



Riksrevisionens styrelses framställning angående försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering. Resultatet har presenterats i en granskningsrapport (RiR 2004:21). Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna framställning till riksdagen.

Under år 2004 disponerade försäkringskassorna 971 miljoner kronor för köp av tjänster för rehabilitering. Granskningen visar att det saknas tydliga mål och regler inom området, att ansvarsfördelningen mellan försäkringskassa och arbetsgivare är otydlig samt att det finns brister i uppföljningen. Riksrevisionen konstaterar också att det finns skillnader i rättstillämpningen mellan olika kassor och handläggare.

Styrelsen föreslår i sin framställning att riksdagen begär att regeringen skall initiera en översyn av lagen om allmän försäkring i syfte att klargöra gränsdragningen mellan försäkringskassans och arbetsgivarens ansvar för rehabilitering. Styrelsen föreslår också att regeringen skall vidta åtgärder för att förbättra styrningen, ledningen och uppföljningen av försäkringskassans arbete inom rehabiliteringsområdet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden	7

Styrelsens förslag

1. Översyn av lagen om allmän försäkring

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om behovet av att klarlägga gränsdragningen mellan försäkringskassans och arbetsgivarens ansvar för rehabilitering.

2. Styrning, ledning och uppföljning inom rehabiliteringsområdet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om åtgärder för att förbättra styrningen, ledningen och uppföljningen av försäkringskassans arbete inom rehabiliteringsområdet.

Stockholm den 19 januari 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andrén (fp).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering. Resultatet redovisas i rapporten (RiR 2004:21) som publicerades den 3 september 2004.

Försäkringskassorna har sedan budgetåret 1990/91 tilldelats medel för att kunna köpa rehabiliteringstjänster i form av utredningar av förutsättningarna för rehabilitering och direkta åtgärder som syftar till att underlätta återgång i arbete. Under år 2003 disponerade försäkringskassorna 949 miljoner kronor och under år 2004 uppgick medlen till 971 miljoner kronor för sådana ändamål. Förutom inköp av tjänst, som varit föremål för den aktuella granskningen, kan försäkringskassorna även använda medlen för andra ändamål, som t.ex. arbetshjälpmedel och samverkan.

År 2003 användes närmare 90 % av pengarna till köp av tjänster. Under de senaste åren har ca 16 000–17 000 sjukskrivna fått del av tjänsteköpen. Medlen ingår som en delpost i anslaget 19:1 Sjukpenning, rehabilitering m.m. under utgiftsområde 10 i statsbudgeten och prövas årligen av riksdagen.

Ansvarsstrukturen inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen förändrades år 1992 i och med att arbetsgivarna fick förstahandsansvar för rehabilitering. Detta tillsammans med att ohälsan ökat och förändrats under 1990-talet har påverkat försäkringskassans förutsättningar att arbeta med rehabilitering och köp av tjänster.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen valt att granska försäkringskassornas förutsättningar att effektivt hantera köp av tjänster samt hanteringsens effekter på ansvarsfördelningen mellan försäkringskassa och arbetsgivare. Granskningen har utgått från följande frågor:

- Finns tydliga mål och regler?
- Har köp av tjänster följts upp och har resultaten använts?
- Finns det hinder för försäkringskassans användning av tjänsteköp?

Granskningsrapporten

Oklar målsättning

Riksrevisionens granskning visar att försäkringskassorna inte har förutsättningar att hantera köp av tjänster på ett effektivt sätt, eftersom det är oklart för vilka syften som medlen skall användas.

Utan tydlig målsättning och vägledning lämnas handläggarna till att enbart utgå från sina egna erfarenheter. Prioriteringar mellan sjukskrivna och mellan

olika tjänster blir därför beroende av vilken handläggare som har ansvar för ärendet. Enligt Riksrevisionen är dagens hantering oförenlig med kravet på likabehandling inom socialförsäkringen. Riksrevisionen anser också att den ottydliga målsättningen givit sämre förutsättningar för uppföljning.

Negativa konsekvenser för ansvarsfördelningen

Riksrevisionens granskning visar att försäkringskassans hantering av köp av tjänster har en negativ inverkan på ansvarsfördelningen mellan arbetsgivare och försäkringskassa. Ansvarsfördelningen påverkas negativt, dels av oklarheter i målsättningen, dels av oklarheter i lagstiftningen när det gäller kostnadsansvaret.

Eftersom försäkringskassornas möjlighet att köpa rehabiliteringstjänster inte berördes i samband med 1992 års reform, framgår det inte av lagen om allmän försäkring eller av dess förarbeten vilken aktör som skall stå för olika typer av kostnader. Riksförsäkringsverket har i sin vägledning gjort tolkningen att kostnadsansvaret följer av arbetsgivarens förstahandsansvar, men om detta även innebär ansvar för kostnader för köp av tjänster framgår inte.

Riksrevisionen konstaterar att denna situation innebär att försäkringskassor och även handläggare hanterar kostnader på olika sätt. I rapporten understryks bl.a. att handläggare både har hänvisat till att arbetsgivarna har kostnadsansvaret och samtidigt hävdat att kostnadsansvaret inte är reglerat och att de därför inte kan ställa krav på att arbetsgivarna skall bekosta åtgärder.

Det har också utvecklats en praxis att förhandla om kostnader med arbetsgivare och då särskilt med större arbetsgivare. Vissa försäkringskassor har utfärdat riktlinjer för köp av tjänster med viss vägledning för hur kostnader skall hanteras, men i praktiken förhåller sig handläggarna till dessa på olika sätt. Den enskilda försäkringskassans och handläggarens val av utgångspunkter samt handläggarens förmåga att förhandla är enligt Riksrevisionens bedömning avgörande för hur kostnadsfördelningen faller ut.

Försäkringskassornas och de enskilda handläggarnas olikartade agerande inverkar enligt Riksrevisionen negativt på tydligheten i ansvarsfördelningen, både när det gäller vad som skall köpas och vilken aktör som skall stå för kostnaden. Riksrevisionen anser att den ordning som förekommer med förhandlingar med arbetsgivare om kostnader för köp av tjänster för rehabilitering inte är rimlig inom ramen för en socialförsäkring som skall arbeta utifrån likformighet och rättvisa.

Riksförsäkringsverkets uppföljning

Riksförsäkringsverket visade redan i början av 1990-talet på konsekvenser av systemet med försäkringskassornas köp av tjänster för rehabilitering. För det första uppmärksammades svårigheten att avgränsa köpets effekter för den sjukskrivne från effekter av andra insatser. För det andra visades att försäkringskassorna hanterade köp av tjänster på väsentligt olika sätt samt att handläggarens egen erfarenhet har stor betydelse för bedömningen i samband med

beslut om köp av tjänster. Riksrevisionen konstaterar att dessa påvisade konsekvenser inneburit problem för uppföljning, likabehandling samt tydlighet i ansvarsfördelningen. Riksrevisionens granskning visar att dessa problem fortfarande kvarstår.

I sina utvärderingar har Riksförsäkringsverket inte uppmärksammat mer generella konsekvenser av köp av tjänster, t.ex. hur kassornas och handläggarnas hantering påverkar andra aktörers ansvarstagande. Verket har inte heller diskuterat om medlen borde avgränsas till vissa grupper, trots att utvärderingarna visar att handläggarna i praktiken gör sådana avgränsningar.

Medlen som lösning på effektivitetsproblem

Enligt Riksrevisionens bedömning används för närvarande de särskilda medlen för köp av tjänster för att lösa effektivitetsproblem inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. I dagsläget kan såväl aktiva åtgärder som medicinska utredningar och grundläggande bedömningar köpas för de särskilda medlen. Försäkringskassorna köper alltfler utredningar i syfte att få ett tillräckligt beslutsunderlag som inte hälso- och sjukvården levererar.

Medlen används också för köp av åtgärder till anställda vars arbetsgivare av olika anledningar inte tar sitt rehabiliteringsansvar. Vidare används medlen för att lösa försäkringskassornas egna effektivitetsproblem till följd av hög arbetsbelastning.

I rapporten anförts att en sådan användning av medlen kan vara effektiv i det enskilda fallet. Samtidigt finns en risk för att försäkringskassorna tar över ansvar som andra aktörer inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen har enligt lag. Riksrevisionen anser att hanteringen av köp av tjänster för rehabilitering därmed i förlängningen riskerar att urholka existerande ansvarsstruktur inom området.

Riksrevisionens rekommendationer

1. *Översyn av lagen om allmän försäkring.* Riksrevisionen föreslår att regeringen initierar en översyn av lagen om allmän försäkring i syfte att klargöra gränsdragningen mellan försäkringskassans och arbetsgivarens ansvar för rehabilitering.
2. *Precisering av målsättning.* Riksrevisionen föreslår att regeringen preciserar inriktningen för köp av tjänster. Preciseringen skall syfta till att minska olikheterna i hanteringen av medlen och på så sätt ge bättre förutsättningar för likabehandling och skapa tydlighet i ansvarsstrukturen. Preciseringen bör också möjliggöra uppföljning av köpens effekter för den sjukskrivnes möjligheter att återgå i arbete.
3. *Riktlinjer.* Riksrevisionen föreslår vidare att regeringen ger Riksförsäkringsverket i uppdrag att utfärda detaljerade riktlinjer för köp av tjänster för rehabilitering som minskar olikheten i hanteringen mellan försäkringskassor och mellan handläggare.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av försäkringskassornas köp av tjänster för rehabilitering. Styrelsen vill i anslutning därtill anföra följande.

För år 2004 disponerade försäkringskassorna nära en miljard kronor för köp av rehabiliteringstjänster. Granskningens övergripande slutsatser är att det saknas tydliga mål och regler för försäkringskassornas köp av arbetslivsinriktade tjänster för rehabilitering. Det innebär i sin tur att ansvarsfördelningen mellan försäkringskassa och arbetsgivare är otydlig samtidigt som det blir svårt att följa upp effekterna av insatserna. En annan viktig fråga som uppmärksammas i granskningen är att det finns skillnader i rättstillämpningen mellan olika kassor och handläggare. Därmed finns risk för att sjukskrivna inte behandlas likvärdigt.

Den nu aktuella granskningsrapporten presenterades i början av september och den har således inte kommenterats av regeringen i budgetpropositionen för 2005. Däremot framgår av propositionen att regeringen anser att medlen för arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster i första hand bör användas för utredningar (prop. 2004/05:1, utg.omr. 10, s. 29). Att finansiera åtgärder, såsom t.ex. arbetsträning och utbildning, som kan genomföras inom eller i anslutning till den egna arbetsplatsen är arbetsgivarens ansvar. Det bör därför enligt propositionen övervägas om försäkringskassans medel endast skall få användas för köp av åtgärder till personer som inte kan antas kunna återgå till sin ordinarie arbetsgivare. Regeringen anmäler att den därför avser att närmare utreda denna fråga.

Styrelsen utgår för sin del från att resultatet av Riksrevisionens granskning kommer att utgöra ett viktigt underlag för den av regeringen aviserade utredningen. Styrelsen vill – i likhet med Riksrevisionen – särskilt understryka betydelsen av att gränsdragningen mellan försäkringskassans och arbetsgivarens ansvar för rehabilitering klargörs och att lagen om allmän försäkring ses över i detta syfte.

Styrelsen vill också peka på att den nya samordnade organisationen av socialförsäkringen som gäller från år 2005 – Försäkringskassan – bör ge ökade möjligheter till att utnyttja de samlade resurserna på ett effektivare sätt. De i granskningen konstaterade bristerna i styrningen, ledningen och uppföljningen inom rehabiliteringsområdet bör därför enligt styrelsen beaktas i arbetet med att utveckla den nya organisationen. Styrelsen anser vidare att de skillnader i rättstillämpningen som iakttagits i granskningen inte är acceptabla och förutsätter att en mer likformig hantering kommer till stånd.

Styrelsens förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen dels skall initiera en översyn av lagen om allmän försäkring i syfte att klargöra gränsdragningen mellan försäkringskassans och arbetsgivarens ansvar för rehabilitering, dels skall vidta åtgärder för att förbättra styrningen, ledningen och uppföljningen av försäkringskassans arbete inom rehabiliteringsområdet.