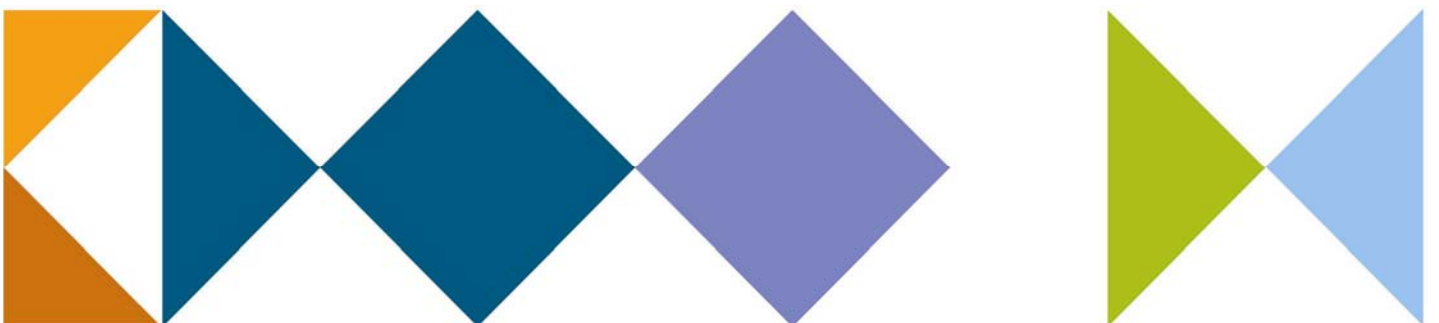




2007:4

Den nya Försäkringskassan

Delrapport 2





MISSIV

DATUM
2007-03-27
ERT DATUM
2005-08-02

DIARIENR
2005/298-5
ER BETECKNING
S2005/4671/SF

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete

Med anledning av bildandet av den nya, sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan gav regeringen den 2 juni 2005 Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete.

Statskontorets uppdrag innebär att göra en årlig uppföljning av förändringsarbetet och redovisa en delrapport senast den 31 mars 2006 och ytterligare en delrapport den 31 mars 2007. En slutrapport skall lämnas till regeringen senast den 31 mars 2008.

Statskontoret överlämnar härmed delrapport *Den nya Försäkringskassan – delrapport 2 (2007:4)*.

Generaldirektör Anders L Johansson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Maria Wikhall, avdelningsdirektör Lila Ericsson, föredragande, och avdelningsdirektör Maria Karanta var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Lila Ericsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag	11
1.1	En granskning av förändringsarbetet i Försäkringskassan	11
1.2	Inriktning i denna andra delrapport	13
1.3	Rapportens disposition	14
2	Effektiv verksamhet	15
2.1	Tydligare styrning av ärendehandläggningen	15
2.2	Ny organisationsmodell för länen	25
2.3	Fler ärendeslag har koncentrerats under år 2006	27
2.4	Stödverksamheter har samlats	32
2.5	Effektiviseringar ska frigöra medel	34
2.6	Metoder inom ohälsa inte helt införda	36
2.7	Sammanfattning	37
3	Enhetlig rättstillämpning	39
3.1	Mål för rättssäkerhet i regleringsbrevet	39
3.2	Utvecklingsbehov avseende rättssäkerhet	40
3.3	Planer på ny verksamhetssupport	43
3.4	Riksgranskning i kvalitetskontrollen	44
3.5	Fler gemensamma arbetsprocesser under införande	46
3.6	Indikatorer för rättssäkerhet	49
3.7	Sammanfattning	58
4	Personalpolitik	61
4.1	Försäkringskassan ser utvecklingsbehov	61
4.2	Ändrade förutsättningar att styra personalpolitiken	61
4.3	Ny organisation för Försäkringskassans HR-arbete	62
4.4	Ny organisation för kompetensutveckling	63
4.5	Arbete med att utforma yrkesroller pågår	66
4.6	Många policys, riktlinjer och handlingsplaner	67
4.7	Medarbetarna kritiska till delaktighet och arbetsbelastning	68
4.8	Lägre sjukfrånvaro och högre nöjdmedarbetarindex	71
4.9	Sammanfattning	73

5	En samlad bild	75
5.1	Tydligare ledningsansvar har uppnåtts	75
5.2	Nationell samsyn och likformighet finns inte ännu	77
5.3	Verksamhetsutvecklingen allt mer gemensam	81
5.4	Vidtagna åtgärder inte tillräckliga	83

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	87
2	Försäkringskassans organisation	89
3	Intervjuförteckning	91
4	Tabellförteckning	93
5	Litteraturförteckning	95

Sammanfattning

Statskontoret har ett treårigt uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete. Bakgrunden till förändringsarbetet är att Riksförsäkringsverket och de länsvisa försäkringskassorna slogs samman till en myndighet den 1 januari 2005. Denna rapport, som utgör den andra delrapporten, följer förändringsarbetet under år 2006. Slutrapporten kommer i mars 2008.

Enhetlig rättstillämpning, effektiv verksamhet och personalpolitik särskilt utpekade områden

Regeringen har pekat ut tre områden som särskilt viktiga i Försäkringskassans förändringsarbete. Dessa är enhetlig rättstillämpning, effektiv verksamhet och god personalpolitik. I rapporten beskrivs de åtgärder som Försäkringskassans vidtagit inom dessa områden. Därefter görs en analys av hur dessa åtgärder uppfyller de ursprungliga målen med organisationsförändringen, nämligen att *ledningsansvaret skulle vara tydligt*, att man inom myndigheten skulle nå en *nationell samsyn och likformighet* och att fokus skulle ligga på *gemensam verksamhetsutveckling*.

Tydligare ledningsansvar har uppnåtts

Organisationsförändringen har gett ledningen nya möjligheter att styra över Försäkringskassan. Ledningen har utnyttjat denna möjlighet genom att initiera en rad åtgärder för att öka effektiviteten, göra rättstillämpningen mer enhetlig och göra personalpolitiken mer gemensam.

Ledningen har vidtagit insatser för att göra ansvarsfördelningen, både inom huvudkontoret och mellan huvudkontoret och länsorganisationerna tydligare. Beslutet att göra länsorganisationerna mer enhetliga till sin utformning bör underlätta huvudkontorets styrning av länsorganisationerna.

Stödfunktioner har samlats

Ledningen har kunnat utnyttja skalfördelar i stödverksamheterna bland annat genom att samla viss administration. Till exempel har löne- och fakturahantering samlats. För att önskade besparingar ska uppnås krävs att administrationen på länsnivå avvecklas.

De medel som därigenom frigjorts har satsats på olika kvalitetshöjande insatser, till exempel förstärkt handläggning av sjuk- och aktivitetsersättning, höjda löner för handläggare, vissa IT-satsningar och ärendekoncentrationer.

Effekter av ärendekoncentrationer inte kända

Genom organisationsförändringen finns större möjligheter att samla handläggningen av vissa ärendeslag till ett fåtal platser i landet, s.k. ärendekon-

centration. Detta har hittills skett i relativt liten omfattning. Erfarenheterna av genomförda ärendekoncentrationer hittills är blandade. Det saknas heltäckande utvärderingar av ärendekoncentrationens effekter.

Nationell samsyn och likformighet finns inte ännu

De åtgärder som vidtagits har inte varit tillräckliga för att nå nationell samsyn och likformighet. Följande utveckling kan noteras.

Tydligheten i styrningen har ökat

Ledningens nya möjligheter att styra myndigheten har under året tagit sig uttryck i att tydligheten i styrningen ökat. Målen har skärpts och rangordningen av målen har blivit tydligare. Uppföljningen av målen har intensifierats och omfattar fler områden än tidigare. Det är främst olika mål kopplade till handläggningstider och antal avstämningsmöten som är föremål för ökad styrning.

Kortare handläggningstider – men interna mål nås inte

Den skärpta styrningen har bidragit till att handläggningstiderna blivit kortare och att regionala skillnader i handläggningstider minskat. Inom dessa områden ses en utveckling mot större likformighet i landet. Fortfarande är dock skillnaderna stora i handläggningstid mellan olika län. De interna mål som satts upp för handläggningstiderna uppnås inte.

Produktiviteten har minskat

De satsningar som gjorts har inte lett till att handläggningen blivit mer produktiv. Produktiviteten har minskat ungefär fem procent under året totalt, för vissa ärendeslag mer än så, enligt Försäkringskassans sätt att mäta. Enligt Försäkringskassan är en viktig förklaring till minskningen att antalet avslutade sjukfall har minskat, trots ökade förvaltningskostnader.

Brister i besluts kvalitet för flera tunga förmåner

Försäkringskassans egna mätningar visar att andelen korrekta beslut minskat för flera av de största förmånerna mellan år 2005 och år 2006. Delar av försämringen kan förklaras av förändringar i sättet att mäta men resultaten tyder ändå på att flera av de tyngsta förmånerna har brister i sina beslut. Det interna målet för tillräckliga beslutsunderlag nås inte. Ledningens fokusering på målen för handläggningstider har fått större genomslag än målet för besluts kvalitet.

Fortfarande regionala variationer

Fortfarande förekommer variationer i regeltillämpningen. Studier under år 2005 visar att det förekommer skillnader i hur handläggarna använder de metoder som tagits fram för att professionalisera ohälsarbetet. Skillnaderna konstateras bero på bland annat bristande stöd från ledningen. De skillnader

som finns i användningen av metoder kan också leda till skillnader i regeltillämpningen.

Enligt en annan rapport finns det, förutom andra förklaringar, även regionala skillnader i handläggarnas attityder som påverkar regeltillämpningen. Fullständig enhetlighet är svår att nå, men ökad kunskap behövs om de skillnader som ändå förekommer och orsaken till dessa.

Balans mellan enkelt, snabbt, rätt – och billigt

Ledningens ambition att korta handläggningstiderna är önskvärd ur medborgarens perspektiv. Det är dock viktigt att även övriga aspekter av handläggningen fokuseras. Den obalans mellan regeringens olika mål med förändringsarbetet som vi konstaterade i delrapport ett finns kvar. Utmaningen för ledningen ligger i att hitta en balans mellan de olika målen. Steg i den riktningen har tagits, men inte ännu fått önskat genomslag. Ytterligare ansträngningar bör göras för att hitta en acceptabel balans mellan snabb, enkel, billig och rätt handläggning. Särskilda insatser bör göras för att öka fokus på besluts kvaliteten.

Verksamhetsutvecklingen allt mer gemensam

Under året har ledningen vidtagit en rad åtgärder i syfte att utveckla verksamheten på ett gemensamt sätt för hela myndigheten. Det handlar både om organisatoriska frågor och om verksamhetsmässiga frågor.

Ansvar för personalfrågorna är samlat i en ny HR-organisation. En ny organisation för kompetensfrågor ska genomföra utbildningar på ett enhetligt sätt. Det är för tidigt att uttala sig om effekterna av dessa organisationsförändringar. Löpande uppföljning krävs för att de ska fungera som tänkt.

Ett arbete med att fastställa kompetensbehov har påbörjats, men fördröjts. I planeringen av den framtida verksamheten är detta en viktig fråga.

Sjukfrånvaron har sjunkit och det interna målet att sjukfrånvaron ska vara högst 5 procent nås år 2006. Nöjdmedarbetarindex har ökat jämfört med år 2005, men ligger under den interna målnivån. Det är tveksamt om man kan koppla ihop dessa resultat med åtgärderna inom personalpolitiken.

Studier av effekter saknas

Arbetet med att införa processer i handläggningen har fortsatt. I januari 2007 var elva processer införda. Processerna förvaltas och följs upp, men några utvärderingar för att ta reda på om syftena nås har inte gjorts. Det har också framkommit att det är oklart hur de metoder som tagits fram i syfte att professionalisera ohälsöarbetet fungerar. Inga studier finns av de effekter som uppnås om handläggningen följer metoderna. Detta innebär att man inte vet vilka metoder som är mest kostnadseffektiva.

Vidtagna åtgärder inte tillräckliga

Den sammanhållna Försäkringskassan bildades 1 januari 2005 och en plan för förändringsarbetet togs fram. De åtgärder som vidtagits har inte varit tillräckliga för att målen med förändringsarbetet ska nås till utgången av år 2007.

Det finns tydliga brister i Försäkringskassans sätt att systematiskt ta tillvara erfarenheter. Det är viktigt att uppföljningar och utvärderingar görs och att resultaten av dessa används i förändringsarbetet.

Försäkringskassans styrelse fattade i slutet av år 2006 beslut att öka tempot i förändringsarbetet. En ny verksamhetsstrategi har utarbetats. Strategin innebär att en stor del av handläggningen ska koncentreras till nationella produktionscentra. Ärenden som kräver personliga möten ska handläggas i specialistcentra och kundmötesplatser ska finnas i varje kommun. Telefonkundtjänsterna koncentreras till fyra orter och fler självbetjäningstjänster införs.

Verksamhetsstrategin är en satsning för att göra Försäkringskassans verksamhet mer kundanpassad. Strategins detaljer är ännu oklara. De risker som finns för förseningar, oförutsedda kostnader och andra genomförandeproblem måste hanteras.

1 Statskontorets uppdrag

Regeringen beslutade i december 2002 att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en översyn av socialförsäkringsadministrationen för att komma tillrätta med de brister som uppmärksammats i olika sammanhang.¹ Utredaren konstaterade att ansvarsfördelningen mellan riksdag, regering och Riksförsäkringsverket var oklar, att tolkningen av reglerna mellan olika försäkringskassor inte var tillräckligt enhetlig samt att ledningsansvaret var otydligt. Detta gjorde att det blev svårt att utkräva ansvar. Utredaren menade att det otydliga ledningsansvaret medförde problem med styrningen av IT-verksamheten samt bristande gemensam verksamhetsutveckling och personalpolitik.²

Utredningen låg till grund för en proposition där regeringen framhöll att syftet med att bilda den sammanhållna myndigheten Försäkringskassan var att ge nya och bättre förutsättningar för socialförsäkringsadministrationen att fullgöra de uppdrag som ges av riksdag och regering. Vidare pekade regeringen på att förändringen avsåg att åstadkomma en mer enhetlig rättstillämpning, en bättre styrning av IT-verksamheten och en ökad flexibilitet och samsyn inom organisationen.³

Den första januari 2005 inrättades den nya myndigheten Försäkringskassan med uppgift att svara för socialförsäkringens administration. Samtidigt avvecklades de 21 allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket.

1.1 En granskning av förändringsarbetet i Försäkringskassan

Statskontoret fick i juni 2005 i uppdrag av regeringen att granska Försäkringskassans förändringsarbete. Statskontoret ska bedöma hur väl förändringsarbetet uppfyller regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen och de intentioner som preciseras i Försäkringskassans plan för förändringsarbetet. Av central betydelse är att granska vilka konkreta förändringsinsatser som initieras inom olika områden, hur dessa styrs och samordnas samt vilka resultat som uppnås.

Statskontoret ska göra en årlig uppföljning av förändringsarbetet och redovisa en delrapport senast den 31 mars 2006 och ytterligare en delrapport den 31 mars 2007. En slutrapport ska lämnas till regeringen senast den 31 mars 2008. Arbetet ska ske i nära samråd med Regeringskansliet.

¹ Dir. 2002:166, Översyn av socialförsäkringsadministrationen.

² SOU 2003:63, 21+1→1, *En sammanhållen administration av socialförsäkringen*. SOU 2003:106, *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*.

³ Prop. 2003/04:69, *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*.

En första delrapport, *Den nya Försäkringskassan, delrapport 1, 2006:1*, lämnades till regeringen den 31 mars 2006. Statskontorets övergripande slutsats i den första delrapporten var att Försäkringskassan genom den nya organisationen har givits förutsättningar för att uppnå regeringens mål om ett tydligt ledningsansvar, nationell samsyn och likformighet samt fokus på gemensam verksamhetsutveckling – men avgörande för om detta ska lyckas är att Försäkringskassans myndighetsledning kommer tillrätta med de problem som finns i den interna mål- och resultatstyrningen i dag. Rapporten återfinns på www.statskontoret.se

Föreliggande rapport utgör den andra delrapporten från Statskontoret.

1.1.1 Att utvärdera ett förändringsarbete

Statskontoret ska följa och utvärdera förändringsarbetet och särskilt uppmärksamma hur väl regeringens mål med organisationsförändringen uppfylls. Det kan dock vara svårt att avgöra vilka resultat som är en direkt följd av organisationsförändringen och vilka resultat som skulle ha uppnåtts även om inte förändringen hade genomförts. Vi kan bara uttala oss om vilka förändringar som har skett och föra ett resonemang om i fall resultaten kan antas hänga samman med organisationsförändringen.

Regeringens mål med organisationsförändringen var att skapa ett tydligt ledningsansvar, nationell samsyn och likformighet samt fokus på gemensam verksamhetsutveckling. Senare har regeringen särskilt pekat ut följande områden i förändringsarbetet:⁴

- *Effektiv verksamhet.* Verksamheten ska bedrivas effektivt till så låga kostnader som möjligt och med hög kvalitet, i vilket bland annat ligger att flexibiliteten i organisationen ska vara hög så att fördelarna och möjligheterna med att vara en nationellt sammanhållen organisation tas tillvara.
- *Enhetlig rättstillämpning.* Rättstillämpningen ska vara enhetlig så att medborgarna bedöms lika. De regionala skillnaderna ska minska så att medborgarnas bemöts lika och deras ärenden hanteras lika.
- *God personalpolitik.* Myndigheten ska ha en god personalpolitik i vilket bland annat ligger att utforma en sammanhållen personalpolitik som medför jämn och hög kompetens i hela organisationen och en jämn och god arbetsmiljö.

De angivna målen med organisationsförändringen och de senare utpekade förändringsområdena går delvis in i varandra.

⁴ *Uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan, S2004/9432/SF.*

1.2 Inriktning i denna andra delrapport

Baserat på våra iakttagelser under granskningens första år har vi, i dialog med Socialdepartementet, valt ut ett antal områden för denna andra delrapport. De områden som vi särskilt följer är de av regeringen särskilt utpekade områdena i förändringsarbetet, arbetet för att effektivisera verksamheten samt att nå en enhetlig rättstillämpning och en god personalpolitik.

Inom dessa områden tar vi upp ett urval av de förändringsinsatser som vidtagits. Upplägget innebär att vi ägnar vissa områden mindre uppmärksamhet, exempelvis styrningen av IT och regeringens löpande styrning.

År 2006 står i fokus för vår granskning i denna rapport.

1.2.1 Ett fyrtiotal intervjuade

Statskontoret har under hösten 2006 och vintern 2006/2007 intervjuat cirka 20 personer vid Försäkringskassans huvudkontor. Vi har även intervjuat totalt cirka 20 personer i tre länsorganisationer: Stockholm, Örebro samt Västernorrland. Urvalet av län är samma som i den första delrapporten. Länen valdes för att få en spridning i storlek, geografisk lokalisering och resultat. Ambitionen var även att fånga in geografiskt indelade länsorganisationer respektive länsorganisationer med en processindelning.

I vart och ett av de tre länen gjordes intervjuer med länsdirektören, chefer och handläggare vid två kontor samt försäkringschefer. I intervjuerna ställdes frågor om organisation och styrning av Försäkringskassans verksamhet, rättstillämpning, effektivitet och personalfrågor samt förändringsarbetet i stort.

1.2.2 Analys av styrdokument

Försäkringskassans egen plan för förändringsarbetet är av central betydelse för vår analys. Denna treåriga *Förändringsplan*, framtagna på uppdrag av regeringen, är utgångspunkt för verksamhetsplaneringen och den interna styrningen.⁵ I den slås fast att Försäkringskassan vid ingången av år 2008 ska vara en organisation som

- Är i toppklass och har medborgarnas fulla förtroende när det gäller service, bemötande och effektivitet,
- Aktivt bidrar till färre sjukskrivna och fler i arbete samt

⁵ *Förändringsplan för Försäkringskassan 2005-2008*, Dnr 83686-2005.

- Är en av landets mest utvecklande arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro.

Förändringsplanen och Försäkringskassans egna uppföljningar av förändringsarbetet är viktiga underlag för vår granskning. Utöver dessa har vi tagit del av en rad styrdokument, såväl övergripande som inom avgränsade områden.

För att utveckla analysen har vi även hämtat erfarenheter från andra myndigheter som ombildats till sammanhållna myndigheter.

Kvalitetssäkring av rapporten har gjorts av en intern referensgrupp. Försäkringskassan har lämnat synpunkter på beskrivande delar i rapporten.

1.3 Rapportens disposition

I kapitel 1 presenteras Statskontorets uppdrag och bakgrunden till detta. I kapitel 2–4 analyseras Försäkringskassans arbete för att nå regeringens mål om en ökad effektivitet, en enhetlig rättstillämpning samt en god personalpolitik. Slutligen i kapitel 5 knyter vi samman dessa tre områden i en övergripande diskussion om Försäkringskassans förändringsarbete.

Delrapporten har utarbetats av Lila Ericsson (projektledare) och Maria Karanta. Erik Normark, praktikant från Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, har under hösten 2006 deltagit i projektgruppens arbete.

2 Effektiv verksamhet

Regeringen har för Försäkringskassans förändringsarbete betonat vikten av att myndigheten bedriver sin verksamhet effektivt. Enligt regeringen ska verksamheten ”bedrivas effektivt till så låga kostnader som möjligt och med hög kvalitet”.⁶ Effektivitet handlar om att nå sina mål till så låg kostnad som möjligt (kostnadseffektivitet). Den yttre effektiviteten handlar om att göra rätt saker och den inre effektiviteten handlar om att göra saker rätt. Försäkringskassan har under år 2006 initierat och genomfört en rad åtgärder i syfte att förbättra både inre och yttre effektivitet. Detta gäller såväl sättet att styra verksamheten som sättet att organisera verksamheten. I detta avsnitt behandlar vi ett urval av de åtgärder som vidtagits.

2.1 Tydligare styrning av ärendehandläggningen

2.1.1 Färre mål i styrkortet – fler totalt

Utifrån regeringens mål och de mål som uttrycks i förändringsplanen har Försäkringskassan ställt upp ett antal mål för verksamheten. Målen uttrycks i ett myndighetsövergripande styrkort. Styrkortets fem övergripande mål för år 2006 mäts genom ett antal nedbrutna mål. Jämfört med år 2005 är det färre mål i styrkortet år 2006.⁷ Bland målen har produktionsdivisionens ledning pekat ut några mål som särskilt prioriterade områden: handläggningstider för sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och SFN-ärenden.⁸ Förutom målen i styrkortet gäller även andra mål för verksamheten. Dessa är bland annat de mål som infördes år 2006 för att tydliggöra Försäkringskassans basuppdrag, dvs. alla uppgifter som ska utföras enligt instruktion och regleringsbrev.⁹ I praktiken innebär det att handläggningstider för ytterligare några ärendeslag följs upp, likaså väntetider i telefon och mäns andel av föräldrapenningdagarna. Sammanlagt följs drygt tio mål utöver styrkortet.

Målen skärps efter hand

Målen i styrkortet år 2005 respektive år 2006 är inte helt jämförbara eftersom de delvis mäter olika saker. Även sättet att mäta har delvis ändrats mellan åren. Generellt kan man dock säga att ambitionsnivån i målen för år 2006 är högre än för år 2005. Till exempel ska handläggningstiderna kortas och sjukfrånvaron sjunka jämfört med år 2005. Den övervägande delen av

⁶ *Uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan*, S2004/9432/SF.

⁷ År 2006 mäts resultaten för ett knappt tjugotal mått.

⁸ Med SFN-ärenden avses ärenden som beslutas av socialförsäkringsnämnder, dvs. beslut om sjukersättning, aktivitetsersättning, arbetsskadelivranta, vårdbidrag, handikappersättning och assistansersättning.

⁹ Att basuppdraget synliggjordes får ses mot bakgrund av det förekommit kritik mot att styrkortet var alltför snävt och därigenom betydande delar av verksamheten hamnat utanför.

målen rör handläggningen och avser därför länsorganisationerna. För vissa resultat gäller länsdifferentierade mål, beroende på de förutsättningar som finns i länen. Vissa mål, till exempel målen för sjukfrånvaron och nöjdmedarbetarindex, gäller för hela myndigheten.

Regelbunden uppföljning av målen

Produktionsmålen följs upp av produktionsdivisionen och ekonomistaben varje månad. De resultatdialoger där produktionsdivisionens ledning och respektive länsledning diskuterar resultatet har fortsatt under år 2006. Vid resultatdialogerna görs en helhetsbedömning av länsorganisationens verksamhet vad gäller ekonomi, kvalitet och resultat. Från och med år 2006 lämnar försäkringsdivisionen underlag till resultatdialogerna. Underlaget innehåller bland annat det aktuella länets resultat från kontroll av misstänkt brott samt mätningar av besluts kvaliteten.

Målen bryts ner på länsnivå

De mål som gäller för länsorganisationerna bryts ner och fördelas vidare ut i organisationen. Hur långt länen valt att bryta ner målen har tidigare varierat och variationer finns fortfarande. En del län har tillämpat grupp mål medan andra har brutit ner målen till individuella mål för varje handläggare. Arbete med att införa individuella mål för handläggningen har fortsatt inom länsorganisationerna under året. Tanken är att de individuella målen ska användas som ett instrument för att utveckla resultatstyrningen. Förutom att varje medarbetare ska ha individuella mål för ärendehandläggningen ska även ansvaret mellan chef och medarbetare tydliggöras.¹⁰

I Försäkringskassans verksamhetsplan för år 2006 anges att arbetet med att införa individuella mål ska fortsätta och speciellt utpekade områdena arbets skador och funktionshinder. I januari år 2007 antogs en policy för användandet av individuella mål.

2.1.2 Produktplaner ska knyta ihop styrningen

För att underlätta styrningen har produktionsdivisionen och försäkringsdivisionen under år 2006 gemensamt tagit fram produktplaner. Produktplanerna ska förtydliga sambandet mellan olika mål och styrdokument samt de produktkrav och leveranskrav som gäller för ett visst produktområde.¹¹ I produktplanerna beskrivs allt som rör produkten: normering, processer, information, kontroller, utbildningsinsatser, utvärderingsinsatser, vilka produktionskrav som finns, övergripande mål, osv. Tolv produktplaner har tagits fram och de ska användas från och med år 2007. Produktplanens primära målgrupp är ledningen hos länsorganisationerna.

¹⁰ Försäkringskassans policy för användandet av individuella mål, Dnr 3620-2007.

¹¹ Med produkt avses olika typer av verksamheter som Försäkringskassan ansvarar för, till exempel barnbidrag eller sjukpenning.

2.1.3 Resultatteam för att sprida erfarenheter

I syfte att förmedla erfarenheter från länsorganisationer med bättre resultat till länsorganisationer som behöver förbättra sina resultat har Försäkringskassan under året använt s.k. resultatteam. Teamen har bestått av chefer och medarbetare från produktionsdivisionen på huvudkontoret samt av chefer och medarbetare från län med goda resultat. Tre team bildades för tre olika ärendeslag; tillfällig föräldrapenning, socialförsäkringsnämndsärenden och sjukpenning. Teamen har besökt olika län efter förfrågan från länen. Sammanlagt har nio län fått besök. Vid besöken har teamet överfört kunskap direkt till första linjens chefer om hur produktionsfrågor skulle kunna lösas. De besökta länen fick sedan lämna en plan på hur man skulle komma tillrätta med sina problem.

Erfarenheterna från resultatteamen beskrivs av Försäkringskassan som goda. Teamen har kunnat notera framgångsfaktorer och brister hos de olika länen. Som framgångsfaktor nämns bland annat att den nära styrningen har stor betydelse, dvs. att första linjens chef planerar och följer upp produktionen.¹² Att sprida erfarenheter genom resultatteam är dock ganska resurskrävande. Det är oklart om resultatteamen kommer att användas även under år 2007.

2.1.4 Tydligheten i styrningen har ökat

Det finns en samstämmig bild hos samtliga första linjens chefer och handläggare som vi intervjuat att tydligheten i styrningen har ökat under år 2006. Detta har främst tagit sig uttryck i att huvudkontoret, via länskontoren, ställer fler och mer skärpta krav jämfört med tidigare både vad avser måluppfyllelse men också vilka arbetssätt som ska tillämpas.

Det har blivit tydligare, det kommuniceras väldigt tydligt från produktionsdivisionen vad det är som ska göras. På det sättet så uppfattar jag mig mera styrd utifrån krav. Förra året hade vi detaljerade mål men inte så strikt styrning som vi har idag. (Chef, ohälsa)

Det är mer uppstyrt nu än ifjol, mer mål nu. Det är mer dokumenterat vad man ska göra; man måste göra mer Sassam och mer avstämningsmöten, osv. I vår handläggning är det tydligare utpekade att vi ska kontakta kunden genast, men vi kan inte göra det alltid för vi har så mycket ärenden. Det är mer ”gör si och gör så” idag så vi hinner inte med allt. (Handläggare, ohälsa)

Fokus på kvantitativa mål

De intervjuade handläggarna och cheferna framhåller att kraven är *kvantitativa* till sin karaktär. Det som är i fokus är kortare handläggningstider och andra kvantitativa mått. Vissa handläggare uppger att de varje månad läm-

¹² *Erfarenheter från resultatteam inom Försäkringskassan*, Försäkringskassan, 2006-08-18.

nar in en rapport där det framgår hur många nya fall de har, hur många fall de avslutat, hur många äldre sjukfall de har, hur många avstämningsmöten de gjort, hur många nettodagar, m.m. Det finns en ändå en förståelse för de verksamhetsmål som finns.

Målen är inte orealistiska. Visserligen mäts vi på mycket, men det behövs, det handlar ju om skattemedel. Målet om beslut inom 30 dagar är ju en förutsättning för att folks ekonomi ska gå ihop. Avstämningsmötena är ett nytt begrepp. Målet att ha avstämningsmöten inom 90 dagar är ett ouppnåeligt mål just nu. Målen behöver vara nåbara, bara genom att de finns så visar de en ambitionsnivå. (Chef, ohälsa.)

Samtidigt uttrycker många en oro för att den ensidiga betoningen på kvantitativa mål riskerar leda till att de kvalitativa aspekterna på verksamheten kommer i skymundan. Visserligen finns det ett kvantitativt mål för besluts-kvaliteten, men handläggare och chefer uppfattar inte att detta betonas lika hårt.¹³

Jag ser en risk för att rättssäkerheten kan komma i skymundan. Det ska gå snabbare och snabbare och nu ska handläggningstiderna sänkas ytterligare och beslut fattas inom viss tid. Det är ännu en risk idag, men i framtiden kan det vara en realitet. Budskapet är att det ska vara rättssäkert och samtidigt ska man jobba snabbare. Finns risk att rättssäkerheten faller bort. Vi hinner inte reflektera idag. Ska hela tiden gå snabbare... (Handläggare, ohälsa)

Kritik mot vissa mål

Ett exempel på ett kvantitativt mål som ledningen betonar hårt och som fått stort genomslag är att 90 000 avstämningsmöten ska genomföras under år 2006, varav hälften ska hållas inom 90 dagar från sjukfallets början. Detta mål väcker en hel del åsikter bland de intervjuade. Man framhåller att avstämningsmöten är ett *verktyg* för att nå de övergripande målen för ohälsan och man är skeptisk till att detta verktyg fokuseras så starkt. Detta minskar utrymmet att använda andra metoder och kan leda till att man missar helhetssynen, framhålls det. Många anser också att det är stort fokus på *antalet* avstämningsmöten men mindre fokus på deras innehåll.

Förra året (*dvs. år 2005, Statskontorets anm.*) hade vi detaljerade mål men inte så strikt styrning som vi har idag. Vi hade ju i styrkortet inskrivet hur många avstämningsmöten vi skulle göra men då var vårt övergripande mål att minska ohälsotalet och avstämningsmöten var ett verktyg för att nå det målet. Men nu kommer ohälsotalet i bakgrunden eftersom allt fokus läggs på avstämningsmötena. Jag har frågat om det ligger någon forskning bakom denna fokusering, men svaret var att det kunde man inte säga. (Chef, ohälsa)

¹³ Handläggningens kvalitativa mål behandlas i kapitel 3.

Individuella mål gillas av de flesta handläggare

En del chefer har under året brutit ner målen och infört individuella mål. Förekomsten av individuella mål varierar mellan de olika handläggarna vid intervjuat beroende på vilka ärendeslag handläggarna arbetar med. Dessutom förekommer olikheter mellan länsorganisationerna. Ohälsa är det område där användningen av individuella mål, inom de tre län där vi genomfört intervjuer, har kommit längst. Men även inom områden där man inte infört individuella mål (ännu) så upplever handläggarna att målen diskuteras mer än tidigare. De flesta handläggare som vi intervjuat och som har individuella mål är positiva till detta och menar att det tydliggör förväntningarna och gör att man som handläggare kan känna sig nöjd om målen nås.

Det har tidigare aldrig talats om individuella mål inom mitt område. Och det har inte varit några mätningar om till exempel barnbidrag. Nu har det börjat talas om individuella mål och gruppmål. Vi har själva satt våra mål för i år!! Jag vet ej hur det kommer att se ut 2007. (Handläggare, familjeförmåner)

Fler krav innebär att det är mer som mäts än tidigare

Fler mål än tidigare innebär att det är mera som mäts och uppföljningar av verksamheten sker regelbundet även inom länen. Bland de länsorganisationer där vi gjort intervjuer följer cheferna upp verksamheten månatligen. En del statistik för denna uppföljning hämtas ur IT-systemen medan annat rapporteras av handläggarna manuellt. Detta uppfattas som tidskrävande och handläggarna påpekar ofta att detta tar tid från själva handläggningen. Speciellt inom ohälsoområdet är det mycket som följs upp.

Jag har individuella mål för t.ex. antalet nettodagar, sjukskrivningsdagar, hur många äldre sjukfall, avstämningsmöten, hur många avslut, hur många nya fall, m.m. Jag lämnar en rapport om detta varje månad.... Våra chefer är som galna på statistik. Det är mer statistik nu, viktigare och målen har skärpts. (Handläggare, ohälsa.)

Det finns också ärendeslag vars resultat inte följs upp lika frekvent, till exempel ålderspension.

”Min” verksamhet finns inte med i styrkortet. Det är lite slagsida mot ohälsoområdet. Jag tolkar det som att pensionsverksamheten funkar bra och därför inte drar till sig så mycket uppmärksamhet. (Chef, pension.)

Andra IT-baserade uppföljningsverktyg efterlyses

Förutom att se hur väl verksamheten uppfyller sina mål så är uppföljningen ett sätt för cheferna att öka styrbarheten i verksamheten. Många av de intervjuade cheferna har framfört att de IT-baserade uppföljningssystem som finns idag inte är optimala verktyg för att kunna planera produktionen. För att snabbare kunna omfördela ärenden och följa upp resultat krävs andra IT-verktyg än dagens. En del handläggare pekar också på att det finns effektiviseringsutrymme i de IT-verktyg som används idag. Dessutom framhålls att vissa ärendeslag fortfarande hanteras som pappersakter.

2.1.5 Kortare handläggningstid och mindre spridning

Regeringen har för Försäkringskassans förändringsarbete betonat vikten av att myndigheten bedriver sin verksamhet effektivt. Vi menar att handläggningstiderna kan ses som en indikator för effektivitet. Kortare handläggningstider innebär *allt annat lika* att organisationen arbetar effektivare än tidigare. Om kortare handläggningstider uppnås på bekostnad av någon annan faktor blir det svårare att bedöma effektiviteten. Om till exempel besluts kvaliteten försämras samtidigt som handläggningstiderna kortas kan effektiviteten vara oförändrad. I kapitel tre behandlar vi besluts kvaliteten och olika indikatorer för rättssäkerhet. Resultaten visar att flera av de tyngsta förmånerna har brister i sina beslut. Andelen ärenden med tillräckliga beslutsunderlag försämrades något mellan år 2005 och år 2006. Målet i styrkortet (96 procent) har inte nåtts något av åren 2004, 2005 och 2006.

Flertalet av målen för ärendehandläggningen rör handläggningstider. Målsättningen är att korta handläggningstiderna och minska spridningen mellan länen. Till exempel för ärenden som beslutas av socialförsäkringsnämnd (SFN-ärenden) var målet för år 2005 en handläggningstid på 180 dagar, för år 2006 var målet 160 dagar och för år 2007 är målet 120 dagar.¹⁴ För dagförmåner såsom tillfällig föräldrapenning och sjukpenning är målet att utbetalningen ska göras inom 30 dagar¹⁵ (samma mål för åren 2005, 2006 och 2007).

Kortare handläggningstid men alla interna mål nås ej

Av tabell 1 framgår att handläggningstiderna blivit kortare under år 2006 jämfört med år 2005. Till exempel för SFN-ärenden har handläggningstiden sjunkit från 191 till 174 dagar. Det uppsatta målet för år 2006, nämligen högst 160 dagars handläggningstid, uppnås dock inte.

Handläggningstiderna för tillfällig föräldrapenning och sjukpenning, två förmåner som ingår i styrkortet, har också minskat under året. Från 42 till 38 dagar för tillfällig föräldrapenning och från 59 till 53 dagar för sjukpenning. Målet att 90 procent av kunderna ska få tillfällig föräldrapenning och sjukpenning utbetald inom 30 dagar skulle inte ha uppnåtts om måluppfyllelsen räknats som ett snitt på tolv månader. Eftersom sättet att mäta måluppfyllelsen ändrats på så vis att det är genomsnittsvärdet för årets tre sista månader som avgör måluppfyllelsen, ser resultatet bättre ut. Enligt resultatanalyserapporten för november 2006 uppnåddes målet i styrkortet för tillfällig föräldrapenning men inte för sjukpenning.¹⁶

¹⁴ 75 procent av ärendena ska nå denna nivå.

¹⁵ Gäller minst 90 procent av ärendena.

¹⁶ Varje månad publiceras s.k. resultatanalyserapporter där det framgår hur verksamheten uppfyller målen. Den sista resultatanalyserapporten för år 2006 kom i november. Resultatanalysen för december är inbakad i årsredovisningen och redovisas inte separat.

Försäkringskassan förklarar de kortare handläggningstiderna med en starkare produktionsstyrning med differentierade mål för de olika länen, införandet av gemensamma processer för arbetet samt resursförstärkningar inom många förmåner.

Kortare handläggningstider kan också bero på att antalet ärenden minskat. Inom de flesta ärendeslagen har dock antalet beslut och utbetalningar inte minskat. Tvärtom har antalet beslut och antalet utbetalningar ofta ökat marginellt under året. För enstaka ärendeslag har en liten minskning skett mellan åren 2005 och 2006. Till exempel har antalet beslut om sjukpenning och utbetalningar av sjukpenning minskat.¹⁷

Tabell 1 Handläggningstider för administrativt tunga förmåner, antal dagar, 2004–2006

Typ av ärende	2004	2005	2006	Utveckling 2005–2006
SFN-ärenden	199	191	174	Minskning
Handikappärenden	190	177	155	Minskning
Sjukersättning	177	198	183	Minskning
Aktivitetsersättning	214	198	176	Minskning
Vårdbidrag	172	178	149	Minskning
Handikappersättning	195	185	168	Minskning
Assistansersättning	167	163	154	Minskning
Sjukpenning	61	59	53	Minskning
Tillfällig föräldrapenning	47	42	38	Minskning
Bostadsbidrag	30	29	30	Ökning
Underhållsstöd	44	41	38	Minskning
Bostadstillägg för pensionärer	30	29	29	Oförändrat
Bidragsskyldigs ansökan om anstånd	50	49	39	Minskning
Arbetskadolivränta	520	542	485	Minskning
Bilstöd	168	162	135	Minskning
Tandvård 65+	140	165	130	Minskning

Källa: Försäkringskassans årsredovisning 2006

Den regionala spridningen minskar

Ett mål med förändringsarbetet är också att minska spridningen mellan de länsorganisationer som har bäst resultat och de som har sämst resultat. Försäkringskassan mäter spridningen genom att resultatet för de tre län med sämst resultat jämförs med de tre län som har bäst resultat. Som framgår av tabell 2 har spridningen i handläggningstider mellan länen minskat för de allra flesta förmånerna år 2006 jämfört med år 2005.

¹⁷ Antalet beslut om sjukpenning har minskat från 946 672 år 2005 till 889 959 år 2006. År 2004 var antalet beslut 885 327. Antalet utbetalningar har minskat från 3,38 miljoner år 2005 till 3,18 miljoner år 2006. År 2004 var antalet utbetalningar 3,84 miljoner. Källa: Försäkringskassans årsredovisning 2006.

Försäkringskassan konstaterar i årsredovisningen att den regionala spridningen minskat på bred front under år 2006. Minskningen förklaras med att de län som uppvisat sämst resultat förbättrat sig mer än de län som redan hade goda resultat, bland annat till följd av resultatteamens arbete.

Tabell 2 Spridning i handläggningstider mellan olika län, antal dagar, 2004–2006

	2004	2005	2006	Utveckling 2005–2006
SFN-ärenden	149	144	109	Minskad spridning
Handikappärenden	122	156	131	Minskad spridning
Sjukersättning	242	192	150	Minskad spridning
Aktivitetsersättning	190	177	95	Minskad spridning
Vårdbidrag	131	161	134	Minskad spridning
Handikappersättning	145	193	167	Minskad spridning
Assistansersättning	168	160	163	Ökad spridning
Sjukpenning	13	13	13	Oförändrat
Tillfällig föräldrapenning	16	14	15	Ökad spridning
Bostadsbidrag	27	30	23	Minskad spridning
Underhållsstöd	14	15	8	Minskad spridning
Bostadstillägg för pensionärer	28	25	23	Minskad spridning
Bidragsskyldigs ansökan om anstånd	33	31	26	Minskad spridning
Arbetskadolivränta	628	603	Uppgift saknas	
Bilstöd	183	238	192	Minskad spridning

Källa: Försäkringskassans årsredovisning 2006

Sättet att mäta spridningen påverkar utfallet

Den regionala spridningen mäts genom att resultatet för de tre län med sämst resultat jämförs med de tre län som har bäst resultat. Detta innebär att det finns enstaka län som kan avvika åt vardera hållen. I november 2006 hade det län som hade den kortaste handläggningstiden för SFN-ärenden cirka 130 dagars handläggningstid, medan det län som hade den längsta hade cirka 280 dagars handläggningstid. Skillnaden var cirka 150 dagar. Försäkringstagare i det sistnämnda länet fick alltså vänta dubbelt så länge på sin förmån som en försäkringstagare i det förstnämnda länet.

Alla ärendens handläggningstider ingår inte i måttet ovan. Försäkringskassans mått för handläggningstider visar den längsta handläggningstid som förekommit bland de 75 procent ärenden som tagit kortast tid att avsluta. Det innebär att det finns ärenden med betydligt längre handläggningstid.

Men även för de ärenden som har längst handläggningstid har handläggningstiden i snitt minskat år 2006 jämfört med år 2005.

Kunderna är inte nöjda

Försäkringskassans kundundersökning 2006 visar att kunderna fortfarande inte är nöjda med handläggningstiderna. Drygt tjugo procent anser inte att deras ärenden handläggs snabbt. Kunderna vet inte heller hur länge de måste vänta. Tjugotre procent anser inte att de får veta hur lång tid deras ärenden kommer att ta.

2.1.6 Produktiviteten har minskat

Försäkringskassans egna mätningar visar att produktiviteten¹⁸ minskat med sju procent, eller fem procent om vissa retroaktiva pensionsavgifter räknas bort. Det är ohälsområdet som står för den största produktivetsförsämringen. I årsredovisningen för år 2006 förklarar Försäkringskassan minskningen med att antalet avslutade sjukfall har minskat, trots ökade förvaltningskostnader.

Produktivitetsutvecklingen kan åskådliggöras genom styckkostnaderna för olika ärendeslag. Enligt årsredovisningen för år 2006 har styckkostnaderna ökat inte bara inom ohälsområdet utan också inom övriga områden.¹⁹ Att styckkostnaderna för tillfällig föräldrapenning ökat beror enligt Försäkringskassan på att de s.k. kontrollpengarna påverkar detta mått negativt och att användandet av e-underskrifter inte varit tillräckliga för att påverka måttet positivt.

2.1.7 Fokusering på vissa mål kan leda till ineffektivitet

Flera faktorer förklarar den minskade produktiviteten i handläggningen

Försäkringskassans försämrade produktivitet visar att ärendehandläggningen inte blivit effektivare. Förutom de förklaringar Försäkringskassan presenterat i årsredovisningen vill vi peka på några ytterligare faktorer som kan förklara de ökade kostnaderna för handläggningen.

Tillfälliga avarbetningsgrupper användes i slutet av år 2005 och början av år 2006 för att få bukt med de obalanser i ärendehanteringens inom tillfällig föräldrapenning som uppstod till följd av problem med ärendehanteringssystemet.

¹⁸ Försäkringskassan mäter produktiviteten som relationen mellan den sammanvägda produktionsvolymen (bestående av beslut och utbetalningar) och myndighetens totala förvaltningskostnader.

¹⁹ Enligt årsredovisningen är Ekonomisk äldrepolitik det enda politikområdet med nämnvärd produktivetsförbättring under 2006.

met i slutet av år 2005. Tillfälliga grupper måste läras upp innan de kan fungera fullt ut. Kostnaderna för detta kan ha påverkat kostnaderna för handläggningen.

Ytterligare en förklaring kan vara att fler ärendeslag börjat använda sig av gemensamma processer för handläggningen. Gemensamma processer syftar till att effektivisera handläggningen och göra den mer enhetlig men inledningsvis tar det förstås tid att lära sig processerna. Därmed blir också handläggningen mindre produktiv under inkörsperioden.

Ökad tydlighet i styrningen har kortat handläggningstider

Även om produktiviteten, enligt Försäkringskassans sätt att mäta, inte ökat så har handläggningstiderna blivit kortare och variationen i handläggningstider mellan länen minskat. Dessa positiva resultat är en följd av den ökade tydligheten i styrningen som Statskontoret kunnat iaktta.

Den ökade tydligheten tar sig uttryck i skärpta mål och ökad uppföljning. Målen har också rangordnats genom att en del av målen i styrkortet pekats ut som extra viktiga av produktionsdivisionens ledning. Uppföljning sker också av fler mått än tidigare genom att det s.k. basuppdraget lyfts fram. Den ökade tydligheten i styrningen syns också genom att sådana länsorganisationer som inte presterat tillräckligt bra fått besök av resultatteam samt genom att arbetet med att införa individuella mål har fortsatt.

I delrapport ett konstaterade Statskontoret att det redan inom de tidigare självständiga försäkringskassorna fanns en resultatkultur och att denna kultur blev gemensam under den sammanhållna Försäkringskassans första år. Vi kunde notera en tydligare styrning och hårdare fokus på resultat det första verksamhetsåret. Utvecklingen under år 2006 är en fortsättning på denna trend.

Risk att fokus på handläggningstider tränger ut andra mål

Det finns en förståelse hos medarbetarna att verksamheten behöver effektiviseras och att tydligheten i styrningen därmed ökat. Samtidigt har allt fler chefer och handläggare börjat ifrågasätta innehållet i den starka styrningen. Det finns en oro för att den ensidiga betoningen på kvantitativa mål som till exempel handläggningstider riskerar leda till att de kvalitativa aspekterna på verksamheten kommer i skymundan. De styrsignaler som finns om besluts-kvalitet uppfattas inte som lika starka.

Det har också framkommit ur intervjuerna att den hårda betoningen av vissa mål lett till oönskade bieffekter. Till exempel har det framkommit att vissa kontor tillsatt grupper med handläggare som enbart genomför avstämningsmöten men som inte har hand om den fortsatta handläggningen av ärendet. På så vis ökar chansen att målet för avstämningsmöten nås. Att ärendet sedan måste lämnas vidare till annan handläggare för fortsatt handläggning

är knappast till fördel för den försäkrade eller handläggningens kvalitet eller effektiviteten i stort.

Statskontoret vill peka på risken med att en alltför stark och ensidig betoning av vissa mål kan leda till att måluppfyllelsen sker på bekostnad av andra mål.

Sättet att mäta försvarar jämförelser

Försäkringskassan har under året ändrat sitt sätt att mäta vissa handläggningstider. Ändringarna har gjort att resultat för vissa förmåner förbättrats medan andra försämrats. Dessutom har sättet att mäta måluppfyllelsen för sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och SFN-ärenden ändrats. I början av året var tanken att årsresultatet skulle bedömas som ett snitt av alla tolv månader. I juli 2006 ändrades detta till genomsnittsvärdet för årets tre sista månader. Ändringen motiverades med att ledningen ville ge organisationen realistiska mål att arbeta mot. Hade det tidigare sättet att mäta använts hade möjligheten att nå målen varit utesluten redan under sommaren.

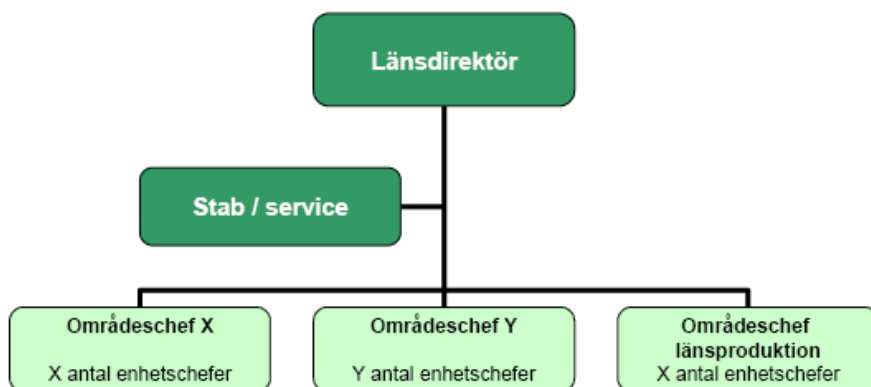
Ambitionen att statistiken ska vara så rättvisande som möjligt, samtidigt som olika års resultat ska vara jämförbara, sätter begränsningar. När rätt starttidpunkt för mätningen är, hur dröjsmål från den försäkrade ska beaktas och om resultatet ska mätas på ett medelvärde eller medianvärde är exempel på frågor som måste hanteras. Att en stor del av statistiken samlas in manuellt ökar risken för felaktigheter. Statskontoret konstaterar att sättet att mäta påverkar handläggningstiderna och måluppfyllelsen och att detta försvarar jämförelser.

2.2 Ny organisationsmodell för länen

I syfte att underlätta huvudkontorets styrning av länsorganisationerna fattade generaldirektören i oktober 2006 beslut om en ny organisationsmodell för länsorganisationerna. I den tidigare organisationen med självständiga försäkringskassor utformade varje kassa sin organisation på det sätt som den fann mest ändamålsenligt. Detta innebar att när den sammanhållna myndigheten Försäkringskassan bildades så fanns stora variationer i hur länsorganisationerna var uppbyggda. I våra intervjuer med produktionsdivisionens ledning inom ramen för vår första delrapport framkom det att den då rådande organisationen av länen uppfattades som opraktisk ur ett styrningsperspektiv. Att styra över 21 län innebar att styrningen och uppföljningen blir tidsmässigt och praktiskt betungande.

2.2.1 Ny organisation senast 1 april 2007

Länsorganisationerna ska vara indelade i minst två *geografiska områden* (Gotland undantaget) som leds av *områdeschefer*. Ärenden som handläggs koncentrerat i länet lyder under *område länsproduktion* som leds av en *områdeschef för länsproduktion*. Under områdena finns ett antal *enhetschefer* som har personalansvar och resultatansvar inför områdeschefen inom sitt ansvarsområde. Områdescheferna rapporterar till *länsdirektören*.



Figur 1 Organisation på länsnivå fr.o.m. 1 april 2007.

(Figuren är hämtad ur PM Gemensam organisationsmodell inom produktionsdivisionen, 2006-10-20)

Dessutom ska försäkringschef, HR-chef, chefscontroller och informationschef finnas i samtliga län. Länsledningen utgörs av dessa personer tillsammans med länsdirektör och områdeschefer.

Den nya organisationen ska vara genomförd senast den 1 april 2007 i samtliga län. Flera län har anpassat sin organisation redan tidigare för att underlätta verksamhetsplanering för år 2007.

2.2.2 De flesta intervjuade är positiva

De flesta av dem vi intervjuat på olika nivåer inom länsorganisationerna säger sig vara positiva till att länen får enhetlig organisatorisk uppbyggnad. Bland fördelarna nämns att informations- och styrningskanalerna blir enhetliga samt att beslutsnivåerna blir jämförbara när länen ska samarbeta och träffas. Däremot finns det olika uppfattningar om huruvida en gemensam organisationsmodell i länen även innebär att verksamheten kan bedrivas mer enhetligt och effektivt. Det finns också de som anser att samma modell inte passar för alla län eftersom länets verksamhet skiljer sig i omfattning. Man

pekar på att för mindre länsorganisationer kanske en mindre länsledning hade varit mer ändamålsenlig och billigare.

2.2.3 Fler ändringar kan krävas

Statskontoret delar ledningens uppfattning att styrningen av länsorganisationerna komplicerats av att länen haft olika utformning. En likartad struktur torde därför underlätta styrningen och tydliggöra ansvarsfördelningen inom länsorganisationerna, vilket är positivt. Vi menar dock att ledningens styrning av länen hade kunnat underlättas redan tidigare om denna likriktning hade skett i början av förändringsarbetet. Nu har den sammanhållna myndigheten funnits i över två år innan denna ensning sker. Samtidigt vill vi peka på att de planer som finns att ändra Försäkringskassans kontorsnät framöver i sin tur kan komma att kräva ändringar av länens organisation.

Men styrningen inom länen kan försvåras

Det kan också finnas en risk för att en gemensam organisationsmodell, som i och för sig underlättar styrningen av länsorganisationerna, kan försvåra styrningen inom länsorganisationerna. Denna risk kan uppstå genom att länen har olika storlek och därmed olika verksamhetsförutsättningar. Den valda organisationsmodellen kan fungera bäst om organisationen den ska tillämpas på har en viss storlek. Är organisationen för liten finns en risk att overheadfunktionerna blir för stora i relation till verksamhetens storlek vilket medför att verksamheten inte utförs effektivt. Även motsatsen, en för stor organisation i förhållande till modellen, kan leda till ineffektiviteter.

2.3 Fler ärendeslag har koncentrerats under år 2006

Att koncentrera ärendehandläggningen innebär att man samlar hanteringen av ett visst ärendeslag till en eller ett fåtal platser i landet. Ärendekonzentration förväntas öka effektiviteten genom en snabbare handläggning, genom specialisering bidra till en högre kompetens och skapa en mer enhetlig och korrekt tillämpning i komplexa och lågfrekventa ärenden.²⁰ Ett fåtal ärendeslag handlades koncentrerat redan före organisationsförändringen, men möjligheterna till ärendekonzentration ökade genom att Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet. Nu krävs inte att alla län är överens utan det är högsta ledningen som fattar beslut om ärendekonzentration. Försäkringskassan utnyttjar också möjligheten att tillfälligt flytta ärendehantering mellan olika län för att korta handläggningstiderna.

²⁰ Försäkringskassan, *Den nya myndigheten*, SOU 2003:106.

2.3.1 Koncentrerad handläggning av lågfrekventa ärendeslag

Under år 2005 koncentrerades handläggningen av arbetsskadeärenden till ett ställe i varje län, s.k. länskoncentration. Samtidigt överflyttades handläggningen av ”gamla” ärenden, dvs. ärenden äldre än tre månader, till fem ”av-arbetningsenheter”.²¹ Koncentrationen för handläggning av arbetsskador slutfördes sista mars 2006. Andra ärendeslag som koncentrerats under året är till exempel bilstöd för funktionshindrade och EU-vårdsärenden. Totalt finns det nu drygt tjugotvå ärendeslag som handläggs koncentrerat.²²

Ledningen ser besparingsmöjligheter

Ledningens mål är att genomföra ärendekoncentrationerna med hög kvalitet både ur ett verksamhetsperspektiv samt ur ett personalpolitiskt perspektiv. Ledningen för produktionsdivisionen bedömer att de aktuella ärendeslagen ska kunna bedrivas på ett kostnadseffektivare sätt. Besparingseffekten beräknas till 25 procent i de ärendeslag som i början av år 2006 handlades länskoncentrerat och 40 procent i de ärendeslag som handlades på respektive försäkringskontor.²³

Koncentrerade ärenden har egen chef

Sedan september 2006 leds de flesta koncentrerade ärendeslagen av en gemensam chef i Nationellt koncentrerad försäkringsverksamhet. Nationellt koncentrerad försäkringsverksamhet har samma organisatoriska placering som länsorganisationerna, dvs. det lyder under produktionsdivisionen och chefen rapporterar till produktionsdirektören.

De flesta ärendeslag som hittills koncentrerats är lågfrekventa, dvs. jämfört med andra ärendeslag är det relativt få ärenden som handläggs under ett år.²⁴ Koncentration även av högfrekventa ärendeslag planeras inom ramen för arbetet med en verksamhetsstrategi för Försäkringskassan. En av hörn-pelarna i strategin är att ärenden som inte kräver personliga möten ska handläggas i *nationella produktionscentra*, vilka ska finnas på betydligt färre platser än dagens kontor.

²¹ Länskoncentrationen innebär att all arbetsskadehandläggning i ett län ska ske på en ort, i en lokal, med en chef och med särskilda arbetsskadenämnder, enligt PM 2005-12-22, Information om handläggning av arbetsskador.

²² Fullständig förteckning finns i Försäkringskassans arbetsordning.

²³ Månadsbrev, april 2006, produktionsdivisionen.

²⁴ Till exempel fattades drygt 4000 beslut om bilstöd till funktionshindrade under år 2005, att jämföra med knappt 1,9 miljoner beslut om utbetalning av tillfällig föräldrapenning.

2.3.2 De intervjuade ser fördelar och risker

Det finns en stor samstämmighet bland dem vi intervjuat, både inom huvudkontoret och inom länsorganisationerna, att man förväntar sig att koncentrerad handläggning leder till ökad effektivitet genom kortare handläggningstider och en ökad enhetlighet i rättstillämpningen. En annan fördel som lyfts fram är att styrningen av verksamheterna underlättas när handläggningen sker samlat.

Personalfrågor och ekonomi ses som risker

Samtidigt är det många, framför allt inom länsorganisationerna, som pekar på olika risker med ärendekoncentrationen. En sådan risk är att besparingarna kan bli mindre än beräknat eftersom alla län fortfarande måste kunna svara på kundernas frågor trots att handläggningen sker på annan ort och att detta informationsansvar kostar. En annan risk är att besluten att ärendekoncentrera, som i och för sig förtydligar villkoren för de koncentrerade ärendeslagen, samtidigt gör villkoren otydligare för den övriga verksamheten. Det blir alltså tydligt vad en koncentrerad verksamhet ska få kosta samtidigt som övrig verksamhet ska hanteras inom en ekonomisk ram som inte är lika specificerad. Inom den icke-koncentrerade verksamheten ska till exempel arbetstoppar i handläggningen och andra variationer hanteras inom en smalare bas än tidigare. Detta kan leda till att ärendekoncentrationerna inte ger den önskade besparingen på total nivå.

Den största risken som förs fram rör personalpolitiken. De intervjuade, både chefer på olika nivåer och medarbetare, ser risker för att arbetsuppgifterna blir enahanda för handläggare som arbetar med koncentrerade ärendeslag och att det blir svårare att avancera i organisationen. Man menar att detta rimmar illa med Försäkringskassans mål om en utvecklande arbetsplats.

2.3.3 Utvärderingar av ärendekoncentrationens effekter saknas

Försäkringskassans ledning beskriver i intervjuer med oss arbetet med ärendekoncentrationer som i huvudsak framgångsrikt. Några uppföljningar av om ärendekoncentrationerna gett upphov till de önskade besparingarna och vilka andra effekter som uppkommit, till exempel för de försäkrade, har dock inte genomförts enligt uppgift från ekonomistaben. Försäkringskassans utvärderingsavdelning anger i sin plan²⁵ för uppföljning, utvärdering och analys att de under år 2006 ska genomföra en nulägeskartläggning av bilstödet (dvs. innan ärendeslaget koncentrerades) som senare ska kunna utgöra nollmätning när det är dags att utvärdera vad den koncentrerade handläggningen inneburit till exempel avseende kvalitet i handläggningen och ut-

²⁵ *Plan för uppföljning, utvärdering och analys 2006*, Försäkringskassan, dnr 131349-2005.

fall för den försäkrade. Någon sådan nollmätning har dock inte genomförts.²⁶

Handläggningstiderna för arbetsskadeärenden når ej målet

Ett sätt att försöka få en uppfattning om ärendekoncentrationerna lett till effektiviseringar är att se hur handläggningstiderna utvecklats. Handläggningen av arbetsskadeärenden koncentrerades under år 2005 samtidigt som ärenden äldre än tre månader flyttades till fem "avarbetningsenheter".²⁷ Detta innebar att de länskoncentrerade arbetsskadehandläggarna fick en nystart där gamla ärenden inte låg kvar och belastade verksamheten. Målet för den länskoncentrerade handläggningen för arbetsskadeärenden under år 2006 var en handläggningstid på 120 dagar för ärenden som inkommit efter den 31 december 2005.

Försäkringskassan började mäta handläggningstiden för de koncentrerade arbetsskadeärendena från och med april 2006. Inledningsvis låg handläggningstiderna, naturligt nog, under målet på 120 dagar men handläggningstiderna har blivit längre månad för månad. I november 2006 låg handläggningstiden i genomsnitt på 192 dagar och decembervärdet blev 141 dagar. Spridningen mellan länen har också ökat under året. Under maj och juni skilde det ungefär 30 dagar mellan de tre län med kortast handläggningstid respektive de tre län med längst handläggningstid. Motsvarande skillnad i november var 125 dagar.

Tidigare koncentrerade ärenden visar olika resultat

Handläggningen av efterlevandepension och efterlevandestöd koncentrerades i december 2002 till Norrbottens län. Koncentrationen beskrivs som framgångsrik. Både handläggningstider och kostnader minskade utan att kvaliteten påverkades.²⁸

Handläggningen av de ärenden som rör tandvård för personer som fyllt 65 koncentrerades till Skåne län år 2002. Som framgår av tabell 3 har ärendeslaget även efter koncentrationen haft långa handläggningstider. Försäkringskassan har vidtagit ett antal åtgärder i syfte att komma tillrätta med detta. I slutet av år 2005 beslöts att handläggningen skulle tillfälligt fördelas på tre länsorganisationer. Detta har fortsatt under år 2006. I december 2006 fattade produktionsdivisionens ledning beslutet att dessa tre län från och med år 2007 gemensamt ska administrera tandvård 65+ även i fortsättningen.

²⁶ Enligt uppgifter från Försäkringskassan i mars 2007 kommer utvärderingen av bilstöd att ske senare under år 2007. Även koncentrationen av aktivitetsstöd och EU-vård ska utvärderas under år 2007.

²⁷ Handläggningstiderna för dessa "äldre" arbetsskadeärenden var 485 dagar år 2006 och 542 dagar år 2005.

²⁸ *Slutrapport till regeringen – etablering av en gemensam enhet för handläggning av efterlevandepension och efterlevandestöd till barn vid Norrbottens läns allmänna försäkringskassa*, Försäkringskassan, Dnr 150-2002.

Tabell 3 Handläggningstider och antal beslut för tandvård 65+, 2003–2006

	2003	2004	2005	2006
Handläggningstid antal dagar	151	140	165	130
Antal beslut	6 537 284	5 989 752	6 968 931	7 048 388

Källa: Försäkringskassans årsredovisningar

2.3.4 Störst effektivitetsvinster förväntas för lågfrekventa ärendeslag

Statskontoret konstaterar att Försäkringskassans ledning utnyttjat möjligheten att under år 2006 ytterligare koncentrera ärendehandläggningen. Fortfarande handlar det om ärendeslag som är relativt lågfrekventa. En förklaring till detta kan vara att effektiviseringsvinsterna förväntas vara störst i lågfrekventa ärendeslag. Få och sällan inkommande ärenden gör det svårare att upprätthålla kunskap och kompetens i de aktuella ärendeslagen bland länsorganisationerna. En annan förklaring kan vara att det varit relativt enkelt att koncentrera dessa ärendeslag eftersom något internt motstånd knappast varit att vänta. Tvärtom kan många länsorganisationer ha funnit det praktiskt att inte ansvara för de lågfrekventa ärendeslagen. Vår slutsats är att båda dessa förklaringar gäller.

Kompletterande åtgärder krävs?

En genomgång av handläggningstiderna för de koncentrerade arbetsskadeärendena visar att Försäkringskassans mål för handläggningstiden inte nåtts. Under år 2006 har handläggningstiderna blivit allt längre, även om december uppvisar ett bättre resultat. Handläggningstiderna för tandvård har inte minskat i önskvärd takt och Försäkringskassan har därför beslutat att handläggningen inte längre ska vara koncentrerad till ett län utan i tre län. Handläggningstidernas utveckling tyder på att en koncentrerad i sig inte är tillräcklig för att nå ett bättre resultat. Det verkar som om koncentrationen måste kombineras med andra åtgärder.

Styrningen av ärendekoncentrationer varierar

Erfarenheterna av koncentrationer genomförda innan Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet är blandade. Ytterligare koncentrerings har vidtagits och förväntningarna på effektiviseringar är höga. En del av de koncentrerade verksamheterna har frikopplats från länsorganisationerna och lyder under en egen chef. Detta kan ses som ett sätt att förtydliga villkoren för och underlätta styrning av de ärendeslag som koncentrerats. En del koncentrerade ärendeslag ska dock även i fortsättningen styras inom länsorganisationernas ram. Vi har svårt att förstå syftet med att inte alla koncentrerade ärendeslag hanteras på samma sätt.

Effekter av ärendekoncentrationer inte kända

Statskontoret vill påpeka vikten av att heltäckande utvärderingar görs av de ärendekoncentrationer som genomförts för att se vilka effekter som uppstår. Detta saknas idag. En planerad utvärdering av koncentrationen av bilstödsärenden har inte kommit igång som planerat och möjligheten att göra en nollmätning har redan gått förlorad. Positivt är däremot att några utvärderingar är planerade till år 2007.²⁹

Om utvärderingar inte görs finns risk att beslut fattas på felaktiga grunder och att man till exempel underskattar de nackdelar som kan uppstå. Ökad kunskap är viktigt, inte minst mot bakgrund av att koncentrationer av mer genomgripande karaktär är under planering inom Försäkringskassan.

2.4 Stödverksamheter har samlats

Organisationsutredningen som förberedde bildandet av Försäkringskassan föreslog att ett antal stödverksamheter skulle samlas i en gemensam funktion, avdelningen för gemensam service, och därmed skötas centralt istället för att utföras inom respektive länsorganisation. Därigenom kunde stödverksamheterna utföras mer rationellt och till en lägre kostnad än tidigare. Resurser kunde frigöras till kärnverksamheten, ärendehandläggning.³⁰

Under år 2005 påbörjades uppbyggnaden av Gemensam service som, till följd av Lokaliseringsutredningens arbete, lokaliserades till Östersund och Arvidsjaur. Under år 2006 har lönehantering, fakturahantering och administration av resor övertagits av Gemensam service. Ytterligare stödverksamheter, bland annat diariehantering, arkiv och behörighetsadministration, ska övergå till Gemensam service under år 2007.

2.4.1 Fördelarna överväger enligt de intervjuade

Det övergripande intrycket bland de chefer vi intervjuat inom länsorganisationerna är att etableringen av Gemensam service fungerat bra. Övergången av till exempel lönehantering från länsorganisationerna har fungerat smidigt. Bland de nackdelar som ändå framkommit kan nämnas att fler chefer uppfattar att deras egna administrativa börda ökat. Även många handläggare lyfter fram att chefens administrativa börda ökat, vilket i förlängningen sägs påverka även handläggarens arbetssituation. Huruvida förklaringen ligger i att administrativ personal på det egna kontoret tidigare utförde arbetsuppgif-

²⁹ Den rapport om handläggning av efterlevandepension och efterlevandestöd som lämnats till regeringen tar inte upp alla de aspekter som vi menar bör ingå i en utvärdering.

³⁰ *Försäkringskassan*, SOU 2004:127.

ter som egentligen skulle höra till chefen eller om det verkligen är så att chefens administrativa uppgifter ökat finns det olika uppfattningar om.

Risk för överlappande verksamhet

Det förekommer en oro hos huvudkontoret för att etableringen av Gemensam service kanske inte ger de önskade effektiviseringsvinsterna. Den personal som arbetat med administration inom länsorganisationerna har successivt avvecklats under året. En del har övergått till kärnverksamheten, medan andra blivit övertaliga. Det är inte klart om denna process är helt genomförd eller om det fortfarande finns överlappande verksamhet. Denna risk för överlappande verksamhet, som kan bero på länsorganisationernas önskan att trots allt ha kvar lite egen administrativ personal, lyfts fram av ledningen som ett möjligt problem. Därtill kommer att andra kostnader, till exempel för lokaler, kan vara svåra att avveckla. Uppföljningar krävs för att se till att avvecklingen av personal och lokaler sker enligt plan.

2.4.2 Tecken på effektiviseringar finns

Gemensam service har övertagit en rad administrativa uppgifter under år 2006 och fler uppgifter tillkommer under år 2007. Enligt uppgift från Gemensam service kommer 170 personer (heltid) att sköta samma uppgifter inom Gemensam service som tidigare sköttes av 320 personer (heltid) inom länsorganisationerna. Det finns också exempel på att Gemensam service kunnat utnyttja sin position för att upphandla varor och tjänster till ett lägre pris. Arbetet som pågår inom Försäkringskassan med att övergå från tre system för tidredovisning till ett enda, kommer så småningom att effektivisera tidredovisningen. Det nya gemensamma redovisningssystem som lanserats under året och som ersatt den varierande flora av redovisningssystem som funnits tidigare kommer också att underlätta och rationalisera administrationen.

Effekterna i länen måste följas upp

Det finns alltså flera uppgifter som talar för att koncentrationen av administrationen lett till att de administrativa uppgifterna sköts på ett mer kostnads-effektivt sätt en tidigare. För att få en helhetsbild krävs dock att även effekterna inom länsorganisationerna beaktas. Har kostnaderna där minskat i den takt som varit tänkt? En sådan jämförelse försvåras av att avvecklingen inom länsorganisationerna skett gradvis under hösten 2006 och en bit in på år 2007. Vi har inte kunnat ta del av någon heltäckande uppföljning. Risken för att det skulle finnas kvar personal med administrativa uppgifter torde dock minska genom det sparbetning länsorganisationerna har fått för år 2007.

2.4.3 Den sammanhållna organisationens möjligheter har utnyttjats

Genom etablerandet av Gemensam service har Försäkringskassans ledning utnyttjat den sammanhållna organisationens möjlighet till att arbeta mer enhetligt. Genom att samla all administration på ett ställe kan man samla kompetenser, undvika dubbelarbete och utföra arbetsuppgifterna mer effektivt. Etableringen av Gemensam service verkar ha gått smidigt, vilket kan förklaras av att övergången av verksamheterna förberetts noga. En del av förklaringen kan vara att det generellt sett är lättare att koncentrera administrativa tjänster. Det handlar om stödverksamheter som är lätt urskiljbara och som inte direkt berör de försäkrade eller de krav som hänger ihop med ärendehandläggning.

2.5 Effektiviseringar ska frigöra medel

I samband med att Försäkringskassan tog fram en förändringsplan för åren 2005–2007 gjorde Försäkringskassan också ett åtagande att effektivisera verksamheten och därmed minska kostnaderna med en miljard kronor. Medlen ska, enligt generaldirektörens beslut, omfördelas till tre utpekade områden.

2.5.1 Mest besparingar inom administration och IT

Myndighetens förvaltningsanslag anger de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten. År 2006 var Försäkringskassans förvaltningsanslag drygt 7,6 miljarder kronor. Försäkringskassan uppger att under år 2006 har cirka 370 miljoner kronor sparats genom att olika verksamheter effektiviserats. Störst besparingar har gjorts i administration, driftservice, lokaler och IT.

De frigjorda medlen har använts bland annat till att förstärka handläggningen av sjuk- och aktivitetsersättning, koncentrera arbetsskadehandläggningen, IT-utveckling, informationsinsatser, höja löner, bygga upp en ny organisation för kompetensutveckling, utveckla arbetet med hur Försäkringskassan ska möta kunderna i framtiden (Kund- och kanalstrategi). Av de 370 miljoner som sparats satsades 315 miljoner på de prioriterade områdena, dvs. ohälsa (220 mkr), effektivare kundmöten (50 mkr) och kompetensförsörjning (45 mkr).

En del av de medel som frigjorts de första åren har också använts för att täcka de omställningskostnader som uppstått till följd av omlokalisering. Under år 2006 har cirka 90 miljoner använts för detta ändamål.³¹

2.5.2 Minskat anslag medför mindre utrymme för omfördelning

I statsbudgeten för år 2003 höjdes Riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas anslag för att ”klara arbetsbelastningen på grund av den ökande ohälsan och framgångsrikt slutföra genomförandet av pensionssystemet”. Denna anslagshöjning övergick till den nybildade Försäkringskassan och regeringen konstaterade att i anslaget till Försäkringskassan år 2005 avsattes totalt 508 miljoner kronor till åtgärder för att bryta utvecklingen inom ohälsoområdet.³² I budgetpropositionen för år 2007 konstaterade regeringen att sådana tillfälliga tillskott som utgått tidigare inte kommer att utgå för år 2007 eller kommer att utgå i mindre omfattning. Detta innebär att anslaget till Försäkringskassan för år 2007 är drygt 7,1 miljarder kronor, dvs. en minskning med 500 miljoner kronor jämfört med år 2006.

Det minskade anslaget har fått Försäkringskassan att revidera sitt tidigare beslut att en miljard kronor skulle omfördelas inom ramen för förändringsarbetet. Det nya beslutet innebär att 655 miljoner kronor ska omfördelas under år 2007.

2.5.3 Ytterligare effektiviseringar krävs

Det lägre anslaget kommer att kräva ytterligare effektiviseringar under år 2007. Det är oklart hur det minskade anslaget kommer att påverka besluts-kvaliteten och snabbheten i handläggningen.

Vi vill också peka på att Försäkringskassans ekonomiska förutsättningar kan ändras ytterligare framöver om förslaget att inrätta en särskild ålderspensionsmyndighet genomförs.³³

³¹ *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2006–2010*, Försäkringskassan, dnr 461-2007.

³² Prop 2004/05:1 Utgiftsområde 10.

³³ Om utredarens förslag genomförs innebär det att Försäkringskassan inte längre kommer att administrera ålderspension, tilläggs pension och garantipension. För Försäkringskassans del skulle detta medföra att en intäktskälla försvinner. Pensionssystemet vid sidan av statsbudgeten betalar nämligen Försäkringskassans direkta kostnader för pensionsadministrationen men bidrar också till finansieringen av myndighetens gemensamma kostnader. Förslaget framgår ur *Ny pension – Ny administration*, SOU 2006:111.

2.6 Metoder inom ohälsa inte helt införda

Försäkringskassan utvärderar sedan år 2004 de satsningar som gjorts för att professionalisera ohälsarbetet. Satsningarna består i att ett strukturerat arbetssätt införts och att handläggare i hela landet utbildats i gemensamma metoder och aktiviteter. Det nya arbetssättet ska öka rättssäkerheten, minska sjukfrånvaron och utjämna regionala skillnader i tillämpningen av sjukförsäkringen och därigenom göra handläggningen effektivare.

Under år 2006 genomfördes en undersökning i syfte att få kunskap om i vilken utsträckning de gemensamma metoderna används. Enligt rapporten kvarstår det fortfarande arbete med att föra ut metodsamlingen för att denna ska kunna implementeras ytterligare. Ytterligare insatser krävs för att metoderna och aktiviteterna ska kunna användas på ett optimalt sätt. Bland annat konstaterades brister i styrningen och ledningens stöd till handläggarna. Dessutom behöver även metodsamlingen ses över. I rapporten konstateras också att det inte finns några studier om vilka effekter som uppnås om handläggningen av ett ärende följer metodsamlingens struktur.³⁴

2.6.1 Brev och telefon mest kostnadseffektivt för att hitta fuskare

Försäkringskassan har jämfört kostnadseffektiviteten mellan olika utredningsmetoder vid misstänkt fusk.³⁵ Enligt rapportförfattarna är denna studie den första där kostnadseffektiviteten i olika utredningsmetoder avseende fusk riktat mot socialförsäkringen studerats. Det område som undersökts är olika utredningsmetoder vid misstänkt skenseparation. Fusk innebär att sammanboende i sin ansökan till Försäkringskassan uppger att man är ensamstående, alternativt inte meddelar att man blivit sammanboende, vilket kan leda till att underhållsstöd och bostadsbidrag kan betalas ut fast en person inte är berättigad till det. Studien visade att, av de fyra utredningsmetoder som finns, var "Brev och Telefon" de mest kostnadseffektiva, medan "Besök på Försäkringskassan" och "Hembesök" var mindre kostnadseffektiva.

³⁴ *Professionellt ohälsarbete på Försäkringskassan – förutsättningar i organisationen*, Försäkringskassan, Analyserar 2006:15.

³⁵ *Försäkringskassan utredningar av misstänkt fusk – metoder och kostnadseffektivitet*, Försäkringskassan, Analyserar 2006:9.

2.6.2 Fler utvärderingar av metoder behövs

Statskontoret konstaterar att ett arbete med att utvärdera metoder påbörjats. Vår uppfattning är dock att detta fortfarande sker i relativt liten omfattning.

Försäkringskassans verksamhetsomfång är stort. Cirka 17 000 anställda administrerar över fyrtio ärendeslag. Detta innebär att även små ineffektiviteter i handläggningen kan ge stora utslag. För att Försäkringskassan ska kunna använda de metoder som uppnår målen till lägsta möjliga kostnad krävs att Försäkringskassan kontinuerligt inhämtar erfarenheter och utvärderar metoder.

2.7 Sammanfattning

Vi har behandlat ett urval av de åtgärder som Försäkringskassan vidtagit under år 2006 för att effektivisera verksamheten. Vi kan konstatera följande:

- Styrningen av ärendehandläggningen har blivit tydligare och fokuseringen på resultat har ökat. Det är främst är olika mål kopplade till handläggningstider och antal avstämningsmöten som är föremål för ökad styrning.
- Den hårdare styrningen har bidragit till att handläggningstiderna blivit kortare för nästan alla ärendeslag som har mål i styrkortet. De regionala skillnaderna i handläggningstider har också minskat. Fortfarande är variationerna i handläggningstid mellan olika län stora.
- De interna mål som satts upp för handläggningstid för SFN-ärenden, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning uppnås inte.
- Resultatet från kundundersökningen visar att de försäkrade inte är nöjda med handläggningstiderna. Drygt tjugo procent anser inte att deras ärende handläggs snabbt eller att de känner till hur lång väntetiden är.
- De satsningar som gjorts har inte lett till att handläggningen blivit mer produktiv. Produktiviteten, enligt Försäkringskassans sätt att mäta, har sjunkit ungefär fem procent under året.
- Beslutet att göra länsorganisationerna mer enhetliga till sin utformning bör underlätta huvudkontorets styrning av länsorganisationerna. Ytterligare ändringar kan behövas.
- Under året har ett fåtal lågfrekventa ärendeslag koncentrerats. Erfarenheterna av tidigare genomföra ärendekoncentrationer är blandade. Det

finns exempel på både bra och dåliga resultat. Alla effekter av ärendekoncentrationer har inte utvärderats.

- Administrativa stödfunktioner har samlats. För att önskade besparingar ska uppnås krävs att verksamheten på länsnivå avvecklas.
- Under år 2006 har cirka 370 miljoner kronor sparats genom att olika verksamheter effektiviserats. Störst besparingar har gjorts i administration, driftsservice, lokaler och IT. Ungefär 315 miljoner har omfördelats. Ambitionen att omfördela en miljard kronor har reviderats inför år 2007.
- Handläggarna använder olika metoder, exempelvis inom hälsoarbetet och bekämpning av misstänkta brott. Vissa metoder kan vara effektivare än andra för att nå målen. En del utvärderingar har gjorts av metoderna, men ökad kunskap behövs.

3 Enhetlig rättstillämpning

I uppdraget till Försäkringskassan om ett fortsatt förändringsarbete slås fast att utgångspunkten är de övergripande målen för statsförvaltningen och dess administration, där rättssäkerhet är en del.

För Försäkringskassans förändringsarbete lyfter regeringen särskilt fram enhetlig rättstillämpning som ett viktigt område. ”Rättstillämpningen ska vara enhetlig så att medborgarna bedöms lika. De regionala skillnaderna ska minska så att medborgarna bedöms lika och deras ärenden hanteras lika.”³⁶ I detta sammanhang används alltså begreppet enhetlig rättstillämpning, inte rättssäkerhet.

3.1 Mål för rättssäkerhet i regleringsbrevet

I regeringens mål för Försäkringskassan är dock rättssäkerhet ett centralt begrepp. I Försäkringskassans regleringsbrev för år 2006³⁷ är ett av tre övergripande mål att ”Administrationen av socialförsäkringen ska vara rättssäker, effektiv och ha hög kvalitet”. De generella målen för *verksamhetsgren ärendeproduktion* är:

Mål 1: De försäkrade ska få de förmåner de har rätt till.

Mål 2: Rättssäkerheten, effektiviteten och kvaliteten ska öka.

Mål 3: Fusk ska inte förekomma.

Vad som ryms i begreppet rättssäkerhet finns dock ingen närmare beskrivning av i regleringsbrevet.

Regleringsbrevet för år 2007 innehåller bara marginella ändringar i skrivningarna om rättssäkerhet. Värt att notera är möjligen att målet ”rättssäkerheten, effektiviteten och kvaliteten ska öka” har ändras till ”ska vara hög”. Regeringen anser att Försäkringskassan de närmaste åren måste lägga ytterligare fokus på kvalitet och rättssäkerhet.

3.1.1 Rättssäkerhet ett mångfacetterat begrepp

Rättssäkerhet som begrepp är mångfacetterat. En central dimension är att lika fall ska behandlas lika. I litteraturen lyfts fram att tre nödvändiga villkor bör vara uppfyllda för att rättssäkerhet ska råda.³⁸ Ett villkor är att rättssystemet har klara och adekvata regler. Ett annat villkor är att dessa regler

³⁶ Uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan, S2004/9432/SF.

³⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Försäkringskassan.

³⁸ Frändberg, Å, *Om rättssäkerhet*. Juridisk tidskrift 2000/01, häfte 2.

också är lätt tillgängliga. Ytterligare ett villkor är att man kan lita på innehållet i reglerna, dvs. att de tillämpas lojalt och korrekt av de rättstillämpande organen. Omsorgen om rättssäkerheten vilar enligt denna definition både på lagstiftaren och på rättstillämparen.

Riksförsäkringsverket gjorde i rapporten *Rättviseboken* en kartläggning av olika faktorer som har betydelse för om tillämpningen av socialförsäkringen blir likformig och rättvis. Likformig och rättvis tillämpning likställs i rapporten med rättssäker tillämpning och definieras på följande sätt:

*”Lika fall ska behandlas lika. Likartade bedömningar ska göras i ärenden med likartade förutsättningar – med hänsyn till specifika förhållanden som kan beaktas inom lagstiftningen ramar”.*³⁹

Andra dimensioner av rättssäkerhet som vi uppfattar har diskuterats inom Försäkringskassan är att det inte ska finnas några regionala skillnader avseende exempelvis handläggningstider, bemötande och handläggarnas kompetens.

I intervjuer med medarbetare vid Försäkringskassans huvudkontor framkommer att man i en intern promemoria diskuterat vad begreppet rättssäkerhet står för i svensk förvaltning och på vilket sätt Försäkringskassan i sin verksamhet kan bidra till att upprätthålla en hög rättssäkerhet. Begreppet innefattar ett antal grundläggande förvaltningsrättsliga principer. Promemorian landade i att Försäkringskassan inte bör ha någon egen definition av begreppet rättssäkerhet eftersom Försäkringskassan inte kan påverka alla delar. Däremot såg man ett behov av att förtydliga vad Försäkringskassan kan påverka avseende rättssäkerheten. Statskontoret har inte tagit del av promemorian och kan därför inte beskriva vilka förtydliganden som gjorts.

3.2 Utvecklingsbehov avseende rättssäkerhet

I Försäkringskassans förändringsplan pekar man på utvecklingsbehov med anknytning till rättssäkerhetsfrågor. Ur planen framgår att en mer rättssäker och kvalitetsinriktad handläggning av individärenden kräver gemensamma arbetsrutiner och gemensam arbetsorganisation. Man lyfter särskilt upp kraven från de försäkrade och skriver ” De försäkrade ska veta att de får den ersättning de är berättigade till, att bedömningen görs lika oavsett var i landet man bor och att man blir väl bemött i sina kontakter med myndigheten. Försäkringskassan ska garantera medborgarna samma rätt samt god och enhetlig service oavsett var man bor i landet.”⁴⁰

³⁹ *Rättviseboken* s 15, Riksförsäkringsverket, (1998).

⁴⁰ *Förändringsplan för Försäkringskassan 2005-2008*, dnr 83686-2005.

Försäkringskassan sätter i förändringsplanen upp målet att senast vid ingången av år 2008 ska minst 98 procent av alla administrationens beslut vara rätt. Man skriver vidare att arbetsmetoderna ska vara ensade i samtliga ärendeprocesser.

Ett antal insatser för att förkorta handläggningstiderna och för att säkerställa gemensamma arbetssätt och enhetlig rättstillämpning listas i planen. Insatserna rör bland annat utveckling av Ensa-processerna och ärendehanteringssystemet, ärendekonzentration samt planer för kontrollverksamhet och fuskbekämpning.

3.2.1 Brister i regeltillämpning och handläggning

I vår första delrapport pekar vi på en rad brister kopplade till rättssäkerheten inom myndigheten däribland:⁴¹

- Beroende på brister i kvalitetskontrollen är kunskapsläget oklart om hur enhetligheten i regeltillämpningen ser ut.
- Antalet överklagade ärenden till länsrätterna har ökat, likaså antal JO-ärenden.
- Ett utökat stöd i regeltillämpningen till handläggarna behövs.

Riksrevisionen har i flera rapporter under år 2006 pekat på brister i Försäkringskassans regeltillämpning och handläggning. I den årliga revisionen konstaterar Riksrevisionen att det finns osäkerheter kring Försäkringskassans förmåga att bedöma kvaliteten i handläggningen och att man bör åtgärda detta. Kritiken handlar bland annat om att det samlade måttet (kvalitetsindex) för kvaliteten i handläggningen är bristfälligt.⁴²

I en granskning av regeringens och Försäkringskassans styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen pekar Riksrevisionen på att ett antal förmåner inte når upp till en nöjaktig nivå vad gäller andelen tillräckliga beslutsunderlag. Riksrevisionen menar vidare att det är allvarligt att myndigheten fortfarande saknar kunskap om omfattningen av och orsakerna till kvalitetsbristerna inom handläggningen.⁴³

Försäkringskassan konstaterar i en rapport från september 2006 att bortfallet i kvalitetskontrollen är alltför högt. Man menar dock att kvalitetskontrollen

⁴¹ *Den nya Försäkringskassan, delrapport 1*. Statskontoret 2006:1.

⁴² *Kvalitet i handläggningen, dess styrning och återspeglning*, Riksrevisionen, Revisionsrapport 2006-04-28.

⁴³ *Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen*, Riksrevisionen 2006:20.

indikerar att rättstillämpningen inte är enhetlig och att kvaliteten i handläggningen inte är tillräckligt god.⁴⁴

3.2.2 Handläggningsstöd och ärendekoncentration i fokus i verksamhetsplanen för 2006

I verksamhetsplanen för 2006 behandlas rättssäkerhet under den övergripande rubriken ”Snabbare handläggning”. Under den hittar man mål för andelen rätt beslut, utbetalningar och handläggningstider. Kritiska framgångsfaktorer för att nå målen 2006 är, enligt verksamhetsplanen, driftsäkerhet i IT-systemen och att säkerställa arbetet i gemensamma processer (Ensa). Strategiskt utvecklingsområde är handläggningsstöden – Ensa och ärendehanteringssystemet (ÄHS). Prioriterade områden är att utveckla produktionsplaneringen och att koncentrera handläggning.⁴⁵

3.2.3 Förtydligt vilka insatser som ska leda till ökad enhetlighet

I uppföljningen av förändringsarbetet från augusti 2006 har Försäkringskassan förtydligt vilka insatser som pågår för att öka enhetligheten.⁴⁶ Försäkringskassan använder här begreppet enhetlighet, inte rättssäkerhet.

Under rubriken ”Enhetlig rättstillämpning och lika hantering” finns delarna enhetlig och korrekt rättstillämpning, lika handläggning, snabb handläggning samt en handläggning som uppfyller förvaltningslagens krav. De aktiviteter som särskilt pekas ut är:

- Normeringsprocessen
- Ny verksamhetssupport
- Förmåner med störst brister ska fokuseras
- Resultatteam
- Ny organisation för kompetensutveckling
- Riksgranskning avseende systematisk kvalitetskontroll/
- Ärendekoncentration
- Enhetliga arbetsprocesser
- Kalibreringskonferens

⁴⁴ Försäkringskassans kvalitetskontroll – uppföljning av resultat och bortfall i den kontinuerliga kvalitetskontrollen 2005, Försäkringskassan, 2006-09-11.

⁴⁵ Verksamhetsplan 2006, Försäkringskassan.,.

⁴⁶ Svar på regeringsuppdrag 83686-2005, Försäkringskassan, 2006-08-09.

Nedan beskriver och analyserar vi ett urval av dessa insatser.⁴⁷ Underlaget är dels styrdokument, dels intervjuer med medarbetare vid huvudkontoret och handläggare och chefer i tre län.

3.3 Planer på ny verksamhetssupport

Stödet till handläggare i försäkringsfrågor är en viktig åtgärd för att öka enhetligheten i rättstillämpningen. I den första delrapporten uppmärksammade vi en rad brister i detta stöd. Tillgången till specialiststöd för handläggarna varierade mellan olika försäkringsslag och mellan länen. Den helpdesk (ARS) där handläggare och specialister kan ställa frågor hade svagheter, till exempel var svarstiderna för långa.

För att avhjälpa bristerna har ett förslag på nytt försäkringsstöd tagits fram av Försäkringsdivisionen.⁴⁸ Den ursprungliga tanken var att förbättra ARS. Det visade sig dock att bristerna inte bara handlade om teknikstödet utan även om normeringsprocessen och stödet till handläggarna ute i länen. I korthet går förslaget ut på att det ska finnas supportverksamhet med specialister (nivå 1) i tre orter i landet. Om specialisterna inte kan svara skickar de frågan vidare till huvudkontoret (nivå 2). En kunskapsbank byggs upp där alla frågor och svar registreras. Enligt förslaget ska en pilot genomföras för två förmåner, bostadsbidrag och sjuk – och aktivitetsersättning.⁴⁹ Förslaget skickades på remiss till länsorganisationerna i april 2006. Många av remissvaren var negativa, främst därför att man inte ansåg att det var belyst hur stödet i länen skulle se ut. Efter remissomgången beslutades att tiden för piloten skulle förlängas från tre till sex månader med start den 1 april 2007. Piloten (verksamhetssupporten) skulle inte bara omfatta försäkringsfrågor utan även processen och IT-verksamheten.

Enligt kontakter med huvudkontoret i februari 2007 hanteras den nya verksamhetssupporten numera inom ramen för förändringsprogrammet i ett delprojekt för organisationsfrågor. Någon ny tidsplan finns ännu inte. Möjligen måste anpassningar och revideringar göras i supporten med anledning av övriga organisationsförändringar. Någon pilot kommer inte att starta den 1 april 2007.

⁴⁷ Den nya organisationen för kompetensutveckling väljer vi att ta upp i samband med genomgången av personalpolitiken i kapitel 4. Resultatteam och ärendekoncentration diskuterar vi i kapitel 2 om effektivitet.

⁴⁸ *Support – från handläggare till handläggare, Normering – Från impuls till implementering*, Försäkringskassan, Remissutgåva, 2006-04-24.

⁴⁹ Projektdirektiv Pilot verksamhetssupport 2006-09-14.

3.3.1 Handläggare ofta nöjda med dagens stöd

Av våra intervjuer med handläggare och chefer i tre län framkommer att man ofta är nöjd med det försäkringsstöd man har i dag. I alla tre län finns specialister till stöd för handläggarna. Specialisterna kan i sin tur ställa frågor i ARS. Man uppfattar att den nya verksamhetssupporten kommer att innebära att merparten av specialisterna försvinner. Detta kan leda till att handläggarna frågar varandra istället vilket anses innebära minskad enhetlighet mellan kontor och mellan län. Om den nya supporten används av handläggarna och fungerar bra menar man dock att den kan leda till en mer enhetlig rättsstillämpning.

Överlag är de intervjuade dock tveksamma till den nya supporten, främst beroende på att stödet på lokal nivå förväntas bli mindre. Man pekar också på att en förutsättning för supporten är att ärendena är helt digitaliserade. Fortfarande finns många underlag bara på papper, exempelvis för pensionsärenden.

3.3.2 Fortfarande saknas enhetligt stöd i försäkringsfrågor

Statskontoret anser att för att nå en hög rättssäkerhet är det mycket viktigt att det finns ett enhetligt stöd i försäkringsfrågor till handläggare, specialister och chefer. Vår bild är att det fortfarande skiljer sig åt mellan försäkringsslag och mellan länen hur tillgången till försäkringsstöd ser ut.

Vi efterlyste ett bättre försäkringsstöd redan i delrapport ett. Nu bedömer vi att en heltäckande verksamhetssupport ligger ganska långt fram i tiden. Piloten för den planerade supporten har blivit fördröjd genom att ansvaret flyttats över till programmet för verksamhetsstrategin. Detta innebär att det kommer att ta ännu längre tid innan Försäkringskassan har ett enhetligt försäkringsstöd. Detta främjar inte arbetet för att nå en enhetlig rättsstillämpning.

Ett annat hinder för en heltäckande verksamhetssupport är att det finns ärendeslag som ännu inte är digitaliserade. Dessa kommer inte att kunna omfattas av supporten.

3.4 Riksgranskning i kvalitetskontrollen

I Försäkringskassans kvalitetskontroll granskas årligen sedan år 2002 cirka 100 000 ärenden i efterhand med stöd av verktyget Qben II. Kvalitetskontrollen görs av utsedda granskare i länen enligt en framtagen mall. Av mallen framgår vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att beslutsunder-

lagen ska anses tillräckliga och besluten vara rätt. Ärenden granskas i samma län som de handlagts i. Målen på riksnivå är sedan år 2006 att 94 procent av ärendena ska ha tillräckliga beslutsunderlag varav 98 procent rätt beslut⁵⁰.

3.4.1 Skillnaderna mellan länen har minskat

Försäkringskassan har konstaterat vissa brister i kvalitetskontrollen. Bortfallet är alltför högt vilket minskar tillförlitligheten i resultaten.⁵¹ Dessutom har det funnits misstankar om att granskarna bedömer för välvilligt när man granskar sina kollegor i det egna länet. Därför tillämpar man sedan januari 2006 en s.k. riksgranskning för två förmåner, sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och sjukpenning. Det innebär att ärenden granskas i andra län, slumpmässigt vilka, än de handlagts i.

Försäkringsdivisionen har utvärderat riksgranskningen genom att granska om ett urval ärenden. I årsredovisningen för 2006 redovisas preliminära resultat av utvärderingen⁵². Utvärderingen visar att granskningen på riksnivå inneburit en utjämning av resultaten mellan länen. Möjligen är det så att granskarna är mindre benägna att inte godkänna länets egna ärenden än ärenden från andra län.

Enligt uppgift från huvudkontoret kommer sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst även i fortsättningen att granskas på riksnivå. För övriga förmåner finns i februari 2007 ännu inga beslut. En förutsättning för att förmåner ska kunna granskas i andra län är att handläggningen stöds av ärendehanteringssystemet.

3.4.2 Åsikterna om riksgranskningen varierar

Inom ramen för försäkringsdivisionens utvärdering har ett antal granskare besvarat en enkät. Ett flertal har uppgivit att de genom granskningen på riksnivå fått ett mer objektiva förhållningssätt i bedömningen av ärenden. Man menar att riksgranskningen innebär ett lärande genom att man får ta del av övriga läns hantering av ärenden. Kalibreringen, dvs. att alla granskare bedömer besluten på likartat sätt, uppges även ha förbättrats genom utbyte av granskningsiakttagelser.

⁵⁰ I praktiken innebär detta att målet för rätt beslut är 92 procent (0,98*0,94). Teoretiskt borde naturligtvis målet för rätt beslut sättas till 100 procent. Försäkringskassan har här valt en lägre nivå för att målet ska vara rimligt möjligt att nå.

⁵¹ *Försäkringskassans kvalitetskontroll – uppföljning av resultat och bortfall i den kontinuerliga kvalitetskontrollen 2005*, Försäkringskassan, 2006-09-11.

⁵² En slutrapport för projektet presenteras i början av 2007.

I våra intervjuer i länen framfördes kritik mot riksgranskningen, främst beroende på att chefer och handläggare inte får den personliga återkoppling på resultaten man fick tidigare när granskningen skedde inom länet. Man menar också att det är viktigt att granskningen kalibreras genom att granskarna träffas och kan diskutera. Enligt flera intervjuade sker detta i för liten utsträckning i dag.

3.4.3 Kalibrering av granskningen i Qben krävs

Statskontoret anser att om Qben ska ge tillförlitliga resultat krävs det att granskningen kalibreras. Ett sätt att nå en tillräcklig kalibrering är, enligt Statskontorets bedömning, att granskarna sitter samlade på ett ställe.

Att låta granskarna i länen granska ärenden från andra län än sitt eget kan minska risken för att man bedömer ärenden mer välvilligt än vad som är tanken i Qben. Däremot kvarstår problemet med brister i kalibreringen, att alla granskare inte bedömer på samma sätt. I riksgranskningen sitter ju fortfarande granskarna spridda i landet.

3.5 Fler gemensamma arbetsprocesser under införande

Införandet av gemensamma processer – så kallade Ensa-processer – i handläggningen startade år 2003 inom ohälsoområdet. En Ensa-process är kortfattat en översiktlig beskrivning av de olika arbetsmoment eller steg som en handläggare ska utföra för just den förmån som han eller hon arbetar med. Syftet med Ensa-processerna är att skapa en enhetlig och effektiv handläggning av socialförsäkringens förmåner.

Att införa gemensamma arbetsprocesser är ett strategiskt utvecklingsområde i Försäkringskassans verksamhetsplanering för år 2006. Enligt förändringsplanen ska arbetsmetoderna vara ensade i samtliga ärendeprocesser vid ingången av år 2008. I rapporten om förändringsarbetet från augusti 2006 skriver Försäkringskassan att det omfattande arbetet med att utveckla och införa gemensamma arbetsprocesser är en viktig del i arbetet för att nå ökad kvalitet i ärendehandläggningen.

I januari 2007 var följande processer införda:⁵³

- Sjukpenning
- Rehabiliteringsersättning
- Samordning

⁵³ Källa: Försäkringskassans huvudkontor.

- Arbetsskador
- Bostadstillägg till pensionärer
- Bostadsbidrag
- Sjukpenninggrundande inkomst
- Föräldrapenning
- Bilstöd
- EU familjeförmåner
- Vårdbidrag

Följande processer är överlämnade till länsorganisationerna och ska vara införda under första halvåret 2007:

- Tillfällig föräldrapenning
- Handikappersättning
- Assistansersättning
- Försäkringstillhörighet
- Ålderspension
- Omprövning/överklagan

Följande processer är beslutade men ännu inte överlämnade till länsorganisationerna:

- Kvalitetskontroll Qben

I januari 2007 fanns således elva införda Ensa-processer av totalt drygt 40 förmåner.

3.5.1 Processteam har ansvaret för Ensa-processerna

Processteam (vid avdelningen för produktionsutveckling, produktionsdivisionen) har bildats under år 2006 och finns inom sju områden: sjukfrånvaro, arbetsskador, barn- och familj, vård- och handikapp, pension, kontroll och kvalitet samt gemensamma frågor. Teamens uppgift är att möjliggöra en likformig handläggning av försäkringen genom att utveckla och upprätthålla enhetliga processer.

Processteamerna leds av processansvariga inom avdelningen för produktionsutveckling. Utgångspunkten för bemanning av processteam är att på olika sätt involvera samtliga funktioner i processen: produktionsdivisionen, försäkringsdivisionen och länsorganisationerna. Övriga kompetenser kommer in vid behov.⁵⁴

⁵⁴ Försäkringskassans intranät 2006-11-23\process\Processteam.htm.

3.5.2 Positiv inställning till Ensa

De allra flesta vi intervjuat ser positivt på Ensa-processerna och menar att enhetligheten och kvaliteten ökar om man följer processerna. Man menar även att de flesta handläggare som ska göra det följer Ensa.

I intervjuerna i länen har framförts att information, uppföljning och utveckling av processer är centrala delar för att Ensa-processerna ska fungera som det är tänkt. Nedan redogörs för synpunkter som flera av de intervjuade fört fram:

Det är viktigt att man inte bara implementerar processens olika steg utan också ser till att överflödiga ”gamla” arbetsmoment tas bort.

För att följa Ensa-processerna krävs att handläggarna håller sig uppdaterade om förändringar i Ensa. Ett intryck från intervjuerna är att det inte är helt tydligt hur det ska fungera. Flera intervjupersoner menar att det kan vara svårt att hinna med att hålla sig uppdaterad.

Den som följer upp Ensa bör ha metodkunskap. Vem som gör uppföljningen varierar. Ofta görs den av specialister som sedan kommunicerar direkt med handläggaren (och chefen). Ibland är det första linjens chef som står för uppföljningen. I intervjuerna förekommer kritik mot uppföljningsmallarna som tas fram av huvudkontoret.

Idag är det oklart för handläggarna hur deras synpunkter på vad som behöver förändras i Ensa tas tillvara. Man menar att förvaltningen av Ensa är inte tydlig.

Någon tar upp att det nya lägre budgetläget riskerar innebära att avsedd bemanning i Ensa-processerna inte kan följas och att man måste göra prioriteringar i processerna. Prioriteringarna kan skilja sig åt mellan handläggare, kontor och län. Då finns en risk att enhetligheten i rättstillämpningen minskar.

3.5.3 Oklart om Ensa-processerna uppfyller sina syften

Vår bild är att de gemensamma processer som finns i dag i hög grad används av handläggarna. Det finns dock en risk att handläggare fortfarande gör moment som inte ingår i Ensa-processerna. För att avsedda effekter ska uppnås krävs att alla steg i processen följs och att inga överflödiga moment görs.

Inför Ensa-processernas införande lades ner mycket resurser på utformningen av dessa. Förvaltningen av Ensa kräver ett kontinuerligt arbete för att ut-

veckla och förbättra processerna. Ansvaret för förvaltningen har flyttat till produktionsdivisionen. Intervjuerna gav oss ändå ingen riktigt tydlig bild av hur Ensa-processerna förvaltas i praktiken.

Produktionsdivisionen beslutade i december 2006 att, för att möta de ekonomiska besparingarna, prioritera bort arbetsmoment i sju Ensa-processer.⁵⁵ Om man tar bort arbetsmoment innan någon utvärdering gjorts vet man inte hur de ursprungliga processerna uppfyller syftet att nå en ökad effektivitet och enhetlighet.

3.6 Indikatorer för rättssäkerhet

Avsikten med detta avsnitt är beskriva hur rättssäkerheten har utvecklats inom Försäkringskassan. Vi har valt ut ett antal indikatorer som vi bedömer kan ge en bild av rättssäkerheten. Följande mått kommer att belysas:

- Rätt beslut och tillräckligt beslutsunderlag
- Överklagade ärenden
- JO-ärenden
- Ärenden till Allmänna ombudet
- Kundernas attityder till Försäkringskassan

3.6.1 Rätt beslut och tillräckligt beslutsunderlag

I Försäkringskassans kvalitetskontroll granskas årligen sedan år 2002 cirka 100 000 ärenden i efterhand med stöd av verktyget Qben II. Målen på riksnivå är sedan år 2006 att 94 procent av ärendena ska ha tillräckliga beslutsunderlag varav 98 procent rätt beslut.

Ingen större förändring på totalnivå

Nedan redovisas resultaten avseende besluts kvalitet de senaste tre åren. Statskontoret konstaterar att på totalnivå ligger andelen ärenden med tillräckligt beslutsunderlag något lägre år 2006 jämfört med åren 2004 och 2005. Andelen med rätt beslut av dessa år 2006 är ungefär samma som år 2004 och något högre än år 2005.

De sju förmåner som år 2006 inte nådde upp till 94 procent tillräckliga beslutsunderlag redovisas i tabell 4. Tre av dessa (sjukpenning, sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och tillfällig föräldrapenning) nådde heller inte målet åren 2004 och 2005. Fyra förmåner (vårdbidrag, assistansersättning,

⁵⁵ *Nedprioriteringar i Ensa-processerna*, Försäkringskassan, dnr 3734-2007. Processerna är föräldrapenning, samordning, bostadstillägg, bostadsbidrag, försäkringstillhörighet, SGI och vårdbidrag.

handikappersättning och ålderspension) nådde målet för tillräckligt beslutsunderlag dessa år men inte år 2006.

Tabell 4 Tillräckligt beslutsunderlag och rätt beslut 2004–2006

	2004		2005		2006 (januari-oktober)	
	Tillräckligt beslutsunderlag, %	Varav korrekta beslut, %	Tillräckligt beslutsunderlag, %	Varav korrekta beslut, %	Tillräckligt beslutsunderlag, %	Varav korrekta beslut, %
Alla förmåner	88,7	98,3	88,3*	96,5	87,70	98,0
Sjukpenning	86,0	98,2	79,8	94,4	80,0	98,8
SGI	84,2*	97,2*	88,6*	97,5*	74,3	96,0
Tillfällig föräldrapenning	90,9	98,9	93,0*	98,6	91,9	97,9
Vårdbidrag	98,0	98,6	98,0	98,4	81,3	99,2
Assistansersättning	97,9	98,9	98,1	98,6	92,7	97,5
Handikappersättning	96,9	98,6	97,1	98,1	93,8	99,1
Ålderspension	95,9	98,8	97,9	98,7	92,8	99,3

* uppgifterna kommer ifrån "Försäkringskassans kvalitetskontroll – uppföljning och resultat och bortfall i den kontinuerliga kvalitetskontrollen 2005".

Förändrade kriterier i kvalitetsgranskningen

Försäkringskassan kommenterar de försämrade resultaten i sin årsredovisning för 2006. Deras analys visar att för flera av de förmåner där resultaten försämrats är orsaken snarare förändrade kriterier i kvalitetsgranskningen än faktiska kvalitetsförsämringar i handläggningen. Exempelvis menar man att den stora resultatförsämringen för vårdbidrag beror på att det från år 2006 tillkommit en fråga i kvalitetskontrollen som fått ett felaktigt stort genomslag i resultaten då den aktuella frågan är relevant i endast 1,5 procent av samtliga ärenden.⁵⁶ Även för andra förmåner förklarar man försämringar i resultaten med ändringar i granskningsformulär men även med otydliga blanketter. De brister som kan härledas till Qben II har åtgärdats bland annat genom tydligare anvisningar och förväntas få genomslag i resultaten från år 2007.

Anmärkningsvärt är ändå den stora försämring avseende tillräckligt beslutsunderlag som gäller för sjukpenninggrundande inkomst (SGI) mellan år 2005 och år 2006. Enligt Försäkringskassans årsredovisning kan bristerna i beslutsunderlagen i stor utsträckning härledas till en specifik fråga om det saknas ett dokumenterat ställningstagande till SGI. I årsredovisningen menar man dock att det inte är rimligt att döma ut ett beslutsunderlag av denna anledning. Ett sådant ställningstagande är inte en förutsättning för att fatta beslut, menar man. Motsvarande frågeställning finns inte för någon av de andra förmånerna i kvalitetskontrollen. Man drar slutsatsen att resultaten för SGI år 2006 och även tidigare år är missvisande. En annan orsak till det dåliga resultatet bedömer man vara bristande kalibrering mellan länen. Man pekar i årsredovisningen på en ny funktion i Qben för utbyte av iakttagelser som lett till att resultaten är bättre i juni 2006 än i januari 2006. Av beskrivningen ovan framgår att Försäkringskassan menar att de försämrade resul-

⁵⁶ Frågan avser om merkostnaderna uppgår till de fastställda andelarna av prisbasbeloppet.

taten för SGI i praktiken inte är lika stora som Qben visar. Man menar också att resultaten har förbättrats under året.

Spridningen mellan länen minskat mellan 2005 och 2006

Som framgår av tabell 5 låg den länsvisa spridningen av besluts kvaliteten relativt konstant mellan åren 2004 och 2005 men sjönk sedan mellan åren 2005 och 2006. Värt att notera är att det ”bästa” länets resultat sjönk medan det ”sämsta” förbättrade sig. Att spridningen minskat är alltså inget tecken på en generell förbättring.

Tabell 5 Länsvis spridning av tillräckligt beslutsunderlag och rätt beslut, 2004–2006, procent.

	2004	2005	2006
Tillräckligt beslutsunderlag			
Länet med lägst andel	78	78	84
Länet med högst andel	98	97	92
Spridning	20	19	8
Rätt beslut¹			
Länet med lägst andel	94	95	97
Länet med högst andel	100	100	98
Spridning	6	5	1
Rätt beslut²			
Länet med lägst andel	75	74	82
Länet med högst andel	97	94	90
Spridning	20	20	8

¹ Andel ärenden med rätt beslut av ärenden med tillräckligt beslutsunderlag

² Andel ärenden med rätt beslut av samtliga granskade ärenden

Försäkringskassan anser inte att kvaliteten är tillräckligt god

I huvudkontorets uppföljning av kvalitetskontrollen för år 2005 konstaterar man att bortfallet är alltför högt (10 procent)⁵⁷, vilket minskar tillförlitligheten i resultaten. Försäkringskassan drar ändå slutsatsen att skillnaderna är stora i kvaliteten både mellan förmåner och mellan län. Man menar att de stora skillnaderna ger indikationer på att rättstillämpningen inte är enhetlig och att kvaliteten i handläggningen inte är tillräckligt god.⁵⁸

3.6.2 Överklagade ärenden

Utvecklingen av ärenden som överklagas till och ändras av länsrätterna kan vara en indikator för hur rättssäkerheten i myndigheten utvecklas. Viktigt att komma ihåg är dock att andelen ändrade beslut av den totala beslutsvolymen är mycket låg. Som exempel var andelen ändrade sjukpenningbeslut av totala antalet avslutade sjukfall två promille år 2006. År 2005 var motsvarande andel en promille.⁵⁹

⁵⁷ Det finns tre olika orsaker till bortfallet: ärenden har inte granskats inom föreskriven tid, felaktigt urval eller saknat ärende.

⁵⁸ *Försäkringskassans kvalitetskontroll – uppföljning av resultat och bortfall i den kontinuerliga kvalitetskontrollen 2005*, Försäkringskassan, 2006-09-11.

⁵⁹ Försäkringskassans årsredovisningar för år 2005 och år 2006.

Av tabell 6 framgår att det totala antalet inkomna överklaganden av Försäkringskassans beslut till länsrätterna började öka år 2004 och har fortsatt att öka år 2005 och år 2006. Det är framförallt ohälsområdet, d.v.s. sjukpenning, sjukersättning och SA-ersättning samt arbetsskadeförsäkringen som står för ökningen. I årsredovisningarna för både år 2005 och år 2006 kopplas ökningen till den allt mer strikta tillämpningen av försäkringen.

Tabell 6 Överklagade ärenden till länsrätterna 2004–2006

	2004		2005		2006	
	Inkomna	Andel ändrade av avgjorda, %	Inkomna	Andel ändrade av avgjorda, %	Inkomna	Andel ändrade av avgjorda, %
Sjukpenning	2 896	20,8	3 991	22,0	4 892	25,0
Föräldrapenning	102	13,5	104	25,5	143	21,5
Sjukersättning och SA-ersättning	2 749	16,9	3 447	16,4	4 194	20,4
Handikappersättning	674	13,3	596	13,3	644	15,0
Vårdbidrag	808	22,1	749	18,3	832	18,8
Bostadsbidrag	1 092	11,0	794	17,8	676	10,3
Assistansersättning	557	25,2	609	26,1	749	30,8
Bostadstillägg för pensionärer	323	14,6	316	12,0	274	18,1
Arbetsskadeförsäkringen	6 029	12,5	6 154	12,6	6 295	14,1
Barnbidrag	123	14,0	112	9,8	121	17,3
Underhållsstöd	605	10,8	675	11,7	541	11,8
Bilstöd	295	13,5	303	19,1	229	14,0
Övriga ärendeslag*					693	
Totalt	17 757	15,3	18 805	15,8	20 283	18,0

* ej redovisat för 2004 och 2005.

Källa: Försäkringskassans årsredovisning för åren 2004, 2005 och 2006.

Antalet ändrade beslut har ökat med 25 procent jämfört med år 2005. Andelen beslut som ändrats har också ökat något. I årsredovisningen för år 2006 analyseras stegen i rättsprocessen och orsaker till att beslut ändras. En orsak till att beslut ändras kan vara att den försäkrade lämnat in kompletterade underlag till länsrätten. Man pekar vidare på att Försäkringskassan i många fall väljer att överklaga beslutet till Kammarrätten.

3.6.3 JO-ärenden

Justitieombudsmannen (JO) granskar de ärenden där klagomål riktats mot Försäkringskassans handläggning utifrån förvaltningslagen. Även utvecklingen av antalet JO-ärenden kan användas som indikator för rättssäkerheten.

Som framgår av tabell 7 fortsatte antalet inkomna JO-ärenden att öka under år 2006. Antalet och andelen ärenden där JO framför kritik minskade dock jämfört med 2005. Dröjsmål i handläggningen är den enskilt vanligaste orsaken till kritik (35 procent år 2006).

Tabell 7 Antalet klagomåls- och initiativärenden hos JO rörande allmän försäkring, åren 2004–2006.

	2004	2005	2006
Inkomna	337	433	558
Avgjorda	333	473	523
Med kritik	35	97	65
Andel med kritik	11 %	21 %	12 %

Källa: Försäkringskassans årsredovisningar

Enligt en rapport från rättsenheten är sjukpenningärenden det enskilt vanligast ärendeslaget som anmäls till JO. Huvudsakligen handlar kritiken om långa handläggningstider, brister i hanteringen av allmänna handlingar samt brister i kommunikeringen och serviceskyldigheten. Särskilt strängt ser JO på att Försäkringskassan ibland är sen med att överlämna handlingar till länsrätten.⁶⁰

I JO:s ämbetsberättelse 2006/07 pekas på ett par möjliga förklaringar till det ökade antalet socialförsäkringsärenden. JO misstänker att Försäkringskassans striktare tillämpning av reglerna genererar ett stort antal klagomål. En påfallande stor del av klagomålen rör rätten till ersättning och inte handläggningen. En annan orsak kan vara att omorganisationen av Försäkringskassan medfört att det inte längre finns någon ordinarie tillsynsmyndighet vilket gjort att fler vänder sig till JO för att få en oberoende prövning.

3.6.4 Ärenden till Allmänna ombudet

När den nya myndigheten Försäkringskassan bildades försvann möjligheten för Riksförsäkringsverket att överklaga en allmän försäkringskassas beslut. Därför inrättades funktionen Allmänna ombudet. Uppgiften för Allmänna ombudet är att överklaga Försäkringskassans beslut till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen menade att möjligheten att överklaga främst skulle användas när det krävdes för att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden där behov av prejudikat är särskilt framträdande.⁶¹

Allmänna ombudet begär in ärenden från länsorganisationerna för att sedan välja ut ärenden där rättsläget bedöms vara oklart. Hur många ärenden Allmänna ombudet väljer att överklaga till domstol kan ses som ytterligare en indikator på hur enhetlig rättstillämpningen i Försäkringskassan är.

⁶⁰ *Beslut från Justitieombudsmannen 2006*, Försäkringskassan, 2007-02-16.

⁶¹ Prop. 2003/04:152, *Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*.

Tabell 8 Ärenden överklagade av Allmänna ombudet

	2005	2006
Antal ärenden som AO har överklagat till länsrätt	54	49
Antal ärenden som AO har överklagat till kammarrätt	2	3

Källa: Försäkringskassan, allmänna ombudet

Av tabell 8 framgår att antalet ärenden som Allmänna ombudet överklagat till länsrätt och kammarrätt ligger på samma nivå år 2006 som år 2005.

3.6.5 Kundernas attityder till Försäkringskassan

Vi har valt att ta med resultaten av Försäkringskassans kundundersökningar som indikationer på rättssäkerheten i handläggningen. I kundundersökningarna redovisas resultat för fem kvalitetsområden: tillgänglighet, bemötande, tillförlitlighet, tydlighet och enkelhet. Vart och ett av kvalitetsområdena har betydelse för rättssäkerheten inom Försäkringskassan. Tillförlitlighet är det område som har mest direkt koppling till rättssäkerheten. Det är dock tveksamt hur väl de försäkrade kan bedöma just tillförlitligheten i handläggningen.

Tillgängligheten har försämrats

Som framgår av tabell 9 har kundernas uppfattning om tillgängligheten hos Försäkringskassan försämrats under perioden 2004–2006. Deras inställning till handläggarnas tydlighet/kompetens och tillförlitlighet har förbättrats något. Kundernas helhetsbild av Försäkringskassan har inte förändrats nämnvärt under perioden.

Tabell 9 Resultat för fem kvalitetsområden i kundundersökningarna 2004–2006

	2004	2005	2006
Tillgänglighet	3,6	3,7	3,4
Bemötande	4,0	4,1	4,0
Enkelhet/Information*	3,6	3,6	3,5
Tydighet/Kompetens**	3,4	3,5	3,6
Tillförlitlighet	3,8	4,0	4,0
Helhetsbild***	3,7	3,6	3,6

* "Information" i undersökningarna 2004 och 2005.

** "Kompetens" i undersökningarna 2004 och 2005.

*** Helhetsbilden baseras på frågor om nöjdhet, uppfyllelse av förväntningar, nära ideal och förtroende.

Källa: Försäkringskassans kundundersökningar 2004, 2005 och 2006.

Målet i styrkortet inte uppnått

Mål i styrkortet avseende kundundersökningen är att de tio sämsta resultaten i kundundersökningen 2004 ska uppgå till minst 3,55 (av maximalt 5) år 2006. Dessa resultat finns inom kvalitetsområdena enkelhet, tillgänglighet och tydlighet. Målet har inte uppnåtts 2006.

Tre resultat har förbättrats sedan 2005 och ligger över målet 2006:

- Reglerna förklaras så att jag förstår dem. (3,69)
- Jag får den information jag behöver i ett ärende. (3,87)
- Jag förstår motivet till det beslut jag får i mitt ärende. (3,83)

Tre resultat är bättre än 2005 men ligger fortfarande under målet:

- Jag får veta hur lång tid mitt ärende kommer att ta (3,21)
- Mitt ärende handläggs snabbt (3,46)
- De skriftliga beskeden är lätta att förstå (3,52)

Fyra resultat är sämre eller på samma nivå som 2005:

- Det är lätt att komma fram på telefon (2,87)
- Blanketterna är enkla att fylla i (3,04)
- Det är lätt att få kontakt med rätt person (3,21)
- Broschyrer och annat informationsmaterial är lätt att förstå (3,47)

Försäkringskassan skriver i årsredovisningen för 2006 att kundernas betyg på Försäkringskassan på en övergripande nivå har försämrats något jämfört med 2005. Man anser dock att kunderna ger höga betyg för bemötandet och Försäkringskassans förmåga att följa lagar och regler.⁶² Försäkringskassan pekar vidare på att kunderna är mest missnöjda med tillgänglighet och enkelhet.

3.6.6 Ett samlat mått på verksamhetens kvalitet

Försäkringskassan har på regeringens uppdrag utvecklat ett kvalitetsindex för att ge ett samlat mått på verksamhetens kvalitet. I indexet är tänkt att ingå mått på rätt beslut (från Qben II), handläggningstider, sjukfall över två år samt resultat från kundundersökningen. Vare sig i årsredovisningen för 2005 eller i en rapport om kvalitetsindex från februari 2006⁶³ finns dock resultat från Qben med.

Internrevisionen riktar i en rapport från april 2006 kritik mot att använda ett kvalitetsindex som inte omfattar faktorn om i vad mån de försäkrade får den ersättning de har rätt till. I rapporten pekas på att det är viktigt, inte minst för organisationens trovärdighet, att Försäkringskassan ser till att det skapas

⁶² I kundundersökningen svarade 70 procent av gruppen "Efterlevande" och 62 procent av gruppen "Funktionshindrade" positivt på frågan "Jag litar på att Försäkringskassan följer gällande lagar och regler i mitt ärende".

⁶³ *Kvalitetsindex för Försäkringskassan*, Försäkringskassan, Redovisar 2006:2.

förutsättningar för att utveckla ett heltäckande mått innehållande alla de viktigaste faktorerna.⁶⁴

Kvalitetsindex redovisas inte i årsredovisningen för 2006

I årsredovisningen för 2006 har Försäkringskassan valt att inte redovisa kvalitetsindex. Något heltäckande kvalitetsindex har således inte tagits fram. Istället menar man att ledorden enkelt, snabbt och rätt kan fungera som ledord för kvalitetsbegreppet i dess helhet. Försäkringskassan gör den sammanfattande bedömningen att kvaliteten har förbättrats kraftigt när det gäller ledordet ”snabbt”. Däremot menar man att utvecklingen är mer svårbedömd när det gäller ledordet ”rätt”, beroende på att resultat som ska indikera läget för rättssäkerheten pekar åt olika håll.

3.6.7 Ingen tydlig bild av rättssäkerheten

Statskontoret konstaterar att andelen ärenden med tillräckligt beslutsunderlag ligger ungefär på samma nivå år 2006 som år 2004. Andelen ärenden med korrekta beslut av dessa har inte heller förändrats nämnvärt. Målet att 96 procent av ärendena ska ha tillräckliga beslutsunderlag är långtifrån uppfyllt (87 procent år 2006). Värt att notera är att Försäkringskassan i årsredovisningen redovisar andelen rätt beslut av samtliga granskade ärenden. Utvecklingen är svagt negativ sedan år 2004 (2004:87 procent, 2005:86 procent, 2006:85 procent). Att endast 85 procent av samtliga ärenden är rätt innebär att vart sjunde ärende har brister.

Statskontoret konstaterar att Qben II är det instrument som Försäkringskassan använder för att mäta korrekta beslut, trots de svårigheter att göra jämförelser mellan åren som redogörs för i årsredovisningen. Enligt Qben II är det sju förmåner som inte uppfyller målet om tillräckligt beslutsunderlag år 2006. För några av dem är resultatet markant sämre än år 2005. Även om delar av försämringen kan förklaras av förändringar i sättet att mäta tyder resultaten ändå på att flera av de tyngsta förmånerna har brister i sina beslut. Hittills har man alltså inte kunnat ta tillvara den nya organisationens möjligheter för att avhjälpa dessa brister.

Intressant att notera är att två av de förmåner (tillfällig föräldrapenning och sjukpenning) som under tre år inte nått målen i Qben-granskningen har särskilda mål i styrkortet avseende kortare handläggningstider. Här kan man möjligen dra slutsatsen att insatserna för att korta handläggningstiderna har skett på bekostnad av besluts kvaliteten.

⁶⁴ Försäkringskassan, Internrevision, Dnr 026876-2006.

Antalet ärenden till länsrätterna indikerar ingen förbättring av rättssäkerheten

Statskontoret konstaterar att antalet överklagade ärenden till länsrätterna fortsätter att öka. Även andelen ändrade ärenden har ökat något mellan åren 2005 och 2006. Att Försäkringskassans mer strikta tillämpning av försäkringen skulle bidra till denna utveckling verkar troligt enligt vår bedömning.

Huruvida brister i Försäkringskassans ärendehantering är orsak till att antalet ändringar i beslut ökar är för oss svårt att bedöma. Resultat från kvalitetskontrollen visar på brister i beslutsunderlagen men det finns samtidigt brister i sättet att mäta vilket vi redovisat i föregående avsnitt. Vi noterar att Försäkringskassan enligt årsredovisningen planerar att förbättra sin analys av överklagade ärenden. Vad vi ändå kan säga är att utvecklingen av antal ärenden till länsrätterna inte indikerar någon förbättring av rättssäkerheten.

Övriga indikatorer för rättssäkerheten är svårbedömda

Statskontoret noterar att såväl antalet som andelen avgjorda JO-ärenden med kritik minskat jämfört med år 2005 men är högre än år 2004. Enligt årsredovisningen kan man dock inte dra några långtgående slutsatser av variationer i statistiken eftersom de beslut JO fattar under ett år kan avse klagomål som kommit in under flera år. Vi bedömer att utvecklingen av JO-ärenden är vansklig att använda som underlag för att bedöma rättssäkerheten.

Enligt Statskontoret indikerar inte antal överklaganden till länsrätt och kamrarrätt via allmänna ombudet att rättssäkerheten förändrats år 2006 jämfört med år 2005.

Kundernas attityder till Försäkringskassan är en indikation på rättssäkerheten i handläggningen. Statskontoret konstaterar att kundundersökningarna bara visar små förändringar i attityderna under åren 2004–2006. Den mest slående förändringen är att tillgängligheten bedöms lägre år 2006 än år 2004. Ett annat prioriterat område utifrån resultaten av kundundersökningarna är att förenkla blanketterna. Sammantaget verkar det dock som bildandet av den nya myndigheten hittills inte har lett till några större förändringar i kundernas inställning till Försäkringskassan.

Indikatorerna ger ingen tydlig bild av rättssäkerheten

Sammantaget menar Statskontoret att indikatorerna som vi redovisat ovan inte ger en helt tydlig bild av hur rättssäkerheten utvecklats. Det mest slående är dock att andelen korrekta beslut minskar för flera av de största förmanerna. Men andra indikatorer, ärenden till länsrätter, ärenden till JO, ärenden till allmänna ombudet samt kundernas attityder, är mer svårbedömda.

Beträffande allmänhetens överklaganden av beslut till länsrätterna (direkt eller via JO) kan en ökning till och med indikera att rättssäkerheten har ökat.

Fler som väljer att överklaga kan vara ett tecken på att allmänheten fått bättre kunskap om hur Försäkringskassan bör fatta beslut. Att reglerna ska vara lättillgängliga för de försäkrade är en viktig dimension i rättssäkerheten.

Försäkringskassan tar inte ställning till total kvaliteten

Vi konstaterar att Försäkringskassan i årsredovisningen för år 2006 inte tar ställning till total kvalitets utveckling. Man gör en försiktig bedömning med formuleringen: ”de kraftiga förbättringarna när det gäller handläggningstiderna talar för en förbättrad total kvalitet, men detta gäller bara givet att utvecklingen när det gäller de övriga kvalitetsaspekterna inte bedöms vara alltför negativ”.⁶⁵

Statskontoret delar internrevisionens uppfattning att ett kvalitetsindex inte bör redovisas om det inte innehåller mått på besluts kvaliteten. Vår erfarenhet är att det är sällsynt, om det ens förekommer, att myndigheter använder index för att mäta total kvaliteten. En orsak till detta kan vara att det är svårt att säkerställa att de ingående faktorerna viktas på ett sådant sätt att indexet ger en rättvisande bild av total kvaliteten. Däremot är det vanligt att myndigheter gör en bedömning av total kvaliteten i sin verksamhet, något som inte Försäkringskassan gör på ett tydligt sätt.

3.7 Sammanfattning

Försäkringskassan har under år 2006 initierat åtgärder i syfte att göra rättstillämpningen mer enhetlig.

- En ny verksamhetssupport är planerad. Den har dock blivit fördröjd genom att ansvaret för planering och genomförande flyttats till förändringsprogrammet. Fortfarande saknas alltså ett enhetligt stöd i försäkringsfrågor.
- SGI-ärenden och sjukpenningärenden har granskats i andra län än de där de handlagts. Detta har inneburit att skillnaderna mellan länens resultat i kvalitetskontrollen har minskat. Fortfarande finns det dock regionala skillnader. År 2006 hade, för alla förmåner, länet med bäst resultat 92 procent tillräckliga beslutsunderlag medan det sämsta länet hade 84 procent.
- Försäkringskassan har under år 2006 fortsatt arbetet med att ta fram gemensamma handlägningsprocesser (Ensa). I januari 2007 finns införda Ensa-processer för elva av totalt drygt 40 förmåner. Det är oklart om processerna uppfyller sina syften att effektivisera handläggningen och göra rättstillämpningen mer enhetlig. Processerna förvaltas och följs

⁶⁵ Försäkringskassans årsredovisning 2006, s 86.

upp, men några utvärderingar för att ta reda på om syftena nås har inte gjorts.

- Försäkringskassans mål i styrkortet är att 96 procent av ärendena ska ha tillräckliga beslutsunderlag och att 98 procent av dessa ska ha rätt beslut. År 2006 är man långt ifrån målet för tillräckliga beslutsunderlag (resultat 87 procent).
- Indikatorerna för rättssäkerhet som vi redovisat ger inte en helt tydlig bild av hur rättssäkerheten utvecklats. Det mest slående är dock att andelen korrekta beslut minskar för flera av de största förmånerna. Delar av försämringen kan förklaras av förändringar i sättet att mäta men resultaten tyder ändå på att flera av de tyngsta förmånerna har brister i sina beslut. Andra indikatorer, ärenden till länsrätter, ärenden till JO, ärenden till allmänna ombudet samt kundernas attityder, är mer svårbedömda.

4 Personalpolitik

I uppdraget till Försäkringskassan att komma in med en förändringsplan slog regeringen fast att Försäkringskassan ska ha en god personalpolitik i vilket bland annat ligger att utforma en sammanhållen personalpolitik som medför jämn och hög kompetens i hela organisationen och en jämn och god arbetsmiljö.⁶⁶

Bakgrunden var att varje försäkringskassa tidigare ansvarade för utformningen av personalpolitiken. De olika kassorna hade sina egna personalfunktioner, kollektivavtal och policys. Detta fick till följd att verksamheten spretade.

4.1 Försäkringskassan ser utvecklingsbehov

I sin plan för förändringsarbetet lyfter Försäkringskassan fram utvecklingsbehov avseende olika områden. För personalpolitiken slås fast att Försäkringskassan, som i sin verksamhet hanterar följderna av människors frånvaro från arbetet, själv måste vara ett föredöme som arbetsgivare.

I förändringsplanen formuleras målet som att Försäkringskassan vid ingången av år 2008 ska vara ”en av landets mest utvecklande arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro”. Försäkringskassans förändringsprogram är indelat i fem områden där ”medarbetare/ledare” är ett.

För att bedöma målet följer Försäkringskassan resultaten för sjukfrånvaron och nöjdmedarbetarindex. Målet i styrkortet för sjukfrånvaron är att den ska minska från 6,2 procent år 2004 till 4,5 procent vid utgången av år 2007. Nöjdmedarbetarindex ska öka från 67 år 2004 till 70 vid utgången av år 2007.⁶⁷ I begreppet ”utvecklande arbetsplats” lägger Försäkringskassan tonvikten vid delaktighet, arbetsbelastning, ledarskap och kompetensförsörjning.⁶⁸ Under år 2007 kommer styrkortet även att innehålla ett ledarskapsindex samt ett index för att mäta arbetsbelastning.

4.2 Ändrade förutsättningar att styra personalpolitiken

Statskontoret konstaterade i sin första delrapport om Försäkringskassans förändringsarbete att sjukfrånvaron minskade till 5,2 procent år 2005. Nöjd-

⁶⁶ Uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan, S2004/9432/SF.

⁶⁷ Maxvärde är 100.

⁶⁸ Förändringsplan för Försäkringskassan 2005-2008, Försäkringskassan, Dnr 836686-2005.

medarbetarindex däremot uppvisade en negativ utveckling och minskade till 63 år 2005. Vi menade dock att det var för tidigt att dra några slutsatser av dessa resultat.

Däremot slog vi fast att de förändringar som genomförts i personalpolitiken inte hade kunnat drivas igenom i den gamla myndighetsstrukturen. Exempel på genomförda förändringar var enhetliga kollektivavtal, myndighetsgemensamma policydokument och samling av löneadministrationen i Gemensam service.⁶⁹

Försäkringskassan bedriver en rad aktiviteter för att nå en sammanhållen personalpolitik.⁷⁰ Vi tar i det följande upp följande aktiviteter:

- Ny organisation för HR-arbetet
- Ny organisation för kompetensutveckling
- Policies och handlingsplaner
- Nytt samverkansavtal med facket
- Aktiviteter utifrån medarbetarundersökningen 2005

4.3 Ny organisation för Försäkringskassans HR-arbete

I mars 2006 tog generaldirektören beslut om en ny organisation för Försäkringskassans HR-arbete. Den nya HR-organisationen ska tillfredsställa efterfrågan på förbättringar inom tre områden:

- *Gemensam och enhetlig HR-verksamhet* – för att säkerställa att medarbetare och medborgare får lika service och lika bemötande.
- *Skapa mervärde* – tydligare koppling mellan det strategiska HR-arbetet och verksamhetens behov.
- *Fokusera på kompetensförsörjning* – tydligare koppling mellan kompetensutvecklingsinsatser och verksamhetens långsiktiga kompetensbehov.⁷¹

Organisationen utgår ifrån en modell med tre funktioner: Verksamhetsnära HR, Strategisk HR och HR-direkt. Funktionerna ska verka inom fyra arbetsområden: Bemanning och ledarskap, Arbetsgivarfrågor, Arbetsmiljö och hälsa samt Kompetensutveckling.

⁶⁹ Den nya Försäkringskassan, delrapport 1, Statskontoret 2006:1.

⁷⁰ Svar på regeringsuppdrag 83686-2005, Försäkringskassan, 2006-08-09.

⁷¹ Förslag till inriktningsbeslut om delar av den nya HR-organisationen, Försäkringskassan, 2006-02-23.

Organisationen leds av en HR-direktör med tillhörande stab. Inom varje arbetsområde finns en strateg. För övergripande strategiska frågor och styrning inom respektive arbetsområde finns en controller och en koordinator. HR-chefer ska finnas i varje län och för varje division på huvudkontoret. HR-direkt ska vara navet i verksamheten. Den omfattar en helpdesk som ska ge stöd till chefer och medarbetare samt specialister och administratörer inom varje arbetsområde. Den nya organisationen för kompetensutveckling, Kompetensforum, ligger också under HR-direkt.

Överflytten av HR-verksamheten till den nya organisationen har skett successivt under hösten 2006 med arbetsgivarfrågorna som sista del i månads-skiftet november/december.

4.3.1 Olika förväntningar på HR-organisationen

När vi genomförde intervjuerna i länen (november/december 2006) var den nya HR-organisationen helt ny. Få hade konkreta erfarenheter av kontakter med HR-direkt. De som hade kontaktat HR-direkt var dock nöjda med den hjälp de fått. Förväntningarna på stöd i rekryteringsfrågor varierade hos första linjens chefer. Någon såg mycket positivt på att urvalet av sökande till intervjuer skulle göras centralt eftersom det skulle minska arbetsbelastningen för cheferna. Någon annan var mer negativ och pekade på vikten av att nyanställda passade in i arbetsgruppen. Chefen borde därför själv få plocka ut sökande till intervju.

4.3.2 Risk för parallella HR-organisationer i länen

Statskontorets intryck är att Försäkringskassans nya HR-organisation är en ambitiös satsning som samlar ansvaret för HR-frågorna. Det är dock ännu för tidigt att säga hur den nya HR-organisationen fungerar. Centralt är att länen kan få det stöd av HR-direkt som de behöver. Vi bedömer att det finns en risk att länen behåller eller bygger upp parallella personalfunktioner om de inte får den service de förväntar sig. Detta skulle motverka syftet med den nya organisationen och även minska effektiviteten i HR-arbetet.

4.4 Ny organisation för kompetensutveckling

Tre kompetenscentra är inrättade i Stockholm, Göteborg och Sundsvall. De benämns Kompetensforum. Syftet är att skapa enhetlighet i kompetensutvecklingsinsatserna och säkerställa att alla medarbetare får tillräcklig kompetensutveckling. Tanken var ursprungligen att Kompetensforum skulle ligga direkt under personaldirektören, men detta ändrades senare så att Kompetensforum ligger under chefen för HR-direkt.

4.4.1 Kompetensforum i drift

Kompetensforum började anordna utbildningar i augusti 2006. Från och med januari 2007 är budgeten och strukturen för Kompetensforum fastställd.

Medarbetarna har möjlighet att anmäla sig genom Kompetensportalen på intranätet. Utbildningarna kommer dels att genomföras i kompetenscentra, dels kommer utbildningar att anordnas ute i länen. Kompetensforum ska i princip ha hand om all utbildning från och med år 2007. Försäkringsutbildningen (s.k. kärnkompetens) ska anordnas enligt en modell med olika steg. Modellen kompletteras med nyhetsutbildning, nätverk, temadagar och högskolestudier. Därutöver finns utbildningar i baskompetens, stödkompetens och ledarkompetens.⁷² Viss specifik utbildning kan anordnas av länsorganisationerna.

4.4.2 Positiv syn på en mer enhetlig kompetensutveckling

Det finns en positiv inställning bland de intervjuade i länen till att göra kompetensutvecklingen mer enhetlig. Tidigare utbildade försäkringsdivisionen experter från länen. Experterna ansvarade sedan för utbildningar i sina län. Dessa utbildningar såg dock inte likadana ut vilket kunde resultera i att inte heller tillämpningen blev lika i länen.

Men vissa risker kan ses

Några av de intervjuade, både på huvudkontoret och i länen, ser dock vissa risker med Kompetensforum. På huvudkontoret pekar man på vikten av att första linjens chefer inser värdet av kompetensutveckling. De måste avsätta tid och resurser för deltagande i utbildning och även för att medarbetare ska kunna arbeta som lärare. I dag är många starkt fokuserade på produktion och risken finns att de därför inte prioriterar kompetensutveckling. I länen ser cheferna en risk i att man inte har råd att skicka iväg medarbetarna på utbildning i till exempel Stockholm. Någon menar också att det kan bli svårt att rekrytera lärare från länen till utbildningarna eftersom kompetensen i länen utarmas när specialisterna blir färre.

En annan oklarhet som tas upp i intervjuerna är försäkringsdivisionens roll för att planera och genomföra utbildningar. I Kompetensforum finns inte den försäkringsmässiga kompetensen. Man menar att ett samarbete mellan dessa båda är nödvändigt men att formerna för detta samarbete ännu inte är utarbetade.

⁷² Presentation Kompetensforum, 2006-09-04.

4.4.3 Första linjens chefer anses vara nyckelpersoner

Ledningen för Försäkringskassan har i olika sammanhang framhållit att första linjens chefer är nyckelpersoner i förändringsarbetet. De ska ansvara för uppföljning av gemensamma processer och ansvara för resultaten inför sin närmaste chef. Dessutom ska de vara ”goda” ledare och i tillräcklig utsträckning även behärska sina sakområden i försäkringen.

Vår bild är att länen i sin rekrytering av chefer tidigare betonade olika kompetenser. En del betonade ledaregenskaper, medan andra prioriterade kunskaper inom försäkringen. Nu är vår bild att huvudkontoret sätter chefernas ansvar för produktionsstyrningen främst.

Under år 2006 har Kompetensforum anordnat en tvådagars utbildning för första linjens chefer. Antalet deltagare planerades till 100 personer. Produktionsdivisionen har anordnat chefsträffar under år 2006 och även i början av år 2007.

Första linjens chefer efterfrågar systematiskt stöd

I våra intervjuer med första linjens chefer i tre län framkommer att de flesta främst ser sig som administratörer och ledare/coacher. Flera pekar på att det också krävs att man har ”koll på försäkringen” för att kunna göra uppföljningar och uppfylla rapporteringskraven. Alla har dock inte den kompetensen i dag. De intervjuade cheferna får stöd av specialister i försäkringsfrågorna. Nu i den nya organisationen efterfrågar man ett systematiskt stöd i form av till exempel utbildningar och nätverk från huvudkontoret/Kompetensforum. Tidigare har länen anordnat chefsutbildningar.

4.4.4 Risk att kompetensutveckling får avstås

Försäkringskassan har valt att placera kompetenscentra i tre orter, Stockholm, Göteborg och Sundsvall. Tanken är visserligen att utbildningar kan genomföras även ute i landet men vår bedömning är att resor för medarbetare från andra delar av landet blir vanliga. Här menar Statskontoret att det finns en risk att medarbetare får avstå från kompetensutveckling på grund av att resor och traktamenten blir för kostsamma. Det finns också en risk för att den hårdare produktionsstyrningen medför att kompetensutvecklingsinsatser nedprioriteras.

Ett stort ansvar

Vi vill även peka på tyngden i att ansvara för kompetensutvecklingen i en så stor organisation som Försäkringskassan. Kraven och förväntningarna på Kompetensforum är mycket stora, inte minst när det gäller att se till att det praktiska kring utbildningarna fungerar, till exempel tillgång till lärare och tillräckligt antal utbildningsplatser. Det återstår att se om detta är den bästa

lösningen för organiseringen av kompetensutveckling. Om Kompetensforum inte genomför utbildningar på det sätt som är tänkt finns det risk för att länen även i fortsättningen själva ordnar utbildning. Detta främjar varken enhetlighet eller effektivitet.

Oklar gränsdragning

Viss specifik utbildning kan dock fortfarande anordnas av länen. Vår bild är att gränsdragningen mellan vad länen får anordna och vad som ska anordnas genom Kompetensforum ännu inte är helt klar.

Stödet till första linjens chefer inte tillräckligt

Första linjens chefer ska enligt ledningen ha nyckelroller i förändringsarbetet. Vi uppfattar dessutom att första linjens chefer har fått större ansvar för den löpande verksamheten, inte minst när det gäller uppföljning. Vi menar att dessa chefer även är viktiga för att öka enhetligheten i rättstillämpningen. Hur den närmaste chefen styr och prioriterar är av stor betydelse för att beslutskvaliteten ska öka.

Första linjens chefer har uppmärksammats på olika sätt under år 2006, bland annat genom chefsträffar och riktade utbildningsinsatser. Stödet till dem under år 2006 kunde dock ha prioriterats ännu mer. De insatser som riktats mot chefer har inte helt stått i proportion till det ansvar cheferna pekas ut att ha i förändringsarbetet.

4.5 Arbete med att utforma yrkesroller pågår

Redan när den sammanhållna myndigheten Försäkringskassan bildades stod det klart att nya kompetenskrav skulle komma att ställas på medarbetarna. Ett arbete för att utforma yrkesroller med tillhörande kompetenskrav inleddes. Innehållet i yrkesrollerna kommer att påverkas av den nya verksamhetsstrategin. Arbetet med att ta fram dessa roller ingår numera i den nya verksamhetsstrategin.

Yrkesroller och kompetenskrav ska, enligt huvudkontoret, finnas på plats före halvårsskiftet 2007.⁷³ I verksamhetsplaneringen för år 2007 tas upp att programmet för verksamhetsstrategi kommer att utforma en utbildningsstrategi för medarbetare och partners.⁷⁴ I årsredovisningen för 2006 tas upp att ett kompetensutvecklingsråd har inrättats med uppgift att analysera och besluta om långsiktiga, strategiska kompetensutvecklingsinsatser. De tre Kompetenscentra ska dessutom etablera varsitt regionalt kompetensplaneringsråd.

⁷³ Statskontoret har inte tagit del av några dokument om detta arbete inom ramen för verksamhetsstrategin.

⁷⁴ *Verksamhetsplan och budget 2007*, Försäkringskassan.

Från det arbete som har bedrivits under år 2006 kan nämnas en kompetensanalys⁷⁵ som landade i ett antal förslag:

- Utveckla ett ledningssystem för kompetensförsörjning
- Arbeta fram underlag för beslut om gemensamma befattningar inom kärnverksamheten
- Arbeta fram former för hur kompetenskraven kan likriktas
- Beskriva önskvärda utvecklings/karriärvägar i myndigheten
- Utforma strategiska utvecklingsinsatser för politikområdena

Senare arbetades fem kompetensområden fram: utredning, samverkan, samordning, kundvägledning och handläggning. För varje område beskrevs vilka krav som ställdes ut följande fyra dimensioner: personlig, kommunikativ, strategisk och yrkesteknisk.

Avsikten är att alla medarbetare ska ha utvecklingssamtal med sin chef för att fastställa vilken kompetensutveckling de behöver för att kunna arbeta i den nya organisation som är planerad i verksamhetsstrategin. Dessa samtal ska genomföras så snart det är klart i vilka orter de planerade specialistcentra och produktionscentra ska placeras.

4.5.1 Kompetenskrav ännu inte fastställda

Statskontoret konstaterar att det ännu inte finns några tydliga riktlinjer från huvudkontoret vilken kompetens det krävs för olika personalgrupper. Det arbete med kompetensområden och yrkesroller som bedrivits under år 2006 har fördröjts. Genom beslutet om verksamhetsstrategin måste arbetet med att fastställa kompetenskrav delvis göras om.

Vår bild är ändå att arbetet med att slå fast vilken kompetenser som krävs nu har en hög prioritet hos Försäkringskassans ledning. Man ser tydligt risken att man annars, på grund av minskade resurser, tvingas göra sig av med medarbetare som har just den kompetensen som kommer att efterfrågas i framtiden.

4.6 Många policys, riktlinjer och handlingsplaner

Försäkringskassan har från slutet av år 2005 och framåt, inom ramen för personalpolitiken, tagit fram en rad myndighetsgemensamma styrdokument. Exempel på sådana är en personalpolicy, en lönepolicy, en jämställdhetsplan

⁷⁵ *Kompetensanalys*, Försäkringskassan, 2006-03-17.

samt riktlinjer för Försäkringskassans systematiska arbetsmiljöarbete. I våra intervjuer är det flera som lyfter upp att dessa styrdokument visar att enhetligheten har ökat inom myndigheten.

4.6.1 Gemensamma styrdokument ett led i den gemensamma verksamhetsutvecklingen

Vi menar att dessa gemensamma styrdokument kan ses som exempel på den gemensamma verksamhetsutveckling som är ett av syftena med den nya Försäkringskassan.

Det är för tidigt att dra några slutsatser av dessa dokumentens genomslag och effekter för verksamheten. Vi har heller inte gjort någon analys av innehållet i dessa dokument. Vad vi kan säga är att Försäkringskassan använt de förutsättningar som den nya organisationen ger genom att huvudkontoret har tagit ett tydligt ledningsansvar över styrdokumenten för personalpolitiken.

4.7 Medarbetarna kritiska till delaktighet och arbetsbelastning

Utifrån resultaten från medarbetarundersökningen år 2005 har Försäkringskassan startat en rad aktiviteter.⁷⁶ Bakgrunden är att vissa resultat från medarbetarundersökningen försämrades mellan åren 2004 och 2005. Det gällde särskilt upplevelsen av delaktighet. Ett annat problem var arbetsbelastningen som upplevdes för hög både år 2004 och år 2005. Medarbetarnas uppfattning om ledarskap och samarbetsklimat är relativt positiv båda åren. Resultaten för delaktighet har störst inverkan på nöjdmedarbetarindex vilket bidrog till att indexet sjönk från 67 år 2004 till 63 år 2005.

4.7.1 En rad aktiviteter påbörjade

I Försäkringskassans rapport om förändringsarbetet från augusti 2006 listas ett antal aktiviteter som man startat utifrån resultaten från medarbetarundersökningen. En aktivitet som vi uppfattar har som syfte att öka delaktigheten är att ta fram en modell för att ta tillvara medarbetarnas synpunkter. En annan viktig aktivitet har varit att tydliggöra vad det systematiska arbetsmiljöarbetet inom myndigheten innebär. I ett internt styrdokument beskrivs vad som innefattas och vilka verktyg som ska användas och finnas tillgängliga.⁷⁷ Avsikten är att chefen ska fånga medarbetarnas synpunkter genom daglig dialog, månatliga arbetsplatsträffar, enskilda utvecklingssamtal samt

⁷⁶ Svar på regeringsuppdrag 83686-2005, Försäkringskassan, 2006-08-09.

⁷⁷ Riktlinjer för systematiskt arbetsmiljöarbete, Försäkringskassan, Dnr 19946-2006.

årlig fysisk arbetsmiljöred. Till detta kommer en myndighetsgemensam årlig psykosocial arbetsmiljökartläggning.

Individuella mål vanliga

Aktiviteter som delvis kan syfta till att ge medarbetarna större möjligheter att påverka sin arbetsbelastning är införandet av individuella mål och chefsöverenskommelser. Vårt intryck från intervjuer i tre län är att individuella mål är vanligt förekommande. Hur medarbetarna upplever dessa mål varierar, vissa tycker bara det är positivt medan andra känner en press, särskilt som arbetsprestationen nu på ett tydligt sätt har ett samband med lönen. Sammantaget finns dock inget entydigt samband mellan individuella mål och upplevelsen av arbetsbelastning.

De flesta chefer har nu chefsöverenskommelser

Chefsöverenskommelser, som även kan ses som en ledarskapsaktivitet, fanns som mål i styrkortet för år 2006. Enligt årsredovisningen för år 2006 har de allra flesta chefer (94 procent) nu sådana överenskommelser. De flesta chefer vi intervjuat är positiva till överenskommelserna och ser dessa även som ett sätt att visa vilka förväntningar de i sin tur har på sin chef.

Ett fortsatt led i den sammanhållna personalpolitiken är det samverkansavtal som nu förhandlas med de fackliga organisationerna. Avsikten är att ett nytt avtal ska vara tecknat under våren 2007.

4.7.2 Idéer tas inte tillvara enligt de intervjuade

Vårt allmänna intryck av intervjuerna i tre län är, att man upplever de prioriterade förbättringsområdena utifrån medarbetarundersökningen år 2005 som viktiga och att det fortfarande finns brister när det gäller dessa. Framförallt är man kritisk till att medarbetarnas förslag och idéer inte tas tillvara och att det inte, på grund av fokuseringen på handläggningstider, finns utrymme för eftertanke och reflektion.

Delaktigheten i förändringsarbetet upplevs också som låg. Ett exempel är verksamhetsstrategin och, som det uppfattas, den oväntade nedläggningen av kund- och kanalstrategin. Flera handläggare uppger att de inte fått information om verksamhetsstrategin innan den presenterades i media.

Ett annat intryck från intervjuerna är att arbetsbelastningen varierar mellan länen och mellan försäkringsområden. Handläggare och chefer inom ohälsan upplever en högre arbetsbelastning än andra grupper.

4.7.3 Fortfarande förbättringsbehov enligt medarbetarundersökningen 2006

Resultaten från medarbetarundersökningen 2006 visar att delaktigheten upplevs något bättre än året innan. Skillnaderna är dock inte stora. Flera av förbättringsområdena finns kvar.

Även frågor kring arbetsbelastningen får ett något högre betyg år 2006 än år 2005. Det finns dock viktiga frågor kopplade till arbetsbelastning som har låga betyg och som därmed fortfarande är prioriterade förbättringsområden.

4.7.4 Aktiviteter inriktade på kompetensutveckling och ledarskap

Vår bedömning av aktiviteterna utifrån medarbetarundersökningen är att de i mindre grad fokuserar på att öka delaktigheten och utjämna arbetsbelastningen.⁷⁸ De flesta av aktiviteterna är inriktade på kompetensutveckling och ledarskap. Chefsöverenskommelser kan ses både som ett medel för att utveckla ledarskap och som ett verktyg för att hantera arbetsbelastning. Vi konstaterar att chefsöverenskommelser ska ses som viktiga åtaganden och att det är centralt att de uppdateras årligen för att de ska fylla sina syften.

4.7.5 Oro för personalförsörjning och resurser

Det övergripande intrycket från intervjuerna i länen när det gäller personalpolitik är kritiken mot personalförsörjningen. I två av de tre länen har man på senare tid främst anställt tidsbegränsat på grund av, som man uppfattar det, det kortsiktiga och osäkra budgetläget. Att hela tiden lära upp nya medarbetare påverkar effektiviteten menar man. Risken finns att de tidsbegränsat anställda inte heller får den kompetensutveckling som krävs vilket även kan påverka rättstillämpningen negativt.

Vi bad de intervjuade kommentera målet att Försäkringskassan år 2008 ska vara "en av landets mest utvecklande arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro". Bland handläggare och första linjens chefer pekar man på att oron och arbetsbelastningen gör det svårt att nå detta mål. Även den höga genomsnittsåldern försvårar. Någon menar att Försäkringskassan inte alls är något föredöme när det gäller arbetet med den egna sjukfrånvaron. Några högre

⁷⁸ Aktiviteterna är: individuella mål, gemensam form för utvecklingssamtal, utbildning av chefer, ledarförsörjningsprogram, chefsöverenskommelser, gemensam introduktionsutbildning, gemensam kompetensutveckling inom försäkringsområdet, gemensam målbild, organisation, roller och ansvar för arbetsmiljöarbetet, modell för att ta tillvara medarbetarnas synpunkter, modell för förankring och implementering av samverkan.

chefer utgår från formuleringen ”utvecklande arbetsplats” och menar att den är svårt att kombinera såväl med minskande resurser som med ärendekonzentration.

4.7.6 En viktig del i personalpolitiken är ledningens information

Statskontoret konstaterar att medarbetarna inom Försäkringskassan fortfarande upplever att de har liten möjlighet att påverka verksamheten. Att öka delaktigheten är ett prioriterat förbättringsområde utifrån resultaten av medarbetarundersökningen år 2006. Vårt intryck från intervjuerna är att man känner oro, främst för minskande resurser, men också för innehållet i förändringsarbetet.

Att medarbetarna ska uppleva att de är helt delaktiga i vad som händer inom Försäkringskassan bedömer vi som orealistiskt. Det är trots allt ledningen som har ansvaret för att utöva den styrning som krävs för att myndigheten ska nå sina mål. Däremot menar vi att det är mycket viktigt att informationen från ledningen är tydlig och tillräcklig. Här är vår bild att det finns vissa brister, särskilt när det gäller information om förändringsarbetet. Dessa handlar bland annat om, som man från medarbetarhåll upplever det, oväntade svängningar men även att man går ut med information innan det är klart hur planerade förändringar ska kunna genomföras.

4.8 Lägre sjukfrånvaro och högre nöjdmedarbetarindex

I tabell 10 redovisas ett antal mått som indikerar hur Försäkringskassan når målen med sin personalpolitik. Tre av fyra mått visar en positiv utveckling. Självfallet ger inte dessa mått hela bilden men de kan ändå visa hur medarbetarna upplever sin arbetssituation. Myndigheten själv använder sjukfrånvaron och nöjdmedarbetarindex för att följa upp insatser inom personalpolitiken.

Tabell 10 Mått och mål för personalpolitiken

	2004	2005	2006	Mål i styrkortet för 2006	Mål i styrkortet för 2007
Sjukfrånvaro	6,2 %	5,2 %	5,0 %	5,0 %	4,5 %
Långtidsfriska	66,2 %	66,6 %	68,4 %	-	-
Nöjdmedarbetarindex	67	63	66	68	68
Personalomsättning	8,0	7,2	9,9	-	-

Källa: Försäkringskassans årsredovisningar och styrkort.

Sjukfrånvaron i Försäkringskassan har gått ner under perioden 2004–2006. År 2006 nås målet i styrkortet på 5 procent. Det finns dock enstaka länsorganisationer där sjukfrånvaron ökat under året. För att värdera nivån på sjukfrånvaron kan man jämföra med andra stora myndigheter som Arbetsmarknadsverket och Skatteverket. De har också haft en nedgång i sjukfrånvaron. Försäkringskassans sjukfrånvaro ligger i nivå med Skatteverkets medan Arbetsmarknadsverket har en högre nivå. Sjukfrånvaron i den statliga sektorn totalt år 2004 låg på 3,8 procent.

Långtidsfriska är medarbetare som varit anställda under hela den senaste 12-månadersperioden och inte varit sjuka mer än fem dagar. Andelen långtidsfriska har ökat och ligger år 2006 på 68,4 procent.

Nöjdmedarbetarindex (NMI) ligger på 66 och har ökat igen efter nedgången år 2005. Målet i styrkortet på 68 nås inte.

Personalomsättningen har ökat under år 2006. Myndigheten har under året anställt mer än dubbelt så många medarbetare som under år 2005. Antalet som slutat har ökat med över 500 medarbetare.⁷⁹

4.8.1 Tveksamt om personalpolitiken har haft påverkan på NMI och sjukfrånvaro

Försäkringskassan ger i sin årsredovisning för år 2006 positiva omdömen om myndighetens personalpolitik. Man menar att förbättrade betyg i medarbetarundersökningen och den minskade sjukfrånvaron är ett kvitto på att de åtgärder som vidtagits varit verkningsfulla. Men som vi beskrivit ovan anser medarbetarna fortfarande i vissa avseenden att delaktigheten är låg och arbetsbelastningen hög.

Att den gemensamma personalpolitiken skulle ha en stark påverkan på betygen i medarbetarundersökningen är inte heller självklart. Andra förklaringar, till exempel hur ledningen på lokal nivå fungerar, kan finnas.

Sjukfrånvaron har visserligen minskat, men att se ett samband mellan denna minskning och Försäkringskassans personalpolitik bedömer vi som tveksamt. De olika hälsofrämjande insatser som bedrivits inom myndigheten de senaste åren kan ha haft betydelse.⁸⁰ Den allmänna trenden med nedgång i sjukfrånvaron borde också ha påverkat Försäkringskassans sjukfrånvaro.

⁷⁹ Försäkringskassans årsredovisning 2006.

⁸⁰ Vissa insatser är finansierade av Utvecklingsrådet för den statliga sektorn.

4.9 Sammanfattning

Försäkringskassan har under år 2006 initierat flera åtgärder för att skapa en sammanhållen personalpolitik.

- En ny HR-organisation har bildats. Ett av syftena med den är att säkerställa att medarbetare och medborgare får lika service och bemötande. Det är ännu för tidigt att se några sådana resultat. Däremot finns det vissa risker, bland annat för att parallella organisationer bildas i länen.
- Yrkesroller med tillhörande kompetenskrav är ännu inte fastställda. Arbetet har fördröjts genom att detta arbete nu lagts i förändringsprogrammet. Vår bild är dock att ledningen ändå prioriterar detta arbete på grund av att man annars, på grund av minskade resurser, riskerar att tvingas göra sig av med yngre medarbetare med efterfrågad kompetens.
- Medarbetarna inom Försäkringskassan upplever fortfarande att de har liten möjlighet att påverka verksamheten. Att öka delaktigheten är ett prioriterat förbättringsområde utifrån resultaten av medarbetarundersökningen år 2006. Vårt intryck från intervjuerna är att vissa känner oro, främst för minskande resurser, men också för innehållet i förändringsarbetet.
- Sjukfrånvaron i Försäkringskassan har sjunkit och år 2006 når man målet i styrkortet på 5 procent. Nöjdmedarbetar index år 2006 är 66, vilket innebär att man närmat sig målet på 68. Det är tveksamt om man kan koppla ihop dessa resultat med åtgärderna inom personalpolitiken.

5 En samlad bild

I detta kapitel knyter vi samman våra iakttagelser avseende effektivitet, enhetlig rättstillämpning och personalpolitik till en övergripande diskussion om Försäkringskassans förändringsarbete. Fokus är på år 2006. Vi gör våra iakttagelser utifrån regeringens ursprungliga syften med bildandet av den sammanhållna myndigheten Försäkringskassan, nämligen att *ledningsansvaret skulle vara tydligt*, att man inom myndigheten skulle nå en *nationell samsyn och likformighet* och att fokus skulle ligga på *gemensam verksamhetsutveckling*.

5.1 Tydligare ledningsansvar har uppnåtts

Statskontoret kan konstatera att organisationsförändringen gav ledningen nya möjligheter att styra över socialförsäkringsadministrationen och att ledningen utnyttjat denna möjlighet. Många åtgärder har initierats för att öka effektiviteten, göra rättstillämpningen mer enhetlig och göra personalpolitiken mer gemensam. Samtidigt kan vi konstatera att Försäkringskassan inte nått de mål man satt upp inom flera områden.

5.1.1 Ny länsorganisering underlättar styrningen

Ledningen har vidtagit insatser för att göra ansvarsfördelningen, både inom huvudkontoret och mellan huvudkontoret och länsorganisationerna tydligare. Ett exempel är beslutet att göra länsorganisationerna mer enhetliga till sin utformning. Vår bedömning är att detta kommer att underlätta huvudkontorets styrning av länsorganisationerna. Samtidigt vill vi peka på att de planer som finns att ändra Försäkringskassans kontorsnät framöver, i sin tur kan komma att kräva ändringar av länens organisation. Regeringen har redan tidigare förtydligat ansvarsfördelningen inom Försäkringskassan genom att avveckla försäkringsdelegationerna.

I Försäkringskassans instruktion står det att verksamheten ska vara indelad i länsorganisationer. Det är alltså de 21 länen som utgör basen i organisationen, precis som före organisationsförändringen. Skillnaden är att länsorganisationerna inte längre är självständiga utan ingår i den sammanhållna myndigheten. För en del andra enmyndigheter, till exempel Skatteverket, slår regeringen fast i instruktionen att verksamheten ska vara indelad i regioner. Det finns också nybildade enmyndigheter, till exempel Skogsstyrelsen, som enligt instruktionen själva bestämmer sin organisation. Statskontoret kan konstatera att instruktionen för Försäkringskassan skiljer sig på denna punkt.

5.1.2 Stödfunktioner har samlats

Den nya organisationen har underlättat för ledningen att utnyttja skalfördelar i stödverksamheterna. Viss administration har samlats i Gemensam service. Försäkringskassan uppger att under år 2006 har ungefär 370 miljoner kronor sparats genom att olika verksamheter har effektiviserats. Störst besparingar har gjorts i administration, driftsservice, lokaler och IT. Den samlade administrationen innebär att administrationen på länsnivå måste avvecklas i motsvarande takt.

De medel som frigjorts har bland annat satsats på att förstärka handläggningen av sjuk- och aktivitetsersättning, höja lönerna för handläggare, vissa IT-satsningar och ärendekoncentrationer.

5.1.3 Blandade erfarenheter av hittills genomförda ärendekoncentrationer

Ledningen kan nu ensam fatta beslut om att samla handläggningen av vissa ärendeslag till ett fåtal platser. Ledningen har nu en helhetssyn på verksamheten och kan fatta beslut om ärendekoncentrationer både med hänsyn till de övergripande förvaltningspolitiska målen och med hänsyn till olika regionalpolitiska förhållanden, tillgång till arbetskraft, m.m. Under år 2006 har bland annat handläggningen av arbetsskadeärenden, EU-vård och aktivitetsstöd koncentrerats.

Försäkringskassans ambition med ärendekoncentrationer är att göra handläggningen billigare, snabbare och mer likformig. Erfarenheterna av ärendekoncentrationer är emellertid blandade. Bland de ärendeslag som koncentrerats före organisationsförändringen finns både exempel med bra resultat och exempel med sämre resultat. Bland de ärendeslag som koncentrerats under år 2006 är det i flera fall för tidigt att säga något om resultaten. De första resultaten från den koncentrerade arbetsskadehandläggningen visar dock att handläggningstiderna ökat kraftigt. Försäkringskassan bedömer också att målet för en likformig handläggning av arbetsskador inte uppnåtts.

Effekter av ärendekoncentrationer inte kända

Erfarenheterna hittills tyder på att ärendekoncentration i sig inte är en tillräcklig åtgärd utan att kompletterande insatser krävs. En koncentrerad handläggning kan till exempel kräva en annan sorts arbetsledning, kompetensutveckling och produktionsstyrning än ”vanlig” handläggning – speciellt under uppbyggnadsfasen. Några heltäckande utvärderingar av ärendekoncentrationerna har inte gjorts. Statskontoret vill peka på vikten av att utvärderingar görs av de ärendekoncentrationer som genomförs för att bättre kunna utveckla verksamheten i enlighet med gjorda erfarenheter. Annars finns risk att beslut fattas på felaktiga grunder och att man till exempel

underskattar de problem som kan uppstå. Ökad kunskap är viktigt, inte minst mot bakgrund av att koncentrationer av mer genomgripande karaktär är under planering inom Försäkringskassan.

5.2 Nationell samsyn och likformighet finns inte ännu

De åtgärder som vidtagits har inte varit tillräckliga för att nå nationell samsyn och likformighet.

5.2.1 Tydligheten i styrningen har ökat

Ledningens nya möjligheter att styra myndigheten har under året tagit sig uttryck i att tydligheten i styrningen ökat. Målen har skärpts och rangordningen av målen har blivit tydligare. Uppföljningen av målen har intensifierats och omfattar fler områden än tidigare. Nya verktyg såsom resultatteam har prövats för länsorganisationer som inte presterar tillräckligt bra.

Redan inom de tidigare självständiga försäkringskassorna fanns en resultatkultur. Under den sammanhållna Försäkringskassans första år blev denna kultur gemensam för myndigheten. Vi konstaterade i den första delrapporten att styrningen blivit tydligare och att fokuseringen på resultat blivit hårdare. Vårt intryck är att resultatfokuseringen drivits ännu hårdare under år 2006 och att det främst är olika mål kopplade till handläggningstider och antal avstämningsmöten som är föremål för ökad styrning. Signalerna om rättsäkerhet har inte uppfattats som lika tydliga av handläggare och chefer. Detta framkommer i de intervjuer vi genomfört.

Kortare handläggningstider – men interna mål nås inte

Den hårdare styrningen har bidragit till att handläggningstiderna blivit kortare och att regionala skillnader i handläggningstider minskat. Inom dessa områden ses en utveckling mot större likformighet i landet. Fortfarande är dock skillnaderna stora i handläggningstid mellan olika län. De interna mål som satts upp för handläggningstiderna uppnås inte för flera ärenden.

Produktiviteten har minskat

De satsningar som gjorts har inte lett till att handläggningen blivit mer produktiv. Produktiviteten har minskat ungefär fem procent under året totalt, för vissa ärendeslag mer än så, enligt Försäkringskassans sätt att mäta. Det är ohälsoområdet som står för den största produktivetsförsämringen. Enligt Försäkringskassan är en viktig förklaring till minskningen att antalet avslutade sjukfall har minskat, trots ökade förvaltningskostnader.

Man kan även mäta produktiviteten på andra sätt. Om till exempel kortare handläggningstider och andra kvalitetshöjande insatser vägs in i produktivitetens mått ser resultatet bättre ut. Det är dock oklart om dessa faktorer kan förbättra produktivetsresultatet i någon större utsträckning.

Brister i besluts kvalitet för flera tunga förmåner

Försäkringskassans egna mätningar visar att andelen korrekta beslut minskat för flera av de största förmånerna mellan år 2005 och år 2006. Delar av försämringen kan förklaras av förändringar i sättet att mäta men resultaten tyder ändå på att flera av de tyngsta förmånerna har brister i sina beslut. Det interna målet för tillräckliga beslutsunderlag nås inte. Ledningens fokusering på målen för handläggningstider har fått större genomslag än målet för besluts kvalitet.

För år 2007 gäller samma mål för besluts kvalitet som för år 2006, dvs. att minst 94 procent av ärendena ska ha tillräckligt beslutsunderlag varav minst 98 procent ska vara rätt beslut. Statskontoret kan konstatera att målet har sänkts i jämförelse med det mål som finns i förändringsplanen. Enligt förändringsplanen ska 98 procent av *samtliga* beslut vara rätt vid utgången av år 2007.

5.2.2 Även resultat kulturen kan förklara att vissa mål får större genomslag

Att målen för handläggningstider fått större genomslag än målet för besluts kvalitet kan, förutom den starkare styrningen mot dessa mål, även bero på den existerande resultat kulturen. Resultat kulturen gör att länsorganisationerna anstränger sig för att nå målen och eftersom det finns många fler mål som rör handläggningstider blir dessa synligare. Det är också enklare att mäta handläggningstider än besluts kvalitet och resultatet av mätningarna återkopplas snabbare till chefer och handläggare. Mätningarna av besluts kvalitet blir klara först efter fyra månader och är därmed svårare att använda i produktionsstyrningen.

En kulturkrock har uppstått

Ytterligare en förklaring kan ligga i att länsorganisationerna lyder under produktionsdivisionen och att produktionsdivisionens styr signaler därigenom får ett starkare genomslag än de värden som framhålls av försäkringsdivisionen. Detta har lett till en förändringsprocess där olika enheter, avdelningar, divisioner och länsorganisationer, börjat positionera sig och är inne i en sökprocess efter sin identitet. En kulturanalys som genomförts under år 2006 visar att det har uppstått en "kulturkrock" genom att produktionsdivisionen haft framgång i att betona ekonomivärden såsom rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet, medan försäkringsdivisionens position som bärare av demokrativärden i betydelsen folkviljans krav, rätts-

säkerhet och offentlig etik varit mindre framgångsrik. För att integrera de olika kulturerna till ”ett mera sammanhållet systemsynsätt” föreslås i rapporten att värdeanalysen översätts till tydligare strategiska mål, där både ekonomi- och demokrativärden, samt medarbetarfrågor, lyfts fram.⁸¹

5.2.3 Variationer i regeltillämpningen finns

Frågan om huruvida regelverket tillämpas olika strikt i olika delar av landet har de senaste åren kommit att uppmärksammas allt mer inom Försäkringskassan. Att öka ”försäkringsmässigheten” pekats ut som en viktig åtgärd inom arbetet med att minska sjukfrånvaron och flera rapporter har uppmärksammat problemet med regionala variationer. Till exempel har Försäkringskassan publicerat en studie som visar att det förekommer skillnader i hur handläggarna använder de metoder som tagits fram för att professionalisera ohälsarbetet. Skillnaderna konstateras bero på bland annat bristande stöd från ledningen. De skillnader som finns i användningen av metoder kan också leda till skillnader i regeltillämpningen.

Försäkringskassan har också publicerat studier som visar att det finns regionala skillnader i handläggarnas attityder som kan påverka regeltillämpningen. Inom ramen för det s.k. SKA-projektet konstaterades ett tydligt samband mellan länens ohälsotal och olika aktörers⁸² förhållningssätt till sjukskrivning, ju mer restriktivt förhållningssätt desto lägre ohälsotal. En annan frågeställning i studien var om handläggare på Försäkringskassan hade någon betydelse för den regionala variationen i ohälsotalet. En analys visade att i län där det finns en högre andel handläggare med attityden ”allmänmänskligt förtroende”⁸³ är ohälsotalen högre.⁸⁴

Svårt nå enhetlighet

Statskontoret har tidigare identifierat ett antal faktorer som kan förklara varför tillämpningen är mindre strikt än regelverket föreskriver och varför det förekommer lokala och regionala variationer i tillämpningen. Följande faktorer som rör själva handläggningen kunde identifieras:⁸⁵

⁸¹ *Scenförändring – En pilotstudie över Försäkringsdivisionen och dess kulturbärare*, Conny Johannesson, juni 2006.

⁸² De olika aktörerna är privatpersoner, läkare, arbetsledare och handläggare på Försäkringskassan.

⁸³ Hypotesen om allmänmänskligt förtroende är relativt färsk i forskningslitteraturen. Genom att människor deltar i föreningsliv och andra sociala sammanhang utvecklar de en sorts solidaritet som är till nytta i samhället. Den kan fungera som ett smörjmedel till ett välfungerande samhälle. En motsatt förklaring, som också diskuteras, är att det är det välfungerande samhället som ger upphov till ett ”allmänmänskligt förtroende”.

⁸⁴ SKA-projektet, Sjukförsäkring, Kulturer och Attityder, Försäkringskassan, Analyserar 2006:16.

⁸⁵ *Enhetlig regeltillämpning i socialförsäkringarna*, Socialförsäkringsutredningens PM nr 13.

- *De dubbla rollerna* för tjänstemännen i Försäkringskassan gör det svårt att förena service och kontroll i en och samma roll. Att en del handläggare lägger större vikt vid service, medan andra betonar kontroll, bidrar till att tillämpningen varierar.
- *Bristande motivation* för tjänstemännen att agera ”tufft” i regeltillämpningen.
- *Brist på tid och resurser* bidrar till den bristande regeltillämpningen. Beror på medelstillgång, antal försäkrade per handläggare etc. kommer hanteringen av reglerna att i ökande grad variera.

Dessutom identifierades ett antal externa faktorer såsom motverkande lokala och regionala intressen, motverkande nationella politiska mål samt betydelsen av individens ekonomiska och moraliska drivkrafter. Även de sociala drivkrafterna att leva upp till kraven i försäkringarna kan antas variera över landet. I regioner med en relativt svag arbetsmarknad, skiljer sig inställningen till att utnyttja sjukförsäkringarna troligen från regioner med ett bättre arbetsmarknadsläge. I det senare fallet är användningen av försäkringarna följaktligen mindre.⁸⁶

Ökad kunskap behövs

Den varierande regeltillämpningen beror på en mängd olika faktorer, varav Försäkringskassan bara kan påverka en del. Hur påverkas handläggningen av de metoder och processer som finns? Är de nuvarande metoderna de bästa – eller finns det förbättringsutrymme? Följer handläggarna metoderna och processerna? Hur kan man minska risken för att rollkonflikter och attityder påverkar handläggningen? Dessa är exempel på frågor som behöver få svar. Försäkringskassan har gjort en del analyser, kartläggningar och utvärderingar för att få ökad kunskap om de skillnader som finns i regeltillämpningen och vad som orsakar skillnaderna. Ökad kunskap, ur ett helhetsperspektiv, krävs för att kunna vidta åtgärder för att minska skillnaderna.

5.2.4 Balans mellan olika mål måste hittas

Det är en medveten strategi från ledningens sida att korta handläggningstiderna. För de försäkrade är det också av stor betydelse att utbetalningarna kommer i rätt tid. Resultatet från kundundersökningar visar att de försäkrade inte är nöjda med handläggningstiderna. Drygt tjugo procent anser inte att deras ärende handläggs tillräckligt snabbt eller att de känner till hur lång väntetiden är. Att korta handläggningstiderna är välkommet mot bakgrund av detta och mot bakgrund av de problem som funnits tidigare.

⁸⁶ Liknande slutsatser dras i studien *Att leva på kassan. Allmän försäkring och lokal kultur*, Frykman Jonas och Hansen Kjell, Försäkringskassan, Analyserar 2005:4.

Det är dock viktigt att lyfta fram även övriga aspekter av handläggningen. I vår första delrapport konstaterade vi att det fanns en obalans mellan de tre benen i regeringens mål med förändringsarbetet – enhetlig rättstillämpning, effektiv verksamhet och god personalpolitik. Det fanns stor fokus på mål för handläggningstider och ohälsa, dvs. mål kopplade till regeringens krav på effektivitet. Kravet på enhetlig rättstillämpning uppmärksammades inte lika tydligt. Vår uppfattning är att denna obalans finns kvar.

Alla aspekter är viktiga – enkelt, snabbt, rätt och billigt

Utmaningen för ledningen ligger i att väga samman alla aspekter till en acceptabel helhet. Steg i den riktningen har tagits genom att ledningen lanserat begreppet ESR, enkelt, snabbt och rätt, som ett ledord för den framtida verksamheten. Vår uppfattning är dock att budskapet inte ännu fått önskat genomslag. Till denna sammanvägning bör också tillfogas ”billigt”. Enligt förvaltningslagen ska varje ärende handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Statskontoret konstaterar att de insatser ledningen vidtagit har gjort handläggningen snabbare, delvis enklare, dyrare och inte mer rätt än det varit tidigare. Ytterligare ansträngningar bör göras för att hitta en acceptabel balans mellan dessa faktorer. Särskilda insatser bör göras för att öka fokus på besluts kvaliteten.

5.3 Verksamhetsutvecklingen allt mer gemensam

Sammantaget kan vi konstatera att Försäkringskassans ledning tagit tillvara möjligheterna som den nya organisationen ger till att arbeta med verksamhetsutveckling på ett gemensamt sätt. En rad åtgärder har vidtagits för att utveckla verksamheten på ett gemensamt sätt både i organisatoriska frågor och verksamhetsmässiga frågor. Samtidigt finns det viktiga frågor där det samlade arbetet går långsamt och frågor där erfarenheterna av det gemensamma arbetet inte tagits tillvara på ett gemensamt sätt.

5.3.1 Vidtagna åtgärder bör följas upp

En del av de åtgärder som vidtagits är så nya att det är svårt att uttala sig om deras effekter. För att åtgärderna ska fungera som tänkt krävs löpande uppföljning. Annars finns risk att länsorganisationerna inte arbetar på samma sätt. Dessutom behövs utvärderingar som visar om de valda arbetssätten är de mest ändamålsenliga. Vi vill peka särskilt på följande:

Personalfrågorna har samlats

Ansvar för personalfrågorna har samlats genom den nya HR-organisationen och personalfrågorna kan nu hanteras på ett gemensamt sätt. Frågorna kan också drivas mer effektivt genom att länens personalavdelningar minskas och en stor del av arbetsuppgifterna sköts samlat. Detta förutsätter att

verksamheten i länen avvecklas enligt plan och att HR-organisationen håller hög kvalitet. Det är ännu för tidigt att säga hur den nya HR-organisationen kommer att fungera i praktiken.

Ny organisation för utbildning

Förutsättningarna för att utbildningar genomförs på ett enhetligt sätt och med enhetligt innehåll har ökat genom etableringen av Kompetensforum. Samtidigt finns risker i form av brist på lärare, samarbete kring utbildningens innehåll, långa avstånd och nedprioritering av utbildningsbehov till följd av starkare produktionsstyrning. Dessa risker måste hanteras för att Kompetensforum ska kunna leverera utbildningar som medverkar till en bättre handläggning.

Kompetensbehov ännu inte fastställda

Det fanns en föreställning i den tidigare organisationen att utbildningsnivån var låg och att detta var en orsak till att fel uppstod i handläggningen.⁸⁷ Frågan om medarbetarnas kompetens är därför viktig i Försäkringskassan. Ett arbete med att fastställa kompetensområden och yrkesroller har påbörjats men fördröjts på grund av beslutet om verksamhetsstrategin. Statskontoret konstaterar att det ännu inte är fastställt vilka kompetensbehoven är.

Oklart hur gemensamma processer påverkas av nedskärningar

Sedan några år används gemensamma s.k. Ensa-processer i handläggningen. Ledningen har utnyttjat de nya förutsättningarna och infört processer i fler ärendeslag. I januari 2007 finns införda Ensa-processer för elva av totalt 40 ärendeslag. Det är oklart om processerna uppfyller sina syften att effektivisera handläggningen och göra rättstillämpningen mer enhetlig. Processerna förvaltas och följs upp, men några utvärderingar för att ta reda på om syftena nås har inte gjorts.

Gemensamt metodarbete men få utvärderingar

I syfte att professionalisera ohälsoarbetet har ett strukturerat arbetssätt införts. Ett fåtal utvärderingar om metoderna har genomförts. Däremot finns det inte några studier om vilka effekter som uppnås om handläggningen av ett ärende följer den struktur som framgår ur den gemensamma metodsamlingen. Detta innebär att det är oklart i vilken utsträckning metoderna bidrar till syftet att öka rättssäkerheten, minska sjukfrånvaron och utjämna regionala skillnader i tillämpningen.

IT-verktygen kan utvecklas

Vi har inte särskilt studerat IT-styrningen inom ramen för denna delrapport. Trots det har IT-frågorna återkommande dykt upp i våra intervjuer. Det har framkommit att chefer och handläggare anser att det finns brister i nuvarande IT-verktyg. Vi drar slutsatsen att verksamhetsutvecklingen inom IT inte ännu helt tillvaratagit den nya organisationens möjligheter.

⁸⁷ SOU 2003:106, *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*.

5.4 Vidtagna åtgärder inte tillräckliga

Vårt allmänna intryck av Försäkringskassans förändringsarbete är att det är livaktigt, men delvis tungrott. Livlig planering, nya idéer, många projektgrupper och en stor mängd dokument vittnar om att mycket är på gång inom huvudkontoret. Själva processen beskrivs ibland som omständlig genom att många personer är inblandade och förankring ska ske på olika nivåer. Några av dem vi intervjuat intar också en självkritisk hållning och menar att organisationens minne är kort. Erfarenheter och underlag från tidigare arbeten tenderar att inte tas till vara när nya projekt initieras inom samma område.

Det finns tydliga brister i Försäkringskassans sätt att systematiskt ta tillvara erfarenheter, något som iaktas genomgående i rapporten. Det är viktigt att uppföljningar och utvärderingar görs och att resultaten av dessa används i förändringsarbetet.

Vi har följt förändringsarbetet i två år, lika länge som den sammanhållna myndigheten funnits. Under arbetet har vi fått en inblick i förändringsarbetets utmaningar och i den mångfacetterade verksamhet som myndigheten bedriver. Ur detta perspektiv framstår de åtgärder som vidtagits som steg framåt. Vi kan dock konstatera att åtgärderna inte varit tillräckliga för att målen med förändringsarbetet ska nås till utgången av år 2007. Redan i mitten av år 2006 stod det klart att målen inte skulle nås om Försäkringskassan fortsatte förändringsarbetet på det sätt som ursprungligen var tänkt. Styrelsen har i slutet av år 2006 fattat beslut om en ny verksamhetsstrategi som ska öka tempot i förändringsarbetet.

5.4.1 En ny verksamhetsstrategi tar över förändringsarbetet

Programmet för verksamhetsstrategin har tagit över förändringsarbetet. När strategin är genomförd ska

- ärenden som är vanliga men som inte kräver att handläggaren och kunden träffas, handläggas i *nationella produktionscentra* (13–15 stycken)
- ärenden som kräver djupare utredning och personliga möten handläggas i *specialistcentra* (60–70 stycken)
- de försäkrade kunna träffa Försäkringskassan i varje kommun genom 330 *kundmötesplatser*
- telefonsamtal hanteras av fyra *telefonkundtjänster* (35 idag) som också ska få större möjlighet att kunna fatta en del beslut.
- *självbetjäningstjänster* finnas för flertalet tjänster.

Först ut är telefonkundtjänsten som ska vara i full drift den 1 januari 2008.

5.4.2 Satsningen innehåller risker

Verksamhetsstrategin är en genomgripande satsning för att göra Försäkringskassans verksamhet mer kundanpassad. Detta är välkommet. Försäkringskassan finns till för de försäkrade och genomförda undersökningar visar att Försäkringskassan får dåligt betyg i kundundersökningar jämfört med andra myndigheter och organisationer.

Vi vill dock framhålla att det är viktigt att framtida organisationsförändringar inte låser organisationen utan att det finns kvar en flexibilitet som gör att organisationen kan anpassas till förändrade omvärldskrav. Som exempel på sådana förändrade omvärldskrav kan nämnas Socialförsäkringsutredningens förslag på en utökad roll för företagshälsovården. Om ett sådant förslag genomförs kommer också Försäkringskassans roll att ändras.

Exakt hur Försäkringskassans verksamhetsstrategi är tänkt att genomföras är ännu oklart och därmed är det också svårt att uttala sig om de fördelar och nackdelar som kan finnas. Vi vill dock nedan peka på ett antal risker som vi anser finns förknippade med strategin.

- När strategin presenterades fanns inga detaljerade förslag utan endast ett ramverk. Detta ledde till stor oro bland medarbetarna. Efterhand har mer detaljerade planer utformats. Fortfarande (mars 2007) bedömer vi att det ännu inte är klart hur den framtida organisationen är tänkt att fungera, vilka kompetenser som krävs, hur kunderna ska förmås bryta invanda kontaktmönster, osv.
- Det har framkommit att redan påbörjade utvecklingsinsatser bromsats upp i avvaktan på verksamhetsstrategin. Detta kan leda till att nödvändiga insatser försenas ytterligare. Nya projektgrupper har tillsatts för att forma den framtida organisationen. Det finns en risk för att tidigare erfarenheter inte tas tillvara tillräckligt.
- Ovan konstaterade vi att det saknas heltäckande kunskaper om ärendekoncentrationernas effekter. Detta gäller även hur ärendekoncentrationer i form av produktionscentra kommer att påverka arbetsmiljö, kompetensutvecklingsmöjligheter och andra frågor som hänger ihop med målet om en utvecklande arbetsplats.
- Verksamhetsstrategin berör hela Försäkringskassan men programmet för verksamhetsstrategin drivs från produktionsdivisionen. Detta kan skapa spänningar mellan de olika divisionerna och försämra förutsättningarna för ett framgångsrikt genomförande.

- Verksamhetsstrategin beskrivs som den största förändringen i Försäkringskassans historia – en ”revolution”! Att genomföra stora förändringar innebär alltid en risk att svårigheterna underskattas, vilket till exempel tidigare IT-utvecklingsprojekt visat. Detta kan leda till förseningar, oförutsedda kostnader eller att man tvingas sänka ambitionsnivån och därmed inte når önskade effekter. Det är viktigt att Försäkringskassan följer genomförandet för att snabbt kunna vidta åtgärder om avvikelser från plan kan konstateras.



REGERINGEN

Regeringsbeslut 4

2005-06-02

S2005/4671/SF

Socialdepartementet

Till avd.....	U
Kontakt med.....	
Beslut.....	G.D.
Datum.....	22/6-05
Sign.....	SG

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2005-06-22
Dnr. 2005/2985

Uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete

Ärendet

Regeringen beslutade i december 2002 att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en översyn av socialförsäkringsadministrationen. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande, Försäkringskassan – Den nya myndigheten (SOU 2003:106), till regeringen i november 2003. I december 2003 tillkallade regeringen en särskild utredare att förbereda bildandet av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet till den 1 januari 2005 (dir. 2003:170). Utredningen lämnade sitt betänkande Försäkringskassan (SOU 2004:127) till regeringen den 16 december 2004.

Riksdagen godkände i mars 2004 att de allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket skulle avvecklas den 31 december 2004 och att en ny sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringens administration skulle inrättas den 1 januari 2005.

Ännu återstår dock en mängd förändringsinsatser innan regeringens mål med inrättandet av myndigheten kan anses uppfyllda. Regeringen har därför uppdragit åt Försäkringskassan (S2004/9432/SF) att senast den 3 juni 2005 återkomma till regeringen med en plan över hur det fortsatta förändringsarbetet skall utformas. Planen skall ha sin utgångspunkt i regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen och beskriva hur dessa skall uppnås med tydliga åtaganden för de första tre åren. Dessa åtaganden skall vara kvantifierade och mätbara.

Den nya myndigheten har goda förutsättningar att kunna utveckla verksamheten så att regeringens mål uppnås. Detta gäller särskilt kopplingen mellan verksamheten och IT.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@social.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefax
08-723 11 91

Den nya organisationen ger myndigheten möjlighet att med hjälp av bl.a. ändamålsenliga IT-lösningar lösa de brister i rättssäkerhet och lika-behandling som tidigare uppmärksammats. Ändamålsenliga IT-lösningar är också en viktig del i arbetet med att förbättra personalens arbetsmiljö och öka effektiviteten i myndigheten. Regeringen vill därför framhålla betydelsen av förbättringar i myndighetens IT-verksamhet för att regeringens mål skall kunna uppnås.

Regeringen avser att nära följa förändringsarbetet. Som ett led i detta kommer avstämning med Försäkringskassan att ske regelbundet. Samlade avstämningar kommer att ske i anslutning till de rapporteringstidpunkter som fastställts, dvs. den 3 juni 2005, 28 februari och 6 augusti 2006 samt den 28 februari och 10 augusti 2007. Försäkringskassan skall lämna en slutrapport till regeringen senast den 29 februari 2008.

Beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete.

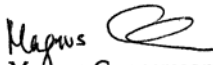
Statskontoret skall bedöma hur väl förändringsarbetet uppfyller regeringens mål för administrationen av socialförsäkringen och de intentioner som preciseras i den plan som Försäkringskassan skall lämna regeringen senast den 3 juni 2005. Av central betydelse är vilka konkreta förändringsinsatser som initieras inom olika områden, hur dessa styrs och samordnas samt vilka resultat som uppnås.

Statskontoret skall göra en årlig uppföljning av förändringsarbetet och redovisa en delrapport senast den 31 mars 2006 och ytterligare en delrapport den 31 mars 2007. En slutrapport skall lämnas till regeringen senast den 31 mars 2008.

Arbetet skall ske i nära samråd med Regeringskansliet.

På regeringens vägnar


Berit Andnör


Magnus Gunnarsson

Kopia till
Fi/BA
Fi/F
Försäkringskassan

Försäkringskassans organisation

Försäkringskassan är sedan 1 januari 2005 central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen. Försäkringskassan leds av en styrelse med fullt ansvar. Styrelsen är utsedd av regeringen och består av nio ledamöter. I styrelsen ingår generaldirektören. Antalet anställda vid utgången av år 2006 var cirka 17 000.

Försäkringskassan består av myndighetsledning, sex staber, produktionsdivisionen, försäkringsdivisionen, utvecklingsdivisionen samt en avdelning för gemensam service. Det finns även en enhet för intern revision samt det Allmänna ombudet.

Produktionsdivisionen har ansvar för kundmötet och ett övergripande produktions- och resultatansvar på nationell nivå. Försäkringsdivisionens uppdrag är att styra, stödja och driva myndighetens arbete med utveckling och förvaltning av socialförsäkringens förmåner och bidrag. Utvecklingsdivisionens arbetsområden är bland andra myndighetens verksamhets- och IT-utveckling och leverans av IT-tjänster. Huvuduppgiften för avdelningen för gemensam service är att inrätta en funktion inom myndigheten där operativa stöd- och specialistfunktioner samlas.

De 21 länsorganisationerna samt avdelningen för nationellt koncentrerad försäkringsverksamhet lyder under produktionsdivisionen. Länsorganisationernas uppgifter är att

- utreda och besluta i försäkrings- och bidragsärenden,
- besluta om medelsfördelning inom länsorganisationerna,
- styra produktionsprocesserna inom länsorganisationen,
- föra Försäkringskassans talan i domstol.

Till och med 31 december 2006 fanns en försäkringsdelegation inom varje länsorganisation, bestående av förtroendevalda politiker. Försäkringsdelegationernas uppgift var att bevaka att Försäkringskassans verksamhet bedrevs effektivt och med god service. Riksdagen har beslutat att försäkringsdelegationerna ska upphöra från och med år 2007.⁸⁸

⁸⁸ Arbetsordning för Försäkringskassan, Dnr 24634/2006 och Försäkringskassans årsredovisning för 2006.

Intervjuförteckning

Ahlström, Charlotte, produktionsdivisionen
Andersson, Lars, länsdirektör
Björklund Sofia, ekonomistaben
Christstiernsson, Astrid, juridikstaben
Eriksson, Lena, försäkringsdivisionen
Goddard, Karin, personalstaben
Hansson, Per, gemensam service
Havia, Hannu, försäkringsdivisionen
Hägglund, Ola, produktionsdivisionen
Högås, Carl-Göran, försäkringsdivisionen
Johansson, Gunnar, försäkringsdivisionen
Krantz, Elisabeth, personalstaben
Lender, Adriana, överdirektör
Malmberg, Curt, generaldirektör
Medelberg, Magnus, ekonomistaben
Meldahl, Henrik, länsdirektör
Munther, Ann-Christin, försäkringschef
Målsäter, Birgitta, produktionsdivisionen
Mörn, Per, länsdirektör
Sinerius, Katarina, försäkringsdivisionen
Tullberg Koesoemah, Josephine, ekonomistaben
Westerlund, Ulf, försäkringschef

Dessutom intervjuade vi totalt tolv handläggare och sex chefer inom sex kontor i länen Stockholm, Västernorrland och Örebro.

Tabellförteckning

- | | |
|-----------|--|
| Tabell 1 | Handläggningstider för administrativt tunga förmåner, antal dagar, 2004–2006. |
| Tabell 2 | Spridning i handläggningstider mellan olika län, antal dagar, 2004–2006. |
| Tabell 3 | Handläggningstider för tandvård 65+, antal dagar, 2003–2006. |
| Tabell 4 | Tillräckligt beslutsunderlag och rätt beslut, 2004–2006. |
| Tabell 5 | Länsvis spridning av tillräckligt beslutsunderlag och rätt beslut, 2004–2006, procent. |
| Tabell 6 | Överklagade ärenden till länsrätterna, 2004–2006. |
| Tabell 7 | Antalet klagomåls- och initiativärenden hos JO rörande allmän försäkring, 2004–2006. |
| Tabell 8 | Ärenden överklagade av Allmänna ombudet, 2005–2006. |
| Tabell 9 | Resultat för fem kvalitetsområden i kundundersökningarna, 2004–2006. |
| Tabell 10 | Mått och mål för personalpolitiken. |

Litteraturförteckning

Rapporter från Försäkringskassan

Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2006–2010, dnr 461-2007.

Att leva på kassan. Allmän försäkring och lokal kultur, Frykman Jonas och Hansen Kjell, Analyserar 2005:4.

Beslut från Justitieombudsmannen 2006 (2007-02-16).

Erfarenheter från resultatteam inom Försäkringskassan (2006-08-18).

Förslag till inriktningsbeslut om delar av den nya HR-organisationen (2006-02-23).

Försäkringskassans intranät 2006-11-23\process\Processteam.htm.

Försäkringskassans kundundersökningar 2004, 2005 och 2006.

Försäkringskassans kvalitetskontroll – uppföljning av resultat och bortfall i den kontinuerliga kvalitetskontrollen 2005 (2006-09-11).

Försäkringskassans medarbetarundersökningar 2004, 2005 och 2006.

Försäkringskassans policy för användandet av individuella mål, dnr 3620-2007.

Försäkringskassans utredningar av misstänkt fusk – metoder och kostnadseffektivitet, Analyserar 2006:9.

Försäkringskassans årsredovisningar för åren 2005 och 2006.

Förändringsplan för Försäkringskassan 2005–2008, dnr 83686-2005.

Kompetensanalys (2006-03-17).

Kvalitetsindex för Försäkringskassan, Redovisar 2006:2.

Månadsbrev april 2006, produktionsdivisionen.

Nedprioriteringar i Ensa processerna, dnr 3734-2007.

Presentation Kompetensforum (2006-09-04).

Plan för uppföljning, utvärdering och analys 2006, dnr 131349-2005.

Professionellt ohälsöarbete på Försäkringskassan – förutsättningar i organisationen, Analyserar 2006:15.

Projektdirektiv Pilot verksamhetssupport (2006-09-14).

Riktlinjer för systematiskt arbetsmiljöarbete, dnr 19946-2006.

Rättviseboken, Riksförsäkringsverket (1998).

SKA-projektet, Sjukförsäkring, Kulturer och Attityder, Analyserar 2006:16.

Slutrapport till regeringen – etablering av en gemensam enhet för handläggning av efterlevandepension och efterlevandestöd till barn vid Norrbottens läns allmänna försäkringskassa, dnr 150-2002.

Support – från handläggare till handläggare, Normering – Från impuls till implementering, Remissutgåva (2006-04-24).

Svar på regeringsuppdrag 83686-2005, (2006-08-09).

Svar på regeringsuppdrag 83686-2005, (2007-02-20).

Verksamhetsplan 2006.

Verksamhetsplan och budget 2007.

Andra referenser

Frändberg, Å, *Om rättssäkerhet*. Juridisk tidskrift 2000/01, häfte 2.

Johannesson, Conny, juni 2006, *Scenförändring – En pilotstudie över Försäkringsdivisionen och dess kulturbärare*.

Prop. 2003/04:69, *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*.

Prop. 2003/04:152, *Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*.

Prop 2004/05:1 Utgiftsområde 10.

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Försäkringskassan.

Riksrevisionen, *Kvalitet i handläggningen, dess styrning och återrapportering*, Revisionsrapport 2006-04-28.

Riksrevisionen 2006:20, *Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen*.

Socialförsäkringsutredningens PM nr 13, *Enhetlig regeltillämpning i socialförsäkringarna*.

S2004/9432/SF, *Uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan*.

SOU 2003:63, *21+1→1, En sammanhållen administration av socialförsäkringen*.

SOU 2003:106, *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*.

SOU 2004:127, *Försäkringskassan*.

SOU 2006:111, *Ny pension – Ny administration*.

Statskontoret 2006:1, *Den nya Försäkringskassan, delrapport 1*.

Översyn av socialförsäkringsadministrationen (dir. 2002:166).

