7,5 prisbasbelopp, vilket motsvarar en månadslön på ca 25 000 kr. (Bet. 2006/07: SfU1, rskr. 2006/07:75–76.)

³ Till skillnad från vad som gäller för sjukpenningen och havandeskapspenningen har reglerna för föräldrapenningen, som betalas ut med anledning av barns födelse, inte ändrats. För denna förmån gäller således samma inkomsttak också efter den 31 december 2006. Se vidare not 1 och 2.

na av graviditeten till kvinnor som födde barn första halvåret 2006. Eftersom antalet dagar med föräldrapenning är det samma oavsett om de tas ut före eller efter barnets födelse kan statens totala kostnader för föräldrapenning antas vara oberoende av om dagarna tas ut före eller efter barnets födelse.

Tabellen nedan sammanfattar skillnaderna i socialförsäkringsförmåner för gravida.

Tabell 1. Skillnader i socialförsäkringsförmåner för gravida

	Föräldrapenning	Havandeskapspenning	Sjukpenning
Krav för rätt till ersättning	Kvinnan väljer själv om hon vill använda föräldrapenningdagar från och med den 60:e dagen före beräknad förlossning.	Att havandeskap sätter ned arbetsförmågan under perioden 60–11 dagar före förlossning eller att arbetet är farligt för kvinnan.	Att sjukdom sätter ned arbetsförmågan.
Ersättningsnivå ¹⁵	80 % av inkomsten (upp till inkomsttaket), dock lägst 180 kronor om dagen.	80 % av inkomsten (upp till inkomsttaket).	80 % av inkomsten (upp till inkomsttaket).
Ekonomiska konsekvenser för kvinnan	Minskad inkomst (se ovan). Uttag under graviditet innebär att färre dagar återstår att ta ut efter förlossning.	Minskad inkomst (se ovan).	Minskad inkomst (se ovan). Ingen ersättning utges första dagen.
Konsekvenser för arbetsgivaren	Frånvarande arbetstagare	Frånvarande arbetstagare	Frånvarande arbetstagare. Kostnader för sjuklön och medfinansiering.
Statens kostnader för ersättningsförmånerna	Kostnaden för förmånen är oberoende av om uttag sker före eller efter förlossning. Uttag före förlossning torde heller inte ge administrativa merkostnader.	Kostnader för förmånen. Administrativa kostnader för handläggningen.	Kostnader för förmånen. Ersättning från staten utgår inte de två första veckorna (karensdag, sjuklön från arbetsgivaren), därefter medfinansierar arbetsgivaren vid hel nedsättning av arbetsförmågan. Administrativa kostnader för handläggningen.

Riksrevisionens iakttagelser

Regionala skillnader i ersättningen till gravida kvarstår

Riksrevisionen har tagit fram uppgifter på länsnivå om ersättningar från socialförsäkringen som betalats ut under de tre sista månaderna före förlossningen till kvinnor som födde barn under första halvåret 2006. Som framgår ovan genomförde Riksförsäkringsverket en liknande undersökning för första halvåret 2002. Detta innebär att jämförelser mellan åren har kunnat göras.

Riksrevisionens uppföljning visar att den totala andelen gravida som fått ersättning från socialförsäkringen någon gång under de sista tre månaderna av graviditeten har minskat från 74 % 2002 till 70 % 2006. Skillnaden mellan det

län med lägst respektive högst andel är i det närmaste oförändrad. År 2002 var skillnaden 10 procentenheter och år 2006 var den 11 procentenheter.

Uppföljningen visar vidare att regionala skillnader inom respektive förmånslag kvarstår. För sjukpenning fanns exempelvis 2006 en variation mellan 20 och 37 % för det län som hade lägst respektive högst andel gravida kvinnor med denna ersättning. För havandeskapspenning fanns 2006 en variation mellan 12 och 32 %.

Riksrevisionen har inom ramen för granskningen inte närmare analyserat orsakerna till de regionala skillnaderna eller om de är sakligt motiverade. Riksrevisionen anser att det åligger Försäkringskassan att fördjupa kunskaperna om orsakerna bakom de regionala skillnaderna. En möjlig tolkning är dock att föräldraförsäkringen får kompensera för regionala olikheter i tillämpningen av reglerna som styr förmånerna sjukpenning och havandeskapspenning. Riksrevisionens granskning visar vidare att det finns en stor spännvidd i diagnosmönster mellan länen.

Inget systematiskt kvalitetsarbete hos Försäkringskassan

Riksrevisionens genomgång visar att Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan inte har vidtagit utvecklingsåtgärder i syfte att angripa den särskilda och ärendeövergripande problematik som rör tillämpningen av reglerna om ersättning till gravida. År 2004 fick Föräldraförsäkringsutredningen regeringens uppdrag att bl.a. se över och belysa huruvida reglerna för havandeskapspenningen är anpassade till dagens arbetsliv. Enligt Försäkringskassan har det inte bedömts prioriterat eller effektivt att arbeta med kraftfulla utvecklingsåtgärder samtidigt som havandeskapspenningen varit föremål för utredning. Riksrevisionen anser dock inte att det faktum att frågan varit föremål för utredning innebär att myndigheterna kan avstå ifrån att vidta åtgärder i syfte att åstadkomma en lagenlig och enhetlig tillämpning av nu gällande regler.

Vad gäller frågor om tillämpning av reglerna för sjukpenning har Försäkringskassan visserligen utvecklat gemensamma arbetssätt, men ingen särskild uppmärksamhet har riktats mot handläggningen av sjukpenningärenden som gäller gravida. På föräldrapenningområdet har arbete med att införa gemensamma processer i handläggningen genomförts. För handläggningen av havandeskapspenningärenden har under den granskade perioden inga styrande åtgärder vidtagits från central nivå i syfte att skapa enhetlighet i organisation, arbetssätt och bedömningar. Framtagandet av en gemensam process för havandeskapspenning ingår dock i Försäkringskassans verksamhetsplan för 2007.

Riksrevisionens genomgång av Riksförsäkringsverkets och Försäkringskassans åtgärder visar sammanfattningsvis att något systematiskt kvalitetsarbete inte har bedrivits som särskilt avser tillämpningen av de regler som styr ersättningar till gravida kvinnor.

Bristfälliga kunskaper hos Försäkringskassan

Riksrevisionens genomgång visar att Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan inte vidtagit några särskilda åtgärder för att få en fördjupad kunskap om de problem som förekommer i handläggningen av ärenden om ersättning till gravida och som identifierades i Riksförsäkringsverkets rapport *Gravida kvinnors situation* från 2003.

Riksrevisionens granskning visar även att Riksförsäkringsverkets respektive Försäkringskassans interna kontrollsystem inte är utformat på ett sådant sätt att kunskap om kvaliteten i handläggningen av ersättningar till gravida kan tas fram. De ärendeövergripande risker som rör tillämpningen av de regler som styr socialförsäkringsförmånerna till gravida har endast uppmärksamats i begränsad omfattning i de risk- och väsentlighetsanalyser som Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan genomfört för de aktuella ärendeslagen. Försäkringskassan har inte heller skapat rutiner för hur olika informationskällor kan användas för att ge kunskap om de särskilda svårigheter som rör tillämpningen av reglerna om ersättning till gravida kvinnor.

Riksrevisionen konstaterar att kunskapen om orsakerna till de regionala skillnaderna som konstaterats är bristfällig. Riksrevisionen anser att Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan inte har levt upp till sitt ansvar att motverka brister i rättstillämpningen vid handläggningen av ärenden som rör ersättning till gravida.

Regeringens åtgärder

Före år 2005 var de allmänna försäkringskassorna självständiga offentlighetsjuridiska personer medan Riksförsäkringsverket var en myndighet under regeringen. I och med inrättandet av den statliga myndigheten Försäkringskassan har regeringen numera fullt mandat att styra administrationen av socialförsäkringen i dess helhet. Genom reformen har även riksdagen fått ökade möjligheter att ställa regeringen till svars för administrationens samlade resultat.

Regeringen har under den aktuella perioden vidtagit åtgärder för att få till stånd en ökad precision vid sjukskrivningar. Dessa åtgärder avser sjukförsäkringen i dess helhet men har också betydelse för bedömningen av gravidas rätt till sjukpenning. I propositionen *Förändringar för ökad hälsa i arbetslivet* (prop. 2002/03:89), som lades fram våren 2003, föreslog regeringen bl.a. förstärkt utbildning av läkare i försäkringsmedicin samt fler försäkringsläkare. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2002/03:SfU10).

Regeringen har också gett Socialstyrelsen och Försäkringskassan i uppdrag att utforma och komma med förslag till en mer kvalitetssäkrad, enhetlig och rättssäker sjukskrivningsprocess.⁴

Regeringen har i regleringsbrev för 2005 och 2006 formulerat övergripande mål för Försäkringskassan för att ”tilltron till socialförsäkringen och

⁴ Den 21 december 2006 redovisade Socialstyrelsen och Försäkringskassan uppdraget. Bland annat föreslås att riktlinjer ska upprättas för att underlätta bedömningar vid sjukskrivningar, t.ex. för graviditetsrelaterade besvär.

dess administration skall vara hög” och ”administrationen av socialförsäkringen skall vara rättssäker, effektiv och ha hög kvalitet”. Som generellt mål för samtliga verksamhetsgrenar anges att rättssäkerheten, effektiviteten och kvaliteten ska öka. Regeringen har också gett Försäkringskassan uppdrag som syftar till att förbättra kvaliteten i handläggningen.

Föräldraförsäkringsutredningen som haft regeringens uppdrag att bl.a. se över och belysa huruvida reglerna för havandeskapspenningen är anpassade till dagens arbetsliv föreslog i sitt slutbetänkande att förmånen havandeskapspenning ska upphöra och ersättas av en ny förmån till gravida, kallad graviditetspenning (SOU 2005:73). Graviditetspenningen föreslås få nyttjas tidigast från och med 30:e dagen före beräknad förlossning och längst till och med dagen före den faktiska förlossningen. Beredning av utredningens förslag pågår vid Socialdepartementet.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Ett av motiven bakom bildandet av den sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan var att skapa en nationell samsyn och likformighet i ärendehandläggningen. Riksrevisionen anser, mot bakgrund av de iakttagelser som har presenterats, att det finns anledning för regeringen att noggrant följa Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning av reglerna för ersättningar till gravida. Riksrevisionen erinrar i detta sammanhang om den rekommendation som Riksrevisionen lämnade i en tidigare granskning, *Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen* (RiR 2006:20), om att regeringen bör överväga att vidta åtgärder för att få till stånd en undersökning och analys av orsakerna till problemen i regeltillämpningen inom socialförsäkringen.

Riksrevisionens rekommendationer till Försäkringskassan

Riksrevisionen anser att Försäkringskassan bör vidta åtgärder för att säkerställa att bedömningen om rätt till ersättning för gravida sker på ett lagenligt sätt. Förutsättningarna för en kvinna som väntar barn att få stöd från socialförsäkringen ska inte påverkas av var hon bor. Mot denna bakgrund bör Försäkringskassan överväga följande:

- Analysera orsakerna till samt förbättra uppföljningen av de regionala skillnaderna i ersättning till gravida. Kunskaperna behöver fördjupas för att förekommande brister ska kunna angripas på ett effektivt sätt.
- Utveckla den interna styrningen och kontrollen så att ärendeövergripande problem uppmärksammas. Inom ramen för detta arbete bör verksamhetsuppföljningen utvecklas så att effektiva arbetsformer på lokal nivå kan upptäckas och spridas till övriga landet.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning* (RiR 2006:30) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning till detta anföra följande.

Av Riksrevisionens granskning framgår att sju av tio gravida kvinnor någon gång under de tre sista månaderna av graviditeten får ersättning från socialförsäkringssystemet i form av sjukpenning, havandeskapspenning eller föräldrapenning. Behovet av att under den sista tiden före förlossningen avstå från förvärvsarbete är i stort sett detsamma över landet. Riksrevisionen konstaterar dock att det förekommer stora regionala skillnader i fördelningen mellan de tre olika förmånerna. Betydande regionala skillnader uppmärksammades redan 2002, men varken Försäkringskassan eller tidigare Riksförsäkringsverket har vidtagit några åtgärder för att få fördjupad kunskap om orsakerna till dessa. Av Riksrevisionens granskning framgår vidare att något systematiskt kvalitetsarbete inte heller har bedrivits för att åstadkomma en enhetlig tillämpning av reglerna för ersättning till gravida.

Styrelsen vill i detta sammanhang framhålla att ett viktigt motiv bakom riksdagens beslut att inrätta den sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan 2005 var att få till stånd en för hela landet mer enhetlig regeltillämpning. Styrelsen vill samtidigt erinra om sin tidigare framställning angående regeltillämpningen inom socialförsäkringen (2006/07:RRS8). I framställningen föreslog styrelsen att regeringen skulle ta initiativ till en allsidig undersökning och analys av orsakerna till bristerna i regeltillämpningen inom socialförsäkringen.

Enligt styrelsens mening är det viktigt att klargöra orsakerna till de regionala skillnaderna i utbetalningen av sjukpenning, havandeskapspenning och föräldrapenning till gravida och i vilken mån dessa skillnader är sakligt motiverade. Såväl tilltron till socialförsäkringen som den enskildas rättssäkerhet är beroende av att de aktuella regelverken tillämpas på ett korrekt och enhetligt sätt. I den mån orsakerna till skillnaderna i uttaget av de tre förmånerna mellan olika delar av landet beror på att reglerna tillämpas på ett olikformigt sätt anser styrelsen att det är angeläget att regeringen och Försäkringskassan vidtar åtgärder för att åstadkomma en mer enhetlig regeltillämpning. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.