

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Framställning om ändring av villkoret för anslagspost som Försäkringskassan får använda för forskning inom socialförsäkringens område

Sammanfattning

Försäkringskassan ska stödja forskning inom socialförsäkringens område. I regleringsbrevet anges villkoret för detta och under ett stort antal år har den summa som myndigheten får använda för att stödja forskning legat oförändrat på högst 8,9 miljoner kronor. Försäkringskassan ser stora behov av att utöka det årliga stödet till forskning inom socialförsäkringsområdet. Socialförsäkringen är väldigt viktig inte bara för enskilda, hushåll och företag, utan även för hela samhällsekonomin. Forskningsbaserad kunskap behövs för att kunna värna och utveckla socialförsäkringen så att den lever upp till de politiska målen, ger trygghet och adekvat stöd till enskilda över tid och bidrar till ett starkare samhälle. Försäkringskassan ser behov av forskningsbaserad kunskap inom många skilda ämnesområden för att myndighetens och andra berörda samhällsaktörers verksamheter ska vila på en stabil kunskapsgrund och stödja att uppdraget utförs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Under innevarande och kommande år har Försäkringskassan valt att fokusera särskilt på att stärka kunskapsområdet psykisk ohälsa. En väg framåt är att etablera strategiska samarbeten med andra forskningsfinansiärer. Inom kunskapsområdet psykisk hälsa har Försäkringskassan tidigt sett Forte som en viktig samarbetspartner och myndigheterna har under våren 2022 fört samtal och enats om att inleda ett långsiktigt samarbete kring forskning om psykisk hälsa och genomföra en första gemensam programutlysning första kvartalet 2023.

Ett avgörande hinder i den satsning på stärkt stöd till forskning inom socialförsäkringens område, med första fokus på psykisk ohälsa, som Försäkringskassan ser behov av är det villkorade taket som reglerar att myndigheten högst får använda 8,9 miljoner kronor årligen för forskning inom socialförsäkringens område. I förhållande till andra jämförbara myndigheter satsar Försäkringskassan en relativt sett liten summa pengar på forskning och myndighetens forskningsmedel är förhållandevis små i relation till socialförsäkringens stora ekonomiska betydelse.

I budgetunderlaget för 2023–2025 har Försäkringskassan sökt ökning av beloppet i regleringsbrevet och motsvarande ökning av förvaltningsanslaget, med totalt 30 miljoner kronor under perioden, det vill säga en förstärkning med 10 miljoner kronor per år.¹ Härmed föreslår Försäkringskassan att nuvarande villkor för hur stor summa av anslagsposten för myndighetens förvaltningsutgifter som myndigheten får använda för forskning inom socialförsäkringens område höjs från *högst 8,9 miljoner* till *högst 18,9 miljoner* kronor årligen. Samtidigt behöver Försäkringskassan redan nu lyfta att behoven av gemensam kunskapsuppbyggnad, som myndigheten identifierat i nära dialog med ett tjugotal aktörer² involverade i sjukskrivningsprocessen, är väsentligt högre. Försäkringskassan bedömer att behovet av stöd till forskning inom

¹ Försäkringskassans budgetunderlag 2023–2025, dnr FK 2021/017845.

² Det rådslag inom sjukförsäkringen som Försäkringskassans ledning initierade hösten 2019.

socialförsäkringsområdet åtminstone behöver fördubblas på sikt och återkommer med en beskrivning i budgetunderlaget 2024–2026. Slutligen konstateras inledningsvis att en konsekvens av höjningen är att det även behövs ett beställningsbemyndigande kopplat till anslaget.

Bakgrund

I Försäkringskassans instruktion ingår uppgiften att myndigheten ska stödja forskning inom socialförsäkringsområdet. Inom området socialförsäkringar ingår tre delområden: ekonomisk trygghet för familjer och barn, ekonomisk trygghet vid ålderdom och ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning. Regleringsbrevet anger de ekonomiska ramarna för verksamheten. Under år 2022 anges att högst 8,9 miljoner kronor av Försäkringskassans anslag för förvaltningsutgifter får användas för att stödja forskning. Villkoret för hur stor summa av anslaget som får användas för att stödja forskning har varit oförändrat under många år.

Försäkringskassan ser ett stort behov av att utöka det årliga stödet till forskning inom socialförsäkringsområdet. Myndigheten och andra berörda samhällsaktörer behöver forskningsbaserad kunskap inom många skilda ämnesområden för att verksamheterna ska vila på en stabil kunskapsgrund och stödja att uppdraget utförs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. En sådan forskningsbaserad kunskapsgrund är därmed en strategisk resurs som bidrar till att värna och stärka socialförsäkringen så att lagstiftarens intentioner om dess betydelse för enskilda och samhället i stort realiserar och bibehålls över tid.

Syftet med att stärka Försäkringskassans forskningsverksamhet

Under 2021 initierade och genomförde myndigheten en utredning av den egna FoU-verksamheten med syfte att stärka och utveckla den.³ Utredningen lyfte fram många bra och konkreta förslag som Försäkringskassan vill arbeta vidare med. Syftet med att stärka forskningsverksamheten på myndigheten kan sammanfattas i nedan punkter som kortfattat kommenteras.

- *Bidra till en kunskapsbaserad och effektiv förvaltning och administration av socialförsäkringen.* Genom forskning och fördjupade samarbeten med olika forskningsmiljöer får Försäkringskassan och berörda samhällsaktörer tillgång till aktuell och relevant forskningsbaserad kunskap som kan bidra till intern kunskapsutveckling. Försäkringskassan behöver få en god överblick av den nationella och den internationella forskningen inom relevanta kunskapsområden och ta del av dessa forskningsresultat. Försäkringskassans FoU-verksamhet ska också bidra till att säkerställa att det bedrivs relevant forskning för socialförsäkringens behov.
- *Bidra till innovation, kvalificerad kunskapsuppbyggnad och stabilitet.* Den forskningsbaserade kunskapen ska förbättra verksamheten och bidra till att Försäkringskassan och andra berörda samhällsaktörer når uppsatta mål. Forskningsverksamheten måste vara tydligt inriktad på nytta för socialförsäkringssystemet och för alla dem som omfattas av socialförsäkringen. Samtidigt får inte FoU-verksamheten vara kortsiktig eller snäv. Forskningen behöver ha ett långsiktigt perspektiv och en öppenhet för ny kunskapsbildning. Försäkringskassan och andra berörda samhällsaktörer har långsiktig nytta av att forskare ägnar sig åt området och myndigheten behöver bygga ”broar” mot forskningsvärlden.

³ Förstärkt FoU vid Försäkringskassan, PMi 2022:1.

- *Stärka Försäkringskassan som en expertröst i en bred och initierad samhällsdebatt om socialförsäkringen. Eftersom socialförsäkringsområdet är ekonomiskt omfattande och så viktigt för medborgarna är det centralt i den offentliga debatten. En öppen och initierad samhällsdebatt behöver kunskap som bygger på forskning. Forskning med detta syfte är också en del av Försäkringskassans uppdrag som förvaltningsmyndighet.*

Behov av att ha ett särskilt fokus på kunskapsområdet psykisk ohälsa

För att klara utmaningarna behöver Försäkringskassan prioritera och successivt bygga upp en allt starkare forskningsbaserad kunskapsgrund. Under innevarande och kommande år har Försäkringskassan valt att fokusera på att stärka kunskapsområdet psykisk ohälsa. I dag beror cirka hälften av alla sjukpenningärenden med frånvaro från arbetet på psykisk ohälsa. Samtidigt formades vår sjukförsäkring i en tid då somatiska sjukdomssymptom var vanligast. För att kunna stötta den enskilde i sjuk- och rehabiliteringsprocessen, och för att kunna bedöma individers arbetsförmåga på bästa sätt behöver Försäkringskassan bygga upp ett bättre kunskapsläge. Myndigheten behöver också en starkare kunskapsgrund för att stå bättre rustad att kunna dämpa effekterna av en periodvis ryckighet i sjukförsäkringen och på sikt få till stånd en ökad stabilitet inom sjukförsäkringen.

För vården och arbetsgivare kan det vara svårt att hitta rätt sorts vård och rehabilitering eftersom det saknas tillräcklig forskning kring vilka rehabiliteringsinsatser som är effektiva.⁴ För Försäkringskassan innebär uppdraget att fatta beslut om rätt till ersättning, en särskild gränsdragningsproblematik inom just psykiatriska diagnoser. Begränsningarna för diagnostisering gör det till exempel svårare att använda Socialstyrelsens försäkringsmedicinska beslutsstöd. Detta dels på grund av att samsjuklighet är vanligt, dels för att tidsgränserna i beslutsstödet för dessa diagnoser ofta har en relativt stor spännvidd.⁵ Prognosen för sjukfall med psykiatriska diagnoser är mer osäker och sjukfallen blir i genomsnitt längre. Det hänger också samman med att kunskapsläget kring vilka rehabiliteringsinsatser som ger störst effekt för återgång fortfarande är begränsat, och bidrar till svåra bedömningar inom sjukförsäkringen.⁶ Bristen i kunskaperna om effektiv rehabilitering är också en utmaning för att stödja de sjukskrivna tillbaka till arbete, och därmed för Försäkringskassans samordningsuppdrag.

För att kunna ta sig an de många utmaningar som finns så behöver Försäkringskassan utveckla och knyta till sig relevant kompetens inom psykisk ohälsa. Ett långsiktigt samarbete med Forte är redan inlett som tidigare nämnts. Ny kunskap kommer att ge viktiga öppningar till lösningar som allra helst hittas i nära samarbete med våra partners i sjukskrivningsprocessen. Förhoppningsvis kan ny kunskap även ge uppslag till nya arbets- och samarbetsformer för att bättre möta behoven hos dem som har psykisk ohälsa och är sjukskrivna eller riskerar sjukskrivning. Ytterst är målet att ge individer med psykisk ohälsa ett bättre stöd.

För tre år sedan initierade Försäkringskassans ledning ett stort rådslag inom sjukförsäkringen med ett tjugotal aktörer involverade i sjukskrivningsprocessen. I efterföljande rundabordsamtal tillsattes fyra arbetsgrupper som nu i oktober i år slutlevererat sina uppdrag. Deltagande organisationer har bland annat varit Svenskt näringsliv, SKR, Karolinska institutet, LO, TCO, SACO, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket och Sveriges Företagshälsor. Deras arbete har synliggjort mycket

⁴ En kunskapsöversikt visar att för besvär i rörelseorganen finns vetenskapligt stöd för att rehabiliteringen har en positiv effekt. För psykiatriska sjukdomar finns dock inget sådant vetenskapligt stöd, kan bero på otillräcklig forskning.

⁵ Försäkringskassan & Socialstyrelsen (2017).

⁶ Inventering av vetenskapliga kunskapsluckor inom psykisk ohälsa 2005–2020, SBU bereder, rapport 335, publicerad 22 nov 2021.

stora behov av gemensam kunskapsuppbyggnad gällande psykisk ohälsa och anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder för att stötta sjukskrivna tillbaka i arbete vid psykisk ohälsa. Försäkringskassan ser redan nu att det utökade stöd för forskning inom socialförsäkringsområdet som myndigheten lyft fram i budgetunderlaget för 2023–2025 inte kommer att räcka för att göra de förflyttningar som Försäkringskassan tillsammans med alla de andra aktörerna ser är nödvändig. Vår bedömning idag är att stödet på sikt bör fördubblas för att nå tänkta effekter och Försäkringskassan återkommer med detta i budgetunderlaget 2024–2026.

Kunskapsbehoven är stora inom många olika relevanta kunskapsområden

I och med att socialförsäkringen är så bred finns det samtidigt många andra kunskapsområden, utöver psykisk ohälsa, som är relevanta att bedriva forskning inom för att myndighetens och andra samhällsaktörers verksamhet ska vila på en stabil kunskapsgrund. Det är viktigt att Försäkringskassan har en god flexibilitet att kunna ta sig an olika frågor och områden. Vid sidan av direkta samarbeten med andra forskningsfinansiärer kommer Försäkringskassan att vilja behålla medel som kan användas till direkta uppdrag till forskare för att forska på områden av hög relevans för socialförsäkringen och alla som omfattas av den. Kombinationen ger Försäkringskassan möjlighet att i högre grad bedriva forskningsgrundad verksamhetsutveckling och stärka socialförsäkringen som ett forskningsområde. Några exempel på sådana viktiga och relevanta kunskapsområden listas nedan.

- rättsvetenskaplig forskning inom socialförsäkringsrätt och andra rättsområden som rör Försäkringskassans verksamhet,
- tillit och förtroende för Försäkringskassans verksamhet,
- beteendekonomisk forskning, beteendevetenskap, beteendeinsikter
- felaktiga utbetalningar och bidragsbrott⁷,
- myndighetens möte med de försäkrade (bemötandefrågor)
- AI, maskininlärning och automatiserat beslutsfattande,
- Informationssäkerhet, cybersäkerhet

Strategiska samarbeten med andra forskningsfinansiärer vägen framåt

I utredningen jämförs Försäkringskassans utlysningmodell med andra möjliga forskningmodeller. Utlysningmodellen har några svagheter som utredaren pekar på. Den främsta är att andelen ansökningar som beviljas är jämförelsevis låg, endast cirka fem procent av ansökningarna beviljas. Att intresset från forskarvärlden är stort med många inkomna ansökningar är givetvis mycket tillfredsställande men så länge beloppet som kan delas ut inte är högre så bibehålls en låg nivå på beviljandegraden. Samtidigt är själva processen för utlysning av forskningsprojekt väl utformad och engagerar betydande tid från både läsgrupper internt och Försäkringskassans vetenskapliga råd.

För att komma bort från nackdelarna med nuvarande utlysningmodell rekommenderar istället utredaren Försäkringskassan att satsa på strategiskt viktiga samarbeten med andra forskningsfinansiärer i kombination med att försöka behålla en del forskningsmedel för att kunna ha god flexibilitet att satsa på direkta uppdrag vid behov.

De tydligaste fördelarna med samarbeten är dels att det växlar upp medlen som satsas inom ett prioriterat forskningsområde, dels att samarbeten med forskare och en annan finansiär öppnar för mer långsiktiga avtal som ger bra möjligheter att bygga en stabil mottagarkapacitet vid Försäkringskassan samtidigt som forskarna får goda chanser att

⁷ Berör flera forskningsområden, t.ex. tillämpad matematik, kriminologi, beteendevetenskap, nätverksanalys, statistik och sociologi.

lära känna Försäkringskassans verksamhet. På så vis kan kontakter och ömsesidig kunskap om verksamheten och forskningen byggas och fördjupas över tid.

Inom det prioriterade kunskapsområdet psykisk hälsa identifierades tidigt Forte, *forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd* som en viktig samarbetspartner. Försäkringskassan och Forte har under våren 2022 fört samtal och enats om att inleda ett långsiktigt samarbete kring forskning om psykisk hälsa och genomföra en första gemensam programutlysning första kvartalet 2023.

Ett avgörande hinder i den satsning på stärkt stöd till forskning inom socialförsäkringens område som Försäkringskassan ser behov av och tagit initiativ till är det villkorade taket som reglerar att myndigheten högst får använda 8,9 miljoner kronor årligen för forskning inom socialförsäkringens område.

Överväganden och förslag

Försäkringskassan föreslår att nuvarande villkor för hur stor summa av anslagsposten för myndighetens förvaltningsutgifter som myndigheten får använda för forskning inom socialförsäkringens område höjs från *högst upp till 8,9 miljoner* till *högst upp till 18,9 miljoner* kronor årligen.

Konsekvensutredning

Om nuvarande villkor för hur stor summa Försäkringskassan får använda för forskning inom socialförsäkringens område inte höjs så blir konsekvenserna sammanfattningsvis att viktig kunskapsutveckling inom socialförsäkringens område riskerar att avstanna och successivt försvagas, samt att de försäkrade drabbas i och med att Försäkringskassans möjligheter att med hjälp av ny kunskap utforma än mer adekvat stöd till enskilda begränsas.

Effekter av utebliven ändring

Kunskapsuppbyggnaden inom socialförsäkringens område går för långsamt

I förhållande till andra jämförbara myndigheter satsar Försäkringskassan en relativt sett liten summa pengar på forskning och myndighetens forskningsmedel är förhållandevis små i relation till socialförsäkringens stora ekonomiska betydelse. Riksrevisionens granskning av myndigheters FoU-verksamheter visar att FoU-utgifterna i förhållande till enskilda myndigheters totala anslag varierar stort. Bland de fem myndigheter Riksrevisionen studerar särskilt och som har FoU i sin instruktion, är Försäkringskassan satsning på FoU lägst, 0,01 procent av anslaget satsas på FoU, jämfört med 1,4 procent på Naturvårdsverket, 3,4 procent på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt 30 procent på Brottsförebyggande rådet och Statens energimyndighet. Observera att dessa 0,01 procent inbegriper 15 miljoner som år 2019 avsåg medel till Forte för särskilda forskningssatsningar.⁸ De årliga 8,9 miljonerna som Försäkringskassan förfogar motsvarar 0,003 procent av Försäkringskassans totala anslag.

Riksrevisionen konstaterar att regleringsbrevens detaljeringsgrad avseende myndigheternas forskningsverksamhet och dess kostnader varierar. Försäkringskassan önskar att regeringen ändrar villkoret för hur stor summa som årligen får användas för forskning inom socialförsäkringens område. Summan har varit oförändrad under ett stort antal år och viktig kunskapsutveckling inom socialförsäkringens område riskerar successivt att stagnera och urholkas.

Offentligfinansiella effekter

⁸ RiR 2021:5, "Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning", sid 25

Konsekvenser för försäkringskostnaderna

Inga konsekvenser.

Konsekvenser för Försäkringskassans förvaltningskostnader

I budgetunderlaget för 2023–2025 har Försäkringskassan sökt ökning av beloppet i regleringsbrevet och motsvarande ökning av förvaltningsanslaget, med totalt 30 miljoner under perioden.⁹ Om förvaltningsanslaget höjs motsvarande mellanskillnaden om 10 miljoner kronor årligen så får det inga konsekvenser för Försäkringskassans förvaltningskostnader för övrigt eller på totalen. Om villkoret för hur stor summa Försäkringskassan årligen får använda för forskning höjs från 8,9 till 18,9 miljoner men utan att förvaltningsanslaget höjs i samma utsträckning, behöver Försäkringskassan prioritera internt inom befintligt förvaltningsanslag. Myndigheten ser ett stort behov av att lägga mer pengar på forskning och kunskap som stärker myndigheten. Stärkt forskningsverksamhet och kunskapsuppbyggnad är en viktig strategisk satsning för att myndigheten ska klara dagens och framtidens utmaningar i sin verksamhet på ett bättre sätt.

Behov av ett beställningsbemyndigande kopplat till förvaltningsanslaget

Försäkringskassan bedömer att det behövs ett beställningsbemyndigande kopplat till förvaltningsanslaget om villkoret för att ge stöd till forskning inom socialförsäkringens område höjs till högst 18,9 mnkr per år enligt förslaget.

Det beror på att Försäkringskassan beviljar bidrag som betalas ut under flera år i takt med att forskningsarbetet utförs och därmed ingår åtaganden som medför utgifter på anslaget under kommande år.

Utifrån nuvarande villkor har Försäkringskassan bedömt att det inte behövs ett beställningsbemyndigande eftersom de totala utestående åtagandena idag ryms inom begränsningsregeln.^[1]

Risk för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

Ingen påverkan.

Effekter för enskilda

Om villkoret höjs från 8,9 miljoner till 18,9 miljoner kommer det att innebära att Försäkringskassans och andra samhällsaktörers verksamhet vilar på en mer stabil kunskapsgrund som i sin tur har som främsta syfte att stärka möjligheterna att ge adekvat stöd till enskilda. Forskningsläget idag är till exempel inte lika starkt avseende vilken effekt rehabilitering har vid psykiatriska sjukdomar jämfört med vilken effekt rehabilitering har vid besvär i rörelseorganen. Det finns många olika kunskapsområden som, om de stärks, skulle förbättra såväl Försäkringskassans som andra centrala samhällsaktörers möjligheter att stötta enskilda på ett ännu bättre sätt än idag.

Ikraftträdande

Från och med år 2023.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningscheferna Marie Axelsson, Sten Eriksson, Peter Haglind, Ulrika Havossar, Leif

⁹ Försäkringskassans budgetunderlag 2023–2025, dnr FK 2021/017845.

^[1] Enligt 17 § anslagsförordningen (2011:223) behövs inte ett beställningsbemyndigande om de utestående åtagandena uppgår till låga belopp (10 procent av anslaget = undantagsregel, dock max 10 miljoner kronor = begränsningsregel).



Höök, Helena Lundkvist, Sandra Petersson, Lena Sandh, Alexandra Wallin och överdirektör Maria Rydbeck. Föredragande har varit Hanna Larheden.

Försäkringskassan

Nils Öberg
Generaldirektör

Hanna Larheden
Föredragande