

isf

INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Rapport 2016:10

Sjukpenninggrundande
inkomst (SGI)

Försäkringskassans handläggning
och beslut om SGI noll

isf

Rapport 2016:10

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)

Försäkringskassans handläggning
och beslut om SGI noll

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2016

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rätts-säkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Systemtillsyn innebär att granska om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Effektivitetsgranskning innebär att granska om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2016

ISBN: 978-91-88098-33-7

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
Sammanfattning	9
Summary	13
1 Inledning	15
1.1 Syfte och frågor	16
1.2 Tillvägagångssätt	17
1.3 Disposition	21
2 SGI: regelverk, handläggning och organisation	23
2.1 Regler om sjukpenninggrundande inkomst	23
2.1.1 SGI-skydd	25
2.1.2 Att skydda sin SGI	28
2.2 Handläggning av ett ärende	29
2.3 Försäkringskassans styrande dokument och organisation	32
2.3.1 Styrande dokument	32
2.3.2 Organisation för handläggning av SGI	33
2.4 Automatiska, maskinella och manuella SGI-beslut	36
3 Beslut om nollplacering under perioden 2010–2015	39
3.1 Miljoner beslut och ställningstaganden om SGI varje år	39
3.2 Allt fler beslut om nollplacering	41
3.3 Många nyanlända bland nollplacerade som ansökt om föräldrapenning	44
3.4 Nollbeslut vanligast bland unga personer med en historik av svag förankring på arbetsmarknaden	46
4 Sysselsättningsstatus, orsaker till nollplacering och ny SGI	51

4.1	De försäkrades anställningsförhållanden har betydelse för vilket beslut som fattas.....	52
4.2	Olika orsak till nollplacering beroende på vilken förmån individen söker	53
4.3	Ny SGI efter beslut om nollplacering	56
5	Kvalitet i handläggning och beslut.....	57
5.1	Definition av kvalitet i handläggning och beslut i ISF:s granskning.....	58
5.2	Brister i handläggning och beslut	58
5.3	Handläggarna kontaktar arbetsgivare och de försäkrade per brev och telefon	64
5.4	Kommunicerings- och beslutsbrev skickas mer sällan i föräldrapenning.....	66
5.5	Motiveringar i kommuniseringsbrev och i beslutsbrev	69
5.5.1	Försäkringskassans motivering i kommuniseringsbrev är bäst i sjukpenning och tillfällig föräldrapenning.....	71
5.5.2	Försäkringskassans motivering i beslutsbrev	72
5.6	Laghänvisningar är viktiga för att rättigheter ska kunna tas tillvara.....	73
5.7	Handläggningstiderna är viktiga för den enskilde	75
5.8	Inkomna synpunkter och Försäkringskassans bemötande av dessa i besluten	78
6	Otydliga prioriteringar, låg förutsägbarhet och bristande kommunikation med Arbetsförmedlingen	81
6.1	SGI är otydligt prioriterat i Försäkringskassans verksamhet.....	81
6.2	Låg förutsägbarhet i regelverket	85
6.2.1	Svårtillämpad juridik kan leda till osäkerhet i handläggningen.....	85
6.2.2	Ny begränsande regel i föräldrapenning.....	88
6.2.3	SGI-skydd vid uttag av tillfällig föräldrapenning och närståendepenning är inte reglerat.....	89
6.2.4	Avgångsvederlag och kollektivavtalad sjuklön.....	90

6.3	Kommunikationen mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen	92
6.3.1	Maskinellt och manuellt informationsutbyte	92
6.3.2	Arbetsförmedlingens kodning har väsentlig betydelse för Försäkringskassans utredning	94
6.3.3	Utredning av arbetssökande med förhinder	96
6.3.4	Arbetssökande har rätt till fem veckors semester med bibehållet SGI-skydd	96
6.3.5	Två myndigheter med olika regelverk	98
7	Slutsatser och rekommendationer	101
7.1	Olika orsaker till att personer nollplaceras	102
7.2	Brister i Försäkringskassans kommunicerings- och beslutsbrev	104
7.3	SGI behöver vara tillräckligt prioriterat	106
7.4	Arbetssökande, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen	108
7.5	Dagens SGI-lagstiftning och tidigare framförda förslag på förändring	109
7.6	Rekommendationer	112
8	Referenser	115
	Figur- och tabellförteckning	119

Generaldirektörens förord

Rätten till inkomstbaserade ersättningar utgår från individens sjukpenninggrundande inkomst (SGI), som baseras på hens förväntade framtida inkomster. Om Försäkringskassan fastställer en persons SGI till noll kronor – en så kallad nollplacering – innebär det i praktiken att hen utestängs från stora delar av det skydd som socialförsäkringen ger. Konsekvensen av detta kan vara förödande för den enskilde. Ändå har kunskapen om vilka som blir nollplacerade och varför de blir det varit begränsad. Föreliggande rapport bidrar till att öka kunskapen inom detta område.

Granskningen visar att Försäkringskassans SGI-handläggning i stora delar fungerar väl men att regelverket medför att det kan vara svårt att fastställa den förväntade framtida inkomsten, inte minst för sökande med tidsbegränsade anställningar eller oregelbundna inkomster. Förutsägbarheten för enskilda personers försäkringsskydd är bristfällig och regelverket är svårbegripligt och komplext.

Granskningen tydliggör även att Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens samarbete påverkar förutsägbarheten i handläggningen av SGI och att kommunikationen mellan de båda myndigheterna ibland brister på ett sätt som försämrar förutsättningarna för en effektiv och rättssäker handläggning.

Sammantaget finner ISF att det finns anledning för Försäkringskassan att prioritera handläggningen av SGI – som utgör en av socialförsäkringens grundpelare – högre. ISF efterlyser även ett förbättrat samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Vidare ser ISF att de olika regelverk som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har att förhålla sig till kan medföra en otydlighet för de enskilda och reducera såväl förutsägbarheten som rättssäkerheten för individen.

Mot bakgrund av det faktum att de regler som omgärdar beräkningen av SGI är avgörande för tillgången till stora delar av socialförsäringen finns det, avslutningsvis, anledning att se över regelverket för personer med tidsbegränsade anställningar och för personer som går från ett förvärsarbete till arbetslöshet eller mellan olika SGI-skyddsgrundande situationer.

Om regelverket är otydligt eller om det förekommer brister i SGI-handläggningen riskerar det att påverka både enskilda individer, socialförsäkringsutgifternas storlek och socialförsäkringens legitimitet. Betydelsen av ett transparent regelverk och av en rättsäker handläggning av SGI kan därför inte överskattas.

Rapporten har skrivits av Berit Hamrén (projektledare), Åsa Barat Ullenius, Malin Olsson, Emma Rönström, Martin Söder och Niklas Österlund.

Stockholm i oktober 2016

Maria Hemström-Hemmingsson

Sammanfattning

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är den inkomst som läggs till grund för ersättningar vid inkomstbortfall, såsom sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning på sjukpenningnivå. Den som inte förvärvsarbetar eller inte uppfyller kraven för skydd av SGI blir nollplacerad (får SGI noll). I granskningen undersöks vilka som blivit nollplacerade och varför de blivit nollplacerade. Granskningen omfattar också kvaliteten i Försäkringskassans handläggning och beslut om SGI noll.

Granskningens huvudsakliga slutsatser är:

- Försäkringskassans handläggning och beslut om SGI noll är generellt av god kvalitet men det finns utrymme för förbättring i vissa moment i handläggning och beslut.
- Försäkringskassans kommunicerings- och beslutsbrev om SGI noll behöver blir mer enhetliga, individualiserade och tydliga.
- SGI bör prioriteras högre i Försäkringskassans verksamhet eftersom SGI är grunden för många utbetalningar och har stora konsekvenser för den enskildes och samhällets ekonomi.
- Kompetensutvecklingen för SGI-handläggare är otillräcklig och behöver förbättras.
- Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen måste förbättra utbytet av de uppgifter som används i SGI-handläggningen.
- Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens regelverk skiljer sig åt vilket leder till otydlighet, vilket i sin tur påverkar förutsägbarheten och rättssäkerheten för enskilda.
- SGI-skyddsreglerna bör ses över för att öka enhetligheten och förutsägbarheten för enskilda.

ISF har utifrån resultaten i granskningen ett antal mer konkreta rekommendationer, se avsnitt 7.6.

Ett beslut om att fastställa SGI till noll kronor kan få stora konsekvenser för en persons ekonomi. Det är också av stor betydelse för socialförsäkringsutgifterna och socialförsäkringens legitimitet att rätt ersättning betalas ut till den som har rätt till det. Det är därför angeläget att SGI handläggs rättssäkert, likformigt och effektivt. Under år 2015 fattades 1,2 miljoner beslut om SGI varav 80 000 beslut om nollplacering. Försäkringsutgifterna för de förmåner som ingår i granskningen var år 2015 cirka 67,8 miljarder kronor.¹

I granskningen har särskilt studerats SGI-nollärenden vid ansökan om sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning.

De viktigaste resultaten från granskningen avseende vilka som nollplaceras är följande. De som ansöker om föräldrapenning är den vanligaste gruppen bland nollplacerade, medan de som ansöker om tillfällig föräldrapenning är den minst vanliga. Män nollplaceras i större utsträckning än kvinnor bland dem som ansöker om sjukpenning men inom tillfällig föräldrapenning är det ingen skillnad mellan kvinnor och män. Kvinnor nollplaceras betydligt oftare än män bland de som ansöker om föräldrapenning. De personer som i högst utsträckning nollplaceras är de som har svag förankring på arbetsmarknaden. Bland dessa finns förhållandevis många som är yngre eller som är födda utomlands.

I granskningen av akter framkom att den vanligaste orsaken till nollplacering är att de sökande inte skickar in de handlingar som Försäkringskassan begär eller gör anspråk på inkomst som kan ligga till grund för SGI. En annan vanlig orsak är att många av de som nollplaceras är arbetslösa och under en period inte har varit inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Dessa personer saknar SGI-skydd, vilket kan leda till ett beslut om SGI noll. Det framgår också att män i större utsträckning än kvinnor är helt arbetslösa bland dem som nollplaceras. Vid framför allt tillfällig föräldrapenning får de försäkrade ofta en ny SGI över noll kronor fastställd relativt kort tid efter beslutet om nollplacering, närmare bestämt har sex av tio fått en ny SGI. Det visar på att de som söker tillfällig föräldrapenning oftare har en anställning än de övriga

¹ Se kapitel 7 för beskrivning av beräkningen av försäkringsutgifterna samt antalet beslut.

granskade förmånerna. Ett nollbeslut kan därför leda till mindre allvarliga konsekvenser för den gruppen.

Kvaliteten i handläggningen är varierande men de brister som visar sig i granskningen verkar inte ha påverkat utgången i besluten utom i en mindre andel av besluten. Försäkringskassans handläggare kontaktar de försäkrade och arbetsgivarna i hög utsträckning för att samla in relevanta uppgifter till utredningen. När handläggarna använder sig av telefonkontakt blir utredningarna mer kompletta. Men det finns brister i Försäkringskassans kommunicerings- och beslutsbrev när det gäller hur väl besluten motiveras samt vilka laghänvisningar som anges. De ärenden som avser föräldrapenning har lägst kvalitet i kommunicerings- och beslutsbrev. När det gäller föräldrapenning är det också minst vanligt att kommuniceringsbrev och manuella beslutsbrev skickas ut. Det kan delvis förklaras av att fler av de som ansöker om föräldrapenning gör det på grundnivå och därmed inte gör anspråk på att erhålla en SGI. Men manuella beslutsbrev ska enligt Försäkringskassans riktlinjer skickas ut även i dessa fall.

En viktig aspekt för de försäkrade är korta handläggningstider. Både när det gäller sjukpenning och föräldrapenning har Försäkringskassan som mål att betala ut ersättning inom 30 dagar från det att ärendet är komplett. Men SGI-handläggningen har inga egna mål för handläggningstid och handläggningstiderna i SGI-ärendena varierar mellan de olika granskade förmånerna. Mediantiden för handläggning av SGI-ärendet är kortast för sjukpenning (24 dagar), för föräldrapenning något längre (34 dagar) och för tillfällig föräldrapenning mer än dubbelt så lång som för sjukpenning (68 dagar).

Nedan följer några aspekter som ISF vill belysa och dessa gäller inte specifikt SGI-nollbeslut utan handläggningen av SGI mer allmänt. Bristande förutsättningar för handläggarna att fatta beslut om SGI med god kvalitet kan leda till att SGI fastställs med såväl för högt som för lågt belopp. Detta kan även leda till såväl felaktigt fattat beslut om SGI noll som beslut fattat om SGI över noll kronor, trots att grund saknas för SGI. Det är således viktigt att belysa dessa övergripande aspekter trots den övergripande slutsatsen om god kvalitet i SGI-nollbesluten.

Dagens regelverk för SGI innebär att den SGI som personen får baseras på en bedömning av framtida inkomster. Den bedömda

framtida inkomsten baseras i sin tur på tidigare inkomster för den med oregelbunden inkomst. Regelverket medför att det kan vara svårt att fastställa den förväntade framtida inkomsten för sökande med tidsbegränsade anställningar eller oregelbundna inkomster. Förutsägbarheten för dessa personers försäkringsskydd är därmed liten. Regelverket är också komplext och svårt att förstå. De som vet hur SGI skyddas vid förvärvsavbrott kan behålla sin SGI under lång tid. Däremot kan den som saknar kunskap eller förmåga och gör fel riskera att få SGI noll efter en enda dag utan SGI-skydd.

Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens samarbete påverkar också förutsägbarheten i SGI-handläggningen. Granskningen visar att Arbetsförmedlingens interna kodning för om en person är aktivt arbetssökande är bristfällig och har alltför stor betydelse hos Försäkringskassan i relation till dess tillförlitlighet. Kodningen har betydelse när SGI-skyddad tid utreds. Risken för att en person noll-placeras på vaga grunder ökar när Arbetsförmedlingens kodning tillmätts stor betydelse. Granskningen visar också att bristerna i de båda myndigheternas elektroniska och manuella informationsutbyte försämrar förutsättningarna för en effektiv och rättssäker handläggning.

Granskningen visar att de intervjuade på Försäkringskassan upplever att det finns brister i kompetensutvecklingen för de som handlägger SGI, vilket kan öka risken för att besluten inte blir korrekta. Dessutom framgår det i nästan alla intervjuer på Försäkringskassan att SGI inte upplevs prioriterad av Försäkringskassan centralt. En individ kan drabbas hårt vid ett beslut om SGI noll och det är därför viktigt att ett sådant beslut inte fattas på felaktiga grunder. Brister i handläggningen av SGI påverkar träffsäkerheten i socialförsäkringen och de kan även påverka försäkringsutgifterna. SGI är en grundpelare i försäkringen och det är mycket viktigt för rättssäkerheten och för legitimiteten i socialförsäkringen att rätt person får rätt ersättning.

Summary

Sickness benefit qualifying income (SGI)

The Swedish Social Insurance Inspectorate (Inspektionen för socialförsäkringen, ISF) is an independent supervisory agency for the Swedish social insurance system. The objectives of the agency are to strengthen compliance with legislation and other statutes, and to improve the efficiency of the social insurance system through system supervision and efficiency analysis and evaluation.

The ISF's work is mainly conducted on a project basis and is commissioned by the Government or initiated autonomously by the agency. This report has been initiated by the agency.

Background

In order to be eligible for the three largest benefits in the Swedish social insurance system (sickness benefit, parental benefit and temporary parental benefit), a person is required to have a sickness benefit qualifying income (SGI). The SGI is based on – but not equivalent to – a person's annual income.² The size of the SGI will determine the pay-out from the Swedish Social Insurance Agency (SSIA). If a person is considered to have an SGI that amounts to zero SEK (SGI-0), no sickness or temporary parental benefit can be paid out and parental benefit will only be paid to a minimum level (currently 250 SEK per calendar day as compared to a maximum level of 942 SEK per calendar day). The SSIA determines the level of the SGI when a person applies for a benefit. There has been an increase in SGI-0 decisions over the past few years.

² For 2016, the SGI cannot exceed 332,200 SEK for sickness benefit and temporary parental benefit and 443,000 SEK for parental benefit. Any higher income will not count towards the SGI.

Objectives

One aim of the study was to examine who has received an SGI-0 and the reasons behind the decisions. Another aim was to examine how the SSIA handles cases and makes decisions with regard to SGI.

Methods

In order to describe the different reasons underlying an SGI-0 decision and to review the quality of case handling and decisions, 595 case files have been reviewed. The characteristics for individuals receiving an SGI-0 have been examined by using register data. Semi-structured interviews have also been conducted with both case handlers and people in senior positions at the SSIA.

Findings

Overall, the study finds that the quality of decisions made by the SSIA is good and accurate in most cases. However, the study also finds that there is a lack of communication between the SSIA and the Public Employment Service (PES) which could affect SGI-0 decisions, since information from the PES is of importance to the SSIA in their case handling.

People applying for parental benefit are among the majority of recipients of an SGI-0 decision and people applying for temporary parental benefit are in a minority. It is more common for men applying for sickness benefit to receive an SGI-0 decision than women. Women applying for parental benefit receive an SGI-0 decision to a higher extent than men. People with a weak foothold in the labour market, receive an SGI-0 decision to a higher extent than others.

The most common reason for an SGI-0 decision is that applicants have not submitted the required supplementary information. Another reason is that the applicant is unemployed and has not registered with the PES.

1 Inledning

Om Försäkringskassan fastställer den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst (SGI) till noll kronor innebär det i praktiken ett beslut om att hen utestängs från stora delar av det skydd som socialförsäkringen ger. Personen kan inte få sjukpenning om hen blir sjuk. Om barnen blir sjuka får hen inte tillfällig föräldrapenning. Föräldrapenning kan enbart betalas ut på grundnivå.³ Men kunskapen om orsakerna till nollplacering är bristfällig. Det är angeläget att förståelsen ökar om vilka som blir nollplacerade och varför.

Sjukpenning, föräldrapenning och flera andra förmåner är ersättning för inkomstbortfall. Det innebär att den inkomst som den försäkrade kan antas komma att få framöver ska ligga till grund för ersättningen. Denna beräknade inkomst fastställs av Försäkringskassan och benämns sjukpenninggrundande inkomst (SGI).⁴

Sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning är de volymmässigt tre största förmånerna som baseras på att den sökande har en SGI. Under år 2015 var försäkringsutgifterna som betalades ut för dessa tre förmåner knappt 68 miljarder per år.⁵

Den SGI som fastställts för en person gäller så länge personen arbetar i samma omfattning och med samma inkomst. Eftersom SGI handlar om ersättning för inkomstbortfall påverkas den omedelbart om personen slutar arbeta, arbetar i annan omfattning eller får en ny lön. Men det finns olika skyddsregler: En person som arbetar i mindre omfattning eller gör ett förvärvsavbrott (exempelvis vid sjukdom eller arbetslöshet) kan under vissa förutsättningar behålla tidigare fastställd

³ Se avsnitt 2.2 – föräldrapenning – för undantag.

⁴ Reglerna om SGI finns i 25–26 kap socialförsäkringsbalken. För en mer utförlig beskrivning av regelverket, se avsnitt 2.1.

⁵ Försäkringskassan (2016).

SGI.⁶ För den som inskränker eller avbryter sitt förvärvsarbete, utan att uppfylla någon av de skyddsregler som finns för SGI, ska Försäkringskassan sänka den försäkrades SGI till aktuell förvärvsnivå eller till noll kronor.

Konsekvenserna av ett beslut om nollplacering gör det extra angeläget att Försäkringskassan handlägger SGI på ett rättssäkert, likformigt och effektivt sätt.

I den här rapporten används begreppet den försäkrade om en person som ansökt om ersättning. För tydlighets skull används det även för en person som får SGI fastställd till noll kronor, även om hen formellt inte längre är försäkrad för SGI-baserade förmåner. Begreppet används även i socialförsäkringsbalken rörande SGI.

Rapporten handlar om handläggning och beslut där Försäkringskassan fastställt en persons SGI till noll kronor. I rapporten används olika begrepp för detta, såväl nollplacering som SGI noll. Samma sak avses oavsett vilket av dessa begrepp som används.

1.1 Syfte och frågor

Syftena med granskningen är att undersöka dels vilka som blivit nollplacerade och varför, dels hur Försäkringskassan hanterar handläggning och beslut om SGI noll. Granskningen avser att besvara följande frågor:

1. Vad kännetecknar dem som nollplaceras?
2. Vilka är, enligt Försäkringskassans beslutsunderlag, orsakerna till att personer nollplaceras?
3. Hur är kvaliteten i handläggningen av ärenden om SGI noll?
4. Hur är kvaliteten i besluten om SGI noll?

I granskningen har huvudsyftet varit att studera beslut om SGI noll. Men även andra aspekter på handläggning av SGI har analyserats i ett bredare perspektiv, i syfte att sätta SGI-nollbesluten i sitt sammanhang och belysa handläggarnas förutsättningar att handlägga ärenden med god kvalitet.

⁶ 26 kap. socialförsäkringsbalken.

Avgränsningar

Granskningen av SGI-nollbeslut har avgränsats till de tre förmånerna sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Anledningen är att dessa tre förmåner är volymmässigt störst men också att de handläggs inom olika delar av organisationen och rör olika livssituationer.

Försäkringskassan har i en rapport beskrivit dem som under en följd av år saknar försäkrad inkomst och därmed står utanför socialförsäkringsskyddet. I rapporten beskrevs att uppskattningsvis 4–5 procent av den arbetsföra befolkningen i åldern 20–64 år varaktigt saknar SGI. I rapporten konstaterades också att personer i åldern 20–29 år löper en större risk att ett enskilt år stå utan SGI, men att risken för att stå utan SGI under en längre tid är lägre. I stället framträder personer över 50 år som en riskgrupp ifall de står utan arbetsinkomst ett enskilt år.⁷

I Försäkringskassans rapport kartläggs de som under en längre tid saknar SGI. Den här rapporten överlappar delvis Försäkringskassans rapport, men fokuserar mer på dem som under de senaste fem åren har haft en SGI eller förvärvsinkomst men nollplacerats när de ansöker om en förmån. Dessa personer bedöms stå närmare arbetsmarknaden eftersom de haft SGI eller en inkomst de senaste åren.

1.2 Tillvägagångssätt

Granskningen baseras på dokumentstudier, registerstudier, granskningar av ärendeakter och intervjuer.

Dokumentstudie

En genomgång har gjorts av Försäkringskassans interna styrdokument som har betydelse för handläggning av ärenden som rör SGI, exempelvis föreskrifter, allmänna råd, vägledning, processbeskrivning och informationsmeddelanden (IM).⁸ Syftet har varit att få ett underlag för att beskriva och analysera tillämpning och styrning av SGI-handläggningen.

⁷ Försäkringskassan (2013).

⁸ I 2.3 redogörs för dessa dokument.

Registerstudie

Registerstudien avser att besvara frågan om vad som kännetecknar dem som nollplaceras. Redovisningen baseras på ett uttag från Försäkringskassans källsystem över alla beslut om SGI registrerade under åren 2010–2015 (totalurval). Besluten innehåller bland annat uppgift om tidpunkt då beslutet fattades, datum från vilket beslutet gäller, uppskattad årsinkomst som anställd respektive egenföretagare, årsarbetstid, karenstid för egenföretagare, typ av SGI (vanlig, studier, värnplikt, livränta och karens) samt en klassificering av vilken förmån som har initierat ärendet⁹. Uppgifter har tillförts om de försäkrades kön, ålder, inkomst med mera från Försäkringskassans datalager Store och analysdatabas MiDAS. Store använder Försäkringskassan bland annat för att ta fram officiell statistik. MiDAS används ofta för analys av socialförsäkringen på individnivå.

Anledningen till att populationen hämtas från Försäkringskassans källsystem och inte från Store är att de data om beslut om SGI som finns i datalagret inte är tillräckliga för att använda för den här typen av analys. För det första finns inte alla registrerade beslut lagrade, då endast det senaste beslutet under en kalendermånad lagras. Drygt var tionde beslut rensas därigenom bort. För det andra saknas en del väsentlig information om besluten, då endast uppgift om beräknad årsinkomst och kalendermånad då beslutet fattades lagras. Detta gör att den information som lagras är svår att använda för statistik och analys av SGI.

Aktstudie

Aktstudien avser att besvara frågorna om varför en person får SGI noll och kvaliteten i handläggning och beslut om SGI noll.

Urvalsramen i aktstudien bestod av de beslut om nollplacering som fattades under år 2014 i anslutning till en ansökan om sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Besluten om nollplacering skulle ha skett efter att den försäkrade haft en SGI eller en förvärvsinkomst år 2013 som kan ha antagits berättigat till en SGI¹⁰.

⁹ Klassificeringen av förmåner är inte fullständig, men har i vissa fall kunnat kompletteras med utbetalningsdata av sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för att identifiera vilken förmån som har initierat ärendet.

¹⁰ Här avses en person som inte ansökt om en förmån och därför inte fått någon SGI fastställd men som haft inkomster som sannolikt hade gett en SGI om hen ansökt.

Urvalsramen för föräldrapenning bestod av 4 979 ärenden, sjukpenning 5 063 ärenden och tillfällig föräldrapenning 2 863 ärenden. Ett slumpmässigt urval av totalt 600 ärenden har granskats, 200 per ärendeslag. Aktgranskningens resultat omfattade – efter bortfall – 595 akter. Av de ursprungliga 600 visade sig en av föräldrapenningakterna, tre av sjukpenningakterna och fyra av akterna över ärenden med tillfällig föräldrapenning inte uppfylla kriterierna för att användas i granskningen. Bortfallet påverkar inte tolkningen av resultaten.

Hela akten för SGI-ärendet studerades, inklusive ärendejournal, inkomstunderlag, dagboksblad med mera. Även den tillhörande förmånsakten studerades, det vill säga handlingar som rör ansökan om förmånen, till exempel sjukpenning. I de fall där det var aktuellt studerades även omprövningsakten. Även databild 030 och 036 ur IT-systemet TP Sundsvall studerades.¹¹ Grundbeslut och beslut efter omprövning har granskats.

Aktgranskningen inkluderade endast ärenden där beslutet blev SGI noll. Det skulle ha varit intressant att jämföra kvaliteten i handläggning och beslut mellan de som nollplacerats och de som fick en SGI fastställd på mer än noll kronor men som i övrigt var lika de ärenden som ledde till ett beslut om SGI noll. En sådan jämförelse hade också inneburit en möjlighet att undersöka hur handläggarna tillämpar regelverket i SGI-ärenden. Anledningen till att dessa ärenden inte har inkluderats är svårigheten att hitta jämförbara ärenden.

Intervjuer

Syftet med intervjuerna var att som komplement till aktgranskningen undersöka hur handläggarna tillämpar regelverket i SGI-ärenden och hur handläggning och beslut går till i praktiken. Totalt genomfördes tio intervjuer med handläggare och specialister. Nio av dem var gruppintervjuer på olika kontor med 2–5 intervjupersoner per tillfälle. En intervju var enskild.

Intervjuerna genomfördes inom tre kontorsområden. Inom varje kontorsområde intervjuades handläggare inom föräldraförsäkring och SGI, handläggare inom sjukpenning och SGI samt specialister

¹¹ TP Sundsvall är ett utbetalningssystem på Försäkringskassan. De två använda databilderna visar utbetalningshistorik för sjukpenning, rehabiliteringsersättning m fl och ger en statistisk bild av den försäkrades SGI, civilstånd, taxerad inkomst mm.

inom föräldraförsäkring och sjukpenning. Genom intervjuerna av handläggare och specialister som arbetar på olika orter och med olika förmånsslag erhöles en bredare bild av Försäkringskassans handläggning av SGI.

En gruppintervju genomfördes också med handläggare som arbetar med utredningskrävande SGI-ärenden. En verksamhetsutvecklare och en representant från Rättsavdelningen intervjuades också. Intervjun med personer i denna centrala SGI-funktion på Försäkringskassan visar hur de ser på lagstiftningen och tillämpningen avseende SGI. Deras syn kan då jämföras med synen hos dem som arbetar med SGI i praktiken.

Samtliga intervjuer genomfördes i mars 2016 och var 1,5 timme vardera. 13 handläggare inom föräldraförsäkringen intervjuades, 11 inom sjukförsäkringen, tre handläggare inom särskilt utredningskrävande SGI och tio specialister. Två personer i Försäkringskassans centrala SGI-funktion intervjuades.

ISF meddelade Försäkringskassan vilken kategori tjänstemän som skulle intervjuas och att det var önskvärt med en geografisk spridning. Försäkringskassan valde i sin tur de kontor och personer som skulle medverka vid intervjuerna. Intervjupersonerna är inte nödvändigtvis representativa för hela Försäkringskassans organisation.

Alla intervjuer genomfördes semistrukturerat. Frågorna följde ett frågeformulär med olika frågeteman som utarbetats i förväg. Fördelen med denna metod är att intervjuaren får viss frihet att anpassa intervjun efter intervjupersonernas svar. Dessutom kan intervjuaren ställa följdfrågor som inte ingår i frågeformuläret.

Vissa frågeområden skiljde sig åt beroende på vem som intervjuades. De övergripande teman som användes vid intervjuer av handläggare var bedömningsutrymme, handläggning och tillämpning. Specialister tillfrågades även om handläggarnas kompetens och om mål. Verksamhetsutvecklaren och representanten från Rättsavdelningen tillfrågades därutöver också om organisation, styrning och stöd.

Intervjuerna har spelats in och transkriberats. Intervjuerna har därefter analyserats med utgångspunkt från de frågeteman som fastställdes i förväg. Informationen från de olika grupperna av intervjupersoner behandlades separat och eventuella skillnader och likheter mellan

grupperna analyserades särskilt. De citat som redovisas i rapporten är språkligt justerade för att öka läsbarheten.

1.3 Disposition

Rapporten är upplagd enligt följande:

- Kapitel 2 beskriver regelverk och organisation.
- Kapitel 3 redogör för registerstudien som svarar på fråga 1 om vilka som nollplaceras.
- Kapitel 4 svarar på fråga 2 om varför personer nollplaceras.
- Kapitel 5 svarar på fråga 3 och 4 och redovisar granskningens resultat om kvalitet i handläggning och beslut.
- Kapitel 6 beskriver tre områden inom SGI som ISF särskilt vill lyfta fram. Det gäller Försäkringskassans prioritering av SGI-ärenden, förutsägbarheten i regelverket, samt kommunikationen mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.
- Kapitel 7 innehåller en diskussion och ISF:s rekommendationer.

2 SGI: regelverk, handläggning och organisation

Det här kapitlet beskriver reglerna om SGI och SGI-skydd samt hur handläggningen av ett ärende går till. Bestämmelserna om de tre förmånerna som föranlett de SGI-ärenden som aktgranskningen gällt beskrivs kortfattat. Avslutningsvis beskrivs Försäkringskassans organisation och styrning för handläggning av SGI.

2.1 Regler om sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är den årliga inkomst som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).¹²

SGI ligger till grund för beräkning av flera socialförsäkringsförmåner. För att få en SGI fastställd krävs att

- personen är försäkrad för arbetsbaserade förmåner enligt 4 och 6 kap. socialförsäkringsbalken
- inkomsten kommer från ett arbete i Sverige som kan antas vara under minst sex månader i följd eller är årligen återkommande
- den antagna inkomsten kan antas uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet per år, det vill säga 10 632 kr år 2016.

¹² 25 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

Inkomster som överstiger 7,5 prisbasbelopp (det vill säga 332 250 kronor för år 2016), det så kallade inkomsttaket, bortses från vid beräkning av SGI.¹³

De förmåner som baseras på SGI är

- sjukpenning
- graviditetspenning
- föräldrapenning på sjukpenningnivå
- tillfällig föräldrapenning
- rehabiliteringspenning
- skadelivränta
- smittbärarpennning
- närståendepennning.¹⁴

Normalt fastställs en SGI i samband med att en försäkrad begär en förmån.¹⁵ En fastställd SGI ska ändras om Försäkringskassan får reda på att den försäkrades inkomstförhållanden eller andra omständigheter har ändrats på ett sätt som påverkar rätten till en förmån som redan lämnats eller storleken på förmånen.¹⁶ Ändringen gäller från och med den dag när anledningen till ändringen uppkom, men tidigast från och med första dagen i den ersättningsperiod som infaller i anslutning till att Försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen.¹⁷

Om en försäkrad tidigare har ansökt om en förmån gäller i regel den SGI som då fastställdes om den försäkrade inte indikerar att någon justering skett.¹⁸

¹³ 25 kap. 3 och 5 §§ socialförsäkringsbalken.

¹⁴ 24 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken. Rehabiliteringspenning enligt 31 kap. socialförsäkringsbalken.

¹⁵ Den kan även fastställas i andra situationer om det behövs för handläggningen av ett ärende eller om den försäkrade begär det. 26 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken.

¹⁶ 26 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

¹⁷ 26 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

¹⁸ Försäkringskassan ska initiera en ny utredning av SGI om den är mycket gammal eller uppenbart felaktig. Se Försäkringskassan (2004), s. 148 f.

2.1.1 SGI-skydd

SGI-skydd innebär att en försäkrad som avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete, under vissa angivna förutsättningar kan få behålla den SGI hen hade före avbrottet.¹⁹ Detta kallas *SGI-skyddad tid*.

SGI för en person som exempelvis är sjuk eller vårdar sjuka barn och dessförinnan har förvärvsarbetat beräknas med utgångspunkt i de förhållanden som rådde närmast före avbrottet eller inskränkningen. Det förutsätter att SGI blir högre än om den hade beräknats utifrån förhållandena under avbrottet eller inskränkningen.²⁰

Möjligheterna till SGI-skydd blir aktuella om förutsättningarna för att ha en SGI inte längre uppfylls, det vill säga att den försäkrade inte kan antas ha inkomst av arbete i samma stadigvarande eller årligen återkommande omfattning som tidigare.²¹ Perioder med olika skyddsgrunder kan avlösa varandra, men det får inte finnas glapp mellan perioderna där den försäkrade inte omfattas av SGI-skydd.

SGI-skyddet kan fungera på tre olika sätt.²²

- Det första innebär att den försäkrade får behålla sin SGI *aktiv*. Om den försäkrade begär ersättning under den skyddade tiden beräknas ersättningen på den SGI som gällde före förvärvsavbrottet. Graviditet, vård av barn, sjukdom, rehabilitering, tillfälligt avbrott i förvärvsverksamhet och arbetslöshet är exempel på när aktiv SGI behålls.
- Det andra är när den försäkrades SGI är *vilande*. Det innebär att den aktiveras när anledningen till förvärvsavbrottet upphör. Under en period med vilande SGI beräknas SGI på den inkomst den försäkrade har (under förutsättning att den försäkrade har en sådan inkomst). Studier, arbetsmarknadspolitiska program, tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt med mera är exempel på när SGI är vilande.
- Det tredje innebär att den försäkrades SGI fastställs till noll när hen gör ett förvärvsavbrott, men under vissa omständigheter *får tillbaka* sin SGI när förvärvsavbrottet upphör. Det

¹⁹ 26 kap. 11–18a §§ socialförsäkringsbalken.

²⁰ 26 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

²¹ 25 kap. 2–3 §§ socialförsäkringsbalken. En försäkrad kan även kvarstå i tidigare fastställd SGI till exempel om hen går ner i arbetstid i mindre än sex månader.

²² Försäkringskassan (2004), s. 154 ff.

gäller bland annat de som bedrivit biståndsarbete, mottagit kommunalt vårdnadsbidrag²³ och i vissa fall personer som haft sjukersättning eller aktivitetsersättning. Ersättningen i dessa fall grundar sig på den SGI som personen hade innan hans SGI fastställdes till noll. Skillnaden mellan denna SGI och vilande SGI är att den försäkrade i detta fall inte kan erhålla någon ersättning från Försäkringskassan under den period som anledningen till förvärvsavbrottet pågår.

Redan under 1940-talet fanns det en form av skydd mot förlust av försäkringstillhörighet i sjukförsäkringen genom förbud mot omplacering i sjukpenningklass under sjukskrivning. Grunden till dagens SGI-system infördes 1974. De olika skyddssituationer som finns i dag har successivt införts och regleras i socialförsäkringsbalken samt genom domstolspraxis.

De SGI-skyddssituationer som finns i dag gäller under tid då den försäkrade

- bedriver studier för vilka hen uppbär studiestöd²⁴
- får periodiskt ekonomiskt stöd enligt särskilda avtal mellan arbetsmarknadens parter²⁵
- deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning *eller* står till arbetsmarknadens förfogande (föreskrifter finns för när SGI-skyddet är tillämpligt²⁶)
- är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen²⁷
- helt eller delvis avstår från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder och barnet inte fyllt ett år²⁸

²³ Det kommunala vårdnadsbidraget har avskaffats sedan februari 2016 (se SFS 2015:757).

²⁴ 26 kap. 11 § socialförsäkringsbalken.

²⁵ 26 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

²⁶ 26 kap. 13 § socialförsäkringsbalken.

²⁷ 26 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

²⁸ 26 kap. 15 § socialförsäkringsbalken.

- fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten som rekryt²⁹
- deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan som avses i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare³⁰
- inte förvärvsarbetar av någon anledning som ger rätt till ersättning i form av
 1. sjukpenning,
 2. ersättning för arbetsresor i stället för sjukpenning,
 3. rehabiliteringsersättning, eller
 4. ersättning från arbetsskadeförsäkringen.³¹
- deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd.³²

SGI skyddas i högst tre månader i följd för en försäkrad som avbryter sitt förvärvsarbete, även om den försäkrade planerar att avbrottet ska pågå längre tid.³³ Bestämmelsen kallas för tremånadersregeln.

En situation som inte är lagreglerad men som har reglerats i praxis avser en förälder som är föräldraledig efter att barnet fyllt ett år. Av praxis framgår att SGI-skydd i en sådan situation gäller om den försäkrade vid hel föräldraledighet tar ut föräldrapenning minst fem dagar per vecka.³⁴

De situationer som inte anges i bestämmelserna om SGI-skydd i socialförsäkringsbalken eller praxis är oreglerade och omfattas inte av SGI-skydd. Exempel på förmåner som är oreglerade är närstående-penning och tillfällig föräldrapenning (så kallad vård av sjukt barn, VAB), se även avsnitt 6.2.3.

²⁹ 26 kap. 16 § socialförsäkringsbalken.

³⁰ 26 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken.

³¹ 26 kap. 17 § socialförsäkringsbalken.

³² 26 kap. 18 a § socialförsäkringsbalken.

³³ 26 kap. 18 § socialförsäkringsbalken.

³⁴ FRM-dom 2125-1986, FÖD-dom 2191-1989 och FÖD-dom 1736-1990, samt Riksförsäkringsverket (1997), s. 17. I rapporten berörs inte reglerna gällande SGI-skydd vid partiell föräldraledighet.

2.1.2 Att skydda sin SGI

SGI ska spegla den försäkrades aktuella inkomstförhållanden. Bestämmelserna om SGI-skydd är undantag från huvudreglerna och gäller i vissa angivna situationer. I några av dessa, exempelvis sjukdom, utgör förhållandena tydlig grund för SGI-skydd. I andra situationer måste den försäkrade aktivt visa att hen kan omfattas av skyddsreglerna. Det gäller till exempel om en försäkrad är arbetslös. Det räcker inte med att den försäkrade söker arbete – hen måste också visa att hen är inskriven som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen.

En annan situation är när SGI-skyddsreglerna innebär att förutsättningarna för skydd är olika vid olika tidpunkter. Det kan skapa osäkerhet för den försäkrade. Ett exempel är helt föräldralediga personer som före barnets ettårsdag inte behöver ta ut någon föräldrapenning. Från det att barnet fyller ett år måste den försäkrade ta ut föräldrapenning minst fem dagar per vecka för att skydda sin SGI.

Om den försäkrade vill skydda sin SGI måste hen göra det aktivt genom att agera beroende på situation och när situationen är aktuell. Uppenbara felaktigheter kan rättas till i efterhand, men det ska normalt inte röra sig om att konstruera ett skydd i efterhand. Här är några exempel på situationer där kammarrätterna bedömt att efterhandskonstruktion av ett skydd inte ska godkännas:

- Om Arbetsförmedlingen retroaktivt skriver in den försäkrade på Arbetsförmedlingen, anvisar hen till arbetsmarknadspolitiskt program och den försäkrade ansöker om och beviljas aktivitetsstöd i efterhand.³⁵
- En person hade arbetat 75 procent, men inte tagit föräldrapenning upp till heltid. Personen tog i efterhand ut semesterdagar under de dagar arbetet hade utförts i syfte att skydda sin SGI. Det godtogs inte av domstolen, utan sågs som otillåten konstruktion av SGI-skydd.³⁶

Om en person däremot går ner till deltid och i efterhand beviljas föräldrapenning upp till heltid, kan den försäkrades SGI skyddas även vid en efterhandskonstruktion.³⁷

³⁵ Kammarrättens i Sundsvall dom den 13 november 2013 i mål nr 2328-12.

³⁶ Kammarrättens i Göteborg dom den 15 februari 2013 i mål nr 4611-12.

³⁷ Kammarrättens i Stockholm dom den 18 januari 2013 i mål nr 4041-12.

2.2 Handläggning av ett ärende

I det här avsnittet beskrivs dels hur handläggningen av en förmån och SGI samspelar, dels de tre förmåner som SGI-ärendena i granskningen varit kopplade till. Syftet är att visa hur förmånerna skiljer sig åt, vilket påverkar resultaten av aktgranskningen.

Ett SGI-ärende skapas i normalfallet genom att en person ansöker om en förmån som är SGI-grundande. Handläggningssystemet eller en handläggare bedömer utifrån specifika kriterier att personens SGI ska utredas. Beslut i förmånsärendet avvaktar handläggning av SGI:n, vilket innebär att handläggningstiden i SGI-ärendet påverkar handläggningstiden av förmånsärendet.

SGI-handläggaren utgår från de uppgifter som den försäkrade lämnat i ansökan om förmånen och ska se till att den försäkrade kompletterar ärendet med det som saknas. Komplettering i SGI-ärenden kan även begäras från Arbetsförmedlingen eller den försäkrades arbetsgivare. Försäkringskassan ansvarar för att ärendena blir tillräckligt utredda. Ärendets beskaffenhet avgör omfattningen av Försäkringskassans utredningsskyldighet.³⁸

I de fall Försäkringskassan har fått in en uppgift från någon annan än den försäkrade, får ärendet inte avgöras utan att den försäkrade har fått ta del av uppgifterna och fått tillfälle att yttra sig över dem.³⁹ Försäkringskassan ska alltså informera den försäkrade om de inkomna uppgifterna och bereda hen tillfälle att yttra sig, så kallad kommunicering. När Försäkringskassan bedömer att ärendet är komplett fattas ett beslut, som skickas till den försäkrade.

Om en försäkrad blir nollplacerad, eller inte får vad hen begärt, kan hen begära omprövning av ärendet. Försäkringskassan kan även rätta uppenbara fel under vissa omständigheter, så kallad rättelse. Det kan röra sig om till exempel ett beslut som har fattats på grund av något förbiseende eller på grund av ofullständiga underlag.⁴⁰

³⁸ 110 kap. 13 § SFB. Se vidare kapitel 5.

³⁹ Se 17 § förvaltningslagen (1986:223). Undantag finns som framgår av bestämmelsen.

⁴⁰ Enligt 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken ska Försäkringskassan ändra ett beslut som har fattats av myndigheten och som inte har prövats av domstol, om beslutet

1. på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,
2. har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller
3. har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Om den försäkrade efter omprövning eller rättelse fortfarande inte är nöjd med beslutet kan hen överklaga till förvaltningsdomstol.

En försäkrad som är missnöjd med handläggningen av ärendet, eller anser att Försäkringskassan agerat felaktigt, omfattas inte av rätten att överklaga eftersom det inte rör själva sakfrågan. I dessa fall kan den försäkrade begära skadestånd från Försäkringskassan men är i övrigt hänvisad till Justitieombudsmannen (JO). JO utövar tillsyn över hur lagar och andra författningar tillämpas inom offentlig verksamhet. Allmänheten kan anmäla när de anser att handläggning eller bemötande i ett ärende inte skett korrekt. Försäkringskassan har de senaste åren fått drygt 300 anmälningar emot sig per år. Några av dem gäller SGI.⁴¹

Även ISF kontaktas också ibland om den försäkrade är missnöjd med Försäkringskassans handläggning, bemötande eller tillämpning. ISF får varje år in synpunkter från allmänheten på sådana brister i Försäkringskassans verksamhet. I en sammanställning som gjorts av de synpunkter som kommit in under perioden 2009–2013 bedömdes 7 procent handla om SGI.

Tre förmåner som berörs av granskningen

Sjukpenning

Sjukpenning kan lämnas till en försäkrad som har nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel på grund av sjukdom. Ersättningens storlek är beroende av den försäkrades SGI och omfattningen av arbetsförmågans nedsättning.⁴²

Tillfällig föräldrapenning

Rätt till tillfällig föräldrapenning har en försäkrad förälder som avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med att ett barn föds, behöver

Beslutet ska ändras även om omprövning inte har begärts. Ändring behöver dock inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

⁴¹ Uppgifter från Justitieombudsmannen (JO) 2016-05-02. Antal ärenden som avser SGI är beräknade utifrån JO:s uppskattning baserat på handläggarnas registrering av ärendemening i varje ärende. De beräknas för de senaste fem åren ha varierat mellan 5 och 13 ärenden per år.

⁴² 24 kap. 2 § och 27 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

vård eller har avlidit.⁴³ En försäkrad som är arbetslös kan också ha rätt till tillfällig föräldrapenning.⁴⁴

Föräldrapenning

Rätt till föräldrapenning har en försäkrad förälder som vårdar barn under tid när hen inte förvärvsarbetar alternativt avstår från förvärvsarbete.⁴⁵

Föräldrapenning skiljer sig från sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Det finns möjlighet att erhålla föräldrapenning oavsett om personen har en SGI eller inte. Föräldrapenning kan erhållas på lägstnivå⁴⁶, grundnivå⁴⁷ och sjukpenningnivå⁴⁸. Det som granskats i den här rapporten är sjukpenningnivån, eftersom den baseras på SGI.

Föräldrapenning på sjukpenningnivå kan lämnas till en förälder som är försäkrad för arbetsbaserad föräldrapenning, om det går att fastställa en sjukpenninggrundande inkomst för föräldern.⁴⁹

Det finns två särskilda bestämmelser för föräldrapenning som påverkar SGI-skyddet och som kan påverka föräldrars incitament för SGI-skydd och uttag av förmånen:

- Den som är helt föräldraledig med barn över ett år måste, som beskrivs i avsnitt 2.1.1, ta ut hel föräldrapenning minst fem dagar i veckan för att skydda sin SGI.
- Det finns en bestämmelse om särskild beräkningsgrund. Den innebär att en försäkrad får föräldrapenning på samma nivå tills barnet fyller två år, även om SGI har blivit lägre efter ettårsdagen.⁵⁰

⁴³ 13 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

⁴⁴ 13 kap. 2 a § socialförsäkringsbalken som hänvisar till bestämmelserna i 36 § 2 socialförsäkringsbalken.

⁴⁵ 12 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

⁴⁶ Lämnas till en förälder som är försäkrad för bosättningsbaserad föräldrapenning och avser tid då föräldrapenning inte får lämnas på sjukpenningnivån eller grundnivån, 12 kap. 24 § socialförsäkringsbalken.

⁴⁷ Föräldrapenning på grundnivå kan lämnas till en förälder som är försäkrad för bosättningsbaserad föräldrapenning eller arbetsbaserad föräldrapenning, 12 kap. 23 § socialförsäkringsbalken.

⁴⁸ Lämnas till en förälder som är försäkrad för arbetsbaserad föräldrapenning om det kan fastställas en SGI, 12 kap. 21 § socialförsäkringsbalken.

⁴⁹ 12 kap. 21 § socialförsäkringsbalken.

⁵⁰ 12 kap. 27 § socialförsäkringsbalken.

2.3 Försäkringskassans styrande dokument och organisation

2.3.1 Styrande dokument

Handläggning och tillämpning hos Försäkringskassan styrs genom ett antal styrande och stödjande dokument. De förändringar som sker av lagstiftning, föreskrifter⁵¹, rättsliga ställningstaganden⁵², praxis och allmänna råd⁵³ sprids till handläggarna genom *Domsnytt*⁵⁴ och *Informationsmeddelanden*⁵⁵. Dessa arbetas därefter in i vägledningen vid nästa uppdatering.

Vägledning finns för de flesta förmåner, men också för övergripande områden som exempelvis förvaltningsrätt. *Vägledningen för SGI* innehåller beskrivningar av bestämmelser, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden, rättspraxis och förarbeten för olika försäkringsområden.⁵⁶

En större omarbetning av vägledningen för SGI pågår för närvarande och kommer att pågå till och med år 2017. Vägledningen ska, enligt en intervju med representanter för den centrala SGI-funktionen på Försäkringskassan, förändras så att den blir mer av en kommentar till lagstiftningen. De exempel som i dag ingår i vägledningen tas bort i samband med omarbetningen. Enligt en tidigare granskning som ISF gjort är syftet med förändringen att vägleda handläggarna i hur de ska resonera utifrån olika rättskällor. Avsikten är att öka handläggarnas

⁵¹ Föreskrifter är regler som är bindande för Försäkringskassan internt och för andra, till exempel domstol. Det krävs ett bemyndigande från regeringen för att få ge ut föreskrifter. Föreskrifterna får inte stå i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning, 11 kap. 14 § regeringsformen.

⁵² Rättsliga ställningstaganden görs av Försäkringskassan i principiella frågor när det saknas svar i en rättsfråga eller när rättsläget är oklart. Dessa är bindande internt men är däremot inte bindande för till exempel domstolar.

⁵³ Allmänna råd är inte bindande. De är generella rekommendationer utfärdade av Försäkringskassan om tillämpningen av en lag eller förordning och anger hur man kan eller bör handla i ett visst avseende.

⁵⁴ Försäkringskassans tolkning av domar från kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen.

⁵⁵ Används när Försäkringskassan snabbt behöver få ut information till medarbetare om exempelvis regler och om ekonomi. Meddelandena kan beskriva hur en viss fråga ska hanteras eller handläggas.

⁵⁶ Försäkringskassans intranät.

kompetens så att de blir trygga i hur de själva ska kunna resonera sig fram till ett korrekt beslut.⁵⁷

Processbeskrivningar är ett styrdokument som används för att beskriva verksamheten på ett strukturerat sätt. Dokumentet syftar till att skapa förståelse för helheten i det arbete som utförs. Processbeskrivningen för SGI beskriver hur handläggningen av SGI-ärenden ska gå till.⁵⁸ Processbeskrivningen har justerats och kommer att revideras ytterligare.⁵⁹

2.3.2 Organisation för handläggning av SGI

SGI handläggs inom flera förmåner, i olika delar av landet och av olika yrkesroller. Utredningskrävande ärenden lämnas över till speciella enheter. Därför krävs tydliga avgränsningar av vem som ska handlägga vad.

Det finns i dag två enheter i landet som handlägger de speciellt utredningskrävande ärendena, en i Stockholm och en i Göteborg. Uppdelningen framgår av *Gränssnittet för utredningskrävande SGI*.⁶⁰ Vid intervjuerna har det framkommit att ytterligare SGI-handläggning flyttades ut till förmånshandläggarna inom både sjuk- och föräldraförsäkringen under 2014 och 2015.⁶¹

I Gränssnittet för utredningskrävande SGI anges att handläggarna för utredningskrävande SGI bland annat ska handlägga ärenden som gäller inkomst från eget företag, internationella inkomster, aktiebolagsdelägare, medlemmar i ekonomiska föreningar, omräkning med konsumentprisindex i vissa fall, ärenden med vilande SGI samt studietids-SGI och värnplikts-SGI.⁶²

Försäkringskassan är organiserad i tolv avdelningar och SGI handläggs inom fem av dessa avdelningar, inom de förmåner som baseras på SGI.⁶³

⁵⁷ Inspektionen för socialförsäkringen (2016a), s. 32.

⁵⁸ Beskrivning från Försäkringskassans intranät. Försäkringskassan (2007).

⁵⁹ Intervju med Försäkringskassan.

⁶⁰ Försäkringskassan (2016b).

⁶¹ Se vidare avsnitt 6.1. De beslut som aktgranskningen gällde avser beslut fattade år 2014.

⁶² Försäkringskassan (2016b).

⁶³ Organisationen framgår av Försäkringskassan (2016c).

Avdelningen för sjukförsäkring handlägger bland annat ärenden om sjukpenning, rehabiliteringsersättning och närståendepenning. Avdelningen är indelad i fem geografiskt uppdelade verksamhetsområden, plus ett verksamhetsområde för utveckling och stöd.

Avdelningen för barn och familj handlägger bland annat föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning. Avdelningen är indelad i två verksamhetsområden: kundmöte samt utveckling och stöd.

Avdelningen för gemensamma kundfrågor är indelad i fyra verksamhetsområden. Verksamhetsområde Kundcenter handlägger en viss del av ärenden om tillfällig föräldrapenning med tillhörande sjukpenninggrundande inkomst.

Enligt gränssnittet som gällde under den granskade perioden kunde Kundcenter fatta beslut om SGI där SGI saknas sedan tidigare eller där inkomständringen är rimlig och stadigvarande. Kundcenter skulle dock inte besluta i SGI-ärenden när den försäkrade var helt eller delvis arbetslös i ärenden där SGI-skydd skulle bedömas (med undantag för SGI-skydd efter barns ettårsdag) eller om manuellt beslut skulle skickas⁶⁴.

Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor är indelad i sex verksamhetsområden. Ett av dem är Sjukpenninggrundande inkomst. Avdelningen ska utveckla, förvalta och följa upp överenskomna arbetssätt och ge stöd avseende gemensamma modeller, metoder och standarder för kvalitet och kontroll. När det gäller bland annat sjukpenninggrundande inkomst ska avdelningen

- förvalta och besluta om vägledningarnas metodstödsdel, processer samt kravställning och uppföljning av it-tjänster
- leda införandet av nya och förändrade författningar
- tillhandahålla verksamhetssupport
- bevaka och följa upp kvalitet och kontroll i processerna i enlighet med i myndigheten överenskomna arbetssätt.

Rättsavdelningen ansvarar för att styra och stödja tillämpningen inom socialförsäkringen genom tolkningen av regler och genom att ta fram föreskrifter, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden, *Domsnytt* och

⁶⁴ Se nedan avsnitt 2.4.

rättsfallsöversikter. Rättsavdelningen förvaltar och beslutar om vägledningarnas tillämpningsdel.

SGI är ett grundläggande försäkringsvillkor för ett antal förmåner. Därför handläggs SGI av många handläggare. Enligt Försäkringskassan utreds SGI-ärenden av ca 4 400 handläggare. Antalet handläggare uppdelat per avdelning anges i juni 2016 till ca 2 980 inom sjukförsäkringen, 600 på Kundcenter, 720 inom föräldraförsäkringen, 47 inom graviditetspenning och 138 på enheten för utredningskrävande SGI.

Ansvarsfördelningen har de senaste åren ändrats så att alltmer komplexa SGI-ärenden i större utsträckning har handlagts direkt av förmånshandläggaren istället för de särskilda SGI-handläggarna.

Under år 2014 infördes *En enklare sjukförsäkringsprocess*. Den innebar att handläggningen av sjukfall delades in i tre kundflöden utifrån sjukfallets förväntade längd och komplexitet. Därefter handlägger samtliga sjukpenninghandläggare SGI för det aktuella sjukfallet. Tidigare handlades sjukpenning av två grupper. Den första gruppen handlade grundläggande förutsättningar för rätten till ersättning – exempelvis försäkringstillhörighet och SGI – samt gjorde en första bedömning av rätten till sjukpenning. Därefter lämnades ärenden med förlängd sjukskrivning över till en annan grupp handläggare som arbetade med dessa ärenden.

Försäkringskassan har bedömt att 22–25 procent av handläggarna inom sjukförsäkringen – ca 600 – handlade SGI-ärenden före införandet av *En enklare sjukförsäkringsprocess*. Efter införandet har antalet handläggare ökat till närmare 3 000.⁶⁵

Under år 2015 gjordes ytterligare en förändring. Handläggning av SGI för tim- och behovsanställda flyttades från enheten för utredningskrävande SGI till förmånshandläggarna. Förändringen innebar att en stor andel av sjukpenninghandläggarna, som tidigare enbart handlade mindre SGI-förändringar, nu handlägger många SGI-ärenden som varierar i komplexitet. Handläggarna inom föräldraförsäkringen har hela tiden handlagt SGI, men har fått en högre andel ärenden med större komplexitet i och med överflyttningen av tim- och behovsanställda.

⁶⁵ 22–25 procent av antalet handläggare inom sjukförsäkringen i januari 2016 som var 2 785. Uppgift per e-post från Försäkringskassan i juni 2016.

I alla ärendeslag finns det en funktion på Försäkringskassan som kallas *Förvaltnings- och Utvecklingsforum* (FUF). I FUF:en för SGI ingår en processledare, en specialist, en enhetschef, en verksamhetsutvecklare och två handläggare. Dessa har dessutom stöd från IT-avdelningen och Rättsavdelningen vid behov. Gruppens uppdrag är att driva utvecklingen inom SGI genom att identifiera avvikelser i handläggning och it-tjänster. FUF föreslår och beslutar också om utveckling som behöver göras utifrån uppkomna behov, nya krav, Försäkringskassans uppdrag och beslutade strategier.⁶⁶

2.4 Automatiska, maskinella och manuella SGI-beslut

Försäkringskassans handläggningssystem kan handlägga och besluta om SGI helt automatiskt. I de fallen kommer ingen handläggare i kontakt med handläggningen av SGI-ärendet. Ett automatiskt beslut kan bli aktuellt när en försäkrad som har inkomst från en anställning anmäler högre inkomst i samband med en begäran om en SGI-grundad förmån, och både registrerad SGI och anmäld inkomst överstiger inkomsttaket⁶⁷. Även SGI-beslut i samband med att en försäkrad beviljas hel sjuk- eller aktivitetsersättning kan handläggas och beslutas automatiskt av systemet.

När en handläggare har beslutat i ärendet kan beslutsbrev skickas maskinellt eller manuellt. Ett *maskinellt beslutsbrev* ska skickas när beslutet motsvarar den försäkrades anspråk.

Beslutsbrev skickas *manuellt* när

- beslutet är negativt – det vill säga går helt eller delvis mot den försäkrades anspråk – eftersom handläggaren då måste motivera beslutet
- arbetsgivaren och den försäkrade angett motstridiga uppgifter om den försäkrades inkomst, den försäkrade inte har besvarat handläggarens förfrågan och handläggaren ska besluta enligt arbetsgivarens uppgifter

⁶⁶ Försäkringskassans intranät, ”FUF -Förvaltnings- och utvecklingsforum”, 2016-04-21.

⁶⁷ Beskrivning av inkomsttaket finns i 2.1.

- handläggaren beslutar om vilande SGI och studietids-SGI⁶⁸
- den försäkrade har lämnat uppgift om den årliga inkomsten i form av lönebesked eller andra dokument (anspråk i form av årlig inkomst saknas) och handläggaren har räknat fram en inkomst med hjälp av dessa, men inte har fått kontakt med den försäkrade för att meddela resultatet
- den försäkrade ska studera inom sitt eget yrkesområde och vill ha ett förhandsbesked.⁶⁹

Inom Försäkringskassan pågår ett projekt för utökad automatisering av SGI-handläggningen. Projektet har enligt Försäkringskassan tre mål:

- Högre informationskvalitet genom ett mer komplett underlag för bedömning och beslut av SGI.
- Effektivare handläggning av SGI.
- Enklare process med ökat stöd under processen som resulterar i en högre kvalitet i Försäkringskassans bedömningar och beslut som ligger till grund för slutliga utbetalningar.⁷⁰

I maj 2016 delflevererade projektet två olika delar. Den ena innebär en justerad process i syfte att förenkla för den som ansöker om en förmån. Den andra delen, produktionsstyrningsverktyget med vyhanteraren, ska underlätta handläggningen genom att SGI-ärendena ska bli mer kompletta redan vid ansökan och hamnar hos rätt handläggarkompetens från början. Det ska öka flödeseffektiviteten i handläggningen.

Den planerade fortsättningen på automatiseringsprojektet är uppskjuten av kostnadsskäl. Ett arbete pågår för att ta fram alternativa lösningar.⁷¹

⁶⁸ SGI-skydd vid studier innebär att SGI:n är vilande under den tid som studierna bedrivs. Under studietid kan enbart inkomster som förvärvas under studietiden ligga till grund för ersättning. Efter slutförda studier eller om studierna måste avbrytas tillämpas dock åter den vilande SGI:n.

⁶⁹ Försäkringskassan (2007), s. 98–100.

⁷⁰ Försäkringskassan intranät 2016-04-04.

⁷¹ Försäkringskassan e-post 2016-04-26.

3 Beslut om nollplacering under perioden 2010–2015

De som får sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI) fastställd till noll kronor får det enkelt uttryckt till följd av att de antingen inte har ett tillräckligt varaktigt arbete eller att de inte omfattas av någon av SGI-skyddsreglerna (se avsnitt 2.1). Men vad kan mer sägas om denna grupp?

I detta kapitel redovisas en deskriptiv analys av vad som kännetecknar dem som fått sin SGI fastställd till noll kronor (fråga 1). Fokus ligger på beslut fattade under år 2015 i samband med ansökningar av de tre förmånerna sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Beslut om SGI har inte tidigare studerats och det saknas publicerad statistik över SGI. Därför inleds kapitlet med en översikt av SGI-beslut som fattats sedan år 2010 och andelen av dessa som lett till ett nollbeslut för några grupper.

3.1 Miljoner beslut och ställningstaganden om SGI varje år

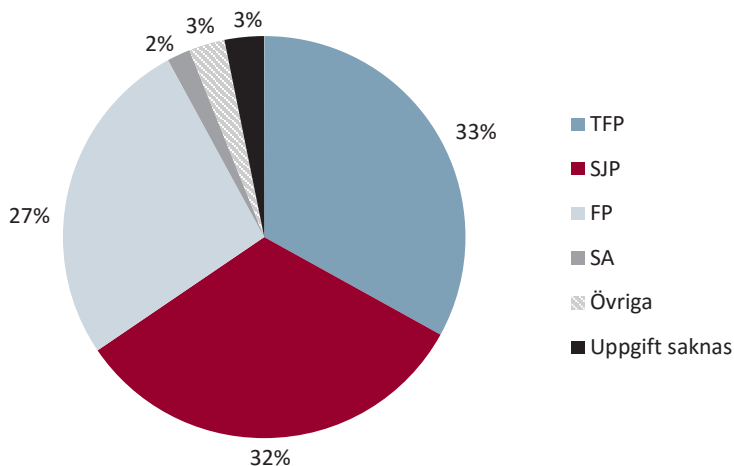
Det går inte att säkert säga hur många i Sverige som har rätt till SGI och därmed har en inkomst som är försäkrad genom den allmänna socialförsäkringen vid bland annat nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom och vård av barn.

Som tidigare nämnts är SGI ett antagande om en framtida inkomst. Beslut om SGI fattas i regel endast i samband med ansökan om en förmån. Många arbetstagare och egenföretagare med en försäkrad inkomst har aldrig fått någon SGI fastställd eftersom de inte ansökt om någon SGI-baserad förmån. Men en person som har ansökt om någon förmån vid flera tillfällen under ett år kan ha flera beslut om

SGI med olika belopp, beroende på situationen vid ansöknings-tillfället. All statistik som redovisas i detta kapitel avser dessa beslut om SGI.

Under år 2015 fattades sammanlagt drygt 1,2 miljoner SGI-beslut, inklusive nollbeslut. De allra flesta av dessa beslut fattades med anledning av ansökningar om tillfällig föräldrapenning (TFP), sjukpenning (SJP) och föräldrapenning (FP) (figur 1). Övriga dag ersättningar (se avsnitt 2.1) utgör endast 3 procent av alla SGI-beslut. Några beslut avser även personer som beviljas sjuk- eller aktivitetsersättning (SA), en ersättning som inte grundas på SGI. Dessa beslut fattas främst vid beslut om hel sjuk- eller aktivitetsersättning då rätten till en SGI upphör.⁷² Vid partiell ersättning fastställs SGI på resterande arbetsinkomst enligt reglerna för SGI.

Figur 1. Fördelning av antal SGI-beslut år 2015 efter förmån som initierat ärendet



Anm.: I gruppen övriga förmåner ingår beslut med anledning av ansökan om ändrad karenstid i sjukförsäkringen för egenföretagare.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

Utöver de beslut som registreras görs många så kallade ställnings-taganden om oförändrad SGI utan att ett nytt ärende startas. Det är bland annat aktuellt när den enskilde inte ändrar de tidigare

⁷² 27 kap. 34 § socialförsäkringsbalken.

inkomstuppgifterna som finns i ansökan, och ställningstagandena görs oftast automatiskt av systemet. Det skapas således inte något SGI-ärende, utan det blir endast en journalanteckning i förmåns-ärendet. Det är därmed inte möjligt att ge en exakt bild över hur många sådana ställningstaganden som görs under ett år.⁷³

3.2 Allt fler beslut om nollplacering

De allra flesta personer som utreds bedöms ha en försäkrad inkomst. Det innebär att rätten till ersättning kan prövas. Utredningen är oftast okomplicerad, framför allt om det rör sig om en anställd med fast arbetstid och månadslön. Men en viss andel blir nollplacerade, det vill säga bedöms sakna en SGI vid tidpunkten för bedömningen. Det betyder att ingen ersättning kan beviljas vid den tidpunkten även om förmånsvillkoren i övrigt skulle vara uppfyllda.

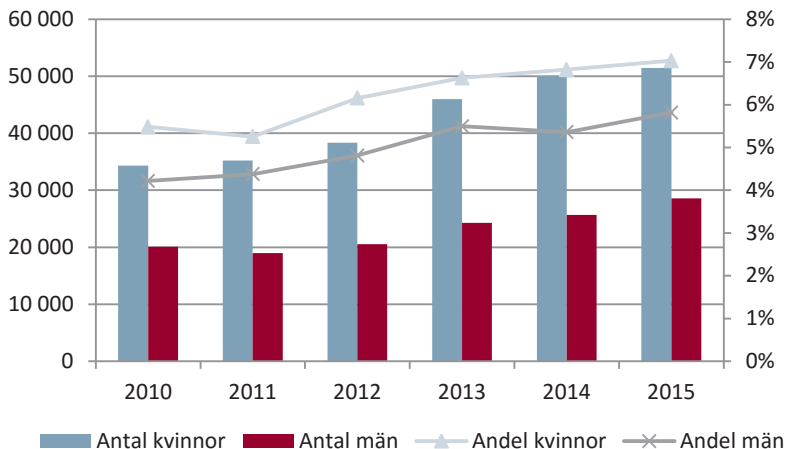
År 2015 fattades cirka 80 000 beslut om nollplacering, en ökning med nästan 50 procent jämfört med år 2010.⁷⁴ En tredjedel av ökningen i antalet nollbeslut kan förklaras av en ökning av antalet beslut om SGI oavsett utfall. Två tredjedelar av ökningen kan förklaras av att en högre *andel* av alla beslut är ett beslut om nollplacering. Andelen nollplacerade av alla beslut om SGI som fattats har under perioden ökat från 4,9 procent år 2010 till 6,5 procent år 2015.⁷⁵ Andelen nollbeslut är genomgående högre bland kvinnor än bland män, med cirka en procentenhet högre andel nollbeslut (figur 2).

⁷³ Enligt underlag som Försäkringskassan inkommit med prognostiserades antalet ställningstaganden år 2012 till 5,7 miljoner.

⁷⁴ Uppgifterna avser grundbeslut och inkluderar inte omprövningar.

⁷⁵ Ställningstaganden om oförändrad SGI som inte genererar ett ärende hos Försäkringskassan ingår inte i redovisningen. Besluten som registreras inkluderar dock en del beslut som efter utredning leder till att en tidigare SGI fastställs på nytt.

Figur 2. Antal (vänster axel) och andel beslut (höger axel) där SGI fastställs till noll kronor år 2010–2015



Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

Vanligast med beslut om nollplacering för personer som ansöker om föräldrapenning

Andelen som får en SGI fastställd till noll kronor skiljer sig åt beroende på vilken förmån personen har ansökt om. Vanligast är beslut om nollplacering för personer som ansöker om föräldrapenning, framför allt bland kvinnor (tabell 1). Kvinnor som ansöker om föräldrapenning blir nollplacerade i mer än dubbelt så stor utsträckning som män som ansöker om samma förmån. Bland personer som ansöker om sjukpenning blir relativt sett fler män än kvinnor nollplacerade. För personer som ansöker om tillfällig föräldrapenning är beslut om nollplacering relativt ovanligt bland både kvinnor och män.

Tabell 1. Antal och andel beslut där SGI fastställts till noll kronor år 2015, fördelad efter ansökt förmån och kön

	<i>Antal beslut</i>		<i>Andel beslut</i>	
	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>
SJP	7 500	6 400	3,0 %	4,4 %
FP	27 300	9 900	14,5 %	7,2 %
TFP	3 800	2 800	1,6 %	1,6 %

Anm.: Antalen är avrundade till närmaste hundratal.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

Att personer som ansöker om föräldrapenning blir nollplacerade i större utsträckning än personer som ansöker om sjukpenning och tillfällig föräldrapenning är inte så förvånande med tanke på att föräldrapenning även kan beviljas till personer som helt saknar ett arbete. Rätten till föräldrapenning kan, till skillnad från sjukpenning och tillfällig föräldrapenning, grundas på såväl arbete som bosättning i Sverige.⁷⁶ Den som är bosatt i Sverige och inte har några eller låga inkomster kan få föräldrapenning på grundnivå.⁷⁷ Den som ansöker om föräldrapenning kan i jämförelse med övriga försäkrade antas skilja sig på en central punkt när det gäller rätten till SGI, nämligen att ha en inkomst. Rätten till SGI prövas ändå alltid vid ansökan om föräldrapenning.

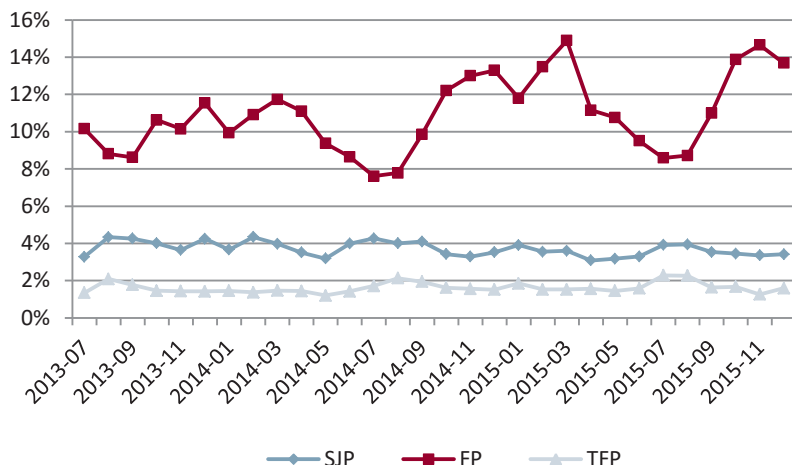
Stor säsongsvariation i andelen beslut om nollplacering till följd av skillnader i sökbeteende mellan kvinnor och män

Beslut om nollplacering vid ansökan om i första hand föräldrapenning följer ett tydligt säsongsmonster med betydligt färre beslut om nollplacering på sommaren (figur 3). För sjukpenning och tillfällig föräldrapenning finns inget motsvarande mönster. Den främsta orsaken till den kraftiga variationen för just föräldrapenning är att fler föräldrar med förvärvsarbete tar ut föräldrapenning korta perioder på somrarna, framför allt pappor. Även studerande med vilande SGI är oftare föräldralediga på somrarna.

⁷⁶ 5 kap. 9 § 1 och 6 kap. 6 § 2 socialförsäkringsbalken.

⁷⁷ 12 kap. 23 § socialförsäkringsbalken.

Figur 3. Andel beslut där SGI fastställts till noll kronor under perioden juli 2013 – december 2015



Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

Det kan noteras att antalet nollbeslut för föräldrapenningärenden var som högst i början på år 2015, vilket möjligtvis kan ha ett samband med en regeländring från år 2014 som tillämpas från och med januari 2015, se avsnitt 6.2.2.

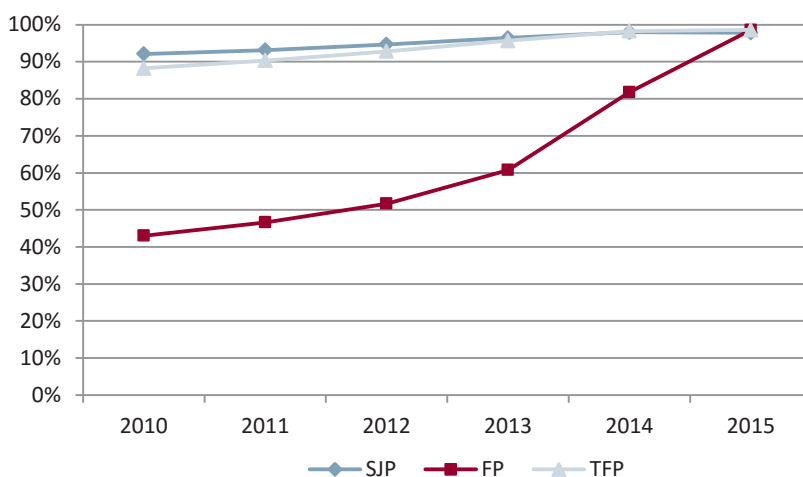
3.3 Många nyanlända bland nollplacerade som ansökt om föräldrapenning

Något som särskiljer gruppen nollplacerade är att en stor andel är utrikesfödda, framför allt bland personer som ansöker om föräldrapenning och får sin SGI fastställd till noll kronor. Utrikesfödda utgjorde 70 procent av nollplacerade som ansökte om föräldrapenning år 2015, och många av dessa har endast varit i Sverige under en kortare tid (nyanlända). Det framgår av figur 4 som redovisar hur stor andel av dem som fick ett beslut om nollplacering 2015 som har varit folkbokförda i Sverige de närmast fem föregående åren.⁷⁸ De flesta av dem som inte var folkbokförda vid respektive mättillfälle är utrikesfödda och har anlänt till Sverige på senare år. Andelen utrikesfödda

⁷⁸ Personer med mer än ett nollbeslut under år 2015 räknas bara en gång. Det gäller även resterande figurer i detta kapitel.

bland nollplacerade som ansökt om sjukpenning och tillfällig föräldrapenning år 2015 var omkring 35 procent. De har dock i betydligt större utsträckning än utrikesfödda som ansökt om föräldrapenning varit bosatta i Sverige under en längre tid. Att nyanlända oftare får beslut om nollplacering vid ansökan om föräldrapenning följer av att de i mindre utsträckning än övriga är etablerade på arbetsmarknaden.

Figur 4. Andel folkbokförda i Sverige år 2010–2015 bland nollplacerade år 2015, fördelade efter ansökt förmån



Anm.: Folkbokföring mäts den 31 december respektive år.

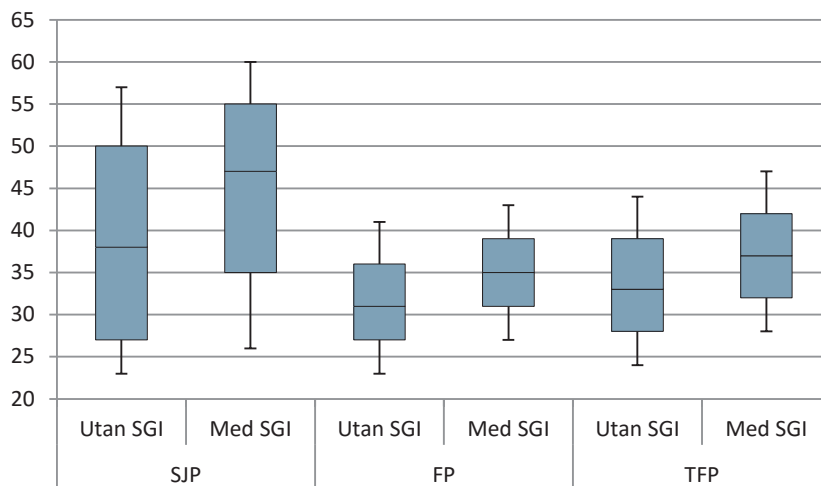
Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

Under den studerade perioden har antalet nyanlända ökat till följd av att många flyktingar från framför allt Syrien har sökt sig till Sverige. Den utvecklingen kan också förklara en del av ökningen av antalet beslut om nollplacering (figur 2, föregående avsnitt). Utrikesfödda som bott i Sverige under kortare tid än fem år står för en stor del av ökningen av antalet nollplacerade under perioden 2010–2015. De flesta av dessa beslut fattas till följd av ansökningar om föräldrapenning.

3.4 Nollbeslut vanligast bland unga personer med en historik av svag förankring på arbetsmarknaden

De som blir nollplacerade är betydligt yngre än övriga. Medianåldern⁷⁹ för nollplacerade är genomgående lägre än för dem med en SGI (figur 5). Bland personer som ansöker om sjukpenning är skillnaden i medianålder 9 år (47 år jämfört med 38 år). Skillnaden i medianålder är inte lika stor för personer som ansöker om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, vilket följer av en jämförelsevis mindre åldersspridning bland dem som ansöker om de förmånerna. Den nedre kvartilen för nollplacerade är genomgående lägre än 30 år, vilket innebär att drygt var fjärde person som blir nollplacerad är yngre än 30 år.

Figur 5. Skillnad i åldersfördelning (år) bland personer som fick beslut om SGI år 2015, fördelad efter ansökt förmån och beslut



Anm.: Box plot som nedifrån och upp visar 10:e percentil, nedre kvartil, median, övre kvartil och 90:e percentil.

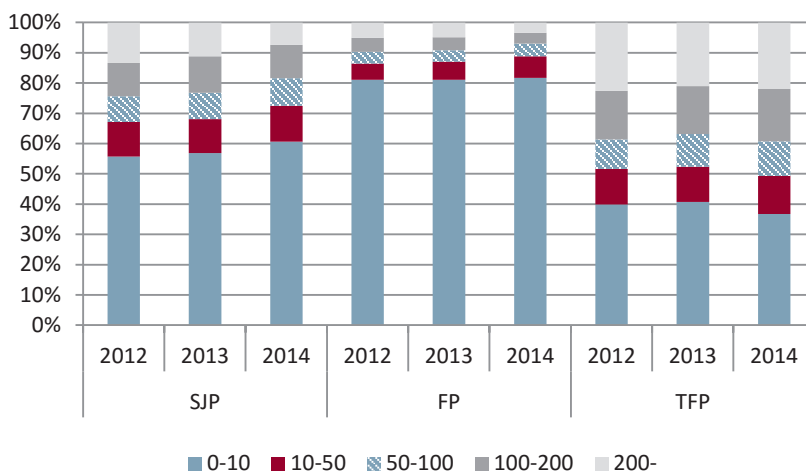
Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

⁷⁹ Medianålder mäter åldern för den som har lika många äldre som yngre personer i respektive population (i det här fallet ansökt om sjukpenning, föräldrapenning respektive tillfällig föräldrapenning). Om alla personer i respektive population rangordnas från yngst till äldst mäter medianen alltså åldern på den mittersta personen i det ledet.

Många saknar tidigare inkomster

Att de som bedöms sakna en SGI är yngre än övriga följer av att unga i genomsnitt har en svagare förankring på arbetsmarknaden och i större utsträckning har tidsbegränsade anställningar. Inkomstfördelningen de tre närmast föregående åren för dem som fick beslut om nollplacering år 2015 visar också tydligt att nollplacerade har en historik av svag förankring på arbetsmarknaden (figur 6). Bland personer som ansökte om föräldrapenning saknade drygt 80 procent inkomst av anställning de närmast föregående åren. För personer som ansökte om tillfällig föräldrapenning gällde det omkring 40 procent av alla nollplacerade år 2015.

Figur 6. Inkomstfördelning* (tkr) år 2012–2014 för personer som år 2015 fick sin SGI fastställd till noll kronor, fördelad efter ansökt förmån



Anm.: * Avser den obegränsade pensionsgrundande anställningsinkomsten. De som inte var bosatta i Sverige vid respektive mätidpunkt (se figur 4) ingår här i gruppen 0–10.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

En del av dem som blir nollplacerade har haft relativt höga inkomster tidigare (figur 6). Det gäller framför allt personer som ansökt om tillfällig föräldrapenning. Ungefär en femtedel av dessa har de närmast föregående åren haft en årsinkomst över 200 000 kronor, exklusive ersättningar från de sociala trygghetssystemen. Med nuvarande regelverk har dock tidigare inkomster i regel ingen betydelse för vilken

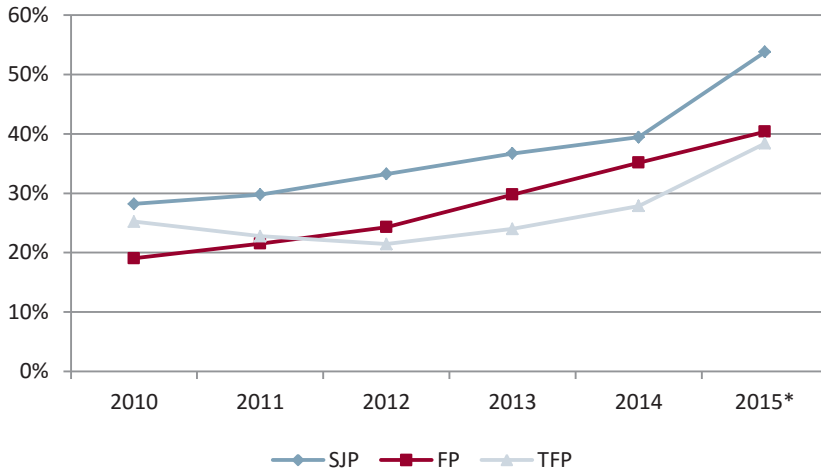
SGI som fastställs. Som beskrivits i avsnitt 2.1 beräknas SGI utifrån ett antagande om framtida inkomster. Förändringar i anställningsförhållandena, exempelvis om man går ned i arbetstid från heltid till deltid, får direkt genomslag på ens SGI. Det kan jämföras med vad som gäller i arbetslöshetsförsäkringen, där arbetstid och inkomster under de senaste tolv månaderna omedelbart före en påbörjad arbetslöshetsperiod ligger till grund för arbetslöshetsersättningen för dem som är medlemmar i en arbetslöshetskassa.⁸⁰

*Många har varit inskrivna som arbetssökande hos
Arbetsförmedlingen under en längre tid*

Många som blir nollplacerade och saknar arbete har ändå stått till arbetsmarknadens förfogande genom att ha varit inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Bland dem som ansökte om sjukpenning år 2015 var mer än hälften inskrivna som arbetssökande vid tidpunkten för ansökan. Många av dessa personer var även inskrivna som arbetssökande under en längre tid innan ansökan. Det framgår av figur 7 som redovisar hur många av dem som fick beslut om nollplacering under 2015 som varit inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen under de fem närmast föregående åren. Eventuella uppehåll i inskrivningsperioderna framgår inte här.

⁸⁰ Se 12 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. För att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning ska den sökande ha uppfyllt arbetsvillkoret efter inträdet i arbetslöshetskassan (för övriga villkor se lagen). För utförligare genomgång av skillnader mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, se Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2013).

Figur 7. Andel inskrivna som arbetssökande 2010–2015 bland nollplacerade år 2015, fördelad efter ansökt förmån



Anm.: * Mäter vid tidpunkten för ansökan. För övriga år mäts inskrivningsstatusen den 31 december. De som inte var bosatta i Sverige vid respektive mättidpunkt är här exkluderade de åren.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

Den vanligaste inskrivningsorsaken är arbetslöshet men olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är också vanliga. Bland personer som ansökte om tillfällig föräldrapenning och blev nollplacerade var omkring en femtedel inskrivna i ett arbetsmarknadspolitiskt program vid ansökningstillfället. Det framgår inte av registren varför de ändå blev nollplacerade. Orsakerna till beslut om nollplacering studeras mer ingående i kapitel 4.

4 Sysselsättningsstatus, orsaker till nollplacering och ny SGI

Detta kapitel besvarar, med utgångspunkt från Försäkringskassans beslutsunderlag, frågan varför vissa personer förlorar sin SGI. Sammanfattningsvis visar resultaten att

- många av dem som nollplaceras är arbetslösa
- den vanligaste orsaken till nollplacering är att personen inte skickar in de uppgifter som Försäkringskassan begär inför beslutet om SGI
- korta glapp mellan SGI-skyddade perioder beror på att den försäkrade inte stått till arbetsmarknadens förfogande
- många får en ny SGI en tid efter beslut om SGI noll.

Kapitlet utgår från resultaten av aktgranskningen gällande handläggning och beslut. Information från intervjuerna används för att öka förståelsen av handläggningen av SGI. Kapitlet beskriver inledningsvis de försäkrades sysselsättnings- och inkomstförhållanden eftersom det är en viktig utgångspunkt för vilka personer som blir nollplacerade. Därefter beskrivs olika orsaker till nollplacering uppdelat per förmån, följt av en redogörelse för hur lång period utan SGI-skydd (glapp) personerna som blivit nollplacerade haft.

Kapitlet avslutas med en annan aspekt på situationen om att få ett nollbeslut, nämligen om en ny SGI fastställts för den försäkrade efter beslutet om SGI noll. Detta visar på skillnaderna mellan förmånerna och beskriver hur konsekvenserna av ett nollbeslut varierar beroende på den försäkrades situation.

4.1 De försäkrades anställningsförhållanden har betydelse för vilket beslut som fattas

De förmåner som baseras på SGI utgör ersättning för inkomstbortfall. Arbetsmarknadsstatus är således grunden för om en person är försäkrad för arbetsbaserade förmåner i socialförsäkringen. Det kan antas att beslut om SGI noll i hög grad fattas för de som har en svag förankring på arbetsmarknaden.

Följande avsnitt redogör för vilken sysselsättning de personer hade som omfattades av aktgranskningen.

I aktgranskningen registrerades vilka sysselsättnings- och inkomstförhållanden personen hade vid tidpunkten för ansökan om sjukpenning, föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. I de akter där det var oklart bedömdes sysselsättning utifrån en sammanvägning av personens lämnade uppgifter och Försäkringskassans utredning.

Personerna i aktgranskningen har vanligen haft en SGI fastställd tidigare någon gång under perioden 2010 till 2014, oftast under 2012 eller 2013. Dessa personer har således enligt urvalet haft en inkomst tidigare.⁸¹ I genomsnitt har det gått 2,2 år sedan det senaste SGI-beslutet, och den föregående SGI:n var i genomsnitt 237 300 kronor.

Nästan två tredjedelar (65 procent) av de personer som fått ett beslut om SGI noll vid ansökan om *sjukpenning* var helt arbetslösa. Andelen helt arbetslösa män var högre än motsvarande andel kvinnor (71 respektive 60 procent). Näst efter arbetslöshet är det vanligast att den sökande uppgav att de hade en anställning men inte lämnade in uppgifter som styrkte detta (7 procent).

Även bland de som blivit nollplacerade vid ansökan om *föräldrapenning* var arbetslöshet vanligast (38 procent). 22 procent av dem som fick ett beslut om SGI noll var föräldralediga på heltid vid tidpunkten för ansökan.

Av de som ansökt om *tillfällig föräldrapenning* uppgav 37 procent att de hade en anställning, men inkom inte med uppgifter för att styrka detta. Näst efter det var arbetslöshet vanligast (20 procent).

⁸¹ Se avsnitt 1.2 för metod för aktgranskningen.

4.2 Olika orsak till nollplacering beroende på vilken förmån individen söker

I aktgranskningen registrerades orsak till beslutet. Ett beslut om nollplacering kan baseras på flera grunder vilket bör beaktas för nedanstående resultat.

Den vanligaste orsaken till nollplacering enligt beslutsbrev⁸² i sjukpenning- och föräldrapenningärenden är att den försäkrade inte står till arbetsmarknadens förfogande. För sjukpenning är det sex av tio och för föräldrapenning är det fyra av tio.

I ärenden rörande tillfällig föräldrapenning är den vanligaste orsaken att personen inte skickat in de uppgifter som Försäkringskassan begärt för att besluta om SGI. Med detta avses att den försäkrade på ansökan gjort anspråk på en viss inkomst men inte styrker denna. Det finns därmed skillnader mellan förmånerna avseende hur ofta de försäkrade inte skickar in efterfrågade uppgifter. Av dem som ansöker om sjukpenning eller föräldrapenning är det cirka en femtedel som inte skickar in de begärda uppgifterna. Av dem som ansöker om tillfällig föräldrapenning är det drygt hälften.

Den näst vanligaste orsaken i alla tre förmåner är att den försäkrade i ansökan inte gör anspråk på att ha en inkomst eller att anspråket inte är tillräckligt högt för att utgöra grund för SGI (för sjukpenning och föräldrapenning gäller det en tredjedel, för tillfällig föräldrapenning närmare hälften).⁸³

Sammanfattningsvis beror beslut om nollplacering främst på de uppgifter rörande inkomst som den försäkrade lämnat eller underlåtit att lämna till Försäkringskassan.

Glapp i SGI-skyddet

En orsak till att de försäkrade nollplaceras är således att de inte står till arbetsmarknadens förfogande och därmed inte har ett SGI-skydd under en viss period (glapp).

⁸² Observera att beslutsbrev inte har skickats i samtliga granskade ärenden. Se vidare avsnitt 5.4. För föräldrapenningärenden är det nästan hälften som inte fått beslutsbrev.

⁸³ För rätt till SGI krävs en inkomst på minst 24 procent av prisbasbeloppet, 25 kap. 3 § 3 p. socialförsäkringsbalken.

För de försäkrade där nollbeslutet berott på glapp i en eller flera skyddsperioder har längden på glappet registrerats. Av de föräldrapenningärenden där ett glapp i skyddet förekommer har fyra av tio ett glapp på 1–31 dagar. Motsvarande andel glapp för dem som söker sjukpenning är en av fyra och för tillfällig föräldrapenning en av tre.

I 11 av de sammanlagt 595 ärenden som granskats hade den försäkrade glapp i 1–5 dagar. I 39 ärenden var glappet 6–31 dagar.

Av de som haft ett glapp på maximalt 31 dagar har de flesta ärenden handlat om att den försäkrade inte stått till arbetsmarknadens förfogande. Det innebär antingen att personen efter en period med sjukpenning inte anmält sig som arbetssökande igen, eller att hen är arbetssökande men under en kort period avaktualiserats från Arbetsförmedlingen av någon anledning.

I 9 fall av de 50 ärenden där den försäkrade hade haft ett glapp mellan 1 och 31 dagar var den försäkrade helt föräldraledig med barn över ett år, men tog inte ut minst fem dagar med föräldrapenning per vecka.

I aktgranskningen undersöktes också om det gick att se varför en helt föräldraledig person med barn över ett år valt att inte ta ut fem föräldrapenningdagar per vecka. I totalt 34 ärenden i granskningen var personen helt föräldraledig med barn äldre än ett år. I 14 av dessa går det att se att det är ett val hen gjort, det vill säga att den försäkrade vill ta ut färre dagar och då väljer att avstå från sitt SGI-skydd. I övriga ärenden är orsaken okänd.

Av intervjuerna framgår att om en försäkrad ansöker om föräldrapenning för barn som är äldre än ett år, men inte tar ut föräldrapenning eller arbetar på en nivå som skyddar SGI:n, så stoppas ärendet av systemet och en handläggare kontaktar den försäkrade och informerar om detta. I stort sett alla ändrar sig då och tar ut fem dagar i veckan.

Exempel på ärenden med korta glapp

Det här avsnittet redogör för vilka situationer som kan orsaka SGI noll på grund av korta glapp. De är ovanliga men ändå intressanta att belysa eftersom de har stor påverkan på personernas ekonomi. Följande exempel från aktgranskningen visar vad som varit anledningarna till att Försäkringskassan fattat ett nollbeslut på grund av ett glapp i SGI-skyddet:

- I ett ärende var personen sjukskriven till den 30 juli. Hen uppgav i svar till Försäkringskassan att hen skulle anmäla sig på Arbetsförmedlingen den 31 juli men mådde för dåligt och hade meddelat Arbetsförmedlingen att hen skulle komma nästa dag. Enligt personen hade Arbetsförmedlingen uppgett att det gick bra och anmälan skedde den 1 augusti. Personen fick dock beslut om SGI noll till följd av en dags glapp.
- I ett ärende sjukanmälde en försäkrad sig en onsdag. Den försäkrade var varken inskriven på Arbetsförmedlingen dagen före eller torsdagen veckan dessförinnan (fredagen och måndagen var helgdagar). Det fanns alltså ett glapp på två dagar. Den försäkrade fick beslut om SGI noll. Efter kontakt med Arbetsförmedlingen fick den försäkrade besked om att hen felaktigt avaktualiserats från Arbetsförmedlingen de två dagarna. Efter en rättelse fick den försäkrade tillbaka en SGI.
- I ett annat ärende uppbar den försäkrade föräldrapenning till och med en torsdag och beviljades studiemedel för studier från och med måndagen veckan därpå. Den försäkrade var inte anmäld hos Arbetsförmedlingen på fredagen och fick därför beslut SGI noll.
- Ett exempel illustrerar hur Försäkringskassan i vissa fall agerar aktivt för att hjälpa de försäkrade att skydda sin SGI, men beslutet blir ändå SGI noll. En försäkrad hade i sitt ärende om föräldrapenning – efter en periods föräldraledighet – anmält sig på Arbetsförmedlingen först efter två dagar. Hen informerades per telefon om möjligheten till retroaktiv ansökan om föräldrapenning för dessa två dagar för att skydda SGI:n. Den försäkrade uppgav att hen avsåg att ansöka om föräldrapenning i efterhand. Någon ansökan om föräldrapenning inkom dock inte och den försäkrade fick beslut SGI noll.

4.3 Ny SGI efter beslut om nollplacering

Det är förhållandevis vanligt att Försäkringskassan fastställer en ny SGI en tid efter beslutet om SGI noll. Det är en följd av att personen åter ansökt om ersättning hos Försäkringskassan och då lämnat in uppgifter som kan läggas till grund för en ny SGI.

Av de som fått ett beslut om SGI noll vid ansökan om tillfällig föräldrapenning hade 58 procent fått en SGI fastställd relativt kort tid⁸⁴ efter nollbeslutet. I över 90 procent av dessa ärenden hade personen inte inkommit med uppgifter som svar på kommunikeringen inför det första beslutet.

37 procent av dem som ansökt om sjukpenning hade fått en ny SGI fastställd efter nollbeslutet. 15 procent av dem som ansökt om föräldrapenning hade fått en ny SGI fastställd.⁸⁵

⁸⁴ Samtliga beslut om SGI noll i aktgranskningen fattades under år 2014. Uppgifter om en ny SGI har fastställts har inhämtats fram till oktober 2015. Den längsta period som kan ha flutit mellan SGI noll och ny SGI är således januari 2014-oktober 2015.

⁸⁵ Motsvarande andel för alla nollbeslut för år 2014 var enligt registerstudien 14 procent, oavsett förmån.

5 Kvalitet i handläggning och beslut

Det här kapitlet redovisar resultatet av aktgranskningen av kvalitet i handläggning och beslut när det gäller SGI noll-ärenden. Kvaliteten är generellt god i handläggning och beslut om SGI noll.

Granskningen visar att kvaliteten i kommunicerings- och beslutsbrev varierar mellan ärendeslagen. Bristerna består främst av otydliga motiveringar och bristfälliga laghänvisningar. Försäkringskassan kontaktar de försäkrade och arbetsgivarna i hög omfattning under utredningar om SGI, och telefonkontakt leder ofta till mer kompletta ärenden. Handläggningstiderna för SGI-ärenden är längst vid tillfällig föräldrapenning.

Kapitlet redogör för brister i olika moment i handläggningen, men det kan konstateras att besluts kvaliteten i ärenden om SGI noll generellt är god. De brister som setts i handläggningen verkar inte ha påverkat utgången i besluten förutom i en mindre andel av besluten. Kapitlet inleds med en övergripande beskrivning av kvaliteten i besluten i 5.2 och om de ärenden i granskningen som ändrats genom rättelse eller omprövning. Därefter följer avsnitt 5.3–5.8 som behandlar olika delmoment i handläggningen, uppdelat på ett avsnitt per handläggningsmoment.

Varje avsnitt inleds med en kort sammanfattning av resultaten i det avsnittet. Kapitlet handlar bara om de beslut om SGI noll som aktgranskningen omfattade. Aktgranskningen baseras på ett urval om 200 akter per förmån, vilket inte är proportionerligt i förhållande till fördelningen mellan förmåner.

5.1 Definition av kvalitet i handläggning och beslut i ISF:s granskning

För bedömningen av *kvalitet i handläggningen* är utgångspunkten de krav som anges i förvaltningslagen och socialförsäkringsbalken om Försäkringskassans utredningsskyldighet. Dessutom tillkommer krav som Försäkringskassan anger i styrande dokument.

Enligt förvaltningslagen ska ärenden handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.⁸⁶ Förvaltningsmyndigheter ansvarar för att ärenden blir tillräckligt utredda. Enligt socialförsäkringsbalken ska ärendets beskaffenhet vara avgörande för omfattningen av Försäkringskassans utredningsskyldighet.⁸⁷

Utredningsskyldigheten är större i ärenden som initierats av Försäkringskassan eller om myndigheten överväger att fatta betungande beslut, exempelvis avslag på eller indragning av en ersättning.⁸⁸ Utredningsskyldigheten innebär också att Försäkringskassan måste bedöma om den försäkrades ansökan eller uppgifter är tillräckliga som underlag för beslut eller behöver kompletteras.⁸⁹

Akterna som granskats för denna rapports räkning avser personer som blivit nollplacerade, vilket betraktas som betungande beslut.

Begreppet *besluts kvalitet* inom socialförsäkringsadministrationen kan betyda olika saker. I den här granskningen definieras god besluts-kvalitet som att Försäkringskassan har utformat sina beslut tydligt och att det saknas anledning att anta att Försäkringskassans beslut om SGI noll hade kunnat vara ett annat.

5.2 Brister i handläggning och beslut

Avsnittet innehåller en djupare analys av de ärenden i granskningen som befunnits vara bristfälliga avseende handläggning och/eller beslut. Brister i utredningarna eller besluten handlar främst om att Försäkringskassan inte utrett uppgifterna i ärendet tillräckligt. Det gäller även när handläggaren inte utrett om SGI-skydd finns utifrån

⁸⁶ 7 § förvaltningslagen (1986:223).

⁸⁷ 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken.

⁸⁸ Prop. 2008/09:200, s. 555.

⁸⁹ Försäkringskassan (2004a), s. 53.

en annan bestämmelse eller att beslut fattas om SGI noll enbart på grund av att en höjning av inkomsten inte har styrkts.

Inledningsvis kan konstateras att kvaliteten generellt sett är god.

Här kan också tilläggas att otillräckliga utredningar troligen är vanligare bland SGI-nollbeslut än bland andra SGI-beslut. Anledningen till det är att en utredning som inte leder till ett fullständigt underlag sannolikt innebär att den framtida inkomsten antas vara noll kronor. Exempel på detta kan vara att en anställning inte styrkts. Aktgranskningen har bara omfattat beslut om SGI noll. Andelen otillräckliga utredningar är därför sannolikt högre än den hade varit om beslut om SGI på mer än noll kronor också hade ingått i granskningen.

Aktgranskningen innehöll två frågor gällande kvaliteten i utredningar och beslut. Båda frågorna ställdes för såväl grundbeslut som för omprövningsbeslut. Frågorna handlade om 1) Försäkringskassan hade ett tillräckligt underlag för att fatta beslut om SGI noll och om 2) det fanns anledning att tro att Försäkringskassans grundbeslut/omprövningsbeslut om SGI noll hade kunnat vara ett annat.

Ett resultat av granskningen var att majoriteten av besluten baserades på tillräckliga underlag och bedömdes som korrekta. De ärenden som av de tre granskarna bedömts ha brister sorterades ut för nya analyser av granskarna, först enskilt och sedan i grupp. De ärenden som bedömts ha brister efter dessa genomgångar redovisas nedan.

Vid aktgranskningen har ISF bedömt att Försäkringskassans handläggning varit bristfällig i 30 ärenden (5 procent av samtliga ärenden), varav 15 ärenden avser föräldrapenning, 7 ärenden avser tillfällig föräldrapenning och 8 ärenden avser sjukpenning. I dessa ärenden har bedömts att utredningen var otillräcklig och/eller finns det grund att anta att beslutet kunnat vara ett annat.

Det är inte ovanligt att ärenden med bristfällig handläggning ändrats genom rättelse efter att beslut har fattats.⁹⁰ Rättelsen beror ofta på att personen lämnar kompletterande uppgifter. Men i många ärenden går det inte att utläsa av akten varför Försäkringskassan har ändrat beslutet.

⁹⁰ Se även avsnitt 2.2.

En kategori av otillräckliga utredningar är ärenden där Försäkringskassan inte har utrett en uppgift om arbete och fastställt personens SGI till noll kronor. Personen kan ha lämnat uppgifter om arbetsgivare och/eller inkomstuppgift i ansökan utan att detta har beaktats, eller också har en arbetsgivare lämnat uppgifter som inte beaktats. Det har i dessa fall inte gått att utläsa av akten att handläggaren har noterat uppgiften.

Det förekommer också i dessa 30 ärenden att

- akten innehåller motstridiga uppgifter om ifall den försäkrade arbetar eller är arbetslös, utan att Försäkringskassan utreder det vidare
- en förfrågan om att styrka inkomsten har sänts till den försäkrade, men att Försäkringskassan inte har gått vidare i utredningen vid uteblivet svar genom att exempelvis kontakta den uppgivna arbetsgivaren
- den försäkrade har lämnat kompletterande men otillräckliga uppgifter och utan att Försäkringskassan har utrett ärendet vidare
- Försäkringskassan har fattat beslut utan att uppmärksamma att uppgifter inkommit från den försäkrade eller från arbetsgivaren.

De brister i utredningen som nu beskrivits är vanligast i ärenden om föräldrapenning.

En reflektion från aktgranskningen är att journalanteckningarna i många ärenden är mycket begränsade och de är mer begränsade i ärenden om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning än i sjukpenning. Det är svårt att kunna följa ärendet och se vilka utredningsåtgärder som vidtagits i vissa ärenden. Bristande journalanteckningar kan skapa problem för en försäkrad som vill ta del av utredningen i sitt ärende. Det kan också skapa problem vid handläggarbyte eller om en annan enhet inom Försäkringskassan behöver se vad som händer i ett ärende.

I aktgranskningen förekommer också ärenden där Försäkringskassan inte har dokumenterat om de har utrett uppgifter om att den försäkrade har varit sjuk under ett glapp i den SGI-skyddade tiden. SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade inte förvärvsarbetar av

någon anledning som ger rätt till sjukpenning.⁹¹ Det innebär att den försäkrade inte nödvändigtvis behöver ha uppburit sjukpenning under perioden utan det räcker att hen befunnit sig i ett så kallat *sjukpenningberättigat tillstånd*. Om Försäkringskassan då får in uppgifter som tyder på att personen har varit sjuk under en period som inte täcks av något annat SGI-skydd, bör den försäkrade beredas tillfälle att intyga sjukdomen.⁹²

I ett exempel från aktgranskningen har personen varit under utredning enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Hen har också tvångsvårdats under en del av den tid då SGI-skydd saknas.⁹³ Någon utredning av sjukpenningberättigat tillstånd gjordes inte i ärendet.⁹⁴

Det förekommer även brister som ligger på gränsen mellan otillräcklig utredning och där det finns grund att anta att beslutet hade kunnat vara ett annat. Det kan till exempel gälla att handläggaren inte utrett om den försäkrade skulle kunna omfattas av ett annat skydd, till exempel på grund av tremånadersregeln⁹⁵ eller SGI-skydd för arbetslöshet under semester.

Ett exempel på en situation i aktgranskningen när ISF ansett att det finns grund att anta att beslutet hade kunnat vara ett annat är när den försäkrade anmäler att hen har fått höjd inkomst och arbetar kvar hos samma arbetsgivare. När Försäkringskassan begär att den nya inkomsten ska styrkas, svarar emellertid inte den försäkrade.

I ett par sådana fall har Försäkringskassan fastställt SGI till noll kronor. I Försäkringskassans vägledning anges att handläggaren inte bör utreda storleken på SGI om en meddelad höjning av inkomst från anställning anses rimlig (3,5 procent per år).⁹⁶ Det innebär att Försäkringskassan ska godta uppgifterna och höja SGI:n. I de två aktuella fallen var höjningarna 6 respektive 8 procent. Det finns således inte grund för att godkänna höjningarna utan underlag enligt Försäkrings-

⁹¹ 26 kap. 17 § socialförsäkringsbalken.

⁹² Försäkringskassan (2004), s. 227 f.

⁹³ Jfr FÖD 1985:36. Domen gällde en person som under upprepade perioder varit intagen för vård eller annars varit sjukskriven för alkoholbesvär. FÖD ansåg att alkoholbesvären var av sådan karaktär att den försäkrade inte arbetade av anledning som berättigade till sjukpenning även under de tider han inte fick sjukpenning. Jfr även RÅ 2004 not 27.

⁹⁴ Jfr även Kammarrättens i Stockholm dom den 26 augusti 2016 i mål nr 1928-16 gällande sjukpenningberättigat tillstånd.

⁹⁵ Beskrivs i 2.1.1.

⁹⁶ Försäkringskassan (2004), s. 148.

kassans riktlinjer. Enligt ISF:s mening skulle den försäkrade dock ha kunna fått behålla sin tidigare SGI, eftersom indikationer saknas på att den försäkrade bytt arbetsgivare eller förändrat inkomstförhållandena, då det bara är höjningen som inte har styrkts.

I vissa ärenden har den försäkrades SGI fastställts till noll kronor, men därefter ändrats till ett högre belopp efter en kort tid. Eftersom ISF inte har haft tillgång till efterföljande ärenden går det inte att bedöma om samma SGI hade kunnat fastställas redan vid nollbeslutet. Som tidigare redogjorts för gäller detta främst i ärenden om tillfällig föräldrapenning och där den försäkrade inte inkommit med de efterfrågade uppgifterna i det första ärendet.

Ny prövning av beslut genom omprövning och rättelse

De flesta ändringar efter beslutet beror på att nya underlag kommit in.

Aktgranskningen omfattade 595 akter. Den försäkrade har begärt omprövning i knappt 50 av dessa ärenden. Försäkringskassan ändrade beslutet i 15 av dessa, varav 14 beslut fattades på nya underlag som inkommit till omprövningsenheten.

Försäkringskassan har även möjlighet att rätta vissa uppenbara fel, så kallad rättelse.⁹⁷ Aktgranskningen visar att Försäkringskassan vidtagit rättelse i 25 av samtliga studerade ärenden. Försäkringskassan har också sannolikt vidtagit rättelse i ytterligare ca 25 ärenden, men i dessa fall framgår det inte av akten vad som hänt i handläggningen – den registrerade SGI:n visar bara att nollbeslutet har raderats. Totalt sett har således nollbeslutet ändrats i ca 65⁹⁸ av 595 ärenden (11 procent).

Några men inte alla av de 30 ärenden som ISF bedömt som bristfälliga är med bland dessa 65 ärenden som ändrats. Det kan bero på att den försäkrade inte klagat på ett ärende som ISF ansett är bristfälligt, eller också påverkas inte bedömningen av beslutet av bristen i handläggningen.

Nedan följer uppgifter från Försäkringskassan om ändringsfrekvens i omprövning av SGI generellt, det vill säga inte bara beslut om SGI noll. Uppgifterna kan jämföras med andelen grundbeslut som ändras

⁹⁷ Beskrivning av rättelse finns i kap. 2.2.

⁹⁸ 15 ärenden har ändrats vid omprövning, 25 har rättats och 25 har sannolikt rättats.

i omprövning för förmånerna i denna granskning. Vid analys av ändringsfrekvens i olika förmåner ska hänsyn tas till förmånernas olika konstruktion. En hög ändringsfrekvens behöver inte vara en indikator på kvalitet i handläggningen men är alltid ett problem vad gäller administrativ effektivitet. Den höga frekvensen ändringar av ansökningar av tillfällig föräldrapenning beror enligt Försäkringskassan på att det i dessa ärenden kommer in kompletterande underlag i efterhand som påverkar bedömningen av rätten till ersättning. Men andelen ansökningar av föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning som omprövas är mycket liten sett till det totala antalet ansökningar.⁹⁹

Tabell 2. Ändringsfrekvens vid omprövningar, procent¹⁰⁰

	2013	2014	2015
SGI	37,9	39,0	37,0
Sjukpenning		11,1	11,1
Föräldrapenning		30,0	23,0
Tillfällig föräldrapenning		47,4	45,5

Anm.: Tabellen visar hur många beslut som ändras vid Försäkringskassans omprövning. Antalet ärenden från aktgranskningen som Försäkringskassan ändrat vid omprövning är en uppgift från en selekterad grupp.

Enligt uppgift från Försäkringskassan begärdes omprövning i ungefär 0,2 procent av samtliga SGI-beslut där handläggningen var helt eller delvis manuell under åren 2014 och 2015.

Försäkringskassan började i april 2016 se över varför SGI-beslut blir ändrade vid omprövning och vilka åtgärder som behövs med anledning av detta.

⁹⁹ Försäkringskassan (2016), s. 83.

¹⁰⁰ Försäkringskassan (2014), Försäkringskassan (2016) samt uppgift från Försäkringskassan den 29 april 2016.

5.3 Handläggarna kontaktar arbetsgivare och de försäkrade per brev och telefon

En tydlig skillnad mellan SGI-besluten i de olika förmånerna är om och hur kontakt sker med de försäkrade. Inom föräldrapenning kontaktar handläggarna i högre grad den försäkrade muntligt, men kommunikering sker i betydligt lägre omfattning i föräldrapenning än i sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Av intervjuerna framgår att muntlig kontakt generellt sett leder till bättre utredningar och färre nollbeslut.

Arbetsgivaren kontaktas oftast i ärenden om tillfällig föräldrapenning

Utredning av en försäkrads SGI innebär att personens anställningsförhållanden, inkomster och arbetstid granskas. För den som är arbetslös handlar utredningen främst om skydd av tidigare inkomst. I de flesta ärenden där den försäkrade själv inte lämnat in all relevant information behöver därför information inhämtas från arbetsgivare eller Arbetsförmedlingen.

Kommunikationen mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen beskrivs närmare i avsnitt 6.3.

Manuella kontroller görs ofta direkt med nuvarande eller tidigare arbetsgivare, per brev eller telefon, men det är stor skillnad mellan ärendeslagen i hur ofta kontrollerna görs. Det sker fler kontroller med arbetsgivare i ärenden om tillfällig föräldrapenning, vilket sannolikt beror på att många som ansöker om ersättning har en arbetsgivare eftersom en av förutsättningarna för att få tillfällig föräldrapenning är att personen avstår från att utföra förvärvsarbete.¹⁰¹ Handläggarna kontaktade personens arbetsgivare i 68 procent av fallen bland dem som ansökte om tillfällig föräldrapenning. Motsvarande andelar för sjukpenning och föräldrapenning var 33 respektive 20 procent.

¹⁰¹ Tillfällig föräldrapenning kan även utgå till arbetssökande som förlorar arbetslöshetsersättning, men dessa nämns inte ovan eftersom de sannolikt inte uppgett en anställning på ansökan om tillfällig föräldrapenning.

Telefonsamtal och sms leder till mer kontakt

I en tredjedel av samtliga ärenden i aktgranskningen har handläggarna och den försäkrade haft kontakt innan Försäkringskassan kommunicerar personen om övervägandet till beslut. Kontakterna har skett antingen via telefon eller brevledes och ofta på Försäkringskassans initiativ.

Aktgranskningen visar att många handläggare ringde en eller två gånger till den försäkrade. Om personen inte svarade skickade handläggaren ett brev om vilka uppgifter som krävdes för att besluta om SGI.

Vid intervjuerna framkom att handläggarna generellt tycker att kontakterna med de försäkrade fungerar bra. Men handläggarna har olika uppfattning om hur bra det fungerar att ringa. Några uppger att det är svårt att förmedla alla uppgifter på telefon, medan andra upplever att de når fram bättre muntligen. Flera uttrycker också att de försäkrade oftast uppskattar att Försäkringskassan kontaktar dem per telefon.

Vi ringer oftast, men problemet är, att för föräldrapenningen då är de hemma, då får du tag i dem. I tillfällig föräldrapenning, då är de bara hemma en kort tid och söker i efterhand. Det innebär att det är väldigt svårt att få tag i folk på arbetstid.

En ny rutin som införts under år 2016 är att handläggarna kan skicka sms till den försäkrade och be hen ringa Försäkringskassan på handläggarens direktnummer. Handläggarna beskriver tjänsten som mycket effektiv och att antalet nollbeslut har minskat genom att de oftare får kontakt.

Och då har vi sms-tjänsten... de [försäkrade] vet inte vem det är [som ringer], de tänker att det är någon försäljare eller någonting. Men då skickar vi ett sms som då kommer och säger "Det var vi som ringde" och då kan de ringa upp, för då vet de.

Intervjuerna visar att handläggarna ringer olika mycket. Vissa tycker att det går lättare, snabbare och ger en bättre utredning medan andra tycker att informationen blir tydligare när den är skriftlig. Flera specialister uppgav att handläggarna uppmuntras att ringa hellre än att skriva brev. Flera handläggare konstaterade också att antalet ärenden där man inte får in rätt underlag minskar när man ringer.

Enheten har både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Föräldrapenning ringer alltid och tillfällig föräldrapenning ringer inte. Vi har i stort sett inga nollbeslut på föräldrapenning och det finns nästan aldrig några omprövningar på föräldrapenning. Däremot på tillfällig föräldrapenning är det ständigt och jämt [omprövningar] och det beror på att de inte kommer in med uppgifterna, så att de skickar in dem i efterhand.

Vid intervjuerna konstaterade handläggarna att mängden handlingar som kommer in efter beslut har minskat ordentligt efter att de började ringa de försäkrade oftare. Några handläggare beskrev att de regelmässigt utöver skickad komplettering ringer de försäkrade en till två gånger innan de fattar beslut, vilket drastiskt har minskat antalet ärenden där handlingar kommer in efter beslutet. En annan handläggare konstaterade att hen alltid skickar en skriftlig kommunikering utöver den muntliga för att minska risken för missförstånd.

5.4 Kommunikerings- och beslutsbrev skickas mer sällan i föräldrapenning

Av aktgranskningen framgår att de som handlägger föräldrapenning skickar en skriftlig kommunikering i lägre utsträckning än i sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Beslutsbrev skickas i nästan alla ärenden i sjukpenning och tillfällig föräldrapenning, men bara i ungefär hälften av ärendena som gäller föräldrapenning. I granskningen av motiveringarna i kommunikerings- och beslutsbreven framgår att det i föräldrapenning skrivs otydligare motiveringar än i de två andra ärendeslagen.

Försäkringskassan har ingen skyldighet enligt förvaltningslagen att informera den enskilde om beslutet eller motiveringen till det som Försäkringskassan överväger att fatta. Men Försäkringskassan anser att det ändå är lämpligt att göra det i kommunikeringsbrevet, eftersom

den enskilde då får veta hur Försäkringskassan uppfattar underlaget i ärendet.¹⁰²

ISF instämmer i Försäkringskassans uppfattning. ISF valde att granska detta i akterna, eftersom det är viktigt att den försäkrade får möjlighet att komplettera sitt ärende innan beslut fattas – viktigt både för den enskildes möjlighet att ta tillvara sina rättigheter och för effektiviteten i handläggningen. Försäkringskassan anger att i ett kommuniceringsbrev ska den försäkrade få information om vilka uppgifter som Försäkringskassan har, vad som ligger till grund för beslutet och vilket beslut som troligen kommer att fattas.¹⁰³ Men kommunicering behövs inte om den försäkrade beviljas helt vad hen har begärt.¹⁰⁴

Kommuniceringsbrev skickas i minst utsträckning i ärenden som avser föräldrapenning

I aktgranskningen har två olika typer av handlingar bedömts som kommuniceringsbrev. Det ena är sedvanliga kommuniceringsbrev skrivna enligt Försäkringskassans mall för kommunicering. Det andra är förfrågningsblanketter¹⁰⁵ som Försäkringskassan skickat till den försäkrade för att få uppgifter i ärendet. I båda dessa dokumenttyper anges att den försäkrade riskerar att få sin SGI fastställd till noll kronor om uppgifterna inte lämnas. Orsaken till att båda dessa handlingar kategoriserats som kommuniceringsbrev i granskningen var för att belysa de fall där det fanns indikationer på att Försäkringskassan inte hade försökt att kontakta den försäkrade överhuvudtaget. I de fall det har funnits såväl förfrågningsblankett som ett kommuniceringsbrev i akten har granskaren utgått från kommuniceringsbrevet vid svaren på frågorna om kommunicering. Den första kontakten har då bedömts som kontakt före kommunicering.

I vissa av de ärenden som ingår i aktgranskningen har kommunicering skett muntligen och i vissa fall både muntligt och skriftligt. Det är allra vanligast med skriftlig kommunicering vilket enligt intervjuerna beror på att det upplevs snabbare och tydligare för de försäkrade. Men i många ärenden har ingen kommunicering skett alls.

¹⁰² Försäkringskassan (2004a), s. 64.

¹⁰³ Försäkringskassan (2005a), s. 6.

¹⁰⁴ 17 § förvaltningslagen.

¹⁰⁵ Till exempel Försäkringskassans blanketter ”inkomst och arbetstid”, ”förfrågan studerande”, ”förfrågan arbetslös”.

I 35 procent av alla ärenden som gäller föräldrapenning saknas kommunikering helt, vare sig muntlig eller skriftlig (tabell 3). Motsvarande andel för sjukpenning och tillfällig föräldrapenning är 6 procent. Muntlig kommunikering skedde oftare i föräldrapenning-ärenden i aktgranskningen än i de andra förmånerna. Intervjuerna visar att benägenheten att kommunicera muntligt eller skriftligt skiljer sig åt mellan förmånerna, men även mellan olika handläggare. Vissa ringer, andra skickar brev och några ringer först och skickar sedan skriftlig kommunikering om det som sagts.

Tabell 3. Om kommunikering skett och av vilket slag, procent

	<i>Föräldrapenning</i> <i>n=199</i>	<i>Sjukpenning</i> <i>n=197</i>	<i>Tillfällig föräldrapenning</i> <i>n=196</i>
Skriftlig kommunikering	47	81	91
Muntlig kommunikering	15	6	3
Både muntlig och skriftlig kommunikering	3	8	1
Ingen kommunikering ¹⁰⁶	35	6	6

Anm: Skälet till att några av kolumnerna inte summerar till exakt hundra beror på avrundning.

Beslutsbrev skickas i lägst utsträckning i ärenden som avser föräldrapenning

Ett beslutsbrev är den information en person får om vilket beslut Försäkringskassan fattat. Beslutsbrevet informerar om möjligheten att begära omprövning. Det är därför viktigt att ett beslutsbrev skickas så att den enskilde får möjlighet att ta tillvara sina rättigheter.

Som redogjorts för ovan i avsnitt 2.4 ska manuellt beslutsbrev enligt Försäkringskassans riktlinjer skickas om beslutet är negativt, det vill säga om det går helt eller delvis mot den försäkrades anspråk.

Av Försäkringskassans processbeskrivning för SGI framgår även att handläggaren ska skicka ett manuellt beslutsbrev om systemet har skapat ett SGI-ärende på grund av att tidigare SGI-beslut saknas, men

¹⁰⁶ Ärenden där det inte framgår av akten att någon kommunikering har skett alls.

personen inte har gjort anspråk på någon inkomst och handläggaren har konstaterat att personen saknar inkomst. Det är enligt processbeskrivningen särskilt viktigt att ett beslut om SGI registreras i systemet när personen ansöker om föräldrapenning på lägstanivå¹⁰⁷. Annars skapar systemet ett nytt SGI-ärende varje gång personen ansöker om föräldrapenning, trots att inkomsten inte har ändrats.¹⁰⁸

Beslutsbrev skickades bara i drygt hälften av samtliga föräldrapeningärenden (tabell 4).¹⁰⁹ I ärenden som gäller tillfällig föräldrapenning och sjukpenning har däremot beslutsbrev skickats nästan varje gång. Av dem som ansökt om föräldrapenning och inte fått ett beslutsbrev har 84 procent inte gjort anspråk på att ha en inkomst. Men enligt Försäkringskassans egna riktlinjer ska beslutsbrev ändå skickas i en sådan situation.

Tabell 4. I vilken utsträckning beslutsbrev har skickats fördelat på ärendeslag, procent

	<i>Föräldrapenning</i> <i>n=199</i>	<i>Sjukpenning</i> <i>n=197</i>	<i>Tillfällig föräldrapenning</i> <i>n=196</i>
Beslutsbrev	53	97	96
Inget beslutsbrev	47	3	4

5.5 Motiveringar i kommuniseringsbrev och i beslutsbrev

Dåliga motiveringar i kommuniseringsbrev leder till att fler personer kommer in med begärda handlingar först efter beslutet. Granskningen visar att orsaken till Försäkringskassans övervägande framgång i högre grad i kommuniseringsbrevet i sjukpenning och tillfällig föräldrapenning än i föräldrapenning. Konsekvenserna av övervägandet framgår i högre grad i sjukpenningärendena. Beslutsbrev rörande sjukpenning

¹⁰⁷ Ersättningen vid lägstanivådagrar är inte inkomstgrundad.

¹⁰⁸ Försäkringskassan (2007), s. 101.

¹⁰⁹ Här avses med beslutsbrev endast manuella beslutsbrev. Maskinella beslut om ny SGI skickas av systemet i de fall ett manuellt inte skickas.

och tillfällig föräldrapenning har i högre grad bra motiveringar och beskriver konsekvenserna av beslutet.

Enligt förvaltningslagen ska en myndighet i sitt beslut redogöra för de skäl som bestämt utgången i ärendet.¹¹⁰ Det innebär att de omständigheter som har varit avgörande för Försäkringskassans beslut ska redovisas. Enligt Justitieombudsmannen (JO) räcker det inte att som enda motivering återge innehållet i den bestämmelse som tillämpats.

JO har i ett beslut¹¹¹ kritiserat Försäkringskassan när myndigheten som enda motivering angett att sökanden inte har kommit in med en efterfrågad komplettering.¹¹²

Av Försäkringskassans riktlinjer för att skriva beslut framgår följande om hur beslut för en ersättning ska motiveras:

Mottagaren ska kunna förstå varför beslutet blivit på ett visst sätt och motiveringen ska byggas upp genom att förklara

- vilka krav som ska vara uppfyllda för att man ska ha rätt till en förmån eller ett bidrag
- varför den enskilde inte uppfyller kraven, vilket innebär en kortfattad beskrivning av de omständigheter som varit avgörande för beslutet
- vilka konsekvenser punkterna ovan medför, det vill säga Försäkringskassans bedömning.¹¹³

Riktlinjerna är avsedda för beslut om rätten till en förmån. Det skiljer sig åt från ett beslut om SGI, som utgör grunden för ersättning om förmånen beviljas. Beskrivningen av konsekvenserna blir således annorlunda i ett beslut om SGI noll jämfört med till exempel ett beslut om rätten till sjukpenning. För kommuniceringsbrev saknas specifika riktlinjer.

I mallarna för kommunikering och beslut är det i många fall angivet vad SGI noll innebär för den sökta förmånen. Däremot framgår det inte vad det kan ha för betydelse för andra förmåner, till exempel att möjligheten att få sjukpenning upphör om den försäkrade får SGI noll vid en ansökan om tillfällig föräldrapenning.

¹¹⁰ 20 § förvaltningslagen (1986:223).

¹¹¹ Justitieombudsmannen (2000), s. 388.

¹¹² Fura (2015).

¹¹³ Försäkringskassan (2005a).

5.5.1 Försäkringskassans motivering i kommuniseringsbrev är bäst i sjukpenning och tillfällig föräldrapenning

Grunden för Försäkringskassans övervägande framgick i de flesta av de fall som granskades, men i vart tionde fall fanns det brister avseende vilken grund Försäkringskassan har för beslutet. Resultaten avser de ärenden där muntlig eller skriftlig kommunikering har skett. De ärenden där ingen kommunikering skett är exkluderade i analysen nedan.

I två tredjedelar av samtliga ärenden avseende föräldrapenning framgick anledningen till nollplaceringen helt eller delvis. Motsvarande andelar för sjukpenning respektive tillfällig föräldrapenning är drygt 80 procent.

Tabell 5. I vilken utsträckning övervägandet till nollplacering framgår i Försäkringskassans kommuniseringsbrev, procent

	<i>Föräldrapenning</i> <i>n=129</i>	<i>Sjukpenning</i> <i>n=185</i>	<i>Tillfällig föräldrapenning</i> <i>n=185</i>
Ja	50	69	61
Ja, delvis	18	15	26
Nej	9	11	10
Kommuniceringsbrev saknas (det vill säga kommunikeringen har varit muntlig)	22	6	3

Anm: Skälet till att några av kolumnerna inte summerar till exakt hundra beror på avrundning

Aktgranskningen visar att det har varierat i hur konsekvenserna beskrivits i kommuniseringsbrev i de olika förmånerna. I många ärenden har kommunikeringen bestått av att en blankett har skickats ut, där det har stått att beslutet blir SGI noll om den försäkrade inte lämnar de begärda uppgifterna. I ärenden avseende föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning har kommuniseringsbrev bara angett hur den sökta förmånen påverkas av ett beslut om SGI noll i ca en

fjärdedel av samtliga fall. Motsvarande andel för sjukpenning uppgår till drygt 75 procent.

En reflektion i aktgranskningen var att det i vissa av kommuniceringsbrevens rörande föräldrapenning, ges förslag på ”lösning” i kommunikeringen. Den försäkrade informeras om möjligheten att skydda sin SGI genom att begära föräldrapenning retroaktivt, om barnet är över ett år. Observera att efter perioden som aktgranskningen gällde har en gräns införts för hur långt tillbaka i tiden föräldrapenning kan begäras retroaktivt, se vidare under kapitel 6.2.2.

Dåliga kommuniceringsbrev leder till nya underlag efter beslutet

Aktgranskningen och intervjuerna visar att otydliga kommuniceringsbrev kan leda till att personer inte förstår vad ärendet handlar om förrän efter beslutet. Försäkringskassan har vidtagit rättelse i en hel del ärenden¹¹⁴, vilket i en del fall beror på att det underlag som saknats kommit in. I nästan alla ärenden som ändrades i omprövning berodde ändringen på att den försäkrade lämnade in nya uppgifter. Även i intervjuerna framkom att det förekommer att de försäkrade, som inte har kommit in med handlingar i samband med kommunikering, återkommer när den försäkrade fått ett beslutsbrev om SGI noll.

5.5.2 Försäkringskassans motivering i beslutsbrev

I de fall beslutsbrev skickats har ISF granskat beslutsbrevens motivering. I en majoritet av samtliga ärenden är den rättsliga grunden angiven som skäl, i enlighet med Försäkringskassans riktlinjer. Men i en del av ärendena har den rättsliga grunden endast angetts delvis: någon del av beskrivningen av krav, omständigheter och konsekvenser saknas, trots att de enligt riktlinjerna ska finnas med. Det är vanligast i ärenden rörande föräldrapenning att någon del saknas – i knappt fyra av tio ärenden.¹¹⁵ I ärendena om sjukpenning och tillfällig föräldrapenning var motsvarande andelar en av tio respektive två av tio ärenden.

¹¹⁴ Se avsnitt 5.2 för andelar.

¹¹⁵ ISF valde att inte specificera vilken del som saknades i aktgranskningen utan endast göra en bedömning av om någon av de tre delarna saknades.

I aktgranskningen förekommer ärenden där beslutsmotiveringen inte uppfyller kraven i Försäkringskassans riktlinjer. Det är inte ovanligt att beslut om att fastställa SGI till noll kronor motiveras enbart med att den försäkrade inte har lämnat efterfrågade uppgifter. Framför allt är det vanligt i ärenden som gäller tillfällig föräldrapenning, där en sjättedel av besluten motiveras på detta sätt.

I besluten framgår i hög utsträckning konsekvenserna av SGI noll för den sökta förmånen. Intervjuerna visar att många försäkrade kommer in med de uppgifter som saknas i ärendet först efter beslutet. Det kan bero på att de inte innan har förstått att ett nollbeslut faktiskt innebär att de inte kommer att få den sökta förmånen. Det konstaterades i intervjuerna att det är extra vanligt att information kommer in efter beslutet i de ärenden där de försäkrade inte hört av sig under handläggningen.

En viktig skillnad mellan om den försäkrade sökt föräldrapenning jämfört med övriga dagersättningar är att föräldrapenning på grundnivå kan utbetalas även vid SGI noll.

5.6 Laghänvisningar är viktiga för att rättigheter ska kunna tas tillvara

Laghänvisningarna brister i alla tre ärendeslag. En högre andel av de ärenden som avser tillfällig föräldrapenning innehåller korrekta laghänvisningar.

I föräldrapenning används muntlig kommunikering i hög utsträckning, och beslutsbrev saknas ofta. Därför saknas uppgifter om laghänvisningar i dessa ärenden.

I mallarna för kommuniceringsbrev och beslut finns förtryckt vilka bestämmelser som är aktuella i olika typer av ärenden. I till exempel mallen för *kommuniceringsbrev* för den som är arbetslös finns förtryckt en kort beskrivning av vad SGI är och hur den som är arbetslös skyddas sin tidigare fastställda SGI. Det är också förtryckt vilka paragrafer som ska vara angivna.¹¹⁶ Det är inte angivet att handläggaren själv ska bedöma vilka paragrafer som ska vara med. Men i mallen för *beslutsbrev* för SGI noll för arbetslösa finns ett tiotal paragrafer

¹¹⁶ 24 kap. 2 och 3 §§ och 26 kap. 9 och 13 §§ socialförsäkringsbalken.

angivna, och det är tydligt angivet att handläggaren ska välja dem som är relevanta för ärendet.

I Försäkringskassans riktlinjer för att skriva beslut står bland annat följande avseende laghänvisningar: ”Det ska framgå vilka bestämmelser beslutet grundas på genom att du hänvisar till paragraferna. Tänk på att bara ta med de bestämmelser som har haft avgörande betydelse för beslutet. Annars blir det svåröverskådligt för mottagaren.”¹¹⁷

Men aktgranskningen visar att många kommuniserings- och beslutsbrev innehåller paragrafer som inte är relevanta för ärendet. Det förekommer också ofta att relevanta paragrafer saknas.

Resultaten skiljer sig åt mellan de tre ärendeslagen. I ärendena om tillfällig föräldrapenning har cirka hälften korrekta laghänvisningar i beslutsbrevet. I ärendena om sjukpenning och föräldrapenning-ärenden har fyra av tio beslutsbrev korrekta laghänvisningar.

I en del ärenden användes laghänvisningar som snarare är övergripande processuella bestämmelser än den materiella grunden för nollbeslutet, exempelvis angivelse endast av lagrum för Försäkringskassans utredningsskyldighet. Andra exempel är där beslut om SGI noll och beslut om föräldrapenning enligt särskild beräkningsgrund anges i samma brev, men laghänvisningen enbart gäller särskild beräkningsgrund.¹¹⁸ I några beslutsbrev stämde inte motiveringen av beslutet ihop med de bestämmelser som anges. Ett exempel är ett ärende där beslutet helt motiverades med att Försäkringskassan inte fått in några uppgifter, vare sig från den försäkrade eller från hans arbetsgivare. Ingenting i ärendet tydde på att personen var arbetslös. Men de enda bestämmelser som beslutet grundades på var de som gäller för SGI-skydd för arbetslösa. Beslut finns också som enbart anger att sjukpenningens storlek är beroende av den försäkrades SGI¹¹⁹, men utan paragrafer som beskriver vem som kan få en SGI eller på vilken grund.

En reflektion i aktgranskningen var att kvaliteten på laghänvisningarna ofta skilde sig åt mellan kommuniseringsbrevet och beslutsbrevet i samma ärende. Det kan möjligen bero på skillnader i mallarna. Mallen för kommuniseringsbrev innehåller ett fåtal

¹¹⁷ Försäkringskassan (2005a), s. 14.

¹¹⁸ 12 kap. 27 § socialförsäkringsbalken.

¹¹⁹ 24 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

bestämmelser, till skillnad från mallen för beslutsbrev som innehåller många bestämmelser. Det är tydligt att många handläggare låter samtliga laghänvisningar från mallen stå kvar. I många beslutsbrev fanns samtliga paragrafer för SGI-skydd¹²⁰ kvar, och då blir det svårt för den försäkrade att förstå vilka paragrafer som är relevanta för ärendet.

I de ärenden där Försäkringskassans kommunikering endast består av en blankett som den försäkrade ska fylla i – med information om att SGI blir noll om den försäkrade inte lämnar uppgifterna – saknas laghänvisningar helt.

5.7 Handläggningstiderna är viktiga för den enskilde

Handläggningstiderna i SGI-ärendena varierar kraftigt mellan olika ärenden. En undersökning av mediantiden visar att sjukpenning har kortast handläggningstid för SGI-ärenden, föräldrapenning något längre och tillfällig föräldrapenning mer än dubbelt så lång mediantid som sjukpenning. Mediantiden varierar mellan 24 och 68 dagar, beroende på ärendeslag.

En viktig del av kvalitetsbegreppet, framförallt sett ur de sökande personernas perspektiv, är att ett ärende inte tar alltför lång tid att handlägga. De SGI-baserade förmånerna ska ersätta inkomstbortfall och konsekvenserna av långa handläggningstider kan bli stora för den enskilde. Handläggningstiden för ett ärende beror både på handläggningstiden för fastställande av SGI och på handläggningen av förmånsärendet.

Vid bedömningen av handläggningstid bör beaktas att handläggningstiden för ett ärende kan bero på hur de berörda aktörerna (den försäkrade, arbetsgivare och Försäkringskassan) agerar. Den försäkrade kan, till exempel, mer eller mindre snabbt komma in med kompletteringar eller hen kan begära anstånd vilket förlänger handläggningstiden. I vissa fall kan det ta tid innan arbetsgivaren kompletterar ansökan och i de fallen måste Försäkringskassan påminna.

¹²⁰ 26 kap. 9, 11–18 §§ socialförsäkringsbalken.

Tiden det tar innan Försäkringskassan får in kompletteringar från arbetsgivare varierar av olika skäl. En anledning kan vara att arbetsgivaren inte förstår att det är viktigt att de begärda uppgifterna lämnas snabbt. För en person som är arbetslös kan uppgifter från tidigare anställning behövas, och dessa arbetsgivare kan ha lägre incitament att lämna uppgifter till Försäkringskassan. Vid intervjuerna framkom att det ofta var lättare att få kontakt med stora arbetsgivare som har ett lönekontor. Försäkringskassan har på vissa kontor valt att adressera breven direkt till lönekontoren i stora organisationer i stället för till en ospecificerad del, vilket har förbättrat svarsfrekvensen. Vid många intervjuer framkom också att vissa specifika arbetsgivares hantering kan fördröja handläggningen.

Några handläggare konstaterade:

Vi har vissa arbetsgivare som inte vill lämna uppgifter på telefon, om löneuppgift och sådana saker, utan de vill ha in ett papper som de kan skriva under och ja, då blir det lite lång handläggningstid ibland.

Handläggningstiderna varierar beroende på förmån (tabell 6).
De redovisas nedan.

Sjukpenning

I genomsnitt har de personer som ansökt om sjukpenning fått vänta på beslut om SGI i 47 dagar. Själva utredningen inför beslut om SGI noll har i genomsnitt pågått under två tredjedelar av den tiden, alltså i ungefär en månad. Tiden därutöver är tid som förflutit mellan att ansökan om ersättning inkommit till Försäkringskassan och att ett ärende gällande utredning av SGI startats.

Föräldrapenning

Utredningen av SGI för dem som ansökt om föräldrapenning följer samma mönster som utredningen för dem som ansökt om sjukpenning – i genomsnitt 50 dagar till beslut. Men skillnaden är att tiden från det att ansökan inkommit tills utredningen av SGI startats är inte i något fall längre än en och en halv månad.

Tillfällig föräldrapenning

De personer som ansökt om tillfällig föräldrapenning har i genomsnitt fått vänta på beslut om SGI i 77 dagar. Det verkar finnas en skillnad mellan utredningen av SGI för dessa personer och de personer som ansökt om sjukpenning respektive föräldrapenning. I genomsnitt har

SGI-utredningen utgjort nästan hela den tid som förflutit mellan ansökan om ersättning och beslutet om att SGI saknas. Behovet av ett SGI-ärende har således fastställts snabbare. Utredningen av SGI har i dessa ärenden pågått under en längre tid än vad som är fallet för de båda andra ärendeslagen.

Tabell 6. Handläggningstider för utredning av SGI, antal dagar

	<i>Antal dagar mellan att ansökan om förmån inkommit till att SGI-ärende startats</i>	<i>Antal dagar mellan start av SGI-ärende till beslut om SGI</i>	<i>Antal dagar mellan att ansökan om förmån inkommit till beslut om SGI</i>
Sjukpenning			
Genomsnitt	12	35	47
Median	3	24	35
Lägst	1	1	1
Högst	182	174	300
Föräldrapenning			
Genomsnitt	13	37	50
Median	12	34	48
Lägst	1	1	6
Högst	47	206	219
Tillfällig föräldrapenning			
Genomsnitt	4	74	77
Median	2	68	69
Lägst	1	1	1
Högst	99	188	232

5.8 Inkomna synpunkter och Försäkringskassans bemötande av dessa i besluten

Av granskningen framgår att Försäkringskassan bemött inkomna synpunkter i en majoritet av de ärenden där ISF bedömt att det är nödvändigt, se nedan.

Det kommer in synpunkter under kommuniceringstiden i ganska liten utsträckning i alla tre ärendeslag. Synpunkterna bemöts i knappt hälften av sjukpenningärendena, vilket ändå är mer jämfört med föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Men en stor andel av samtliga synpunkter har ISF bedömt inte behöver bemötas, oavsett ärendeslag (se nedan).

Av aktgranskningen framgår att kompletteringar¹²¹ inkommit under kommuniceringstiden i relativt få ärenden.

Tabell 7. Andelen fall där kompletteringar inkommit under kommuniceringstiden, procent

<i>Sjukpenning</i> (n=174)	<i>Föräldrapenning</i> (n=100)	<i>Tillfällig föräldrapenning</i> (n=180)
34	19	10

Anm. Andelar beräknade utifrån de som fått skriftlig kommunikering.

Det är viktigt att en försäkrad som kompletterar sina uppgifter om SGI får information om att den som handlägger ärendet har läst och beaktat kompletteringen. Informationen kan lämnas via telefonsamtal eller i beslutsbrevet.

Av Försäkringskassans riktlinjer framgår bland annat att mottagarens eventuella synpunkter på kommuniceringsbrevet ska bemötas i avsnittet med motiveringen. Synpunkterna ska bemötas även om de inte påverkar beslutet. Det räcker inte med att skriva att inkomna synpunkter inte ändrar beslutet eller påverkar Försäkringskassans

¹²¹ Med kompletteringar avses här både synpunkter och uppgifter och såväl muntliga som skriftliga.

bedömning – det måste också framgå varför synpunkterna inte ändrar beslutet.¹²²

I aktgranskningen analyserades om Försäkringskassan bemött inkomna synpunkter helt, delvis eller inte alls. I svarsalternativet *ja* ingår de fall där Försäkringskassan helt eller delvis bemött inkomna synpunkter i sak. I svarsalternativet *nej* ingår även de fall där Försäkringskassan uppger att synpunkterna inkommit men inte bemöter dessa i sak.

I vissa av de ärenden där Försäkringskassan inte bemött synpunkterna har bristen på bemötande bedömts som befogad. Ett exempel är om den sökande har allmänna synpunkter som inte specificerats i detalj.

Tabell 8. Andelen fall där Försäkringskassan inte bemött inkomna synpunkter men borde ha gjort det, procent

<i>Sjukpenning</i> (<i>n=59</i>)	<i>Föräldrapenning</i> (<i>n=30</i>)	<i>Tillfällig föräldrapenning</i> (<i>n=16</i>)
41	27	56

¹²² Försäkringskassan (2005a), s. 13.

6 Otydliga prioriteringar, låg förutsägbarhet och bristande kommunikation med Arbetsförmedlingen

Granskningen visar att det finns anledning för Försäkringskassan att överväga om SGI prioriteras tillräckligt högt, med tanke på dess centrala roll i försäkringen och dess betydelse för den enskilde. SGI är komplext, och flera aspekter i granskningen visar att det är låg förutsägbarhet i regelverket och det finns brister i handläggarnas förutsättningar för att fatta beslut med god kvalitet. Granskningen visar också att Arbetsförmedlingen har viktig information för SGI-handläggningen, men att kommunikationen mellan myndigheterna brister.

Kapitel 4–5 redogör för granskningens resultat om SGI-nollbeslut uppdelat på delmoment i handläggningen. I det här kapitlet analyseras SGI i ett större perspektiv.

I 6.1 redogörs för ISF:s bedömning att SGI kan prioriteras högre i verksamheten. 6.2 behandlar frågan om förutsägbarhet i lagstiftning och handläggning av SGI. 6.3 redovisar några aspekter kring tillämpning av SGI-skyddet för arbetslösa och kommunikationen mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

6.1 SGI är otydligt prioriterat i Försäkringskassans verksamhet

I avsnittet redovisas intervjupersonernas syn på hur SGI prioriteras i verksamheten och vilka förutsättningar handläggarna får utifrån Försäkringskassans kompetensutveckling inom SGI.

Intervjuerna visar att handläggningen av SGI inte uppfattas som en prioriterad verksamhet inom Försäkringskassan. Vid intervjuerna har handläggare, specialister och representanter för den centrala SGI-funktionen uttryckt att SGI känns oprioriterat på Försäkringskassan.

En specialist säger i en intervju:

[SGI:n] har alltid varit något sådant man gör lite med vänsterhanden trots dess betydelse och det har varit oavsett olika ledningar och på länskassans tid vill jag hävda att man aldrig har insett från dem som sitter allra högst upp hur viktigt det här är för många olika saker inom det vi hanterar.

De intervjuade i Försäkringskassans centrala SGI-funktion beskriver uppfattningen:

Jag tror inte att ledningen, på flera nivåer, förstår hur viktigt det är att det blir rätt SGI från början. Får vi resurser att handlägga och från centralt håll kunna ge ett bra stöd, i exempelvis kontinuerligt uppdaterad vägledning, då får vi i större omfattning rätt beslut och rätt ersättning vilket minskar antalet omprövningar och återkrav. Min uppfattning är att man från ledningen ser på SGI som något som det bara är att bevilja, att trycka på knappen. Handläggarna känner pressen att gå till beslut, det går fort, det blir fel ibland, vilket kan leda till felaktigheter i kommande utbetalningar.

Begränsad kompetensutveckling trots utökat ansvar

Granskningen visar att fler handläggare åren 2014 och 2015 fick ett utökat ansvar att handlägga SGI. En del i att ha rätt kompetens är att det vid nya arbetsuppgifter också ges relevant kompetenshöjning. Det är därför angeläget att belysa vilka förutsättningar handläggarna har med anledning av det ökade ansvaret.

År 2014 infördes arbets sättet *En enklare sjukförsäkringsprocess*¹²³ och handläggningen av sjukförsäkringen sorterades utifrån sjukfallets förväntade längd och komplexitet. De personliga handläggarna som tidigare enbart arbetat med påbörjade sjukfall handlägger nu sjukfall från start och utreder SGI.

Vid intervjuerna framkom att det inte genomfördes någon grundlig kompetensutveckling för dem som då skulle börja handlägga SGI. Handläggarna fick bara ett par timmars genomgång med en specialist.

¹²³ Se avsnitt 2.3.2

De mer erfarna handläggarna som var vana vid SGI-handläggning konstaterade:

Det var tuta och köra. Jag tror de [handläggarna som var nya på att handlägga SGI] fick någon genomgång med specialist.

En handläggare uttrycker följande:

SGI:n utgör grunden till hela försäkringen, oavsett förmån. Man tycker att det är väldigt viktigt. Och så kommer man till ett klimat där man inte har utrett någon SGI innan och man liksom dels av okunskap inte förstår, men man väljer att inte se hur viktigt det är. Av den anledningen så bara tycker man att det får lösa sig lite vind för våg. I stället för att göra riktiga utbildningsinsatser och kanske ta in personer som professionellt utbildar från typ huvudkontoret, så väljer man att använda den kunskap som man tycker att man har på kontoret och så gör man punktinsatser hela tiden.

Några handläggare påpekade att det fanns uppgifter om att över 50 procent av alla SGI-beslut blev fel när de gick in i *En enklares sjukförsäkringsprocess*. Om konsekvenserna av de felaktiga besluten uttryckte de:

Då kanske man tänker spontant att: Oj då, men då blir det till nackdel för de försäkrade. Tvärtom, för det var ju tvärtom. Vi beslutade ju ofta mycket högre SGI:er än vad det egentligen skulle ha varit. Och då tänker man, det handlar också om att fördela resurser på rätt ställe.

Av en intervju med handläggare framkom att kompetens kan bedömas på olika sätt:

... det värsta är inte de som inte kan, det värsta är de som tror att de kan.

Gränssnittet förändrades år 2015 och handläggningen av SGI för tim- och behovsanställda fördelades på alla förmånshandläggare inom sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning.¹²⁴ Intervjuerna visade att SGI vanligen handläggs av samtliga handläggare på en enhet. Men vissa kontor har valt att under en övergångstid lägga vissa delar av handläggningen – till exempel den för tim- och behovsanställda – på vissa utvalda handläggare.

Av intervjuerna framgick olika uppfattningar om anledningen till att gränssnittet ändrades. En uppfattning var att det är bättre för

¹²⁴ Se avsnitt 2.3.2

handläggarna inom sjukförsäkringen att ha kontakt med arbetsgivaren redan från början i sjukfallet och få kännedom om hur den försäkrade skulle arbeta, arbetsuppgifter med mera.

Andra uppger att förändringen gjordes för att avlasta enheten för utredningskrävande SGI, där väntetiderna var långa och arbetet inte hanns med. Enheten uppgavs ha långa handläggningstider varje höst och vår och då fick förmånshandläggare avlasta. När mönstret upprepat sig varje år så ändrades gränssnittet permanent efter några år.

Representanter från Försäkringskassans centrala SGI-funktion uppgav vid intervjun att förändringen i gränssnittet beslutades om av de kundflödesansvariga i samverkan med utredningskrävande SGI. Dessa bedömde att personliga handläggare och förmånshandläggare hade utrymme att handlägga SGI-ärenden om tim- och behovsanställda. Det är därefter en chefsfråga hur det ska fördelas på kontoren. Under intervjun sades också att de ärenden som ligger på enheten för utredningskrävande SGI inte nödvändigtvis är svårare utan mer sällan förekommande. Det innebär att frekvensen av en typ av ärenden avgör gränssnittet.

Men flera handläggare uppgav under intervjuerna att handläggningen av tim- och behovsanställda enligt deras uppfattning borde ligga på en särskild grupp i stället för på alla handläggare. Kompetensen och strukturen på handläggningen blir bättre om handläggare arbetar regelbundet med dessa ärenden i stället för enstaka gånger.

Den utbildning som finns i dag för när en nyanställd handläggare ska lära sig SGI består av tre webbaserade kurser. Det finns också en fördjupande utbildningsinsats som påbörjades under år 2015 och fortsätter under år 2016, som inkluderar en tvådagars lärarledd fördjupningsutbildning. Antalet platser per utbildningstillfälle är emellertid begränsat. Många handläggare arbetar med SGI och hittills har endast en del av dem gått fördjupningsutbildningen. Av intervjuerna framgick att de som gått utbildningen varit nöjda med den. Under år 2015 deltog 975 medarbetare av de ca 4 400 medarbetare som handlägger SGI.¹²⁵

I en granskning som av Riksrevisionen gjort avseende felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen genomfördes en enkätundersökning med handläggare på Försäkringskassan.

¹²⁵ Försäkringskassan (2016), s. 164.

Inom föräldraförmanerna svarar närmre 60 procent av handläggarna att utbildning och kompetensutveckling skulle förbättra hens förutsättningar att minska felaktiga utbetalningar. Mer specifikt efterfrågades försäkringsutbildning samt utbildning i sjukpenninggrundande inkomst.¹²⁶

6.2 Låg förutsägbarhet i regelverket

I följande avsnitt beskrivs flera aspekter som granskningen har funnit avseende bristande förutsägbarhet i såväl regelverket för SGI som Försäkringskassans SGI-handläggning.

6.2.1 Svårtillämpad juridik kan leda till osäkerhet i handläggningen

I avsnitt 6.1 redogörs för brister i kompetensutvecklingen för SGI-handläggning. I det här avsnittet redogörs bland annat för vilka konsekvenser det kan leda till vid handläggningen.

Kommittén i den parlamentariska socialförsäkringsutredningen uttalade att det är viktigt att huvudreglerna för rätt till ersättning är rimligt stabila och förutsägbara för medborgarna, så att förtroendet för socialförsäkringarna långsiktigt är högt. Viljan att betala till socialförsäkringarna bygger på att medborgarna vet vilket försäkringsskydd som finns den dag de behöver det.¹²⁷

En förutsättning för att handläggningen ska vara rättssäker är att handläggarna på Försäkringskassan har god kunskap om regelverket och är väl informerade om myndighetens styrande dokument. En del av Försäkringskassans styrande dokument utgörs av *Domsnytt* där relevanta domstolsavgöranden redovisas och tolkas. Det ska ge handläggarna bättre förutsättningar att följa rättspraxis.

¹²⁶ Riksrevisionen (2016), s. 37.

¹²⁷ SOU 2015:21, s. 237.

Av intervjuerna framgår att handläggarna ibland har svårt att följa utvecklingen av domstolarnas rättstillämpning av SGI-skyddsbestämmelserna. Ett exempel på detta ges av följande citat:

Informationen ut till oss som ska verkställa beslut och genomföra dem fungerar inte på bästa sätt inom Försäkringskassan, utan det kan fattas beslut och sedan så svischar det förbi i något mejl eller något sådant där som man kanske inte tar åt sig och absorberar. Så att det kan finnas bestämmelser som är fattade av någon domstol någonstans som man egentligen kanske borde veta, men inte har fått ta åt sig. Det upplever jag som ett problem.

Enligt intervjuer med både handläggare och specialister framgår vidare att kompetensen inom SGI varierar stort mellan handläggarna. Enligt handläggarna själva känner inte alla handläggare till reglerna om SGI-skydd. Beslutet som fattas blir därmed beroende av den enskilda handläggarens kunskap om regelverket. Både kompetens och arbetsbelastning påverkar hur mycket den enskilda handläggaren utreder SGI och SGI-skydd. En handläggare berättar:

Jag har varit med om att handläggare här bedömer att det finns SGI-skydd för perioder där det absolut inte finns något SGI-skydd, bara för att bli av med ärendet snabbt och smidigt liksom.

Flera av de intervjuade konstaterar att handläggarna ser olika på sin utredningsskyldighet men också att det skiljer mellan förmågan att våga fatta ett negativt beslut. Av intervjuerna framgår att handläggarna i det längsta vill undvika att fatta ett nollbeslut. De kan tillsammans med den försäkrade på alla sätt utreda om det går att hitta någon grund för SGI-skydd. En specialist uttryckte det:

Jag tror det är hur man vågar fatta ett beslut. En som vågar ta beslut, så vet man ofta också vad är det jag ska ha in och då är det inga problem. Men är jag rädd och tycker att det är obehagligt att fatta ett nollbeslut för jag ska ha kunden som ringer sen, då drar man på det och försöker leta, letar efter allting runtomkring så det inte blir noll. Alla de halmstråna som man egentligen inte ska göra i den utredningen, för det har inte med utredningen att göra. Och det tror jag är försäkringsmässighet och våga fatta ett beslut, för det vågar tyvärr inte alla i dag.

Av intervjuerna framgår flera exempel på just detta, det vill säga att många handläggare gör allt de kan för att inte fatta ett nollbeslut. Flera specialister uttrycker att en del handläggare som beslutar i SGI-

ärenden gräver och gräver efter alla möjligheter till skydd, oavsett om det finns indikationer på att det kan finnas eller inte.

Anställningsformens påverkan på SGI

Av intervjuerna framgår att handläggarna anser att lagstiftningen avseende SGI är svår att tillämpa på tidsbegränsade anställningar. Vid samtliga intervjuer i granskningen gavs uppfattningen om att antalet tidsbegränsade anställningar ökat. Handläggarna upplever att allt fler personer har korta anställningsperioder som varvas med olika former av tjänstledigheter, vilket är tidskrävande att utreda. Intervjuerna bekräftar statistik från Statistiska centralbyrån att antalet tidsbegränsade anställningar har ökat sedan år 2005. Framför allt yngre personer, kvinnor och utrikes födda är tidsbegränsat anställda. Anställningsformen *Anställd per timme med överenskommet schema för viss tid* har ökat.¹²⁸ Problemen med att handlägga inkomster för personer med tidsbegränsade anställningar beror på svårigheter att få in handlingar från samtliga arbetsgivare, samt räkna ut SGI för flera anställningar med olika omfattning.

Handläggarna beskriver svårigheterna i utredningarna av SGI utifrån hur arbetsmarknaden ser ut:

Det finns ju vissa arbetsgrupper som är svårare än andra för oss att utreda, som har korta och tillfälliga arbeten, som till exempel taxichaufförer, de kan köra för ganska många arbetsgivare och sådana som jobbar med frilans av olika slag, musiker och fotografer och sådant, de kan vara jättekrångliga för att vi ska inte bara veta inkomsten, vi ska även få fram en form av årsarbetstid för att de ska få sin korrekta utbetalning.

Av intervjun med Försäkringskassans centrala SGI-funktion framgår att förarbetena till lagstiftningen inte alltid ger tillräckligt bra vägledning avseende SGI och skyddsbestämmelserna för SGI. Handläggningen får därför i stället grundas på avgöranden från Försäkringsöverdomstolen – avgöranden som är cirka 30 år gamla. Eftersom dagens arbetsmarknad ser annorlunda ut jämfört med för 30 år sedan kan det uppstå svårigheter i hur vissa SGI-ärenden ska handläggas.

¹²⁸ Statistiska centralbyrån (2014).

Vid intervjun gavs exempel på detta:

...regelbundna inkomster med flera arbetsgivare, alltså dem som inte har en traditionell anställning, utan de är behovsanställda, timanställda, intermittentanställda och även fast vi hanterar dem i dag och försöker styra vår tillämpning så att det ska bli så enhetligt som möjligt så är det ju ändå så att det blir med ett skohorn som man tar in det där in i lådan, det som lagstiftningen hade tänkt sig en gång i tiden.

6.2.2 Ny begränsande regel i föräldrapenning

Ett problem i SGI-handläggningen som blev tydligt under intervjuerna gäller förutsägbarheten för de försäkrade om hur Försäkringskassan hanterar en ny regel. Från och med januari 2015 gäller en ny regel inom föräldrapenning som innebär att man inte kan begära föräldrapenning för längre tid tillbaka än 90 dagar från den dag då ansökan kommer in till Försäkringskassan.¹²⁹ Bakgrunden till den nya bestämmelsen var målsättningen att begränsa problemet med retroaktiva ansökningar, ge Försäkringskassan bättre möjligheter att kontrollera att föräldern uppfyller villkoren för rätt till ersättning samt samordna olika förmåner. Bestämmelsen infördes redan ett år innan, men anledningen till att den skulle tillämpas först från och med den 1 januari 2015 var att ge Försäkringskassan tid att nå ut med information till samtliga föräldrar i god tid. Detta skulle även ge Försäkringskassan möjlighet att anpassa sina it-system.¹³⁰

Av intervjuerna framgår att den nya regeln infördes utan några större informationsinsatser till de försäkrade. Information fanns för den som loggade in på ”Mina sidor” på Försäkringskassans hemsida. Periodvis låg informationen också på Försäkringskassans hemsida, men ingen information skickades ut på annat sätt. Enligt intervjuerna påverkade den nya bestämmelsen många försäkrade som var vana att begära föräldrapenning i efterhand för långa perioder. Till exempel gäller det personer som är tim- eller behovsanställda och som tar ut föräldrapenning så att SGI skyddas. Av intervjuerna framgår att tim- och behovsanställda tidigare ansökte om föräldrapenning retroaktivt när de visste hur mycket de jobbat och därmed hur många dagar föräldrapenning som behövdes. Andra grupper, till exempel helt föräldra-

¹²⁹ 12 kap. 12 a § socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2014 men tillämpas första gången på föräldrapenning som avser tid från och med den 1 januari 2015.

¹³⁰ Prop. 2013/14:4, s. 59 f.

lediga, tar ut föräldrapenning i efterhand utifrån hur stora inkomster de behöver för en viss månad. Av intervjuerna framgår att de upplevde att fler som ansökte om föräldrapenning år 2015 jämfört med tidigare blev nollplacerade på grund av att de inte kände till den nya regeln.¹³¹

Situationen beskrivs på följande sätt av en av de intervjuade:

Nackdelar [med den nya regeln] är ju att många blir nollplacerade, informationen tycker de har varit jättedålig, de visste inte ens om att det här kom. De har ju alltid skickat in och ansökte med ett halvår i taget, ibland har de gjort det och helt plötsligt så slog vi undan benen på dem, så att ja, det har varit mycket sådant...

Enligt registerstudien har en ökning av antalet nollbeslut skett år 2015 med en topp i antalet nollbeslut i mars 2015¹³² men orsaken till detta kan inte beläggas i denna granskning.

6.2.3 SGI-skydd vid uttag av tillfällig föräldrapenning och närståendepenning är inte reglerat

De situationer som omfattas av SGI-skydd är reglerade i socialförsäkringsbalken och bestämmelserna omfattar de flesta dagarsättningar.¹³³ Men tillfällig föräldrapenning och närståendepenning är två dagarsättningar som är helt oreglerade. Dessa ersättningsslag berördes inte i förarbetena när de nuvarande reglerna om SGI-skydd vid föräldraledighet infördes.¹³⁴

Av intervjun med de centrala SGI-funktionerna framkom att SGI-skyddet i dessa situationer inte är reglerat i lag eller i praxis, men att Rättsavdelningen arbetar, enligt intervjun med den centrala SGI-funktionen, med frågan om hur det bör hanteras. Men det framhölls att frågan troligen sällan leder till problem i verkligheten.

Av intervjuerna med handläggare och specialister framgick hur reglerna om SGI-skydd tillämpas. Om den försäkrade uppbär ersättning från Försäkringskassan ger det SGI-skydd för den perioden,

¹³¹ Aktgranskningen genomfördes på beslut fattade år 2014 och någon effekt av regeländringen syntes därför inte i dessa.

¹³² Se avsnitt 3.2.

¹³³ En situation som enbart är reglerad i praxis är SGI-skydd vid föräldraledighet efter barnets ettårsdag, se avsnitt 2.1.1.

¹³⁴ Prop. 1984/85:78.

oavsett vilken ersättning som upp bärs. Detta kan belysas av följande citat från intervjuerna:

Har de fått en förmån hos oss för någon period med glapp hos Arbetsförmedlingen, så är det skydd.

Ja, har [personen] haft 100 procent, alltså hel tillfällig föräldrapenning varje dag under det här glappet, så har hon naturligtvis ett skydd.

6.2.4 Avgångsvederlag och kollektivavtalad sjuklön

Av aktgranskning och intervjuer framgår att det finns två sorters situationer som relativt ofta leder till nollbeslut. Det gäller personer som beviljats avgångsvederlag eller kollektivavtalad sjuklön.

Avgångsvederlag är en ersättning till arbetstagare vid uppsägning. Utbetalningsformen för avgångsvederlag kan variera mellan månadsvisa utbetalningar under en längre period eller ett engångsbelopp. Ersättningen är inte inkomst av eget arbete och är därför inte SGI-grundande. Personen är arbetslös under hela perioden eftersom anställningsförhållandet upphört. Vid avgångsvederlag gäller att den försäkrade, för att behålla sin SGI när anställningen upphör, måste anmäla sig som aktivt arbetssökande på Arbetsförmedlingen senast efter tre månader.¹³⁵

En annan form av ersättning är uppsägningslön, vilken innebär att anställningen består under hela utbetalningstiden. Vid uppsägningslön har personen därmed kvar sin anställning och inkomst av anställning och därmed sin SGI.

Skillnaden mellan avgångsvederlag och uppsägningslön är ibland oklar för de inblandade parterna. I intervjuerna anges exempel på att personer nekas att skriva in sig på Arbetsförmedlingen medan de får avgångsvederlag.

I ett ärende i aktgranskningen hade den försäkrade fått avgångsvederlag, men också blivit sjuk strax innan både anställningen och avgångsvederlaget upphörde. Personen anmälde sig inte på Arbetsförmedlingen och sjukanmälde sig inte till Försäkringskassan eftersom hen hade ersättningen från arbetsgivaren att leva på. När personen anmälde sig på Arbetsförmedlingen var det för sent och

¹³⁵ Eftersom tremånadersregeln i 26 kap. 18 § socialförsäkringsbalken skyddar SGI dessförinnan.

hen fick beslut SGI noll på grund av att hen inte varit inskriven på Arbetsförmedlingen.

En handläggare sa vid intervjuerna att:

...många gånger skapar det ju problem hos de försäkrade också som ju då av förklarliga skäl inte gör vad som krävs för att skydda sin SGI på grund av att man har en försörjning och man blandar ihop avgångsvederlag och uppsägningslön och så. Jag hade någon som hade avgångsvederlag nu, alltså som inte var sjuk då utan hade det i en längre tid och sedan blev sjuk. Hade ju en fast månadsinkomst och då skriver de ju aldrig in sig [på Arbetsförmedlingen]. Sedan när de hamnar hos oss då har man ingen SGI helt plötsligt.

Kollektivavtalad sjuklön kan betalas ut till kommunalt anställda som nekas sjukpenning av Försäkringskassan, men den skyddar inte SGI enligt lag eller praxis.¹³⁶ Även detta skapar problem för de försäkrade.

I ett ärende i aktgranskningen fick den försäkrade beslut om indragen sjukpenning. Hen erhöll då sjuklön från arbetsgivaren efter indragningen i väntan på en operation. Vid ett möte mellan den försäkrade, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i samband med indragningsbeslutet skrivs hen in som arbetsökande med förhinder. Den försäkrade uppger att hen inte upplysts om att hen inte skyddar sin SGI med sjuklön utan måste vara aktivt arbetsökande eftersom hen inte återgått i sitt arbete.

I intervjuerna påpekade handläggarna att det är vanligt med nollbeslut i dessa situationer eftersom personerna inte haft kunskap om vad som krävs för att skydda sin SGI, till exempel att de inte är medvetna om att de måste vara aktivt arbetsökande och anmälda på Arbetsförmedlingen även när de uppstår sjuklön.

¹³⁶ RÅ 2010 ref. 37.

Några av de specialister som intervjuades uppgav att de haft ärenden där sjukpenningen dragits in för en person med en kommunal anställning. Personen blev beviljad sjuklön och går till Arbetsförmedlingen och anmäler sig som arbetssökande. De intervjuade upplever att Arbetsförmedlingen hanterar ansökan olika beroende på hur personen registreras, vilket påverkar personens SGI-skydd olika.

En del sätter dem som riktigt arbetslösa medan andra sätter dem som arbetssökande med förhinder varvid det har blivit olika bedömningar. Man har bara tittat att de är arbetssökande och därmed gett dem rätt, medan på andra håll har man nollat dem helt enkelt för att sjuklön inte är SGI-grundande och är man sjuk hos arbetsgivaren kan man knappast stå till arbetsmarknadens förfogande. Så det blir en konstig situation.

6.3 Kommunikationen mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen

Detta avsnitt beskriver de problem i kommunikation och informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som granskningen funnit. Avsnittet redogör även för hur regelverken för de båda myndigheterna ibland inte går ihop samt vilka konsekvenser dessa problem kan ge upphov till i handläggningen av SGI.

6.3.1 Maskinellt och manuellt informationsutbyte

Försäkringskassan är beroende av information från Arbetsförmedlingen för att kunna ta ställning till SGI-skydd för en person som är arbetssökande. Informationen skapas av Arbetsförmedlingen för myndighetens interna arbete med arbetssökande och är inte avsedd att användas av andra myndigheter. Information utbyts dock både elektroniskt och manuellt. Elektroniskt informationsutbyte sker i en funktion i Försäkringskassans ärendehanteringssystem som heter ”Fråga AF”, där handläggaren får direkt svar tillbaka om personen är arbetssökande hos Arbetsförmedlingen eller inte. Försäkringskassan kan fråga Arbetsförmedlingen för innevarande och föregående år. Informationen är kortfattad med datum för olika förändringar i registreringen och med olika koder för sökandekategori: aktivt

arbetssökande, arbetssökande med förhinder, avaktualiserad, arbetssökande på heltid/deltid, i program och så vidare.

Handläggarna använder i hög grad de elektroniska verktygen för att utreda SGI-ärenden. I minst tre fjärdedelar av samtliga ärenden i aktgranskningen skedde en elektronisk förfrågan avseende om och hur den försäkrade varit anmäld hos Arbetsförmedlingen.

Det manuella utbytet sker både genom telefonsamtal och genom brev. Manuellt informationsutbyte är aktuellt till exempel när den elektroniska informationen behöver kompletteras eller om den ifrågasätts av den försäkrade eller Försäkringskassan.

Av intervjuerna och av aktgranskningen har framgått att både det elektroniska och det manuella informationsutbytet skapar stora problem i handläggningen. Handläggarna uppger att den elektroniska informationen saknar kronologi och inte är anpassad för att vara lättläst. Registreringen uppges relativt ofta vara felaktig, eller också kan en försäkrad vara kodad annorlunda mot vad hen förväntat sig beroende på hur Arbetsförmedlingens handläggare tolkat den försäkrades information. Det innebär att den försäkrade inte alltid förstår hur eller varför Arbetsförmedlingen kodat på ett visst sätt.

En specialist uttrycker följande om upplevda svårigheter i handläggningen:

AMS Info [Fråga AF], tror jag de flesta tycker, just koderna från Arbetsförmedlingen och allt det här, det är jättesvårt att tolka. Ena stunden är det [SGI-]skydd och inte [SGI-]skydd och nästa gång för att man har sagt något annat eller bedömt olika och vilken kodning de har. Det kan vara fel också och sen när man pratar med kunden, så är det inte den kodningen som står i AMS Info [Fråga AF].

Jag tror inte att Arbetsförmedlingen förstår riktigt hur vi använder de här kodningarna som de har, och hur viktigt det är att de sätter rätt kod på dem. Vill man vara arbetssökande, att man verkligen får det för att det kan ha betydelse för vår del.

Även granskningen av det manuella informationsutbytet uppvisar stora problem. Myndigheternas handläggare får sällan direktkontakt med varandra per telefon utan kommunicerar via myndigheternas kundtjänster. Handläggaren på Försäkringskassan kontaktar Arbetsförmedlingens kundtjänst för myndigheter och lämnar de frågor som hen vill ha svar på. Arbetsförmedlingen lämnar inte information

direkt när Försäkringskassan kontaktar dem per telefon, utan kräver att få motringa. Det sker till Försäkringskassans kundcenter, som sedan skriver in uppgifterna från Arbetsförmedlingen i det aktuella ärendets journal där handläggaren tar del av dem. Handläggare uppgav vid intervjuerna att Arbetsförmedlingen inte får ringa till deras direktnummer även om handläggaren föreslår det. Om Försäkringskassans handläggare behöver ställa följdfrågor utifrån informationen måste hela proceduren börja om med telefonsamtal till Arbetsförmedlingens kundtjänst, motringning till Försäkringskassans kundcenter och så vidare.

I ett ärende framgår det tydligt hur komplicerad kommunikationen mellan de två myndigheterna är:

- Försäkringskassans handläggare begär den elektroniska informationen från Arbetsförmedlingen. Den visar på glapp i personens arbetsökande två år tidigare.
- Handläggaren försöker återkommande ringa till Arbetsförmedlingen men kommer inte fram på grund av lång väntetid. Handläggaren skickar en skriftlig förfrågan till Arbetsförmedlingen och får ett skriftligt svar 12 dagar senare.
- Utifrån svaret kommuniceras den försäkrade om SGI noll, men hen invänder att Arbetsförmedlingens uppgifter är fel.
- Handläggaren försöker återigen kontakta Arbetsförmedlingen per telefon men kommer inte fram på grund av lång kö.
- När handläggaren kommer fram ställs frågan men Arbetsförmedlingen vill motringa. Arbetsförmedlingens kundtjänst ringer senare samma dag men lämnar då enbart telefonnumret till den försäkrades handläggare. Försäkringskassans handläggare lyckas efter ett par försök få kontakt med handläggaren på Arbetsförmedlingen och får den information som finns i ärendet.

6.3.2 Arbetsförmedlingens kodning har väsentlig betydelse för Försäkringskassans utredning

Handläggare förklarade vid intervjuerna att kodningen av en person som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen tillmäts stor betydelse

vid handläggningen. Arbetsförmedlingens kod måste visa att den försäkrade är inskriven och aktivt arbetssökande för den aktuella perioden för att få SGI-skydd. Enligt de intervjuade räcker det inte att den försäkrade säger att hen varit aktivt arbetssökande om inte Arbetsförmedlingens kod visar detta eller om Arbetsförmedlingen skriftligt intygar att kodningen var felaktig.

Om Arbetsförmedlingen då har gjort fel och rättar det i sina system, och så vidare... då är det inga konstigheter. Men i de fallen då de inte ändrar och de inte har fått skriva in sig, och de inte ändrar och kodar om den försäkrade, då finns det inte mycket vi kan göra tyvärr.

Informationen från Arbetsförmedlingen verkar enligt de intervjuade även ha stor betydelse vid en omprövning.

En specialist uttryckte att:

syns det inte i systemet så ändrar de [omprövningsenheten] inte.

I flera intervjuer framhävs betydelsen av vilken sökandekategori som den försäkrade registrerats i på Arbetsförmedlingen. Handläggarna konstaterar att om den försäkrade är registrerad som arbetssökande med förhinder:

...då kollar vi i våra register, har personen sjukpenning, har personen föräldrapenning. Finns det inte något sådant så räknas det som ett glapp. Det ska finnas någonting i våra register.

Ibland kan det vara det att AF bara lägger en underkod, till exempel korta arbeten, tre månader. De försäkrade är helt övertygade om att de fortfarande är arbetssökande, de tror att de skyddas sin heltids-SGI hela tiden och där blir det kanske inte nollbeslut, men mycket sänkning. Sen kanske de har en underkod hos AF, från den här koden som talar om att de är egentligen heltidsarbetssökande, men inte just under den här perioden.

En person kan alltså vara kodad hos Arbetsförmedlingen på ett sätt som inte överensstämmer med de faktiska förhållandena. En person tror att den har ett försäkringsskydd och litar på det men har egentligen ett glapp i SGI-skyddet, vilket kan leda till att hen förlorar sitt SGI-skydd.

6.3.3 Utredning av arbets sökande med förhinder

För att en persons SGI ska vara skyddad vid arbetslöshet krävs att personen står till arbetsmarknadens förfogande. Detta innebär att hen ska vara beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som motsvarar den fastställda SGI:n, aktivt söker sådant arbete samt är anmäld som arbets sökande på Arbetsförmedlingen.¹³⁷

När Arbetsförmedlingen bedömer att en person inte är aktivt arbets sökande, men ändå är inskriven på Arbetsförmedlingen, registreras personen i systemen med en kod som innebär att hen är *arbets sökande med förhinder*. Koden kan betyda sjukdom, semester eller annan typ av förhinder. Av Försäkringskassans vägledning om SGI framgår att om Försäkringskassan får svaret från Arbetsförmedlingen att den försäkrade ”*står inte till arbetsmarknadens förfogande*”, ska det ses som en impuls till fortsatt utredning för att klarlägga de faktiska förhållandena. Handläggaren ska först kontakta den försäkrade och därefter Arbetsförmedlingens kundtjänst för komplettering. Om det därefter fortfarande finns oklarheter kan Försäkringskassan kontakta Arbetsförmedlingens handläggare.¹³⁸

6.3.4 Arbets sökande har rätt till fem veckors semester med bibehållet SGI-skydd

För att få behålla en SGI under en arbetslöshetsperiod krävs att den arbetslösa är anmäld som aktivt arbets sökande hos Arbetsförmedlingen. Men en praxis har utvecklats, som innebär att en försäkrad i vissa fall har rätt att behålla sin SGI trots avbrott i arbets sökandet.

Enligt en dom från Kammarrätten i Göteborg är det inget som hindrar att en försäkrad med bibehållen SGI gör två avbrott i arbets sökandet så länge de inte sammanlagt överskrider 25 dagar som är en normal semester.¹³⁹

Enligt praxis så anses SGI:n även vara skyddad om den försäkrade tagit semester i direkt anslutning till en kortare sjukperiod som infallit under pågående arbetslöshet, det vill säga utan att den försäkrade har

¹³⁷ 26 kap. 13 § socialförsäkringsbalken och 3 § förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

¹³⁸ Försäkringskassan (2004), s. 72.

¹³⁹ Kammarrättens i Göteborg dom den 8 juli 2015 i mål nr 6303-14. Se även Försäkringskassan (2015a) där Försäkringskassan instämmer i kammarrättens bedömning.

anmält sig som arbetssökande igen efter att ha omfattats av annan SGI-skyddsgrund.¹⁴⁰ Däremot har SGI:n inte varit skyddad för en person som efter avslutade studier tagit semester och först därefter anmält sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Enligt HFD saknades skäl att utvidga rätten till semester för andra än arbetssökande.¹⁴¹

Enligt Försäkringskassans vägledning bör avbrott i arbetssökandet på fem veckor i följd per kalenderår för ”semester” kunna tillåtas utan att SGI:n påverkas. Det spelar ingen roll vad den försäkrade gör under ett sådant avbrott. Försäkringskassans tolkning av praxis är enligt vägledningen att en person som är arbetssökande kan kombinera semester och andra kortare avbrott i arbetssökandet med bibehållet SGI-skydd. Enligt Försäkringskassan krävs dock att den försäkrade är arbetssökande innan perioden av skydd och semester inleds.¹⁴²

Här kan också noteras att reglerna för arbetslöshetsersättning innebär att ingen ersättning ges när en arbetssökande har semester.¹⁴³

Enligt intervjuerna skulle handläggaren tidigare kontakta Arbetsförmedlingen och kontrollera att den försäkrade verkligen hade anmält semester. Om den försäkrade inte hade anmält semester fanns inget SGI-skydd. Men nu behöver inte handläggarna kontrollera detta, utan kan direkt godkänna fem veckors semester. Det ska göras en rimlighetsbedömning av semesteruttaget under året.

...och sen har vi det här med att de får ha fem veckors semester och förut skulle vi ringa Arbetsförmedlingen och kontrollera att de verkligen hade anmält att de skulle ha semester. Hade de inte gjort det så var det inget skydd. Nu har man ändrat på det så nu, fem veckors semester kan vi godkänna oavsett.

¹⁴⁰ RÅ 2010 ref 107 och HFD 2012 ref 3.

¹⁴¹ HFD 2014 ref 11.

¹⁴² Försäkringskassan (2004), s. 206–207. Se även Försäkringskassan (2012).

¹⁴³ Se 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Rätt till ersättning vid arbetslöshet har en sökande som

1. är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
2. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, och
3. även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.

Några handläggare på ett annat kontor konstaterar:

Ibland när man ser att det inte finns något glapp, alltså det finns en historik av att ha varit arbetsökande hela året och sen är det ett glapp där och då kan man göra den bedömningen själv och skriva i journalen. ... Men då är det sammanhängande veckor. ... [Om det är enstaka dagar] då hade jag kollat med Arbetsförmedlingen.

Följande exempel från aktgranskningen visar hur Försäkringskassans tidigare tillämpning påverkat utgången:

I ärendet hade personen en pågående arbetslöshet med ett glapp på tre dagar, två år tidigare, under vilket hen var registrerad som arbetsökande med förhinder. Personen uppgav till Försäkringskassan att hen hade haft semester de aktuella dagarna och hade anmält detta till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen uppgav till Försäkringskassan att de inte kunde bekräfta att hen varit förhindrad på grund av semester och därför fattade Försäkringskassan beslut om SGI noll och personen nekades sökt sjukpenning.

En specialist uttryckte vid intervjuerna att det är viktigt att handläggaren kontaktar den försäkrade för att utreda vad hen gjort under ett glapp, eftersom den försäkrade kan ha arbetat vilket kan påverka SGI. Däremot behöver handläggaren alltså numera inte utreda med Arbetsförmedlingen om den försäkrade anmält semester eller inte. Men om den försäkrade uppger till Försäkringskassan att hen var sjuk under den aktuella perioden så kan bedömningen avseende SGI-skydd bli annorlunda jämfört med om den försäkrade uppger semester.

6.3.5 Två myndigheter med olika regelverk

Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans regelverk är olika. Det kan vara svårt för enskilda handläggare att få korrekt information om den andra myndighetens regelverk och förstå informationen rätt. För en person kan det vara svårt att förstå hur Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen använder varandras uppgifter och vilka bedömningar som görs. Det framgår av både intervjuerna och aktgranskningen. ISF har även information om detta utifrån brev och samtal från allmänheten till ISF.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Se även avsnitt 2.2.

I ett ärende från aktgranskningen hade den försäkrade varit inskriven på Arbetsförmedlingen som aktivt arbetssökande. Hen lämnade in ett läkarintyg till Arbetsförmedlingen där det framgick att hen hade nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Personen fick då besked om att hen inte fick vara aktivt arbetssökande, men fortfarande var inskriven. Personen trodde att det var tillräckligt för att skydda sin SGI. Försäkringskassan godkände senare inte samma läkarintyg för rätt till sjukpenning och beslut fattades om SGI noll.

I ett annat exempel hade en person fått indragen sjukpenning och vände sig till Arbetsförmedlingen för att anmäla sig som aktivt arbetssökande. Arbetsförmedlingen bedömde att den försäkrade var för sjuk för att arbeta. Hen skrevs in som arbetssökande med förhinder, vilket Arbetsförmedlingen upplyste den försäkrade om. Arbetsförmedlingen meddelade också att det var tillräckligt för att skydda hans SGI. När den försäkrade fick kommunikering om SGI noll kontaktade hen Arbetsförmedlingen igen. Handläggaren på Arbetsförmedlingen kontaktade Försäkringskassan och informerade om misstaget. Försäkringskassan fattade dock beslut om SGI noll då den försäkrade inte var aktivt arbetssökande.¹⁴⁵

I ytterligare ett ärende var den försäkrade uppsagd från en kortvarig¹⁴⁶ anställning och arbetsbefriad under uppsägningstiden. Personen uppgav att information lämnats av både facket/arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen om att hen skulle anmäla sig på Arbetsförmedlingen 16 dagar senare, vilket hen också gjorde. Beslut fattades dock om SGI noll eftersom hen inte anmält sig som arbetssökande den första arbetsbefriade dagen.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Den försäkrade fick dock senare rätt till sjukpenning genom domstolsprövning av om arbetsförmågan var nedsatt på grund av sjukdom, d.v.s. SGI:n bedömdes skyddad utifrån att hen bedömdes ha nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom och därmed fick hen rätt till sjukpenning.

¹⁴⁶ Med kortvarig avses här att anställningen var för kort för att vara SGI-grundande. Därmed var inte tremånadersregeln i 26 kap. 18 § socialförsäkringsbalken tillämplig.

¹⁴⁷ Av akten framgår att samtal ägt rum med Arbetsförmedlingen den första arbetsbefriade dagen men inte vad som sagts i samtalet.

7 Slutsatser och rekommendationer

Granskningens huvudsakliga slutsatser är:

- Försäkringskassans handläggning och beslut om SGI noll är generellt av god kvalitet men det finns utrymme för förbättring i vissa moment i handläggning och beslut.
- Försäkringskassans kommunicerings- och beslutsbrev om SGI noll behöver bli mer enhetliga, individualiserade och tydliga.
- SGI bör prioriteras högre i Försäkringskassans verksamhet eftersom SGI är grunden för många utbetalningar och har stora konsekvenser för den enskildes och samhällets ekonomi.
- Kompetensutvecklingen för SGI-handläggare är otillräcklig och behöver förbättras.
- Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen måste förbättra utbytet av de uppgifter som används i SGI-handläggningen.
- Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens regelverk skiljer sig åt vilket leder till otydlighet, vilket i sin tur påverkar förutsägbarheten och rättssäkerheten för enskilda.
- SGI-skyddsreglerna bör ses över för att öka enhetligheten och förutsägbarheten för enskilda.

I granskningen har ISF identifierat ett antal problemområden som diskuteras närmare nedan. Kapitlet avslutas med några rekommendationer.

Ett beslut om att fastställa SGI till noll kronor kan få stora konsekvenser för en persons ekonomi. Det är också av stor betydelse för socialförsäkringsutgifterna och socialförsäkringens legitimitet att rätt ersättning ska betalas ut till den som har rätt till det. Det är därför angeläget att handläggningen av SGI präglas av rättssäkerhet, likformighet och effektivitet. Under år 2015 fattades 1,2 miljoner beslut om SGI varav 80 000 beslut om nollplacering.¹⁴⁸ Försäkringsutgifterna för de tre förmånerna som ingår i granskningen var år 2015 cirka 67,8 miljarder kr.^{149,150}

Andelen som nollplacerats har ökat från 4,9 procent år 2010 till 6,5 procent år 2015. De personer som i högst utsträckning nollplaceras är de som har svag förankring på arbetsmarknaden. Bland dessa finns förhållandevis många som är kvinnor, yngre personer och nyanlända.

7.1 Olika orsaker till att personer nollplaceras

Den vanligaste orsaken till nollplacering, oavsett vilken förmån den försäkrade sökt, är att de uppgifter rörande inkomst som den försäkrade lämnat eller underlåtit att lämna till Försäkringskassan inte är tillräckliga för att läggas till grund för en SGI. Registerstudien visar dock att ungefär 14 procent av dem som nollplaceras får en SGI på mer än noll kronor fastställd inom ett år efter beslutet om nollplacering.

¹⁴⁸ Därtill uppskattade Försäkringskassan att 5,7 miljoner ställningstagande om SGI gjordes år 2012, uppgift Försäkringskassan. När en person ansöker om en förmån som baseras på att hen har en SGI så måste handläggaren alltid ta ställning till om personens SGI är rimlig. Detta ställningstagande görs i förmånsärendet och genererar inte ett SGI-ärende. Ställningstagandet görs i de fall som en person inte har ändrat den förtryckta inkomstuppgiften på ansökan om förmån.

¹⁴⁹ Under år 2015 var försäkringsutgifterna för sjukpenning 36,2 miljarder kronor. Motsvarande utgifter var 6,8 miljarder kr för tillfällig föräldrapenning. För den delen av föräldrapenning som baseras på att personerna har en SGI var försäkringsutgifterna 24,8 miljarder kronor.

¹⁵⁰ Försäkringskassan (2016). Sammanslaget försäkringsutgifterna för livssituationen tillfälligt nedsatt arbetsförmåga (där sjukpenning, rehabiliteringsersättning med flera ingår), föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning. Totalsumma 75,1 miljarder kronor.

Granskningen visar också att de som nollplaceras blir det på grund av att de har en svag förankring på arbetsmarknaden och att de under en eller flera perioder inte har skyddat sin SGI.

Andelen som får en SGI fastställd till noll kronor varierar beroende på vilken förmån ansökningen gäller. Beslut om nollplacering är vanligast vid ansökningar om föräldrapenning. Det gäller främst kvinnor där 14 procent nollplaceras, motsvarande andel för männen är 7 procent. En del av dem som ansöker om föräldrapenning står helt utanför arbetsmarknaden. Dessa och personer med låga inkomster får i stället föräldrapenning på grundnivå.¹⁵¹

En ny regel om föräldrapenning har införts under år 2015. Den nya regeln innebär att möjligheterna att ansöka om föräldrapenning i efterhand begränsats. Vid intervjuerna beskrev både handläggare och specialister att det har blivit vanligare att personer med föräldrapenning nollplaceras eftersom de inte känner till den nya regeln. Det är tydligt att Försäkringskassan brustit i sin information till de försäkrade inför regeländringen och det visar hur viktigt det är med tydlig information i god tid. Det är särskilt viktigt att Försäkringskassan väl förvaltar de tillfällen då myndigheten ges tid för informationsåtgärder, vilket var fallet i samband med denna regeländring. Försäkringskassans bristande information i detta fall skulle kunna vara en delförklaring till det ökade antalet nollbeslut som skett år 2015 men det har inte gått att belägga i denna granskning.

Av samtliga personer som ansöker om sjukpenning blir relativt fler män än kvinnor nollplacerade (drygt 4 respektive knappt 3 procent). Enligt aktgranskningen var två tredjedelar av de som ansökte om sjukpenning arbetslösa, vilket är fler än i de andra förmånerna. Det är fler män än kvinnor som är arbetslösa.¹⁵² För att en person ska behålla sin SGI måste hen vara anmäld som aktivt arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Av aktgranskningen framgår att en vanlig orsak till nollplacering var att personen inte var anmäld på Arbetsförmedlingen. Andelen arbetslösa kan därför vara en förklaring till att män i större utsträckning än kvinnor nollplaceras.

¹⁵¹ Den främsta anledningen till att föräldrapenning avviker med en högre andel nollplacerade är att den förmånen både består av sjukpenningnivå och grundnivå, se avsnitt 2.2.

¹⁵² Antalet arbetslösa vid ansökan om sjukpenning var 71 procent av männen och 60 procent av kvinnorna.

För de som ansöker om tillfällig föräldrapenning är beslut om nollplacering ovanligt, bland både kvinnor och män. Ungefär en procent bland både kvinnor och män nollplaceras. Av aktgranskningen framgår att mer än hälften av den gruppen nollplacerades på grund av att de inte intygat uppgifterna om inkomst eller arbetsgivare. Det kan bero på att ansökan avser en relativt kort tidsperiod och att den försäkrade därmed har lägre incitament att skicka in begärda uppgifter.

En utmaning för Försäkringskassan är att möjliggöra att en högre andel av ärendena blir kompletta före beslutet. Effektiv handläggning kräver att resurserna fördelas på rätt ärenden. Vid ett eventuellt nollbeslut används mer resurser, bland annat eftersom dessa ärenden ska kommuniceras och i hög utsträckning kräver manuella beslutsbrev. Även omprövning av beslut kräver resurser.

Resultaten i granskningen tyder på att en hel del av nollbesluten hade kunnat undvikas om ärendena hade utretts fullständigt från början, vilket även hade minskat resursåtgången per ärende. En övergång till månadsuppgifter som inkomstunderlag i socialförsäkringen skulle förenkla hanteringen och förbättra utredningarna. Försäkringskassan kan då också få uppgifter från arbetsgivarna snabbare. Regeringen skriver i budgetpropositionen för år 2017 att arbetsgivare från och med år 2018 månadsvis föreslås redovisa utbetalda ersättningar för arbete och gjorda skatteavdrag på individnivå.¹⁵³ Dessa uppgifters användning i socialförsäkringen har dock inte kommenterats.

Granskningen visar också att fler telefonsamtal till de försäkrade under handläggningen ökar andelen kompletta ärenden och minskar antalet nollbeslut. SMS-funktionen är relativt ny men har visat god effekt på kort tid. Det är positivt att Försäkringskassan har arbetat med att utveckla metoder för en mer enhetlig och effektiv SGI-handläggning och att dessa ger resultat.

7.2 Brister i Försäkringskassans kommunicerings- och beslutsbrev

Kvaliteten i Försäkringskassans handläggning och beslut avseende SGI har inte tidigare studerats. Aktgranskningen visar att det finns

¹⁵³ Prop. 2016/17:1, s. 423 f. Regeringen anger att en proposition om detta ska lämnas under år 2016.

brister i hur kommunicerings- och beslutsbrev skrivs. Bristerna är större inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning än inom sjukpenning. Inom ramen för denna granskning är det inte möjligt att förklara varför det är så.

Inom alla tre förmånerna motiverar Försäkringskassan ibland otydligt varför nollplacering övervägs. Dessutom är konsekvenserna av beslutet, det vill säga nollbeslutets påverkan på rätten till förmånen, i hög utsträckning inte beskrivna. Det är också relativt vanligt att laghänvisningarna är bristfälliga, både i kommuniceringsbrevet och i beslutsbrevet. Om det finns brister i kommuniceringsbrevet är det svårt för personen att veta vad som krävs för att få eller behålla en SGI.

Brister i Försäkringskassans handläggning och beslut i SGI-baserade förmåner har tidigare konstaterats, både när det gäller sjukförsäkringen¹⁵⁴ och föräldraförsäkringen¹⁵⁵. ISF uppmärksamade att det fanns brister i kommunicerings- och beslutsbrev, vilket kunde leda till att de försäkrade inte hade möjlighet att ta tillvara sina rättigheter.¹⁵⁶ Problemen omnämndes även i den här granskningen vid vissa intervjuer med handläggare och specialister, som menade att brister i kommuniceringsbrevet gör det svårt för personen att veta vad som krävs för att erhålla eller behålla en SGI.

Flera handläggare och specialister menade att antalet nollbeslut blir färre ju oftare handläggarna kontaktar sökanden per telefon. Att handlingar inkommer efter beslutet kan tyda på att handläggaren inte har haft kontakt med personen under utredningen eller att kommunikeringen är bristfällig. Många personer i granskningen skickar inte in efterfrågade handlingar under utredningen, vilket kan bero på bristerna i kommunikeringen. I drygt en tiondel av ärendena (11 procent) har Försäkringskassans nollbeslut ändrats genom rättelse eller omprövning. Det kan tyda på att grundbesluten fattas på ett ofullständigt beslutsunderlag.

ISF har i aktgranskningen bedömt att 30 ärenden – 5 procent – var otillräckligt utredda, eller att det fanns skäl att tro att beslutet hade kunnat vara ett annat. Några av ärendena har ändrats av Försäkringskassan genom rättelse eller omprövning. En stor del av bristerna beror

¹⁵⁴ Försäkringskassan (2015b), (2015c) och (2016a), Inspektionen för socialförsäkringen (2016).

¹⁵⁵ Inspektionen för socialförsäkringen (2015).

¹⁵⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (2013).

på att Försäkringskassan inte fullgjort sin utredningsskyldighet. Som tidigare nämnts är utredningsskyldigheten mer omfattande vid betungande beslut.

Kommuniceringen i SGI-ärenden behöver vara enhetlig avseende *om* och *vilken typ av* kommuniseringsbrev som skickas ut. Samtidigt är det inte tillräckligt att kommuniseringen består av enbart en standardiserad blankett med en kort upplysning om att uteblivet svar leder till SGI noll. För att den försäkrade ska ges möjlighet att tillvarata sin rätt är det viktigt att hen får tillräcklig, korrekt och begriplig information om varför myndigheten överväger en nollplacering. Det är också angeläget att hen får information om vad nollplacering innebär för den sökta förmånen – och även för rätten till andra förmåner – och hur den försäkrade kan påverka utgången i ärendet. Möjligheten finns i dag i mallarna gällande den sökta förmånen, men måste aktivt kompletteras av handläggaren. En beskrivning av samtliga SGI-grundade förmåner finns dock inte. Det skulle kunna infogas en beskrivning i mallbrevet (för kommunikering och beslut om SGI noll) av att ett nollbeslut innebär att ersättning inte kan betalas ut i någon av de SGI-grundade förmånerna och vilka dessa är. Då skulle enhetlighet kunna uppnås i att alla försäkrade informeras om konsekvenserna av ett beslut om SGI noll. Att skapa enhetlighet och samtidigt individanpassad information i kommuniseringsbrevet är därför en utmaning för Försäkringskassan.

Ytterligare ett sätt att förbättra kommuniserings- och beslutsbrevet kan vara att låta samtliga kommuniserings- och beslutsbrev om SGI noll kvalitetssäkras av exempelvis en specialist. I dag görs det endast på vissa kontor.

7.3 SGI behöver vara tillräckligt prioriterat

I följande avsnitt redogörs för aspekter som ISF vill belysa och dessa gäller inte specifikt SGI-nollbeslut utan handläggningen av SGI mer allmänt. Bristande förutsättningar för handläggarna att fatta beslut om SGI med god kvalitet kan leda till att SGI fastställs med såväl för högt som för lågt belopp. Detta kan även leda till såväl felaktigt fattat beslut om SGI noll som beslut fattat om SGI över noll kronor, trots att grund saknas för SGI. Det är således viktigt att belysa dessa

övergripande aspekter trots den övergripande slutsatsen om god kvalitet i SGI-nollbesluten.

Av nästan samtliga intervjuer framgick uppfattningen att SGI är ett område som bör prioriteras högre inom Försäkringskassan. Några intervjuade framförde att det inom myndigheten saknas förståelse för hur komplex SGI-handläggningen kan vara.

Tre årsarbetare arbetar centralt som verksamhetsutvecklare inom SGI på Försäkringskassan. En verksamhetsutvecklarens yrkesroll innebär bland annat att analysera och dra slutsatser om eventuella konsekvenser för verksamheten och bidra till utvecklingen av Försäkringskassans styr- och ledningssystem.¹⁵⁷

I intervjuerna med Försäkringskassans centrala SGI-funktion framstår det som problematiskt att det endast finns tre verksamhetsutvecklare inom SGI. Verksamhetsutvecklarna behöver bevaka förändringar och arbeta med utveckling inom många delar av Försäkringskassans handläggning som berör SGI. Dessutom ska den centrala SGI-funktionen få ut enhetlig och korrekt information till alla drygt 4 000 handläggare som handlägger SGI. Det är därför viktigt att organisationen centralt är anpassad för att ge stöd och förutsättningar för det stora antalet handläggare lokalt. SGI kan jämföras med exempelvis sjukförsäkringen där det finns betydligt fler verksamhetsutvecklare. ISF kan inte avgöra hur många verksamhetsutvecklare som bör arbeta inom respektive försäkringsområde. Men om det är så att SGI inte har tillräckligt hög prioritet inom Försäkringskassan är det bekymmersamt eftersom felaktiga SGI-beslut kan få stora konsekvenser för den försäkrade och för försäkringsutgifterna.

Granskningen visar att de intervjuade samstämmigt uppger att det finns brister i kompetensutvecklingen av SGI-handläggarna. Bristerna beror bland annat på en hög arbetsbelastning på kontoren, som begränsar möjligheterna att delta i kompetensutvecklingsinsatser. De intervjuade uppger att en ny handläggare inledningsvis går på få och korta utbildningar i SGI.

Den djupare utbildningen uppges vara av god kvalitet, men ges i begränsad omfattning. Det är viktigt att deltagarna har tillräcklig förståelse för SGI för att kunna tillgodogöra sig utbildningen.

¹⁵⁷ Försäkringskassans intranät.

Att avgöra vilka handläggare som ska gå utbildningen, och när, blir avgörande för kompetensutvecklingen på en enhet.

Bristande kompetens kan leda till felaktiga SGI-beslut och eventuellt också felaktiga utbetalningar. Samtidigt medför det merarbete med rättelser och omprövningar. Bristande kompetens kan också innebära att skriftlig och muntlig information till de försäkrade blir bristfällig eller felaktig, vilket försvårar för den försäkrade att tillvarata sina rättigheter. Försäkringskassan behöver således säkerställa att handläggarna får den kompetens som behövs för att undvika fel och skriva beslutsbrev om SGI så att den enskilde får möjlighet att förstå innehållet i brevet.

Av granskningen framgår att vägledningen ska förändras som ett led i den rättsliga styrningen. De exempel som finns i dag ska tas bort. ISF bedömer att förändringen ställer ännu högre krav på handläggarnas grundläggande kompetens om SGI och rättstillämpning. Mot bakgrund av bedömningen om den bristande kompetensutvecklingen som uppgetts i intervjuerna bedömer ISF att en sådan förändring måste vidtas med försiktighet och som ett långsiktigt arbete parallellt med kompetenshöjande insatser.

En annan aspekt på hur SGI prioriteras inom Försäkringskassans verksamhet är att beslut om SGI inte lagras till fullo i datalagret Store. Det innebär att löpande uppföljningar av SGI-ärenden är svårt att göra, vilket ISF ser som en brist som försvårar möjligheterna till statistik och analys av SGI.¹⁵⁸

7.4 Arbetssökande, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen

När Försäkringskassan utreder SGI-skydd är det vanligt att myndigheten utreder hur de sökande har varit anmälda som arbetssökande. Arbetsförmedlingen spelar därför en avgörande roll när personer nollplaceras.

Resultaten från både aktgranskningen och intervjuerna visar att kommunikationen brister mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Det påverkar både handläggningstiderna och handläggarnas arbetsbelastning. Handläggarnas förutsättningar för en

¹⁵⁸ Beskrivning av Försäkringskassans lagring av data finns i avsnitt 1.2.

effektiv och rättssäker handläggning försämras av komplicerade kontaktvägar mellan myndigheterna. Direktnummer, förbättrad direktåtkomst eller andra metoder som förenklar kontakten mellan myndigheterna skulle göra stor skillnad för effektiviteten i handläggningen. Båda myndigheterna behöver arbeta med att förbättra kommunikationen.

Arbetsförmedlingens interna kodning av om en person är arbetsökande eller inte ges en avgörande betydelse för Försäkringskassans handläggning av SGI. Handläggarna som intervjuades vittnar om att kodningen ofta är felaktig. Intervjuerna ger också en bild av att informationen som den försäkrade lämnar till Arbetsförmedlingen om sitt ärende styr vilken kod som registreras utan att den försäkrade får kännedom om hur hen är kodad och hur det påverkar SGI-skyddet.

Av praxis och Försäkringskassans interna styrande dokument framgår att Arbetsförmedlingens koder inte ska ges en avgörande betydelse, men resultaten av granskningen tyder ändå på att kodningen kan ha en avgörande betydelse när SGI fastställs.

7.5 Dagens SGI-lagstiftning och tidigare framförda förslag på förändring

Lagstiftningen om SGI är svår att tillämpa när arbetsmarknaden förändras. En persons anställningstyp kan ha betydelse för vilket SGI-beslut som fattas. En tidsbegränsad anställning, jämfört med en tillsvidareanställning, ökar sannolikheten för nollplacering vid ansökan om en socialförsäkringsförmån. Enligt Statistiska centralbyrån har andelen personer med den mest osäkra anställningsformen, *anställningar per timme med överenskommet schema för viss tid*, generellt sett ökat något under 2010–2014, men utvecklingen varierar mellan olika grupper.¹⁵⁹ Att de osäkra anställningarna ökar är något som handläggarna nämner i flera intervjuer. När Försäkringskassan fastställer en SGI utreder myndigheten vilka inkomster den försäkrade förväntas ha framöver. I de fall som de sökande har tidsbegränsade anställningar eller oregelbundna inkomster blir det ibland problematiskt att avgöra den förväntade framtida inkomsten. Tidsbegränsade anställningar skapar problem och osäkerhet för den försäkrade också

¹⁵⁹ Statistiska centralbyrån (2014).

när Försäkringskassan ska bedöma rätten till sjukpenning, vilket ISF nyligen konstaterade.¹⁶⁰

Socialförsäkringens syfte är bland annat att ge ekonomiskt skydd till den som tvingas avstå från förvärvsarbete på grund av sjukdom eller vård av barn. SGI är således grunden till en stor del av socialförsäkringsskyddet. Felaktigheter i beslut om SGI kan få stora konsekvenser. Av intervjuerna, aktgranskningen och ISF:s kontakter med allmänheten framgår att försäkrade ibland får fel information från Arbetsförmedlingen om reglernas innebörd, vilket kan leda till att personer nollplaceras. Myndigheternas tillämpning av regelverket kan också upplevas motstridiga. För den försäkrade upplevs detta som att ”falla mellan stolarna”. Den enskilde kan i den situationen ha svårt att veta var hen kan vända sig för hjälp och vägledning eller bara förstå beslutet. I dagsläget hänvisas dessa försäkrade i vissa fall fram och åter mellan handläggare, enheter och myndigheter där ingen tar det övergripande ansvaret.

Både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har sedan länge uppmärksammat konsekvenserna av det strikta regelverket avseende kravet på att omedelbart anmäla sig på Arbetsförmedlingen efter en skyddsperiod. Försäkringskassan föreslog i januari 2005 i en skrivelse till regeringen att det skulle införas en bestämmelse om skäligt rådrum före anmälan på Arbetsförmedlingen efter period med annat SGI-skydd. Förslaget innebar att vid övergång från en skyddsperiod till arbetslöshet eller från annat SGI-skydd till studier så skulle anmälan på Arbetsförmedlingen ha gjorts eller studier påbörjats *inom skälig tid* från det att närmast föregående skyddsperiod upphört.¹⁶¹ Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen¹⁶² instämde i att regeringen borde utreda behovet av lagändring och föreslog att regeringen borde utreda om det finns skäl att ändra i regelverket för att förhindra att personer som varit sjukskrivna eller har avgångsvederlag förlorar sitt SGI-skydd.¹⁶³ Förslaget har inte lett till några regeländringar.

SGI-skydd för föräldralediga med barn över ett år är enbart reglerat i praxis. Tolkningen är oproblematiserad men vid en översyn av lagstiftningen bör en lagreglering ske av denna regel, i syfte att göra

¹⁶⁰ Inspektionen för socialförsäkringen (2016b).

¹⁶¹ Försäkringskassan (2005).

¹⁶² Från och med år 2008 Arbetsförmedlingen.

¹⁶³ Arbetsmarknadsstyrelsen (2007), s. 22.

bestämmelserna om SGI-skydd i 26 kap. socialförsäkringsbalken heltäckande och öka förutsägbarheten i lagstiftningen.

I slutbetänkandet från den parlamentariska socialförsäkringsutredningen diskuteras nuvarande regelverk kring SGI-skyddet. Enligt slutbetänkandet är SGI-skyddet komplicerat vilket gör det svårt att förutse hur SGI kan behållas vid avbrott i förvärvsarbete. En försäkrad som har arbetat under lång tid men agerar ”fel” kan mista hela sitt försäkringsskydd från en dag till en annan. Samtidigt kan den som agerar ”rätt” behålla ett försäkringsskydd under obegränsad tid som grundas på en mycket liten arbetsinsats.¹⁶⁴

I slutbetänkandet presenteras förslag på hur standardtryggheten och förutsägbarheten kan öka för personer med tidsbegränsade anställningar samt personer som varvar visstidsanställningar och eget företagande. Exempel på detta är om arbetsgivare elektroniskt lämnar uppgifter om de anställdas inkomster till Skatteverket kan Försäkringskassan få information om de försäkrades faktiska inkomster. Det kan göra att personer som har svårt att påvisa framtida inkomster får en ökad trygghet, eftersom SGI kan beräknas på de faktiska inkomster som de haft tidigare. Förslaget skulle även förenkla för de som avslutar sina studier med studiemedel samt för de som påbörjar en näringsverksamhet och får inkomst därifrån, exempelvis ett aktiebolag.¹⁶⁵

Kommittén föreslår inga förändringar av reglerna för SGI-skydd, utan enbart en anpassning till att SGI:n ska bygga på de elektroniska inkomstuppgifterna som lämnas till Skatteverket. Kommittén menar att nuvarande grundprinciper för att fastställa när man omfattas av försäkringsskyddet ska gälla även framöver. Det skydd som finns för beräkning av inkomst för nytilträdande eller återinträdande på arbetsmarknaden ska behållas. Detsamma gäller de olika skyddsregler som finns för särskilda situationer och grupper.¹⁶⁶

Enligt ISF kan kommitténs förslag öka förutsägbarheten för personer med osäkra anställningsförhållanden. En ökad förutsägbarhet för den enskilde kan också öka tilltron till och legitimiteten hos socialförsäkringen. Det framgår inte av regeringens förslag i budgetpropositionen

¹⁶⁴ SOU 2015:21, s. 323 f.

¹⁶⁵ SOU 2015:21, s. 345 ff.

¹⁶⁶ SOU 2015:21, s. 350.

(som nämns ovan i 7.1) om de uppgifter som ska redovisas på individnivå i arbetsgivardeklarationen även ska användas som inkomstunderlag i socialförsäkringen. ISF ser dock att en sådan användning skulle effektivisera SGI-handläggningen.

Inkomstbortfallsprincipen är grunden för regelverket om SGI. Med de SGI-skyddsregler som finns har lagstiftaren i vissa fall frångått kopplingen till den. ISF anser å ena sidan att lagstiftningen är för generös: en försäkrad som kan regelverket och agerar utifrån det kan skydda sin SGI i många år (vilket inte är förenligt med inkomstbortfallsprincipens grundtanke). ISF anser å andra sidan att regelverket är för strikt eftersom den som inte har kunskap eller förmåga att behålla sitt skydd vid mycket korta glapp kan få SGI noll.

Utredningen om SGI och SGI-skydd år 2003 föreslog att systemet ska ses över från grunden, men inom ramen för utredningen fanns inte resurser att lämna några konkreta lagförslag.¹⁶⁷ Regelverket för SGI har dock inte förändrats och behovet av en översyn kvarstår.

7.6 Rekommendationer

Mot bakgrund av det som framkommit i denna granskning rekommenderar ISF följande:

- Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen behöver arbeta med att förbättra kommunikationen genom att förenkla kontakten mellan myndigheterna. Direktkontakt mellan handläggare, förbättrad direktåtkomst eller andra metoder som förenklar kontakten mellan myndigheterna behöver utvecklas. Försäkringskassan bör säkerställa att Arbetsförmedlingens interna information är tillförlitlig om den ska läggas till grund för Försäkringskassans utredningar.
- Arbetsförmedlingen bör enbart lämna information till arbetsökande om vad som gäller avseende SGI-skydd om de kan säkerställa att informationen är korrekt.
- Försäkringskassan bör säkerställa att handläggarna ges möjlighet att få tillräcklig utbildning inom SGI. Dessutom bör Försäkringskassan säkerställa att handläggningen av SGI

¹⁶⁷ SOU 2003:50.

organiseras utifrån vad som ger bäst förutsättningar för hög kvalitet i handläggningen.

- Regeringen bör ta initiativ till en översyn av SGI-skyddsreglerna. Analysen bör gälla regelverket i förhållande till inkomstbortfallsprincipen och om den enskilde har tillräckliga möjligheter att förutsäga vilket skydd hen har av socialförsäkringen. Regeringen bör även se över regelverket rörande korta glapp mellan olika skyddsperioder. Översynen bör också innefatta hur SGI-reglerna ska kunna fungera väl för personer med tim- och behovsanställningar.
- Regeringen bör överväga att SGI-skydd vid tillfällig föräldrapenning och närståendepenning bör vara lagreglerat. Även lagreglering av SGI-skyddet för föräldralediga med barn över ett år bör övervägas i detta sammanhang.
- Regeringen bör i det fortsatta arbetet med månadsuppgifter överväga hur dessa ska användas som inkomstunderlag i socialförsäkringen.
- Försäkringskassan bör arbeta för att alla beslut om SGI ska lagras i myndighetens datalager för att möjliggöra löpande uppföljning av Försäkringskassans beslut.

8 Referenser

Arbetsmarknadsstyrelsen (2007): *Budgetunderlag för perioden 2008-2010*, Dnr: 0200-2007/67-13.

Fura (2015): Elisabet Fura & Anneli Svensson *Motiveringsskyldigheten ur ett JO-perspektiv*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 4 2015.

Försäkringskassan (2004): *Vägledning 2004:5 Sjukpenninggrundande inkomst och arbetstid*, version 13.

Försäkringskassan (2004a): *Vägledning 2004:7, Förvaltningsrätt i praktiken*, version 10.

Försäkringskassan (2005): *Regeringsskrivelse*, dnr 08220/2004, 2005-01-14.

Försäkringskassan (2005a): *Riktlinjer Att skriva kommuniseringsbrev och beslutsbrev i Försäkringskassan 2005:14*, version 7.

Försäkringskassan (2007): *Processen för att utreda och besluta om SGI*, 2007:19, version 4.5, ändringsdatum 2016-05-17.

Försäkringskassan (2012): *Domsnytt 2012:26*.

Försäkringskassan (2013): *Socialförsäkringsrapport 2013:1 Att sakna försäkrad inkomst*.

Försäkringskassan (2014): *Årsredovisning för 2013*.

Försäkringskassan (2015): *Domsnytt 2015:12*.

Försäkringskassan (2015a): *Domsnytt 2015:027*.

Försäkringskassan (2015b): *Sjukpenningärenden som avslutas för att dagarna tar slut. Rättslig kvalitetsuppföljning*. Rättslig uppföljning 2015:3.

Försäkringskassan (2015c): *Sjukpenning i förebyggande syfte. Rättslig kvalitetsuppföljning*. Rättslig uppföljning 2015:6.

- Försäkringskassan (2016): *Försäkringskassans årsredovisning för 2015*.
- Försäkringskassan (2016a): *Rehabiliteringsersättning. Rättslig kvalitetsuppföljning*. Rättslig uppföljning 2016:2.
- Försäkringskassan (2016b): *Gränssnitt för utredningskrävande SGI 2016-06-14*.
- Försäkringskassan (2016c): *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, version 2016:02, senast ändrad 2016-07-01.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2013). *När sjukpenning nekas*. Rapport 2013:1.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2015). *Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning*. Rapport 2015:12.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2016). *Nekad sjukpenning för inrikes och utrikes födda*. Rapport 2016:5.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2016a). *Försäkringskassans utvecklingsarbete – Utveckling av stöd till handläggningsverksamheten*. Rapport 2016:8.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2016b). *Tidsbegränsade anställningar och sjukförsäkringen*. Arbetsrapport 2016:1.
- Justitieombudsmannen (2000): *Ämbetsberättelse 2000/01*.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2013): *Den låga rörligheten mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen*, underlagsrapport nr. 15.
- Prop. 1984/85:78. *Om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen*.
- Prop. 2008/09:200. *Socialförsäkringsbalk*.
- Prop. 2013/14:4. *Nya åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen*.
- Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017*.
- Riksförsäkringsverket (1997). *Anser 1997:6*.
- Riksrevisionen (2016). *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet 2016:11*.

Statistiska centralbyrån (2014): *Utvecklingen av tidsbegränsat anställda*.
Statistiska meddelanden. AM 110 SM 1501.

SOU 2003:50. *Sjukpenninggrundande inkomst - skydd och anpassning*.

SOU 2015:21. *Mer trygghet och bättre försäkring* Parlamentariska social-
försäkringsutredningen slutbetänkande.

Figur- och tabellförteckning

Figur 1.	Fördelning av antal SGI-beslut år 2015 efter förmån som initierat ärendet.....	40
Figur 2.	Antal och andel beslut där SGI fastställs till noll kronor år 2010–2015	42
Figur 3.	Andel beslut där SGI fastställts till noll kronor under perioden juli 2013–december 2015	44
Figur 4.	Andel folkbokförda i Sverige år 2010–2015 bland nollplacerade år 2015.....	45
Figur 5.	Skillnad i åldersfördelning (år) bland personer som fick beslut om SGI år 2015	46
Figur 6.	Inkomstfördelning år 2012–2014 för personer som år 2015 fick sin SGI fastställd till noll kronor	47
Figur 7.	Andel inskrivna som arbetssökande 2010–2015 bland nollplacerade år 2015.....	49
Tabell 1.	Antal och andel beslut där SGI fastställts till noll kronor år 2015	43
Tabell 2.	Ändringsfrekvens vid omprövningar	63
Tabell 3.	Om kommunikering skett och av vilket slag	68
Tabell 4.	I vilken utsträckning beslutsbrev har skickats fördelat på ärendeslag.....	69
Tabell 5.	I vilken utsträckning övervägandet till nollplacering framgår i Försäkringskassans kommunikeringsbrev.....	71
Tabell 6.	Handläggningstider för utredning av SGI.....	77

Tabell 7.	Andelen fall där kompletteringar inkommit under kommunikeringstiden	78
Tabell 8.	Andelen fall där Försäkringskassan inte bemött inkomna synpunkter men borde ha gjort det	79

isf
INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

adress Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7
telefon 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 *e-post* registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se

ISBN 978-91-88098-33-7