



Riksrevisionens styrelses framställning angående Försäkringskassans hantering av arbetskadeförsäkringen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans hantering av arbetskadeförsäkringen. Granskningen har inriktats på att studera om Försäkringskassan hanterar arbetskadeförsäkringen på ett effektivt och rättssäkert sätt. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *Försäkringskassans hantering av arbetskadeförsäkringen* (RiR 2007:32).

Riksrevisionen har konstaterat brister i Försäkringskassans hantering av arbetskadeförsäkringen både vad avser effektiviteten och rättssäkerheten. Den bristande rättssäkerheten påverkas enligt Riksrevisionen av otillräcklig kunskap inom sakområdet och effektiviteten av bl.a. brister i interna rutiner och system. Riksrevisionen har i sin rapport konstaterat stora skillnader i Försäkringskassans beslut om arbetsskadeersättning, till kvinnor respektive män samt i olika regioner, men bedömt att det i dag saknas underlag för att kunna svara på om skillnaderna har sakliga grunder. Riksrevisionen har i sin rapport därtill konstaterat behovet av ökad kunskap och bättre uppföljning inom området.

Styrelsen framhåller i sina överväganden vikten av att regeringen och Försäkringskassan ingående undersöker och analyserar orsakerna till skillnader i Försäkringskassans arbetsskadebedömningar. Styrelsen anser det därtill viktigt att regeringen och Försäkringskassan överväger hur forskning och kunskap inom området bättre ska kunna tas till vara i hanteringen av arbetskadeförsäkringen. En systematisk uppföljning av arbetsskadebedömningar och en utvecklad erfarenhetsåterföring inom organisationen är enligt styrelsen grundläggande för att få till stånd en mer rättssäker och effektiv hantering av arbetskadeförsäkringen. Styrelsen ser allvarligt på iakttagelserna inte minst mot bakgrund av att liknande iakttagelser gjorts i tidigare granskningar av Försäkringskassan.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Granskningens inriktning	4
Arbetskadeförsäkringen	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	6
Riksrevisionens rekommendationer.....	11
Styrelsens överväganden	12
Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag och Försäkringskassans årsredovisning för 2007	12
Hanteringen av arbetskadeförsäkringen behöver bli mer rättssäker och effektiv.....	13
Styrelsens förslag.....	15

Styrelsens förslag

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

Förbättrad hantering av arbetsskadeförsäkringen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör säkerställa att hanteringen av arbetsskadeförsäkringen blir effektiv och rättssäker.

Stockholm den 2 april 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

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

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen* (RiR 2007:32). Rapporten publicerades i december 2007.

Bakgrund till granskningen

En stor del av statens budget avser inkomstöverföringar till medborgarna, s.k. transfereringar. För att transfereringssystemen ska vara långsiktigt hållbara är det centralt att transfereringarna hanteras rättssäkert och effektivt. Socialförsäkringen står för en stor del av transfereringarna till medborgarna. Arbetsskadeförsäkringen är en del av socialförsäkringen. Målet med arbetsskadeförsäkringen är att ge ett ekonomiskt skydd för dem som drabbas av skador i sitt arbete och som därigenom drabbas ekonomiskt till följd av att de inte kan arbeta i samma omfattning eller i samma yrke som tidigare.

Det är Försäkringskassan som ansvarar för arbetsskadeförsäkringen. Utgifterna för arbetsskadeförsäkringen var 5,9 miljarder kronor år 2006.¹

Arbetsskadeförsäkringen har utretts vid flera tillfällen av olika aktörer. De problem som har uppmärksammats gäller bl.a. bristande effektivitet i form av långa handläggningstider.

Riksrevisionen har i en förstudie som genomfördes under våren 2007 konstaterat att Försäkringskassan har svårt att skilja en arbetsskada från andra skador. Vidare konstaterades att målet med arbetsskadeförsäkringen i viss mån hamnar i konflikt med ett av socialförsäkringens mål, att bidra till arbetslinjen.

Granskningens inriktning

Granskningen av arbetsskadeförsäkringen har inriktats på att studera effektiviteten i Försäkringskassans hantering samt rättssäkerheten. Regeringens och Arbetsmiljöverkets medverkan har också ingått i granskningen. De icke statliga försäkringar som kompletterar den statliga arbetsskadeförsäkringen berörs också. Begreppet effektivitet innebär enligt Riksrevisionen att förvaltningen ska uppnå de mål som fastställts av statsmakterna på ett kostnadseffektivt sätt.

Med rättssäkerhet i arbetsskadeförsäkringen menar Riksrevisionen att lika fall ska behandlas lika vad gäller handläggningstider och beslut. Den grundläggande utgångspunkten för rättssäkerhet är regeringsformens definition att alla ska behandlas lika samt att detta ska ske sakligt och opartiskt.

¹ Budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1) utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.

Den övergripande revisionsfrågan som Riksrevisionen ställt i granskningen är om Försäkringskassan hanterar arbetsskadeförsäkringen på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Arbetsskadeförsäkringen

Begreppet arbetsskada

Med arbetsskada avses enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) skada till följd av olycksfall i arbetet eller under färd till och från arbetet samt skada till följd av ”annan skadlig inverkan i arbetet”, dvs. fysisk eller psykisk belastning i arbetet.² Ansvar för att dra upp gränser för vad som är arbetsskada ligger på de tillämpande och rättsskipande organen, det vill säga på Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna.

Lagens omfattning

LAF reglerar rätten till ersättning för inkomstbortfall till den som har drabbats av skada i sitt arbete. Målet med arbetsskadeförsäkringen är att ge ett ekonomiskt skydd för dem som drabbas av skador i sitt arbete och som därigenom drabbas ekonomiskt till följd av att de inte kan arbeta i samma omfattning eller i samma yrke som tidigare. Det är främst egenlivränta som betalas ut med stöd av LAF men även vissa andra kostnader kan ersättas, t.ex. kostnader vid tandskador eller särskilda hjälpmedel. Egenlivräntan utgör mellanskillnaden mellan den inkomst den försäkrade vid tidpunkten för beviljandet skulle ha haft utan skada och den inkomst som den försäkrade har efter skadan. Arbetsskadeförsäkringen omfattar alla förvärvsarbetande, både fast och tillfälligt anställda, egenföretagare och uppdragstagare. Den omfattar även studerande, om utbildningen medför särskild risk för arbetsskada.

Arbetsskadeersättning i form av livränta

För att få ersättning måste den enskildes förmåga att skaffa sig inkomst genom förvärvsarbete vara varaktigt nedsatt eller antas bestå under minst ett år. Förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete ska vara nedsatt med minst 1/15. Ersättning kan betalas upp till 7,5 prisbasbelopp per år, och ersättningen upp till denna gräns är 100-procentig.³ Egenlivränta kan betalas ut till dess att den försäkrade fyller 65 år.

Rätten till egenlivränta ska upphöra om möjligheten att skaffa sig inkomst genom arbete blir väsentligt bättre, dvs. om arbetsskadan försvinner eller lindras eller om personens inkomster ökar. En person som har egenlivränta har skyldighet att anmäla eventuella ändrade förhållanden som kan påverka egenlivräntan.

² Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (2 kap. 1 §).

³ Ett prisbasbelopp motsvarar 40 300 kr år 2007.

Anmälan om arbetsskada och ansökan om ersättning

En arbetsgivare som får kännedom om en inträffad arbetsskada är skyldig att anmäla skadan till Försäkringskassan. Försäkringskassan i sin tur skickar anmälan vidare till Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket har ansvaret för den officiella statistiken på arbetsskadeområdet.

En arbetsskadeanmälan från arbetsgivaren innebär inte att arbetsskadan prövas enligt LAF. För att en enskild ska få sin rätt till ersättning prövad måste denne lämna in en ansökan om ersättning till Försäkringskassan.

År 2006 lämnades drygt 108 000 anmälningar om arbetsskador in till Försäkringskassan för vidarebefordran till Arbetsmiljöverket.

Försäkringskassan och arbetsskadeförsäkringen

Försäkringskassan blev en myndighet den 1 januari 2005 och har i dag ca 15 000 medarbetare, varav omkring 400 arbetar med arbetsskadeförsäkringen.

Försäkringskassan ska enligt sin instruktion ansvara för och verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten ska också ansvara för att det sker en kvalificerad kunskapsuppbyggnad i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten ansvarar för. Av uttalanden från regeringen och Försäkringskassan framgår att Försäkringskassan ska verka för att de försäkrade ges förutsättningar att ta till vara sin förmåga att arbeta och försörja sig själva genom förvärvsarbete.

Handläggningen av arbetsskadeärenden koncentrerades i april 2006 till ett kontor i varje län. Under år 2008 kommer Försäkringskassan att genomföra en större omorganisation som innebär att handläggningen av ärenden om arbetsskador upphör i varje län. I stället kommer Försäkringskassan att koncentrera handläggningen av arbetsskadeärenden till ett fåtal s.k. försäkringscenter.

En enhetlig handläggningsmetodik, en s.k. Ensaprocess, infördes år 2006. Ensaprocessen styr hur arbetsskadeärenden ska handläggas genom att föreskriva hur handläggningen ska gå till och genom att sätta upp mål för handläggningstiden.⁴

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens sammanfattande slutsats av granskningen är att Försäkringskassan i vissa avseenden inte hanterar den offentliga arbetsskadeförsäkringen rättssäkert och effektivt.

Svårt skilja arbetsskada från annan skada

En grundläggande princip är att arbetsskadeförsäkringen ska utgöra ett skydd vid arbetsrelaterade skador och att den inte ska ge ersättning för andra skador.

⁴ Processbeskrivning. Processen för att utreda och besluta om rätten till ersättning enligt arbetsskadeförsäkringen (LAF), Rev C 2007-04-20.

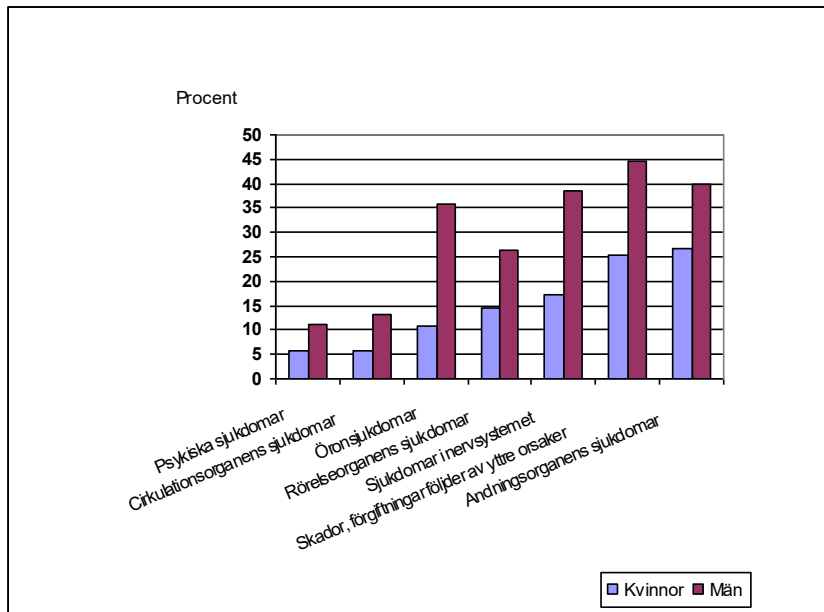
Det generella begreppet ger Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna ett stort ansvar att definiera vad som ska avses med arbetsskada.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att arbetsskadebedömningar ibland innebär svåra avvägningar och att det finns en stor risk att lika fall inte bedöms lika. Gränsen mellan vad som är en arbetsskada och vad som är en annan skada är diffus, och det är komplicerat att avgöra vem som har blivit skadad i arbetet. Detta leder till att ett antal personer som skadats i arbetet blir utan ersättning och till att vissa får ersättning utan att ha rätt till det. Såväl regeringen som Försäkringskassan har påtalat svårigheterna vid bedömningen av vad som är arbetsskada.

Svårt utvärdera skillnader i andelen beviljade ansökningar

I granskningen uppmärksammas stora skillnader i andelen beviljade ansökningar om arbetsskadeersättning till kvinnor respektive män.

Diagram 5. Andel bifall fördelat efter diagnosgrupp och kön år 2006



Källa: Försäkringskassan.

Av diagrammet framgår att det finns skillnader i beviljandegraden mellan kvinnor och män i alla diagnosgrupper. Kvinnor får i väsentligt lägre grad än män sina ansökningar om arbetsskadeersättning beviljade.

Försäkringskassans hypotes är att skillnaderna i hög grad beror på sådant som myndigheten inte själv kan påverka. Riksrevisionen anser dock att Försäkringskassan inte tillräckligt har undersökt om skillnaderna också kan bero på interna faktorer. Riksrevisionen gör mot den bakgrunden bedömningen att

det fortfarande saknas underlag för att avgöra i vilken utsträckning kvinnor och män behandlas olika vid arbetsskadebedömningar.

Riksrevisionen konstaterar vidare att likadana arbetsskador resulterar i olika beslut beroende på var i landet de inträffar. Enligt Försäkringskassan varierade beviljandefrekvensen i länen år 2006 mellan 26 och 58 %, eller 32 procentenheter.⁵

Försäkringskassan framhåller i sin årsredovisning för år 2006 att olikheterna i beviljandefrekvenser på aggregerad nivå inte nödvändigtvis innebär att det finns osakliga skillnader. Myndigheten menar att det även vid en total likformighet i bedömningarna skulle finnas skillnader i bifallsfrekvenser mellan olika län eftersom sammansättningen av ärenden varierar. Försäkringskassan anger vidare att ärendesammansättningen påverkas av de skillnader som finns i näringslivets struktur mellan olika delar av landet.

Även här noterar Riksrevisionen att Försäkringskassan inte har undersökt om interna förhållanden kan vara förklaringen till att arbetsskadebedömningarna skiljer sig åt i de olika länen.

Forskning saknas och ny forskning används inte

En rättssäker arbetsskadeförsäkring förutsätter enligt Riksrevisionen bl.a. kunskap om samband mellan arbete och skador. För vissa yrken och diagnoser saknas forskning om samband mellan arbete och skador, medan det för andra finns ny forskning som dock inte alltid används vid bedömningar av arbetsskador. För personer som arbetar inom yrkesområden där det saknas forskning eller där ny forskning inte tas till vara finns en risk att arbetsskadelivranta inte beviljas trots att skadan beror på arbetet.

Riksrevisionen har funnit att det är oklart vem som har ansvaret för att sammanställa, uppdatera och sprida kunskap om ny forskning. Försäkringskassan anser att den har svårt att ange normer för bedömning och har endast pekat på de sammanställningar av kunskapsläget som andra tagit fram.

Arbetsskadeförsäkringens konstruktion bidrar inte till arbetslinjen

Riksrevisionen gör bedömningen att arbetsskadeförsäkringens bör bidra till arbetslinjen eftersom den är en del av socialförsäkringens. Riksrevisionens bedömning stöder sig på uttalanden från bl.a. socialförsäkringsutskottet men också på andra styrdokument som Försäkringskassans instruktion, regleringsbrev etc.

Kopplingen mellan arbetsskadeförsäkring och arbetsskadeprevention är dock svag, enligt Riksrevisionen. Detta gäller särskilt kopplingen mellan avgift och förekomsten av arbetsskador, vilken enligt Riksrevisionen är obefintlig såväl för den enskilde arbetsgivaren som för arbetsgivar- och arbetstagar-kollektiven. Arbetsskadeförsäkringens konstruktion ger inte arbetsgivare några ekonomiska motiv att verka för färre arbetsskador.

⁵ Försäkringskassans årsredovisning för år 2006.

För den arbetsskadade är enligt Riksrevisionen de ekonomiska drivkrafterna till rehabilitering och återgång till arbete helt eliminerade för inkomster under 7,5 prisbasbelopp eftersom ersättningen i dessa fall försvinner om inkomsten från arbete ökar.

Inträffar en arbetsskada ska detta anmälas av arbetsgivaren till Försäkringskassan för vidarebefordran till Arbetsmiljöverket. Vill den skadade ha ersättning från arbetsskadeförsäkringen måste hon eller han lämna en ansökan om ersättning till Försäkringskassan. Det innebär att Försäkringskassan får hantera två olika dokument som rör samma skada men som har två olika syften. Det kan enligt Riksrevisionen innebära en risk för att gränsdragningen mellan Arbetsmiljöverkets och Försäkringskassans uppgifter blir otydlig för enskilda arbetsgivare och arbetstagare.

Granskningen visar att varken arbetsgivare, hos vilken skadan uppstod, eller Arbetsmiljöverket får information om Försäkringskassans bedömning om huruvida en arbetsskada inträffat – åtminstone inte från Försäkringskassan. Försäkringskassans beslut kan därför inte påverka arbetsgivarens arbetsmiljöarbete eller Arbetsmiljöverkets arbete med att förebygga skador.

Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att arbetsskadeförsäkringens konstruktion är sådan att försäkringen inte bidrar till arbetslinjen.

Risk att ersättning betalas ut även när förutsättningarna ändras

Riksrevisionen har funnit brister i Försäkringskassans uppföljning och rutiner som ökar risken för att ersättning betalas ut när en individs förutsättningar ändras.

Granskningen visar bl.a. att Försäkringskassan har svårt att ta fram viss statistik som borde vara grundläggande för hanteringen av arbetsskadeförsäkringen. Enligt Riksrevisionen har Försäkringskassan inte kunnat redovisa t.ex. orsaker till att egenlivränta upphör eller i vilken utsträckning arbetsskadade får del av andra delar av socialförsäkringen.

Granskningen visar att rutinerna för efterkontroller fortfarande är outvecklade, och Försäkringskassan kan inte heller redovisa hur många efterkontroller som gjorts och vad de lett till. Svag efterkontroll ökar enligt Riksrevisionen risken för att ersättning betalas ut till personer som inte längre uppfyller villkoren för att få arbetsskadelivränta. Efterkontrollen är enligt Riksrevisionen särskilt viktig då det i dag saknas ekonomiska drivkrafter till återgång i arbete för den enskilde. Riksrevisionen konstaterar vidare att Försäkringskassan inte helt utnyttjar den fördel som ligger i att myndigheten hanterar såväl arbetsskadeförsäkringen som sjukförsäkringen. När sjuk- eller aktivitetsersättning ändras går inte alltid information om detta till den som kan ompröva arbetsskadan. Detta kan enligt Riksrevisionen också leda till att ersättning betalas ut till personer som inte längre uppfyller villkoren för livränta.

Långa handläggningstider — men de har kortats

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att handläggningstiderna för livränteärenden har varit mycket långa och att handläggningstiderna skiljer sig mycket åt mellan olika län. För de 25 & av ärendena som tog längst tid att handlägga ökade den genomsnittliga handläggningstiden mellan år 2004 och år 2006 från två år till två år och månader.

Regeringen har inför år 2007 satt målet att senast vid utgången av år 2008 ska 75 % av dem som ansökt om arbetsskadelivränta få ett beslut inom 120 dagar från ansökningsdagen.⁶

Riksrevisionen konstaterar att Ensaprocessen medfört kortare handläggningstider men ser samtidigt en dubbeltydighet i styrningen som skapar osäkerhet hos handläggarna. Regeringens mål som tillåter längre handläggningstider för en fjärdedel av ärendena överensstämmer inte med den nya processens krav att alla ärenden ska vara avslutade inom 120 dagar.

Riksrevisionens bedömning är ändå att den nya handläggningsprocess som införts har förbättrat förutsättningarna för en rättssäker och effektiv ärendehantering.

Ökad möjlighet till specialisering

Den koncentration av handläggningen av arbetsskadeförsäkringen till endast sex län som enligt planeringen ska genomföras år 2008 ökar enligt Riksrevisionen möjligheten till specialisering. Möjligheten att inom respektive län i högre utsträckning uppnå lika bedömning ökar också. Koncentrationen kan dock enligt Riksrevisionen leda till att samarbetet med dem inom Försäkringskassan som arbetar med andra delar av socialförsäkringen försvåras.

Ineffektivt informationsutbyte

Riksrevisionens granskning visar att handläggarna använder mycket tid till att föra in en och samma information i flera olika IT-system, vilket kan minska tiden som ägnas åt att värdera uppgifterna och förbättra beslutsunderlaget. Det saknas också ett enhetligt IT-system för att beräkna livräntans storlek. Riksrevisionen har noterat att i vissa län beräknas livräntan med hjälp av miniräknare, papper och penna.

Granskningen visar vidare att Försäkringskassan inte samlar in information elektroniskt från andra aktörer, t.ex. sjukvården och Skatteverket, i den utsträckning som skulle vara önskvärt ur ett effektivitetsperspektiv. Riksrevisionen anser att informationsutbytet tar onödigt mycket tid såväl från Försäkringskassan som från andra aktörer. Riksrevisionen menar också att det ineffektiva informationsutbytet kan leda till att Försäkringskassans beslutsunderlag blir bristfälligt.

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Försäkringskassan.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör överväga att utforma ersättningen till arbetsskadade så att de ekonomiska drivkrafterna att återvända till arbetsmarknaden ökar. Detta kan ske exempelvis genom ersättning i form av en klumpsumma eller genom att 100-procentiga marginaleffekter undviks vid återgång till arbete.
- Regeringen bör överväga att ändra begreppet livränta till något som inte framstår som permanent och varar livet ut.
- Regeringen bör pröva om anmälan om arbetsskada ska göras direkt till Arbetsmiljöverket i stället för att gå via Försäkringskassan.

Riksrevisionens rekommendationer till Försäkringskassan:

- Försäkringskassan bör ta sitt ansvar för att uppdatera den kunskap som används vid arbetsskadebedömningar om vad forskningen säger om sambandet mellan arbete och skada.
- Försäkringskassan bör genomföra fler efterkontroller och utveckla rutiner och arbetssätt.
- Försäkringskassan bör förbättra samordningen mellan sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna, t.ex. vad avser efterkontroller.
- Försäkringskassan bör ur sina system ta fram statistik som kan ge impulser till effektiviseringar av handläggningen.
- Försäkringskassan bör förbättra sin uppföljning av kvalitet och rätts säkerhet vid arbetsskadehandläggningen, både vad gäller beslut och beslutsunderlag.
- Försäkringskassan bör samordna sina olika IT-system bättre.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört angående Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen bör överlämnas till riksdagen i form av en framställning. I anslutning här till vill styrelsen anföra följande.

Styrelsen konstaterar inledningsvis att de brister som Riksrevisionen funnit i Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen uppvisar stora likheter med de iakttagelser som Riksrevisionen gjort i tidigare granskningar av Försäkringskassan. Iakttagelserna har då som nu gällt bristande rättssäkerhet och effektivitet i ärendehantering. Styrelsen konstaterade bl.a. i en redogörelse angående Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare (2007/08:RRS15) bristande kvalitet i Försäkringskassans utredningar av sjukskrivnas arbetsförmåga. I samband med styrelsens behandling av Riksrevisionens granskningar angående socialförsäkringsförmåner till gravida (2006/07:RRS21) respektive regeltillämpningen inom socialförsäkringen (2006/07:RRS8) kritiserade styrelsen Försäkringskassan för bristande enhetlighet i bedömningen av beslutsärenden och pekade på behovet av en bättre uppföljning och ökad kunskap inom sakområdena.

Styrelsen ser allvarligt på att motsvarande iakttagelser nu gjorts beträffande arbetsskadeförsäkringen.

Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag och Försäkringskassans årsredovisning för 2007

Efter det att granskningen publicerats har Försäkringskassan svarat på ett regeringsuppdrag att analysera skillnaderna i beviljandefrekvens vid beslut om arbetsskadelivränta för kvinnor och män.⁷ I uppdraget ingick också att redovisa åtgärder för att komma till rätta med osakliga skillnader.

Försäkringskassans svar grundar sig på två olika studier: en statistikstudie som syftade till att identifiera i vilken utsträckning skillnaderna kan förklaras av strukturella faktorer och en kvalitativ aktstudie som syftade till att få en uppfattning om huruvida skillnaderna kan bero på beslutsunderlaget eller Försäkringskassans handläggning. Försäkringskassans slutsats från statistikstudien är att skillnaderna i beviljandegrad mellan kvinnor och män minskar betydligt om man tar hänsyn till strukturella orsaker men att skillnaderna fortfarande är väsentliga.⁸ Aktstudien indikerar att det finns vissa skillnader i beslutsunderlaget och handläggningen gällande kvinnor och män men att några säkra slutsatser inte går att dra ifrån den begränsade studien⁹.

⁷ Försäkringskassans rapport *Skillnader i beviljandefrekvens vid beslut om arbetsskadelivränta för kvinnor respektive män*, 2008-01-18, dnr 52460-2007.

⁸ Med strukturella faktorer avses ålder, födelse land, diagnos, yrke och bevisregler.

⁹ En jämförande analys av 24 beslutsärenden.

I Försäkringskassans svar på regeringsuppdraget redovisar myndigheten därtill vilka åtgärder som har vidtagits och planeras för att öka kvaliteten i hanteringen och för att bidra till en mer likformig behandling.

I Försäkringskassans årsredovisning för år 2007 konstateras vidare att skillnaden i beviljandefrekvens mellan olika län samt mellan män respektive kvinnor avseende beslut om arbetsskadelivränta inte förefaller ha minskat under 2007. Vidare konstateras att skillnaderna i andelen bifall mellan länen har ökat något i jämförelse med tidigare år. I Försäkringskassans svar på regeringsuppdraget redovisar myndigheten därtill vilka åtgärder som har vidtagits och planeras för att öka kvaliteten i hanteringen och för att bidra till en mer likformig behandling.

Styrelsens överväganden i denna framställning och de förslag som de leder fram till grundar sig på de iakttagelser som Riksrevisionen gjort i sin granskning. Styrelsen konstaterar att den information som lämnats i regeringsuppdraget och i Försäkringskassans årsredovisning för år 2007, efter det att Riksrevisionen publicerat sin rapport, inte är av sådan karaktär att den förändrar styrelsens ställningstagande med anledning av Riksrevisionens granskning. Enligt styrelsens mening bör iakttagelserna och rekommendationerna i Riksrevisionens rapport vara av betydelse för regeringen och Försäkringskassan i det fortsatta utvecklingsarbetet inom området.

Hanteringen av arbetsskadeförsäkringen behöver bli mer rättssäker och effektiv

Skillnader i bedömning av arbetsskadeersättning

Granskningen visar på att det finns risk för osakliga skillnader i Försäkringskassans bedömning av arbetsskada och ersättning och att individer riskerar att behandlas olika. Kvinnor får i väsentligt lägre grad än män sina ansökningar om arbetsskadelivränta beviljade. Granskningen visar också på stora regionala skillnader i Försäkringskassans bedömningar.

Styrelsen anser det anmärkningsvärt att orsakerna till skillnaderna i beviljandefrekvens inte har undersökts tidigare av Försäkringskassan. Skillnaderna i bedömning är inte någon ny information för vare sig regeringen eller Försäkringskassan.

Mer forskning och bättre uppföljning

Av Riksrevisionens granskning framgår att det för vissa yrken och diagnoser saknas tillräcklig forskning om sambandet mellan arbete och skador medan det för andra finns ny forskning som inte används vid arbetsskadebedömningar. Riksrevisionen har funnit att Försäkringskassan inte fullt ut tar sitt ansvar för att sammanställa, uppdatera och sprida kunskap om forskningsrön i organisationen. För vissa diagnoser saknas det i dag aktuella kunskapssammanställningar som kan vara ett stöd vid Försäkringskassans arbetsskadebedömningar.

Iakttagelserna leder enligt styrelsens mening till slutsatsen att det finns ett behov av att öka kunskapen inom området. Styrelsen anser att regeringen och Försäkringskassan bör överväga hur forskning och kunskap inom området bättre ska kunna tas till vara i hanteringen av arbetsskadeförsäkringen och hur kunskapen också kan spridas och komma Försäkringskassans handläggare och beslutsfattare till del.

Granskningen visar också på brister i uppföljningen av arbetsskadeärenden och bristande interna rutiner som ökar risken för felaktigt utbetalda ersättningar. Få efterkontroller görs av arbetsskadebedömningar. Försäkringskassans rutiner och arbetssätt behöver enligt Riksrevisionens granskning ses över och utvecklas.

Styrelsen vill betona värdet av utvecklade rutiner för uppföljning av Försäkringskassans handläggning och beslut. En systematisk uppföljning av arbetsskadehandläggningen och en utvecklad erfarenhetsåterföring inom organisationen är enligt styrelsen grundläggande för att man ska kunna få till stånd en mer rättssäker och effektiv handläggning av arbetsskadeärenden.

Arbetsskadeförsäkringen bidrar inte till arbetslinjen

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att arbetsskadeförsäkringen inte är konstruerad så att den ger ekonomiska incitament för vissa arbetsskadade att återgå i arbete när detta är möjligt. Försäkringen ger inte heller arbetsgivare några ekonomiska motiv att verka för färre arbetsskador. Styrelsen anser att arbetsskadeförsäkringen, liksom övriga försäkrings- och bidragsformer, ska vara konstruerad så att den bidrar till arbetslinjen.

Fortsatt utvecklingsarbete behövs

Som framgått ovan pågår nu verksamheter för att öka rättssäkerheten och effektiviteten i hanteringen. Försäkringskassan koncentrerar handläggningen av arbetsskadeärenden till ett fåtal orter. Ett arbete har inletts för att ta fram en ny kunskapsammansättning av arbetets betydelse för sjukdomar i rörelseapparaten, vilket ska resultera i ett beslutsstöd i handläggningen av arbetsskador. Vissa metodstöd har under år 2007 införts för både handläggare och försäkringsläkare, och försäkringsläkare som yttrar sig i arbetsskadeärenden har vidareutbildats. De långa handläggningstiderna för arbetsskadeärenden har kunnat kortas genom en ny handläggningsmetodik.

Styrelsen ser positivt på detta utvecklingsarbete men anser att ytterligare initiativ behövs. Styrelsen vill betona vikten av att Försäkringskassan fortsätter att ingående undersöka och analysera hur hanteringen av arbetsskadeförsäkringen kan bli mer enhetlig. Det är enligt styrelsen inte acceptabelt att enskilda eller grupper av individer fortfarande ska behöva riskera att behandlas olika när de ansöker om ersättning för en arbetsskada.

En effektivare och mer rättssäker hantering

Mot bakgrund av det ovan anförda anser styrelsen att regeringen och Försäkringskassan bör beakta vad som framkommit i Riksrevisionens granskning av arbetsskadeförsäkringen och att regeringen snarast bör vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av arbetsskadeförsäkringen.

Styrelsens förslag

Sammanfattningsvis föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen säkerställer att hanteringen av arbetsskadeförsäkringen blir effektiv och rättssäker.