

**Försäkringskassan**

Datum 2009-03-23

Dnr 32-2008-0552

103 51 Stockholm

Brister i den interna styrningen och kontrollen vid Försäkringskassan samt årsredovisning 2008

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans årsredovisning, daterad 2009-02-18. Syftet har varit att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Riksrevisionen har avgivit revisionsberättelse utan invändning men vill fästa styrelsens uppmärksamhet på nedanstående.

Riksrevisionen önskar information senast 2009-05-15 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

1 Inledning och sammanfattning

I årsredovisningen beskriver Försäkringskassan tre områden med brister avseende intern styrning och kontroll. Riksrevisionen bedömer att denna beskrivning ger en rättvisande bild av de brister som finns i den interna styrningen och kontrollen vid Försäkringskassan. Riksrevisionen förutsätter att dessa brister åtgärdas i enlighet med vad som redovisats i årsredovisningen, i den utsträckning detta inte redan har gjorts.

I denna rapport redovisar Riksrevisionen iakttagelser från den granskning som genomförts under 2008. Riksrevisionen bedömer dock inte att bristerna är av sådan art att de borde ha förändrat ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen.

Försäkringskassan bör fortsätta att utveckla sitt arbete med att säkerställa att förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK) följs.

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan bör förstärka sin interna styrning och kontroll avseende upphandlingar, besluts kvalitet i handläggningen samt uppföljning av beslutade kontroller.

Försäkringskassan bör även säkerställa en bättre process för sitt arbete med årsredovisningen inklusive kvalitetssäkring av underlag.



2 Brister i efterlevnad av förordning om Intern styrning och kontroll

Försäkringskassan har i årsredovisning 2008 lämnat en bedömning av den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten. Försäkringskassan redovisar att brister förekommit i tre avseenden, vilka redogörs för i årsredovisningen. Riksrevisionen bedömer utifrån genomförd granskning att styrelsen i allt väsentligt haft ett underlag som medgivit denna bedömning.

Under 2008 har Försäkringskassan infört en process för riskanalys, kontrollåtgärder, styrning och uppföljning som krävs enligt FISK. Arbetet med detta har tagit betydande steg framåt då Försäkringskassan genomfört ett antal åtgärder under året, men uppfyller ännu inte fullt ut de krav som ställs i denna förordning. Utöver Riksrevisionens granskning har även Försäkringskassans internrevision granskat arbetet med intern styrning och kontroll. Internrevisionen har avrapporterat sina iakttagelser i en rapport, *Internrevisionsrapport 2008:8 Intern styrning och kontroll*. Internrevisionsrapporten är mer omfattande än denna rapport, men de däri framförda iakttagelserna är samstämmiga med Riksrevisionens iakttagelser.

Riskanalys

Riksrevisionen anser att den riskanalys som tagits fram inom Försäkringskassan bör förbättras för att säkerställa att alla betydande risker beaktas. Särskilt analys av de risker som är förknippade med IT-verksamheten behöver utvecklas.

Uppföljning

För att få en fullständig bild av den interna styrningen och kontrollen inom myndigheten, bedömer Riksrevisionen att riskanalysen och riskhanteringen tydligare behöver beakta även sådana risker som redan hanteras av beslutade kontrollåtgärder. Syftet är att säkerställa att även beslutade viktigare kontrollåtgärder fungerar som avsett. Detta för att undvika att myndigheten är utsatt för risker som inte uppmärksammas på grund av att man tar för givet att den interna kontrollen fungerar som planerat, se även avsnittet om föräldrapenning. Processen avseende FISK kan därmed, mer automatiskt, ge ledningen det underlag som krävs för att bedöma om den interna styrningen och kontrollen är betryggande, både löpande under året och inför avgivandet av årsredovisningen.

Helhetsuppfattning

Riksrevisionen anser att ledningen bör skaffa sig en tydligare helhetsbild av kontrollstrukturen inom Försäkringskassan som underlag för sin bedömning om intern styrning och kontroll i årsredovisningen. Centrala kontrollåtgärder bör pekas ut och löpande styras och följas upp för att säkerställa att den interna styrningen och kontrollen kan anses vara betryggande.



Ansvarsfördelning och resurser för arbetet

Arbetet med intern styrning och kontroll utförs av hela Försäkringskassan. Det finns dock ett antal funktioner som har särskilt ansvar för arbetet. Ledningsstaben har, enligt arbetsordning daterad 2008-11-27, ansvar för modell för och uppföljning av intern styrning och kontroll samt riskhantering i enlighet med FISK. Säkerhetsstaben ansvarar för riskhanteringsmetoden. Hur uppföljningen av arbetet med riskhantering ska göras är inte tydligt för Riksrevisionen. Riksrevisionen anser att ambitionen bör vara att säkerställa att metoder och rapporteringar också blir utförda på det av ledningen beslutade sättet. Arbetet med uppföljning ställer dock krav på att tillräckliga resurser avsätts för att vara möjligt att genomföra. Resurserna vid Ledningsstaben har under 2008 varierat i omfattning och är enligt Riksrevisionens bedömning inte i linje med en rimlig ambition om uppföljning.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att arbetet enligt FISK utvecklas vidare för att säkerställa att alla väsentliga risker fångas i riskanalysen samt att kontrollåtgärder införs och säkerställs för de risker som inte är acceptabla. Styrningen och uppföljningen löpande under året bör dessutom tydligare kopplas till centrala kontrollåtgärder.

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att utveckla sin helhetsbild av kontrollstrukturen inom myndigheten.

Riksrevisionen rekommenderar vidare att Försäkringskassan tydliggör vilka uppföljningsåtgärder som ska säkerställa att den beslutade riskhanteringen inom myndigheten fullföljs. Ansvar för beslutade uppföljningsåtgärder bör vara tydligt och åtföljas av resurser som möjliggör ett genomförande.

3 Styrning, mätning och redovisning av besluts kvalitet i handläggningen

Av Försäkringskassans årsredovisning framgår att mätning av besluts kvalitet endast har kunnat göras i begränsad omfattning under 2008. En av begränsningarna avser antalet förmåner, en annan avser att inte hela organisationen har täckts och en tredje att inte hela året utgjort underlag för mätningen. Sammantaget innebär det att Försäkringskassan inte kan uttala sig om besluts kvaliteten generellt i handläggningen, utan endast förmån för förmån. Därutöver har ett annat granskningsförfarande än tidigare år använts, vilket innebär att jämförelser med tidigare år inte medges. Även tidigare års resultat har klara begränsningar i jämförbarhet mellan åren på grund av att kontrollerna inte utförts på samma sätt av olika kontrollanter. Detta påvisas i en av Försäkringskassan gjord utredning av den kontinuerliga kvalitetskontrollen (*Försäkringskassan – Utvärdering av Qben II – september 2008*).



3.1 Besluts kvalitet och styrning under året

Som framgår av årsredovisningen har Försäkringskassan under 2008 haft betydande problem med att göra en rättvisande uppföljning av besluts kvalitet under året. Den metod (Qben II) som använts tidigare år har inte varit möjlig att använda under 2008 på grund av Försäkringskassans omorganisation. Försäkringskassan har istället i slutet av året genomfört så kallade riktade kontroller av besluts kvaliteten. Försäkringskassan har därmed inte haft möjlighet att kontinuerligt följa och styra besluts kvaliteten utveckling löpande under året.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att säkerställa sin förmåga att löpande följa upp och styra sin besluts kvalitet. En del av styrningen är ledningens beslut om vilka kontroller som ska säkerställa den önskade besluts kvaliteten. Besluts kvaliteten är en viktig komponent i de tre ledorden som ledningen beslutat ska gälla för Försäkringskassan, enkelt, snabbt och rätt. Riksrevisionen anser att det finns risk för att bristande förmåga att löpande följa upp och styra besluts kvaliteten, leder till en alltför ensidig styrning mot handläggningstider, vilket i sin tur riskerar att ytterligare försämra besluts kvaliteten inom Försäkringskassan.

3.2 Presentation av besluts kvalitet i årsredovisningen

Försäkringskassan använder två mått för sin redovisning av besluts kvalitet. I de av Försäkringskassan utförda riktade kontrollerna mäts, med hjälp av stickprovsmetod, dels hur stor andel ärenden som har tillräckliga besluts underlag, dels hur stor andel av dessa som lett till rätt beslut i ärendet. Av årets resultat kan utläsas att andelen tillräckliga besluts underlag inom Sjukpenning har ett resultat på 53% och att därav rätt beslut är 97%. Avseende Aktivitetsersättning är motsvarande resultat 59% tillräckliga besluts underlag och därav 100% rätt beslut.

Innebörden av ovanstående är, med Sjukpenning som exempel, att 47% av ärendena i stickprovet inte har tillräckliga besluts underlag. Någon ytterligare mätning eller kontroll, av denna del som utgör nästan hälften av ärendena i urvalet, gör inte Försäkringskassan, enligt uppgift. Detta sätt att mäta besluts kvaliteten är inte nytt för i år, men det är första gången så låga andelar tillräckliga besluts underlag uppmätts. Problemet med avsaknad av analys av de ärenden som inte har tillräckliga besluts underlag blir därmed större.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att se över och komplettera sin mätmetod av besluts kvaliteten med analys av felen i de ärenden som saknar tillräckliga besluts underlag, i vart fall om resultaten fortsätter vara låga. I frånvaro av en sådan analys ges inte läsaren av



årsredovisningen förmåga att bedöma konsekvenserna av bristen avseende tillräckliga beslutsunderlag, utöver den beskrivning av vidtagna och planerade åtgärder med anledning av bristen, som Försäkringskassan lämnar i årsredovisningen.

3.3 Mätning, underlag och kvalitetssäkring

Den metod som använts i de riktade kontrollerna 2008 har haft betydande brister vilka framgår av årsredovisningen. Bristerna avser bland annat att delar av den nya organisationen inte är representerade i stickprovunderlaget. Detta har bland annat lett till att resultatet inte kan jämföras med tidigare års resultat.

Vid Riksrevisionens granskning av Försäkringskassans underlag till uppgifterna om besluts kvalitet, konstateras att underlagen inte finns sparade i tillräcklig omfattning eller är ordnade på ett sådant sätt att granskning möjliggörs med rimlig insats. Vidare noteras att Försäkringskassans interna kvalitetssäkring av dessa uppgifter inte fungerat på ett tillförlitligt sätt.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att vidareutveckla metoden för mätning och redovisning av besluts kvalitet i årsredovisningen. Vidare bör metoden kvalitetssäkras och verifierbara underlag finnas.

3.4 Jämförelser med tidigare år

Jämförbarhet med tidigare år störs även av skillnader i arbetsmetod vid mätningen av besluts kvalitet. I en utredning av Försäkringskassan redovisas att tidigare arbetsmetod innehållit alltför stora skillnader i bedömningar för att kunna jämföras med varandra och därmed kunna utgöra grund för en samlad bedömning för hela Försäkringskassan. Denna brist i arbetsmetoden har vid mätningen 2008 kompenseras i viss mån genom att koncentrera genomförandet och skapa samstämmighet i bedömningarna med gemensamma genomgångar inför genomförandet. Detta sätt att kompensera för bristerna framgår av Försäkringskassans årsredovisning, där det också framgår att bristerna kommer att åtgärdas ytterligare under 2009.

Rekommendation

Riksrevisionen delar Försäkringskassans uppfattning att bristerna behöver åtgärdas. Riksrevisionen vill vidare göra Försäkringskassan uppmärksam på den bestående effekt detta får på förmågan att jämföra resultat med tidigare år även i kommande årsredovisningar.



4 Föräldrapenning

Riksrevisionens har under 2008 granskat den interna styrningen och kontrollen avseende Föräldrapenning. Granskningen har genomförts genom besök vid ett urval av nationella försäkringscenter (NFC) där handläggare intervjuats och granskning har gjorts av ett urval av ärenden. Resultatet av granskningen pekar på ett antal brister i den interna styrningen och kontrollen. Riksrevisionen vill peka på det återkommande mönster av brister som framkommit vid granskningen av andra förmåner tidigare år, se t.ex. Riksrevisionens rapport från föregående år (*Riksrevisionen 32-2007-0605*). Detta kan därmed innebära att bristerna, i överförd bemärkelse, är av en mer generell natur och kan därmed ha bäring även på andra förmåner.

Utbetalningskontroller

Vid Riksrevisionens granskning konstaterades att de av ledningen beslutade utbetalningskontrollerna släpade efter hos samtliga besökta NFC.

OBS-listor

Vidare visade granskningen att det inte, i efterhand, går att verifiera att handläggarna hanterat sina så kallade OBS-listor. OBS-listor är en form av signallista som ska ge handläggaren information om åtgärder som behöver vidtas i det enskilda ärendet för att ärendet ska bli rätt hanterat. Handläggningssystemet har ingen inbyggd bevakning på att dessa åtgärder faktiskt vidtas. Handläggaren får endast ut OBS-listan på papper. Det saknas en rutin för att säkerställa att alla listor åtgärdats och det är dessutom oklart när åtgärder respektive korrigeringar ska vara gjorda.

Fokus på handläggningstider i styrningen

Försäkringskassan har satt fokus på styrning och uppföljning av handläggningstider, bland annat genom styrkort. Samtidigt har löpande styrning och mätning av besluts kvalitet inte genomförts. Riksrevisionen ser därmed en risk att handläggare nedprioriterar kontrollarbete avseende besluts kvalitet, t.ex. avseende registerunderhåll och listhantering. Detta bekräftas även i Riksrevisionens intervjuer med handläggare.

Tid före anmälan

Enligt beslut av Försäkringskassans operativa ledning skulle vissa kompletteringar av beslutsunderlaget, såsom kontroll av den andre förälderns uttag eller frånvaro från arbete, nedprioriteras under 2008. Riksrevisionen kan konstatera att detta har tolkats av handläggarna som att inget ställningstagande behöver dokumenteras rörande ersättning för tid före anmälan, om denna inte överskrider en vecka. Handläggarnas tolkning bekräftas av Riksrevisionens stickprov. Riksrevisionen bedömer att denna tillämpning av nedprioriteringen är i strid med lag (1962:381) om allmän försäkring 4 kap § 15, som föreskriver att ersättning för tid innan anmälan gjorts, endast kan godtas om särskilda skäl finns. Fler retroaktiva ersättningar



leder dessutom till en ökad omfattning av manuella beräkningar vilket i sin tur leder till längre handläggningstider.

Nya handläggare

Riksrevisionen konstaterar vidare att många handläggare, på grund av omorganisationen under året, inte arbetat med Föräldrampen tidigare. Handläggarna förlitar sig felaktigt på systemet och tror att det finns automatiska spärrar inlagda som inte finns, vilket innebär en risk för oavsiktliga fel i handläggningen.

Beslut om återkrav

Riksrevisionen ser även en risk för uteblivna återkrav orsakade av att handläggaren fattat eget beslut om att återkrav inte ska göras. Ett beslut som handläggarna inte har befogenhet att fatta.

Handläggningssystemet

Riksrevisionens granskning visar slutligen att IT-stödet inte klarar av ett antal vanligt förekommande utbetalningar. Detta leder till merarbete och manuella beräkningar med högre risk för fel och längre handläggningstider. Vid flertalet intervjuer framkommer handläggarnas synpunkter på att handläggningssystemet är ålderdomligt och att det inte stödjer arbetet effektivt.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att ovanstående brister åtgärdas för att förstärka den interna styrningen och kontrollen samt att en systematisk uppföljning görs av beslutade kontrollåtgärder. Riksrevisionen anser vidare att en systematisk uppföljning av kontrollåtgärder skulle leda till att flera av de ovan nämnda bristerna hade upptäckts av Försäkringskassan.

5 Upphandling

Av en kommande rapport från Riksrevisionens effektivitetsrevision framgår att det under tidigare år funnits brister i upphandlingsrutinen samt vid avrop på ramavtal. Riksrevisionen bedömer att åtgärder behöver vidtas vad gäller upphandling och avrop på ramavtal för IT-projekt. Utan åtgärder finns risk för att dessa brister kvarstår.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Försäkringskassan förstärker rollen för inköpsfunktionen så att den får en intern tillsynsroll i upphandlings- och avropsfrågor som komplement till den rådgivande roll funktionen har idag. Inköpsfunktionen bör användas till att rapportera avvikelser från upphandlingslagen till ledningen för att säkerställa att eventuella avsteg från regelverket kommer till ledningens kännedom. Ledningen har ansvar för



regelefterlevnad och bör därmed försäkra sig om kontrollåtgärder som säkerställer detta.

6 Kvalitetssäkring av årsredovisningen

Försäkringskassans underlag till årsredovisningen fanns inte tillgängliga förrän strax innan styrelsens beslut om årsredovisningen. Detta gäller både underlag för de finansiella delarna och underlag för resultatredovisningen. Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassans kvalitetssäkring av årsredovisningen försvåras avsevärt av att underlagen färdigställs så sent.

Rekommendation

Riksrevisionen anser att arbetet med att ta fram underlag för påståenden i årsredovisningen behöver förbättras så att underlagen finns tillgängliga tidigare. Riksrevisionen rekommenderar att Försäkringskassan, i den översyn av årsredovisningens utformning som redan är planerad, även beaktar behovet av ytterligare förbättrad kvalitetssäkring samt ser över möjligheten att ta fram underlagen tidigare.

Ansvarig revisor Karin Holmerin har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Stefan Gollbo har varit föredragande.

Karin Holmerin

Stefan Gollbo

Kopia för kännedom:

Regeringen