



Riksrevisionens styrelses framställning angående styrningen inom området sjuk- och aktivitets- ersättning

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Riksförsäkringsverkets åtgärder inom området sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension). Resultatet har presenterats i granskningsrapporten *Förtidspension utan återvändo* (RiR 2005:14).

Ett beslut om sjuk- och aktivitetsersättning är inte avsett att markera att en person definitivt lämnat arbetsmarknaden. Att den återstående arbetsförmågan ska tas till vara, även för personer som mottar denna typ av ersättning, har vid upprepade tillfällen framhållits av regering och riksdag. Trots detta är det en mycket liten del av dem som mottar sjuk- och aktivitetsersättning som återgår till arbete – mindre än 1 % enligt den beräkning som gjorts av Riksrevisionen för år 2004. Granskningen visar också att alltför lite har gjorts av regering och ansvariga myndigheter för att underlätta och stimulera återgång till arbete för personer som mottar sjuk- och aktivitetsersättning.

Riksrevisionens styrelse föreslår med anledning av granskningen att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till att utforma en strategi för omprövning av sjukersättning som baseras på beslut före 2005, med särskild inriktning på yngre personer. Vidare föreslås att regeringen redovisar vilka åtgärder som har vidtagits av Försäkringskassan för att stimulera återgång till arbete för personer som mottar sjuk- och aktivitetsersättning samt att regeringen för riksdagen årligen redovisar utflödet ur sjuk- och aktivitetsersättning genom återgång till arbete.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Bakgrund	4
Granskningens inriktning	5
Iakttagelser i granskningen	7
Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	9
Styrelsens överväganden	11
Strategi för omprövning av förtidspensioner	11
Åtgärder för att stimulera återgång till arbete.....	12
Redovisning till riksdagen	13
Styrelsens förslag.....	13

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Strategi för omprövning av sjukersättning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen tar initiativ till att utforma en strategi för omprövning av sjukersättning som baseras på beslut före januari 2005, med särskild inriktning på yngre personer.

2. Åtgärder för att stimulera återgång till arbete

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen redovisar vilka åtgärder som har vidtagits av Försäkringskassan för att stimulera återgång till arbete för personer som mottar sjuk- och aktivitetsersättning.

3. Redovisning till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen för riksdagen årligen ska redovisa utflödet ur sjuk- och aktivitetsersättning genom återgång till arbete.

Stockholm den 12 oktober 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), 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 Andréén (fp).

Riksrevisionens granskning

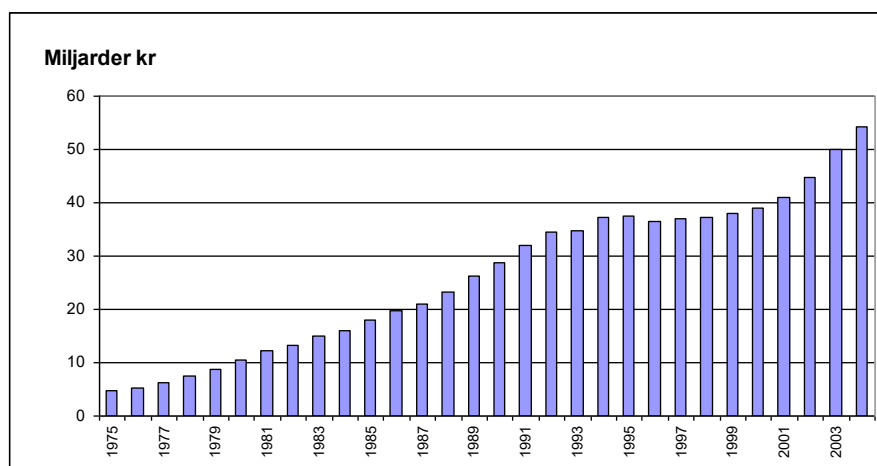
Riksrevisionen har granskat regeringens och Riksförsäkringsverkets åtgärder inom förtidspensionsområdet. Resultatet har redovisats i rapporten *Förtidspension utan återvändo (RiR 2005:14)*. Rapporten publicerades i juni 2005.

Bakgrund

De stigande ohälsotalen har under de senaste åren tagit en allt större del av statens budget i anspråk. Ohälsotalet är ett mått på den sammantagna frånvaron från arbetslivet på grund av sjukdom och handikapp¹. Sedan slutet av 1990-talet har antalet dagar som ersätts med sjukpenning ökat markant. Även antalet förtidspensioneringar har stigit kraftigt. Mellan åren 1998 och 2004 ökade utgifterna för förtidspensioner med 46 %. I december år 2004 var 540 000 personer förtidspensionerade. Förtidspensionärerna utgör nu omkring 10 % av befolkningen i arbetsför ålder. Förtidspensioneringarna av unga personer (under 40 år) har ökat kraftigt under de senaste åren.

Anslaget för förtidspension uppgick år 2004 till 64 miljarder kronor. Förtidspensioneringarna har också långsiktiga konsekvenser för statsbudgeten. Enligt regeringens beräkningar uppgår det framtida ekonomiska åtagandet för dagens förtidspensionärer till 639 miljarder kronor.

¹ Ohälsotalet är ett mått på utbetalda dagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning, förtidspension och sjukbidrag från socialförsäkringen (från 2003 sjuk- och aktivitetsersättning). Ohälsotalet innehåller *inte* dagar med sjuklön från arbetsgivare.

Diagram 1. Utgifter för förtidspension²

Källa: Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan.

Strategi mot ohälsan

Regeringen lade under hösten 2001 fram ett förslag till strategi för ökad hälsa i arbetslivet, det s. k. elvapunktsprogrammet. Ett centralt inslag i programmet var att förtidspensionärer, liksom sjukskrivna, skulle kunna utnyttja sin återstående arbetsförmåga. Därför borde en aktiv uppföljning av beviljade förtidspensioner göras, enligt strategin. I socialförsäkringsutskottets betänkande delade utskottet regeringens bedömning.³ Utskottet har i flera betänkanden angående socialförsäkringens utformning uttalat att arbetslinjen är central.⁴ Utskottet har också framhållit att inte endast personer med sjukpenning, utan även de med förtidspension, ska bli föremål för arbetslivsinriktad rehabilitering.⁵

Granskningens inriktning

Socialförsäkringsutskottet har uttryckt oro över de stigande kostnaderna för förtidspensioner och har vid flera tillfällen betonat vikten av att en eventuell restarbetsförmåga hos förtidspensionärer tas till vara. Riksrevisionen har därför granskat de åtgärder som vidtagits av regeringen och Riksförsäkringsverket för att stimulera förtidspensionärer till arbete. Revisionsfrågan är följande:

- Har regeringens och RFV:s vidtagna åtgärder inom förtidspensionsområdet stimulerat till återgång till arbetet?

³ Bet. 2001/02:SfU1.

⁴ Bl.a. i bet. 2000/01:SfU1 och 2000/01:SfU15.

⁵ Bet. 2003/04:SfU1.

Fram till utgången av år 2004 administrerades socialförsäkringarna av Riksförsäkringsverket och de regionala försäkringskassorna. Den 1 januari 2005 övertogs administrationen av den nya myndigheten Försäkringskassan. Riksrevisionens granskning avser perioden 2001–2004. Den nya myndigheten Försäkringskassan har således inte omfattats av granskningen.

En del av ett större problem

Ett beslut om förtidspension för en person är i de flesta fall en del av en kedja av händelser, som tar sin början då ett sjukfall inleds. Efter en tid kan följa rehabiliterande åtgärder i syfte att hjälpa personen att återgå i arbete. Därefter kan en eventuell förtidspensionering bli aktuell. Först måste dock rätten till förtidspension utredas, vilket kan innebära att ytterligare åtgärder vidtas i syfte att fastställa om personen saknar arbetsförmåga.

En rad olika åtgärder och utredningar genomförs således före ett beslut om förtidspension. Perioden före förtidspensionsbeslutet har dock inte granskats av Riksrevisionen, främst därför att denna period – sjukskrivningstiden – varit föremål för många andra utredningar och analyser. Riksrevisionens granskning är i stället inriktad på de åtgärder som vidtagits av regeringen och Riksförsäkringsverket avseende de ärenden där ett beslut om förtidspension redan har fattats.

Begreppet förtidspension

Sedan den 1 januari 2003 har ersättningarna förtidspension och sjukbidrag ersatts av sjukersättning och aktivitetsersättning. Den ändrade terminologin hade en tydlig avsikt – tanken var att sjukersättning inte nödvändigtvis skulle pågå fram till ålderspensionen. De nya ersättningarna skulle ingå som en del i sjukförsäkringen, i motsats till förtidspensionen som varit en del av pensionsystemet.

Före den 1 januari 2003	Efter den 1 januari 2003
<i>Sjukbidrag</i> – tidsbegränsat	<i>Aktivitetsersättning</i> – tidsbegränsad, avser personer under 30 år
<i>Förtidspension</i> – ej tidsbegränsad	<i>Sjukersättning</i> – kan men behöver inte vara tidsbegränsad, avser personer över 30 år

Tidpunkten för förändringen – den 1 januari 2003 – ligger mitt i den period som studeras i granskningen, och granskningen behandlar åtgärder som rör alla de nämnda förmånsformerna. Begreppet ”förtidspension” används därför som en sammanfattande benämning för förmånerna förtidspension, sjukbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning.

Regeringens styrning av Riksförsäkringsverket (RFV)

En del av granskningen avser regeringens styrning av Riksförsäkringsverket (RFV) via mål, uppdrag, resurser och regler. Riksrevisionen har granskat dels i vilken mån regeringens ekonomiska styrning av RFV – dvs. utformning av mål, uppdrag och resurstilldelning – har inriktats på att få förtidspensionärer att återgå till arbete, dels vilka effekter som uppnåtts genom de lagar som har stiftats och som har syftat till att stimulera förtidspensionärer att återgå till arbete.

Riksförsäkringsverkets styrning av de regionala försäkringskassorna

Riksförsäkringsverket (RFV), som upphörde den 1 januari 2005 i samband med bildandet av den riktäckande myndigheten Försäkringskassan, var en statlig myndighet med nationellt ansvar för socialförsäkringen. RFV var inte chefsmyndighet för de regionala försäkringskassorna, men hade ändå tillgång till ett antal styrmedel. Riksrevisionen har granskat den styrning som RFV utövat gentemot försäkringskassorna. Därtill granskas RFV:s kontroll i form av tillsyn, uppföljning och normering. Styrning i form av samrådsgrupper och resultatdialoger samt genom särskilda projekt berörs inte i granskningen.

Iakttagelser i granskningen

Regeringens mål och uppdrag till RFV har inte stimulerat förtidspensionärers återgång till arbete

Av granskningen framgår att regeringens mål framför allt syftar till att minska antalet ersatta sjukpenningdagar. Regeringen har formulerat ett mål som gäller *inflödet* till förtidspension, dvs. hur många personer som tillkommer till beståndet av förtidspensionärer. Detta är formulerat så att antalet förtidspensionärer fortfarande tillåts öka. *Utflytet* från förtidspension har inte varit föremål för regeringens målstyrning. Det finns inga mål som gäller insatser för att öka möjligheterna för förtidspensionärer att återgå till arbete. Regeringen har givit RFV ett mindre antal uppdrag inom området förtidspension. Dessa uppdrag har till största delen haft en utredande karaktär.

Riksförsäkringsverkets mål återspeglar regeringens

Regeringens övergripande mål om en minskning av antalet sjukpenningdagar har av RFV konkretiserats till mål för de regionala försäkringskassorna. Regeringens mål om en minskning av antalet nybeviljade förtidspensioner har däremot inte preciserats av RFV. Detta mål förefaller enligt Riksrevisionen att ha saknat styrande verkan. Något mål som syftar till att öka utflödet från förtidspension har inte formulerats av RFV.

Extra resurser för administration har inte riktats mot förtidspensionsområdet

Anslaget till försäkringskassornas administration av ohälsan ökade från år 2001. Syftet var att möta en kraftigt ökad arbetsbörda på försäkringskassorna. Resursförstärkningen har dock enligt Riksrevisionen inte använts på förtidspensionsområdet. Resurstillskottet har i stället gått till att göra bedömningar av rätten till sjukpenning så tidigt som möjligt samt till att göra bedömningar av rätten till sjukpenning i långa sjukfall där alternativet kan vara förtidspension.

Regelstyrningen har verkat i rätt riktning – men reglerna har inte tillämpats

Regeringens styrning för att stimulera förtidspensionärer att återgå till arbete har tagit formen av regelstyrning. Regler om vilande förtidspension har införts, och reglerna om efterkontroller av förtidspension har skärpts.

Reglerna om vilande förtidspension infördes med avsikten att stimulera till återgång till arbetslivet. Reglerna innebär att en person kan ha sin förtidspension vilande under en period (längst 24 månader) för att pröva att arbeta. Först efter det att tiden för den vilande förtidspensionen löpt ut ska rätten till förtidspension omprövas. Riksrevisionens granskning visar att möjligheten till vilande förtidspension inte har utnyttjats i den utsträckning som man förväntade sig när reglerna infördes.

Efterkontroller syftar till att upptäcka ärenden där en persons arbetsförmåga har ökat och det kan vara aktuellt att minska eller dra in en förtidspension. Efterkontrollerna har enligt Riksrevisionen varit lågt prioriterade av försäkringskassorna och effektiva metoder saknas. Riksrevisionens bedömning är att RFV borde ha drivit på utvecklingen av metoder för efterkontroll. Enligt Riksrevisionen är det dock den regionala och lokala ledningen inom varje försäkringskassa som ytterst bär ansvaret för efterlevnaden av de lagar som riksdagen beslutat om.

Från och med år 2005 finns skärpta regler om obligatorisk efterkontroll efter tre år. Dessa regler gäller dock endast de förtidspensioner som beviljats tidigast i januari 2005. Detta innebär att majoriteten av dagens förtidspensionärer inte omfattas av de nya reglerna.

Bristande kunskaper om vägen ut ur förtidspension

Riksrevisionens granskning har visat att det finns bristande kunskaper om rehabilitering av förtidspensionärer och vägen ut ur förtidspension samt hur förtidspensioner avslutas. Försäkringskassan har inte heller analyserat vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att åstadkomma en minskning av de höga ohälsotalen för kvinnor.

Ingen tillsyn sedan 2001

RFV genomförde en systematisk tillsyn år 2001 inom området förtidspensioner. Den visade på brister i handläggningen av förtidspensionsärenden. Därefter har någon systematisk tillsyn inte genomförts. Enligt Riksrevisionens bedömning har RFV:s tillsynsverksamhet varit alltför svag inom förtidspensionsområdet – framför allt med tanke på att den tillsyn som genomfördes år 2001 visade på brister i handläggningen. Även anslaget storlek hade enligt Riksrevisionen motiverat att tillsynen gjorts oftare än vad som varit fallet.

Bristfällig uppföljning

RFV har enligt Riksrevisionen lagt stor vikt vid att följa upp utvecklingen inom sjukpenningområdet. Inom förtidspensionsområdet har insatserna varit betydligt sparsammare. Enligt Riksrevisionens bedömning har uppföljningen varit otillräcklig. Bland annat saknas en uppföljning av utflödet ur förtidspension för åren 2003 och 2004. Vidare saknas uppgifter om i vilken utsträckning försäkringskassorna medverkat till rehabilitering av förtidspensionärer.

Förtidspension ses som en slutstation

Förhoppningen när förtidspensionssystemet reformerades i januari 2003 var att förtidspension – som då bytt namn till sjuk- och aktivitetsersättning – inte längre skulle ses som en slutstation. I granskningen har framkommit att företrädare för försäkringskassorna lägger ärenden med sjukersättning (förtidspension) åt sidan för att i stället prioritera andra ärenden där sannolikheten för framgång är större.

Exakt hur många förtidspensionärer som avslutar sin förtidspension och går tillbaka till ett arbete är enligt Riksrevisionen okänt. De bedömningar som kan göras tyder på att det under år 2004 var mindre än 1 % av förtidspensionärerna som återvände till arbetsmarknaden.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen drar av sin granskning slutsatsen att regeringens och RFV:s ekonomiska styrning – dvs. styrningen via mål, uppdrag och resurser – i mycket liten utsträckning varit inriktade på att stimulera förtidspensionärer till arbete. Regelstyrningen – dvs. reglerna om vilande förtidspension och efterkontroller – har haft sådana inslag, men lagarna har inte tillämpats så att det påverkat förtidspensionärernas återgång till arbete i någon större omfattning. En viktig del av förklaringen ligger inom försäkringskassan och den styrning som har utövats på lokal nivå.

Riksrevisionen har utformat rekommendationer som riktas dels till regeringen, dels till den nya myndigheten Försäkringskassan som efterträtt RFV och de regionala försäkringskassorna.

Rekommendationer riktade till regeringen

Regeringen bör enligt Riksrevisionen överväga

- att ge Försäkringskassan i uppdrag att utforma en strategi för omprövning av förtidspensioner beslutade före januari 2005 med särskild inriktning på yngre förtidspensionärer,
- att ge Försäkringskassan i uppdrag att löpande redovisa åtgärder som har vidtagits för att stimulera förtidspensionärens återgång i arbete.

Rekommendationer riktade till Försäkringskassan

Försäkringskassan bör enligt Riksrevisionen överväga

- att bedriva internkontroll inom förtidspensionsområdet mer regelbundet än den tillsyn som gjordes av RFV,
- att följa upp vad som händer de förtidspensionärer som får sin ersättning nedsatt eller indragen och
- att analysera vilka faktorer som har betydelse för att fler förtidspensionärer ska kunna återgå i arbete.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av styrningen inom området sjuk- och aktivitetsersättning. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionens granskning behandlar perioden 2001–2004 och avser hanteringen av såväl sjuk- och aktivitetsersättning som de förutvarande förmånerna förtidspension och sjukbidrag. För att underlätta den språkliga framställningen har Riksrevisionen i sin rapport använt ordet förtidspension som samlande benämning för dessa förmåner. I styrelsens överväganden används dock beteckningen sjuk- och aktivitetsersättning.

Granskningen visar att det endast är en liten del av dem som mottar sjuk- och aktivitetsersättning som återgår till arbete. Mindre än 1 % av denna grupp återvände till arbetsmarknaden under år 2004, enligt den beräkning som gjorts av Riksrevisionen.

Denna låga andel står enligt styrelsens mening i kontrast till det faktum att ett beslut om sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension) inte är avsett att markera att en person definitivt lämnat arbetsmarknaden. Att den återstående arbetsförmågan ska tas till vara, även för personer som mottar denna typ av ersättning, har vid upprepade tillfällen framhållits av regering och riksdag.

Riksrevisionens granskning tyder på att alltför lite gjorts av regering och ansvariga myndigheter för att underlätta och stimulera återgång till arbete för personer som mottar sjuk- och aktivitetsersättning. Reglerna om vilande sjukersättning och efterkontroll av sjukersättning används i mycket liten utsträckning. Dessutom har Riksförsäkringsverket brustit i tillsyn och uppföljning inom området.

Mot denna bakgrund vill styrelsen föreslå följande.

Strategi för omprövning av sjukersättning

Så kallade efterkontroller av sjukersättning syftar till att upptäcka ärenden där en persons arbetsförmåga har ökat och det kan vara aktuellt att minska eller dra in ersättningen. Efterkontrollerna har dock varit lågt prioriterade av försäkringskassorna. Riksrevisionens bedömning är att RFV borde ha drivit på utvecklingen av metoder för efterkontroll.

Styrelsen vill i detta sammanhang erinra om en tidigare granskning som gjordes av Riksdagens revisorer för några år sedan (förslag 2001/02:RR13). Denna granskning visade att efterkontroller av förtidspension gjordes i liten utsträckning, att metoderna inte var effektiva och att det fanns en stor osäkerhet hos försäkringskassans personal om hur och när efterkontroller borde genomföras. Riksdagens revisorer föreslog att regeringen skulle vidta åtgärder på området, bl.a. genom att ge RFV i uppdrag att utarbeta riktlinjer för

efterkontroll. I samband med detta borde RFV även rekommendera försäkringskassorna att centralisera arbetet med efterkontroller till särskilt utsedda handläggare. Även andra åtgärder föreslogs av revisorerna. Socialförsäkringsutskottet, som behandlade revisorernas förslag under våren 2002, avstyrkte dock revisorernas förslag med hänvisning till att Regeringskansliet redan påbörjat en beredning av de frågor som tagits upp i revisorernas granskning (2001/02:SFU11). Riksdagen beslöt så som utskottet föreslagit.

Riksrevisionens aktuella granskning visar att de ovan beskrivna problemen inte är lösta. Att åtgärder behövs för att utveckla arbetet med efterkontroller och omprövning av tidigare beslutad sjukersättning eller förtidspension är enligt styrelsens mening uppenbart.

Från och med år 2005 finns skärpta regler om obligatorisk efterkontroll efter tre år. Dessa regler gäller dock endast den sjukersättning som beviljats efter årsskiftet 2004/05 (dvs. tidigast i januari 2005). Det betyder att den helt övervägande delen av dem som i dag mottar sjukersättning inte omfattas av de nya reglerna.

Riksrevisionen har rekommenderat att regeringen ger Försäkringskassan i uppdrag att utforma en strategi för omprövning av sådan sjukersättning som baseras på beslut före januari 2005. Strategin bör enligt Riksrevisionen vara särskilt inriktad på yngre personer.

Styrelsen anser denna rekommendation välmotiverad och att den bör följas. En inriktning mot yngre personer är naturlig eftersom de yngre har fler teoretiskt möjliga förvärvsaktiva år framför sig. Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till att utforma en strategi av detta slag. Styrelsen vill även betona betydelsen av praktisk metodutveckling och personalutbildning på området. Sådana åtgärder är sannolikt nödvändiga om strategin ska få något genomslag i praktiken.

Åtgärder för att stimulera återgång till arbete

Riksrevisionens granskning tyder på att särskilda åtgärder behövs för att fler personer med sjuk- och aktivitetsersättning ska återgå till arbete.

Försäkringskassans kunskaper om rehabilitering av denna grupp personer och vägen ut ur sjuk- och aktivitetsersättning är emellertid bristfälliga, något som också framgår av Riksrevisionens rapport. Styrelsen anser att Försäkringskassan bör öka sina kunskaper i dessa hänseenden. Styrelsen vill också hänvisa till de rekommendationer som Riksrevisionen riktat till Försäkringskassan. Häri ingår att analysera vilka faktorer som har betydelse för att fler personer med sjuk- och aktivitetsersättning ska kunna återgå till arbete.

Även regeringen har självfallet ett ansvar i detta sammanhang. Styrelsen anser att regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att utveckla och genomföra åtgärder för att stimulera återgång till arbete för personer som mottar sjuk- och aktivitetsersättning. Styrelsen föreslår att regeringen redovisar dessa åtgärder för riksdagen.

Redovisning till riksdagen

Riksrevisionens granskning visar även att uppföljningen har varit otillräcklig såväl vad gäller utflödet ur sjuk- och aktivitetsersättning som vad gäller rehabilitering av de personer som mottar denna typ av ersättning.

Enligt styrelsens mening är detta en allvarlig brist mot bakgrund av inriktningen på den reform som infördes den 1 januari 2003, då systemet med förtidspension och sjukbidrag ersattes med sjuk- och aktivitetsersättning. En avsikt med denna reform var att markera betydelsen av att personer som mottar denna typ av ersättning inte ska betraktas som pensionärer utan arbetsförmåga; i stället borde deras återstående arbetsförmåga tas till vara.

För att reformens inriktning ska kunna följas upp av riksdagen är det enligt styrelsens mening viktigt att regeringen informerar om utflödet från sjuk- och aktivitetsersättning genom återgång till arbete. Styrelsen föreslår därför att riksdagen begär att regeringen årligen redovisar uppgifter av detta slag för riksdagen.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis att riksdagen begär

- att regeringen tar initiativ till att utforma en strategi för omprövning av sjukersättning som baseras på beslut före 2005, med särskild inriktning på yngre personer,
- att regeringen för riksdagen redovisar vilka åtgärder som har vidtagits av Försäkringskassan för att stimulera återgång till arbete för personer som mottar sjuk- och aktivitetsersättning samt
- att regeringen för riksdagen årligen redovisar utflödet ur sjuk- och aktivitetsersättning genom återgång till arbete.