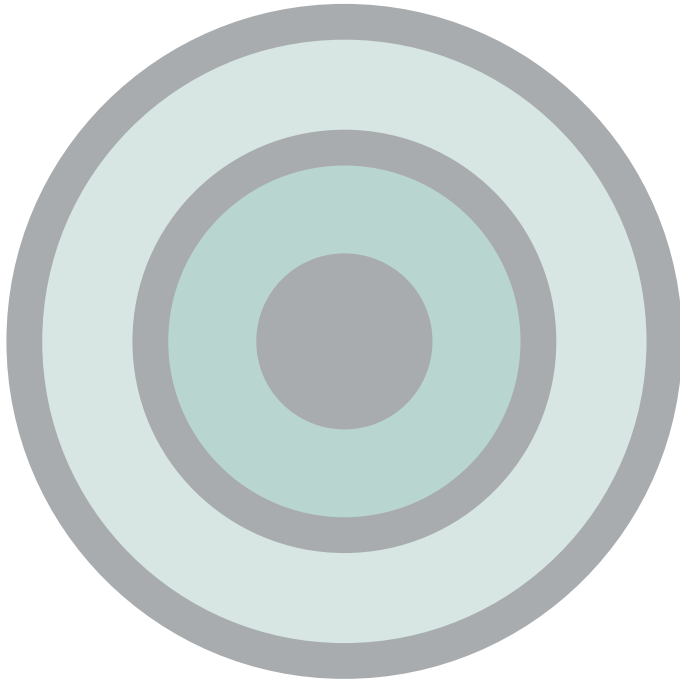


ANALYSERAR

2005:16



Ettårsbedömning

Försäkringskassans metodundersökning 2004



Försäkringskassan

Utgivare Försäkringsdivisionen
Enheten för forskning och utveckling

Uppllysningar Erick Ujji
08-786 94 04
erick.ujji@forsakringskassan.se

Beställning E-post: forsakringskassan@ontime.se
Telefon: 08-556 799 29, On Time
Internet: www.forsakringskassan.se

Tryck AB Danagårds Grafiska, 2005

Förord

Under de senaste åren har stora satsningar gjorts för att professionalisera ohälsöarbetet på Försäkringskassan. Såväl handläggare som chefer har utbildats i flera nya metoder och aktiviteter inom ohälsoområdet. Satsningarna ska leda till minskade sjukskrivningar, ökad rättssäkerhet för individen samt en utjämning av de regionala skillnader i tillämpningen av sjukförsäkringen som tidigare konstaterats. Försäkringskassan har nu påbörjat en utvärdering av implementeringen och effekterna av detta arbete. Denna rapport är en del av den utvärderingen.

För att minska och förkorta de långa sjukskrivningsfallen samt se till att ärenden handläggs vid rätt tidpunkt har Försäkringskassan tagit fram SFA-metod och förhållningssätt. En av de aktiviteterna inom SFA-metod och förhållningssätt som enligt lagen ska användas för att förkorta sjukfall är ”ettårsbedömning”.

I studien utvärderas varför ettårsbedömning tillämpas i alltför liten utsträckning, samt identifieras vilka eventuella faktorer som hindrar dess utförande inom föreskriven tid.

Under utvärderingsperioden har det tillkommit ett metodstöd till handläggare som bedömer rätten till sjukpenning och samordnar rehabiliterande åtgärder. Detta stöd som inte fanns tillgängligt vid början av utvärderingen, handlar om hur handläggarna ska göra bedömning av om det finns förutsättningar för ett byte till sjuk eller aktivitetsersättning.

Studien har genomförts och författats av Erick Ujji.

Stockholm i oktober 2005

Edward Palmer
Chef för enheten för forskning och utveckling

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	8
1 Disposition	10
2 Inledning	10
2.1 Bakgrund.....	11
3 Metod	16
3.1 Urval och genomförandet	16
4 Resultat	17
4.1 Kunskap	17
4.2 Prioritering	23
4.3 Krav och resurser	25
4.4 Ledarskap	29
4.5 Vad leder ettårsbedömningar till?	35
4.6 Reflektion	37
4.7 Dokumentation och arbetsbelastning	39
4.8 Axplock från intervjuer	44
4.9 En fördjupad analys av faktorer som påverkar utförandet av ettårsbedömning	48
5 Slutsatser	53
Referenser	57
Bilaga 1	60
Bilaga 2	61

Sammanfattning

Enligt lagen¹ ska Försäkringskassan utreda förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade sjuk-aktivitetsersättningen (SA) senast 365 dagar efter sjukanmälan. Men detta görs i mycket liten utsträckning. Syftet med denna utvärdering är att ta reda på varför lagregeln som gäller ettårsbedömning tillämpas i relativt liten utsträckning, samt att identifiera de faktorer som hindrar utförandet av bedömningen inom föreskriven tid. Utvärderingen har fokuserat på vad handläggarna anser vara hinder för handläggningen.

Det största hindret i att göra bedömningen finns i uttrycken ”ettårsbedömning” eller ”tio månaders vägval” som har använts för att beskriva bedömningen i olika sammanhang inom Försäkringskassan och i gemensamma utredningsmetoder och förhållningssätt (metodsamlingen). Uttrycken uppfattas som att det är först när sjukfallet är tio månader eller ett år som en bedömning kan inledas.

Utvärderingen bygger på enkätundersökning och intervjuer som genomfördes under vintern 2004. Resultaten från utvärderingen tyder på att handläggarna har varierande grad av kunskap i att göra ettårsbedömning. Av de tillfrågade handläggarna instämmer dock 41 procent helt att de har tillräcklig kunskap om utförandet av ettårsbedömningen för att kunna göra den enligt SFA metod och förhållningssätt.

Endast 16 procent av handläggarna anser emellertid, att det är helt möjligt att utreda om det finns förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade sjukersättning eller aktivitetsersättning i stället för att utge sjukpenning inom 365 dagar. Resultatet tyder vidare på att ju mera kunskap om att kunna utföra bedömningen enligt SFA-metoden handläggarna anser att de har desto högre är sannolikheten, att de utför ettårsbedömningen inom stipulerad tid.

¹ 16 kap 1§ 2st AFL.

Vidare indikerar resultatet att enbart tio procent av handläggarna anser, att de arbetsenheter som de arbetar i har tillräcklig kompetens för att uppfylla de krav som ställs i metodsamlingen för att utföra ettårsbedömning. Att kompetens inte räcker till kan få negativa konsekvenser för arbetet med bedömningen både när det gäller kvalitet och kvantitet.

Tydlighet i definitionen av vad ettårsbedömning innebär samt vad den betyder ligger till grund för rätt handläggning av ettårsbedömning. Men resultatet pekar på att endast 28 procent av handläggarna instämmer helt i att definitionen är tydlig. En otydlig definition av vad ettårsbedömningen har skapat förvirring därför att handläggarna inte vet exakt när bedömningen borde påbörjas.

Eftersom ettårsbedömningen är en lagstadgad ”kontrollstation” borde den prioriteras lika mycket som andra aktiviteter inom Försäkringskassan. Men så är inte fallet, bara 16 procent av tillfrågade handläggare anser att den är prioriterad. Metodansvariga håller med när de uppger att bedömningen ligger sist på prioriteringslistan. Den kommer här efter utredning av rätten till sjukpenning, fall som har pågått i mer än två år, avstämningsmöte, SASSAM kartläggning etc.

Metodansvariga² anser att Försäkringskassans ledning tvingas prioritera aktiviteter som de (länskassorna) mäts efter och ettårsbedömningen har inte varit en av dessa. Även handläggarna anser att i konkurrens med andra arbetsuppgifter hamnar ettårsbedömningen ganska långt ner i prioritering. Anledningen till detta uttrycks så här av en handläggare ”man kanske inte vinner så mycket jämfört med om man lägger mera energi på att göra avstämningsmöte”

Resultaten tyder på att endast sju procent av handläggarna anser att deras närmaste chefer följer upp och framför återkoppling i deras arbete med ettårsbedömningar. I de fallen återkoppling sker är det mest av kvantitativ art. Handläggarna är däremot intresserade av återkoppling som fokuserar mer på ”hur de gör” än ”hur mycket de har gjort”. Vidare visar resultaten ett starkt och signifikant samband mell-

² Metodansvariga är kontaktpersoner på länsnivå som bland annat är ansvariga för att införa och utveckla SFA-metod och förhållningssätt.

an prioritering av ettårsbedömning på länskontoren och återkoppling på hur man arbetar med ettårsbedömningar.

Enbart åtta procent av de tillfrågade handläggarna anser att deras närmaste chef organiserar diskussioner om hur man arbetar med ettårsbedömningen utifrån SFA-metoden. Även metodansvariga menar att som processmottagare borde cheferna se till att återkopplingen sker.

Trots grundutbildning i SFA-metod och förhållningssätt har handläggarna inte blivit säkrare i handläggningen av ettårsbedömning. Utbildningen kom bland annat till för att förse dem med nödvändiga verktygen för att hjälpa dem att bli säkrare i sina roller som handläggare. Men resultatet visar att enbart 14 procent av handläggarna anser att de har blivit säkrare i handläggningen av bedömningen efter grundutbildningen. Detta leder troligen till ett ifrågasättande av kvaliteten på SFA-utbildningen och dess införande på länskontoren. Handläggarna kopplar osäkerheten i handläggning till brist på återkoppling och diskussioner kring arbetet med bedömningen. Lite mer än varannan (53 %) handläggare instämmer helt alternativt i stor utsträckning i att de är tvingade att hoppa över ettårsbedömning på grund av tidsbrist.

Resultaten pekar på att mindre än hälften av de tillfrågade handläggarna är helt säkra på vilka rutiner som gäller i handläggning av ettårsbedömning. Detta överensstämmer med vad metodansvariga har sagt. Det saknas ett gemensamt metodstöd. Alla länskassor har en egen metod, vilket i sin tur gör att handläggningen blir olika på Försäkringskassan.

I SFA-metodsamlingen anses reflektion vara en viktig del av inlärningsprocessen. Men de flesta handläggare tycker att brist på tid för gemensamt reflektera över arbetet med ettårsbedömningen tillsammans med sina kolleger, arbetsgrupp eller närmaste chefer är ett hinder i utförandet av bedömningen. Enbart sju procent av dem anser att det inte alls är ett hinder medan resten i varierande grad tycker att det är så. Fördelen med en gemensam reflektion är att handläggarna lär av varandra, och därmed minskar osäkerheten och höj kunskaperna.

Summary

The number of individuals collecting either sickness or disability benefit is a source of concern for the Swedish government. The trend has been steadily going up, the Swedish Social Insurance Agency has therefore, over the years tried to look into factors contributing to the development. There are many theories and even facts based on empirical studies that show some of the reasons which have lead to the upward trend in the named benefit collection. There has, to some extent, been a perception that one reason for the upward trend is the way in which the insurance benefits have been administered. It is therefore imperative to look into the work methodology and routine within the Swedish Social Insurance Agency.

The main aim of this evaluation is, however, to investigate some of the reasons as to why the regulations in Chapter 16 §1:2 of the National Insurance Act are not adhered to. At the same try, identifying factors that impede the proper administration of the mentioned regulation within the stipulated time namely, 365 days from the day sickness benefit recipient is sick listed.

The results show that one of the factors which hinders adherence to the regulation is the lack of enough knowledge about it among social insurance administrators. Only 41 percent of the social insurance administrators fully agree that they have enough knowledge to handle cases involving the regulation.

Only 16 percent of the social insurance administrators fully agree that it is possible to investigate the likelihood for awarding invalidity pension within stipulated time. Statistical analysis show, however, that the probability of handling cases within the prescribed time increases by augmenting the knowledge about the regulation.

The lack of resources in form of personnel and competence is also a factor that, contributes to the improper administration of cases. No

more than 28 percent of the administrators, completely agree about the definition as to what the regulation in question means. Without doubt this fact maybe another impediment of its correct and proper administration.

Another obstacle is that the social insurance administrators do not get much feedback about their performance from their managers, nor do the managers organise enough discussion about the regulation and its application. In case there are such discussions, they mainly revolve around quantitative rather than the qualitative aspects of work. Results indicate however, that the more feedback social insurance administrators get from their managers, the better they perform.

Results also indicate a low priority as to the administrators own day-to-day handling of this regulation. Despite recent education in work methodology they are nevertheless uncertain on how to handle individual cases. A conclusion that could be drawn is that the basic education in work methodology was not totally adequate. Another conclusion may be that the implementation of the education when it was put into practise was not sufficient.

Despite a recent basic education on work methodology, insurance administrators are still uncertain about the norms of the named regulation. The education was conversely meant to provide the necessary tools in the administrative rolls. The result still shows that only 14 percent of the administrators are certain in their daily administration the above named regulation.

The result further divulge that only one quarter of the administrators interviewed feel completely secure in their day to day work with the above named regulation, i.e. believe to have a solid knowledge about the rules governing the above regulation. Thus, this fact complies well with what was said by the course administrator, that there are no common guidelines that instruct on how to handle the regulation. Accordingly almost all the different local insurance offices have own guidelines and work criteria which in essence mean that the handling of this section of the Act varies not only between the different provinces but also between offices in the same province.

1 Disposition

Studien har disponerats på följande sätt: *Kapitel 1* innehåller disposition. *Kapitel 2* innehåller inledning. *Kapitel 3* innehåller metod. *I kapitel 4* presenteras resultat från de deskriptiva del av undersökning, här görs en viss analys och en del slutsatser dras. Med hjälp av olika frekvenstabeller och figurer beskrivs faktorer som påverkar utförandet av ettårsbedömningen. De olika tabellerna och figurena har ordnats och summerats i sju olika kategorier på följande sätt: Kunskap, prioritering, krav och resurser, ledarskap, vad leder ettårsbedömningen till, reflektion och arbetsbelastning och dokumentation. *Kapitel 5* innehåller slutsatser.

2 Inledning

Det finns ingen tidsbegränsning för hur länge en försäkrad kan få sjukpenning i Sverige³ men från och med juli 2003 infördes en ny lag, som innebär att Försäkringskassan senast ett år efter sjukanmälningsdag ska ha utrett om förutsättningar finns att ge den försäkrade sjukersättning och aktivitetsersättning (SA). Det är den utredningen som kallas för ”ettårsbedömning⁴”.

Men bedömningen har hamnat i skymundan. Ungefär så skulle man – mycket kort – kunna sammanfatta resultatet av denna utvärdering. Av olika skäl väljer Försäkringskassans handläggare – och chefer – ofta bort denna metod för att minska antalet sjukskrivna med sjukpenning. Detta var emellertid inte avsikten med att införa bedömningen enligt den ursprungliga propositionen, som ligger till grund för bestämmel-

³ Bergendoff S & Goede D (2000).

⁴ Begreppet 1-årsbedömning (ettårsbedömning) som benämning på prövning enligt 16 kap 1§ 2st AFL har sin grund i metodsamlingen där det talas om ”ettårsbedömning med förutsättningar för sjuk-och aktivitetsersättning”.

ser om ettårsbedömning som innebär att Försäkringskassan *senast ett år efter* sjukanmälningsdagen *ska ha utrett* om det finns förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade sjukersättning eller aktivitetsersättning i stället för att utge sjukpenning, trots att den försäkrade inte har ansökt om ersättningen⁵.

Syftet med denna rapport är att ta reda på varför lagregeln i AFL 16 kap 1§ 2st, som gäller ettårsbedömning tillämpas i alltför liten utsträckning, samt att identifiera vilka faktorer som hindrar utförandet av ettårsbedömningen inom föreskriven tid. Ytterligare ett syfte är att försöka identifiera vilka vägar som skulle kunna vara framgångsrika för att få till stånd en betydande ökning av antalet genomförda ettårsbedömningar.

2.1 Bakgrund

I propositionen kan man läsa följande om motiveringen till lagtexten: ”Regeringen ser mycket allvarligt på den fortsatta ökningen av antalet långtidssjukskrivna. Den är ett hot mot välfärden i samhället. Därför intensifieras arbetet med att förbättra hälsan i arbetslivet genom satsningar på ett flertal områden. Trots satsningarna, främst på rehabiliteringsområdet, måste dock konstateras att alla sjukskrivna tyvärr inte kommer att kunna återvinna full arbetsförmåga inom överskådlig tid. Dessa försäkrade kan då uppfylla förutsättningarna för att få sjukersättning eller aktivitetsersättning. Det förhållandet att många försäkrade som uppbär sjukpenning i själva verket uppfyller förutsättningarna för sjuk- eller aktivitetsersättning kan inte accepteras. Det är av flera skäl viktigt att de försäkrade får rätt ersättning från socialförsäkringen såväl till belopp som till ersättningsslag. Åtgärder måste därför vidtas för att komma till rätta med detta missförhållande. De stora skillnaderna i försäkringskassornas handläggning av de långa sjukfallen som redovisas ovan är ett problem från försäkringsrättslig synpunkt. Det riskerar att undergräva tilltron till försäkringen och kan även sätta den försäkrades rättssäkerhet i fara genom att försäkrade med samma sjukdoms- och arbetsförmågeprognos kan ha olika ersättningsslag”.⁶

⁵ Regerings proposition 2002/03:89.

⁶ Ibid.

Man menar vidare att:

”Om rehabiliteringsmöjligheterna inte är uttömda och arbetsförmågan visar sig bestå, kommer den försäkrade även fortsättningsvis ha rätt till sjukpenning eller rehabiliteringspenning. Den föreslagna regeln innebär således inte någon förändring mot vad som redan nu gäller beträffande bedömningen av arbetsförmågans nedsättning och varaktighet eller tillhörigheten till sjukpenningförsäkringen”⁷.

I propositionen uppmärksammas också behovet av rätt kvalitet såväl i ettårsbedömningen som i olika rehabiliteringsåtgärder. Speciellt viktigt är att handläggarna ser till att sjukpenning byts ut mot annan ersättning när det finns skäl för detta:

”Det är viktigt att Försäkringskassan i samtliga sjukfall gör alla relevanta utredningar och bedömningar *i rätt tid och på rätt sätt* så att sjukpenningrättsprövningen blir effektiv, att behovet av rehabilitering uppmärksammas, att *rehabiliteringsåtgärder igångsätts tidigt i sjukfallen* och att *utbyte av sjukpenning mot sjuk- eller aktivitetsersättning sker när den försäkrade uppfyller förutsättningarna för sådan förman*”⁸.

Bakgrunden till skrivningen i propositionen ovan finns givetvis i det höga antalet sjukskrivningar. Vad detta kan bero på har nu diskuterats under ett par decennier av forskare från olika discipliner. Givetvis förs denna diskussion också inom Försäkringskassan. Faktorer man brukar peka på varierar från individ-, arbetsplats och arbetsmiljöspecifika faktorer till stressrelaterade händelser, samt till administrativa och ibland organisatoriska brister i sjukförsäkringssystemet. Orsakerna till sjukskrivning och eventuell tillerkännandet av sjuk- och aktivitetsersättning är komplexa, vilket gör det svårt att identifiera bakomliggande faktorer. Några av de faktorer som troligen kan påverka en ökning gällande antal sjukfall diskuteras senare i rapporten.

Det är oroväckande att sjukpenning och förtidspension under 2000–2003 uppbärs av ca 14 procent Sveriges befolkning i åldern 16–64 och

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

att drygt 120 miljarder kronor spenderades år 2003 för dessa ersättningar.⁹ Även ur ett internationellt perspektiv är sjukfrånvaron (genomsnitt) i Sverige betydligt högre än i andra EU-länder¹⁰.

I sitt 11-punktsprogram för ökad hälsa i arbetslivet gav regeringen, den 13 december 2001, Riksförsäkringsverket ett uppdrag att inleda en förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Bland annat skulle bedömningen av rätten till sjukpenning sättas in tidigt i sjukfallen för att göra det möjligt att sätta in relevanta rehabiliteringsåtgärder. För att med framgång åstadkomma detta krävdes en enhetlig arbetsmetodik för försäkringskassorna, eftersom en heltäckande metod sakenades, även om det fanns lokalt utvecklade metoder med varierande struktureringsgrad, det vill säga man hade kommit olika långt i den faktiska tillämpningen¹¹.

Förnyelsearbetet ledde till en utvecklingsgång, som slutade med bildandet av ett antal projekt som gick under paraplynamnet Prohälsa. Inom ramen för projektet togs det fram gemensamma metoder och förhållningssätt inom ohälsområdet som innefattade fyra metoder. Dessa är tidig bedömning, fördjupad utredning, planera och genomföra samt avsluta. Ettårsbedömningen är tänkt att äga rum i området fördjupad utredning. Denna rapport redovisar en första utvärdering av denna metod, något som är ett led i strävan att – från 2002 års nivåer – halvera sjukfrånvaron fram till 2008.

Ett övergripande mål med denna studie är att säkerställa att de gemensamma metoder och det gemensamma förhållningssätt som införs på Försäkringskassan för att professionalisera ohälsa arbetet verkligen tillämpas på ett systematiskt sätt, leder till utjämning av regionala skillnader och ökad rättssäkerhet för den försäkrade.

2.1.1 Tillsynsundersökning 2004

Ettårsbedömningen är obligatorisk enligt lag men Riksförsäkringsverket (RFV) numera Försäkringskassans Huvudkontor har under de

⁹ Palmer E (2004).

¹⁰ Bergendorff S et al (2002).

¹¹ Detta finns närmare beskrivet i Redovisar 2005:5

gångna åren fått indikationer på att lagregeln inte har tillämpas på föreskrivet sätt. Detta uppmärksammades i återrapportering – Åtgärder mot ohälsa 2003, ohälsodialoger som avdelningen för Sjukförmåner på Försäkringskassans huvudkontor genomförde våren 2004 samt den senaste återrapporteringen – Åtgärder mot ohälsa i augusti 2004.¹² På grund av detta har en riktad tillsyn på området gjorts med syfte att ”få kunskap om i vilken omfattning och på vilket sätt Försäkringskassan tillämpar lagregeln i 16 kap 1 § 2 st. AFL”.¹³ Och dessutom få kunskap om kvaliteten i de ”ettårsbedömningar” som görs samt att få underlag för ställningstagande till aktiviteter och åtgärder inom området framöver.¹⁴

Det framgick av RFV:s tillsynsinsats att andelen, ärenden där ettårsbedömning fanns utgör enbart 10,5 procent av de granskade ärendena vilket betyder att Försäkringskassan brister i tillämpning av lagregeln att det senast dag 365 i samtliga sjukpenningsärenden ska vara utrett, om förutsättningar finns för att tillerkänna den försäkrade sjuk- aktivitetsersättning i stället för sjukpenning.

Figur 1 visar andel ärenden där det finns ettårsbedömning, bedömningen har lett till fortsatt förmån i form av SA, bedömningen har lett till fortsatt förmån i form av sjukpenning, bedömningen har lett till fortsatt förmån i form av rehabiliteringsersättning samt det inte finns rätt till sjukpenning.

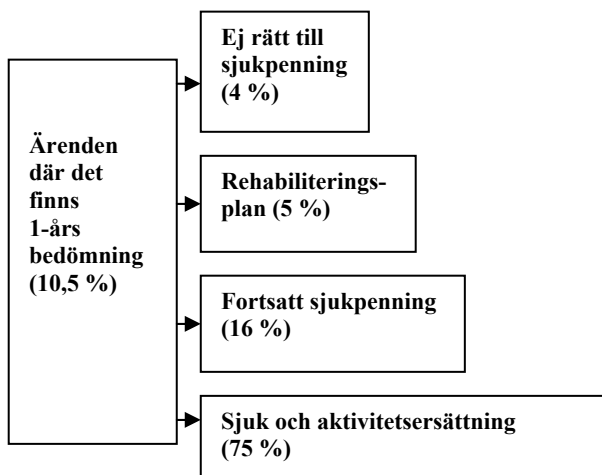
Av de ärenden där det fanns en ettårsbedömning ledde 75 procent till sjuk och aktivitetsersättning, 16 procent till fortsatt sjukpenning, 5 procent till rehabiliteringsutredning och 4 procent inte rätt till sjukpenning.

¹² Tillsynsrapport (2004).

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

Figur 1 Andel ärenden där ettårsbedömning gjordes och vad bedömningen ledde till¹⁵



I tillsynen har även handläggarnas dokumentation av ettårsbedömning granskats. Detta på grund av att RFV hade indikationer på att det fanns brister i dokumentationen av sjukpenningärenden. Granskningen har visat att det i endast 33 procent av de granskade ärendena fanns tillräcklig dokumentation.

I 89,5 procent av ärendena fanns enligt tillsynens krav ingen ettårsbedömning. Det fanns bedömningar i ett antal ärenden, som inte var tillräckliga för att betraktas som ettårsbedömningar. I en övervägande andel av dessa ärenden fanns en bedömning, men den gjordes för sent, efter att sjukfallet hade passerat 365 dagar och uppfyllde därmed inte lagregelns grundläggande krav på att ettårsbedömning ska vara gjord inom ett år från och med sjukanmälningsdagen¹⁶. Sålunda visar också resultaten av tillsynsundersökningen att ettårsbedömning förekommer i ganska liten omfattning.

¹⁵ Tillsynsrapport (2004).

¹⁶ Ibid.

3 Metod

Metoden som valdes för att ta reda på vad handläggarna och metodansvariga anser om handläggning av ettårsbedömningen var webb-enkätundersökning och strukturerade intervjuer. Detta gjordes under december 2004. Undersökningen vände sig till Försäkringskassans handläggare inom ohälsan som arbetar med handläggning av ettårsbedömning.

3.1 Urval och genomförandet

Urvalet av handläggare som ingick i undersökningen skedde utifrån befintliga register hos försäkringskassor på handläggare som hade gått SFA-utbildning. Intervjuer gjordes i fem slumpmässigt utvalda länskassor. Bland de intervjuade fanns handläggare som arbetade med handläggning av ettårsbedömning samt metodansvariga.

Utvärderingen omfattade hela Försäkringskassan. Den har genomförts med dels enkät undersökning dels intervjuer. Sammanlagt svarade 1 557 handläggare på enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 78 procent. Bland de svarande fanns 516 handläggare som uppgav att de arbetade med handläggning av ettårsbedömningen. Vidare gjordes strukturerade intervjuer med metodansvariga och handläggare i fem olika länskassor. Utifrån resultatet i enkätundersökningen utformades sedan intervju frågor. Intervjuerna bandades och skrevs därefter ut. Utifrån intervjupersonernas berättelser har vissa fenomen utkristalliserats. Dessa presenteras i resultatdelen. En del uttalanden har tagits med som citat. Intervjuerna genomfördes på avskild plats. Vid varje intervjusituation tillförsäkrades intervjupersonerna anonymitet.

I enkätundersökning fanns det ett bortfall på 475 (23 procent) Orsakerna till bortfallet är varierande men kan ha berott på att vissa chefer och handläggare som inte arbetade inom ohälsa fick enkäten och därmed inte svarade. Vissa kunde ha varit på semester, mamma/pappalediga eller bestämt sig för att inte medverka av olika skäl. Eftersom svarsfrekvensen har varit hög anses utvärderingen som representativ ändå, fast med något lägre precision.

4 Resultat

Rapporten består av resultat från enkätundersökning och svar från intervjuer. Dessa ställs ibland i relation till varandra på så sätt att svaren används för att förklara några resultat från de statistiska analyserna. Det som presenteras nedan är resultat gällande handläggarnas kunskap kring utförandet av bedömningen, vad de anser om möjligheten om att göra bedömningen i samtliga ärenden inom 365 dagar, resurser och ledarskapsfrågor. Samt frågor som handlar om frågor kring reflektion, arbetsbelastning och dokumentation

4.1 Kunskap

I tabell 1 redovisas i vilken utsträckning handläggarna anser sig ha tillräcklig kunskap för att utföra ettårsbedömning enligt SFA-metod och förhållningssätt fördelats på handläggarnas utbildningsnivå.

Tabell 1 Jag har tillräcklig kunskap för att kunna utföra ettårsbedömning enligt SFA metoden. Fördelning efter utbildning (i procent)

	Samtliga	Grundskola	Gymnasium	Högskola/ universitet
Instämmer inte alls	1	2	0.8	1
Instämmer i liten utsträckning	11	6	5	14
Instämmer i stor utsträckning	46	40	41	48
Instämmer helt	41	50	52	36
Vet ej	1	2	2	0.9
n=516				

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

Notering: på grund av avrundning summerar kolumnerna inte alltid till 100 procent. Detta gäller samtliga tabeller.

Tabell 1 visar hur handläggare som ingick i undersökningen har bedömt påståendet ”jag har tillräcklig kunskap för att kunna utföra ettårsbedömning enligt SFA-metoden”. Resultatet ovan indikerar att

många handläggare tror sig ha god kunskap för att kunna utföra ettårsbedömning enligt SFA-metod och förhållningssätt. Ungefär fyra av tio (41 procent) instämmer helt i påståendet och bara 1 procent instämmer inte alls. Vidare visar resultatet att handläggare som har högskoleutbildning i lägre instämmer helt att de har tillräcklig kunskap för att kunna utföra ettårsbedömning enligt SFA-metod och förhållningssätt jämfört med dem som har studerat på gymnasium eller grundskolan. En metodansvarig tycker att kunskapen hos handläggarna varierar på grund av att de i olika grad tillgodogjort sig utbildningen:

”Det vill vi naturligtvis inte tro [att handläggare inte har tillräcklig kunskap för att kunna utföra ettårsbedömning enligt SFA metod och förhållningssätt]. Eftersom vi har jobbat fram kriterierna [som ska vara] så väl kända hos alla handläggare att de står som eldskrift för dem /.../.

Men jag tror ändå att de här personerna som är utsedda att handleda är medvetna om att det finns varierande kunskap hos handläggare, för det har vi diskuterat i olika forum/.../. Det är de som har ansvaret för att det ska göras och det är dem vi skjuter lite på nu eller får det till att nu ska de göra det här.

Men steget längre ned, handläggarna, har säkert utbildat sig, men de har nog inte tagit till sig det här [utförandet av ettårsbedömning]. En del har tagit det till sig, en del har inte tagit det till sig och en del har helt optimala underlag, de har verkligen tänkt till medan vissa, har inte sett möjligheten med det. Det är den här förändringen som tar sådan tid dvs. att sälja in hela metodsamlingen, ettårsbedömning och så vidare. Samt handläggare att använda den. Jag vet inte; hur får vi till det, för vi har satt in konsulter/.../ Det har varit en jättestor satsning och vissa har fortfarande inte satsat. Man gör inte ettårsbedömningar/.../ jag vet inte hur man ska göra [för att få handläggarna att göra bedömningen]”.

Tabell 2 Det finns en tydlig definition av vad ettårsbedömning innebär och vad den går ut på (i procent)

	Samtliga	Grundskola	Gymnasium	Högskola/ universitet
Instämmer inte alls	6	4	–	5
Instämmer i liten utsträckning	16	10	11	19
Instämmer i stor utsträckning	43	44	42	43
Instämmer helt	36	42	46	32
Vet ej	2	–	8	2
n=516				

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

Tydlighet i definition om vad ettårsbedömning innebär och vad den går ut på är en viktig faktor eftersom den ligger till grund för utförandet av bedömningen. Resultatet visar att ganska många anser att definitionen inte är tydlig. Detta kan skapa förvirring och osäkerhet hos handläggare i utförandet av bedömningen.

Tabell 2 visar att endast 36 procent av de tillfrågade handläggarna instämmer helt i att det finns en tydlig definition av vad ettårsbedömning är och vad den går ut på. Ungefär två av tio handläggare anser att definitionen inte alls eller i liten utsträckning är tydlig.

En metodansvarig säger att:

”.../[handläggarna] har fått information [om vad ettårsbedömning innebär och vad den går ut på] men frågan är om de har tagit till sig den”.

Han tycker att det handläggarna behöver är handledning.

”Handläggarna har fått utbildning, men sedan har de inte fått tillräcklig handledning på kontoret, det kan också vara så att /.../ alla kontor har kanske inte tillräckligt tydligt utsedda handledare”.

En handläggare menar att information för utförandet av ettårsbedömning inte har förmedlats på ett tydligt sätt, särskilt av cheferna,

”Nej, det beror på hur mycket information man får av sin chef. Det kommer ut många saker som vi ska göra och registrera. Vi

ska göra än det ena det och än det andra. Det gäller att välja vad man ska säga, för man kanske inte tar till sig allt. Men det beror också på hur chefen lägger fram informationen om ettårsbedömning/.../ att det är en nödvändig väckarklocka för er att komma vidare i ärendet. Ett sätt att försöka få den försäkrade tillbaka i arbete så fort som möjligt. Fast ett år har kanske gått i och för sig, ärendet inte ska bli fyra år gammalt/.../”.

Resultatet visar att 32 procent av de handläggare som har studerat på högskola/universitet instämmer helt att det finns en tydlig definition av vad ettårsbedömning innebär och vad den går ut på i jämförelse med dem som har studerat på grundskola (42 procent) och gymnasium (46 procent) vilket tyder på att utbildningsnivån har en viss betydelse för hur man ser på definitionen. En tänkbar förklaring till varför definitionen upplevs som otydlig är att den kanske är vagt formulerad, övergripande och samtidigt komplex. En kombination som troligen skapar förvirring.

Nästa tabell visar om handläggarna anser att SFA-utbildningen påverkat den upplevda säkerheten i handläggningen.

Tabell 3 Jag har blivit säkrare i handläggning av ettårsbedömning efter grundutbildningen i SFA-metoden (i procent)

Instämmer inte alls	15
Instämmer i liten utsträckning	32
Instämmer i stor utsträckning	33
Instämmer helt	14
Vet ej	6
n=516	

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

Grundutbildningen bestod i att ge handläggarna de verktyg som behövdes för att hjälpa dem att bli säkra i sina roller som handläggare. Men resultatet visar att endast 14 procent av handläggarna är helt säkra i handläggningen av ettårsbedömning efter att ha gått genom grundutbildningen i SFA-metod förhållningssätt, medan ytterligare 33 procent anger att de i stor utsträckning instämmer.

En förklaring skulle kunna vara att antingen var utbildningen bra, men genomförandet på de lokala kontoren var inte lika bra eller att utbildningen inte var tillräckligt bra eller både och. En handläggare säger så här:

”Jag tror det var glasklart varför vi skulle göra det när vi gick därifrån [SFA utbildningen], men sedan är det så att om man inte följer upp det, om man inte tjuvar om det, om man inte skickar ut och ser till att folk lyssnar, då försvinner det efter ett tag”

En del av de intervjuade metodansvariga menar att handläggarna inte kan vara säkra i sin handläggning av ettårsbedömningar, om det inte finns klara rikstäckande rutiner eller kriterier för hur arbetet med ettårsbedömningar bör gå till. De anser att under allt för lång tid fanns bara några meningar i metodsamlingen gällande rutiner kring ettårsbedömning.

”../tittar man i metodsamlingen, finns det bara 2–3 meningar gällande ettårsbedömningen. Därför har vi kompletterat med våra egna rutiner, för det är lite mer detaljerat angående vad man ska göra. Men det finns inte mycket där heller, vi famlar kanske i blindo. Många län famlar kanske i blindo för de har inte gjort det här [rutiner] själva. Jag ser fram emot metodstöd från RFV, dels blev jag förvånad när jag såg resultatet av dialogfrågorna, vad man byggde upp för kriterier, som för mig var okänt/.../ Sedan att det kommer ett metodstöd här i vår, blir jättebra tror jag. Det borde ha kommit – med facit i hand – det borde ha kommit för 1 ½ år sedan i samband med lagen”.

Att man har kunskap att arbeta med ettårsbedömning är en sak men att vara säker på vilka regler som gäller för utförandet dvs. i praktiken kan vara en annan. Det kan exempelvis leda till att ärendena handläggs för sent eller med mindre bra kvalitet, något som kan sägas illustreras av tabell 4.

Tabell 4 Jag är säker på vilka regler som gäller i min handläggning av ettårsbedömningar. Fördelning efter utbildning (i procent)

	Samtliga	Grundskola	Gymnasium	Högskola/ universitet
Instämmer inte alls	6	4	3	7
Instämmer i liten utsträckning	14	10	4	18
Instämmer i stor utsträckning	42	37	42	42
Instämmer helt	37	46	48	31
Vet ej	2	4	3	2
n=516				

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

Tabellen visar att mindre än hälften (37 procent) av de tillfrågade handläggarna är helt säkra på vilka regler som gäller.

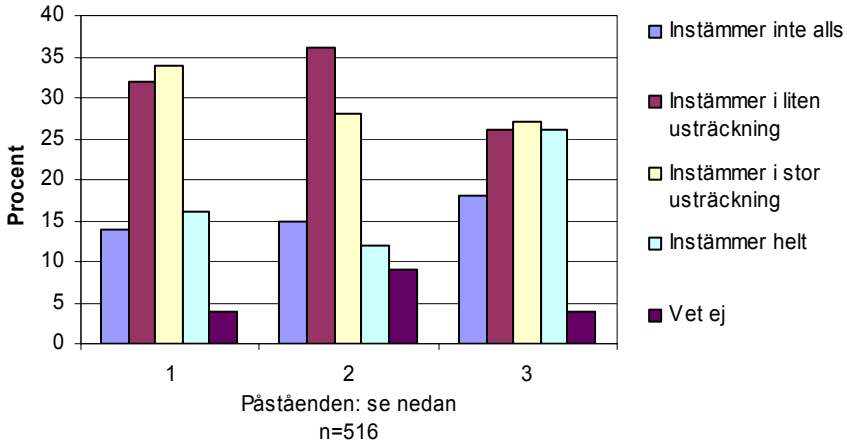
Resultatet visar att ju högre utbildade handläggarna är, desto mer osäkra är de kring vilka regler som gäller. En metodansvarig tycker att detta är ”lite skrämmande” då de flesta borde vara helt säkra på regler kring handläggning av ettårsbedömning. En annan uppger att regler för hur ettårsbedömning ska utföras saknas uppifrån:

”Det är ett standardtips egentligen, att om man ska genomföra nya åtgärder, ska man vara väldigt tydlig uppifrån, dels från Riksförsäkringsverket, dels från vår egen ledning, om hur ettårsbedömningen ska då slippa man en massa snackande /.../”.

Att vara säker på vilka regler som gäller i handläggningen ger en handläggare tryggheten i att veta att man tillämpar lagen på rätt sätt. Osäkerhet kan troligen leda till bristfälligheter i ärendehandläggning vilket i sin tur kan äventyra den försäkrades rättsäkerhet.

4.2 Prioritering

Figur 2 Visar att ettårsbedömning är låg prioriterad



Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

1. På vårt kontor prioriteras utförandet av ettårsbedömningar.
2. Det är inte alltid jag prioriterar alla SFA-metodens krav för hur man gör en ettårsbedömning.
3. Det händer att jag känner mig tvingad att hoppa över ettårsbedömning på grund av tidsbrist.

Figur 2 visar att endast 16 procent av de tillfrågade handläggarna instämmer helt i att ettårsbedömning prioriteras på deras kontor, vilket inte är en hög siffra med tanke på att ettårsbedömningar är en i lagstiftningen stipulerad kontrollstation. Vidare visar resultatet att fyra av tio handläggare anser att bedömningen inte prioriteras alls eller enbart i liten utsträckning. Prioritering av ettårsbedömning enligt en metodansvarig:

”.../ligger lågt för nuvarande. Om vi säger en prioriteringslista, då har vi sjukpenningrätten, utreda arbetsförmågan är absolut högst. Sedan kanske nästa är avstämningsmöte och SASSAM-karta. Sist kommer kanske 1-årsbedömning/.../”

”/.../många gånger handlar det om att ledningen tvingas prioritera vissa aktiviteter/.../Den här övergången till att jobba metodiskt har krävt prioriteringar och det ser ganska lika ut i vårt län när det gäller ettårsbedömningen/.../det ser lika illa ut, om man säger så./.../ man har prioriterat /.../tidig bedömningen och dit har resurser förts över/.../från fördjupad utredning /.../Arbetet med ettårsbedömning är viktigt men just nu prioriterar vi inte det”

En handläggare uppger att det finns många andra arbetsuppgifter som är mer värda att lägga tid på än ettårsbedömning:

”Saken är den, om man tittar på SFA-metoden så är det mycket annat som ska göras till exempel vi ska ut på avstämningsmöten etc. För två veckor sedan hade jag fem avstämningsmöten på två veckor och sedan några SASSAM och det tar mycket kraft. Ettårsbedömning är inte jobbig egentligen, man bara sätter sig ner och diskuterar utifrån det man har. Men det är mycket annat som ska fixas och donas och har man bestämt att man ska iväg på ett möte då får man lägga ner mera tid på det och sedan se vad man vinner. Man vinner kanske inte så mycket på att göra ettårsbedömning jämfört med om man lägger mera krut på att göra ett avstämningsmöte. Så att visst, ettårsbedömningen kan säkerligen hamna ganska långt bak i prioriteringen”.

För att få en bild av hur handläggarna själva prioriterar handläggningen av ettårsbedömning fick de ta ställning till påståendet, ”*det är inte alltid jag prioriterar alla SFA-metodens krav på hur man gör en ettårsbedömning*”, och 50 procent instämmer inte alls eller i liten utsträckning, 28 procent instämmer i stor utsträckning medan det är enbart 9 procent som instämmer helt. Handläggarna anser att om det är någonting som ska prioriteras bort så är det ettårsbedömning.

”Nej, man gör det till en prioriteringsfråga, om vi ska göra alla ärenden inom tio månader, vad ska vi då inte göra. Det är det som övervägs hela tiden. I vår process hoppar vi mellan hur många avstämningsmöten ska jag hinna göra, hur många SASSAM ska jag hinna göra, hur många tiomånaders vägval ska jag hinna göra, hur många samtal ska jag hinna ringa, någonting måste bort”

Vidare visar figur 2 att de flesta dvs. 78 procent av handläggarna i varierande grad hoppar över ettårsbedömning på grund av tidsbrist och att enbart 18 procent av dem inte alls hoppar över bedömningen. Studier har visat att det krävs tillräckligt med tid för att det ska bli bra handläggning. Tidsbrist påverkar inte bara kvantiteten utan även kvaliteten i ärendena. Ju mera tid en handläggare har på sig, desto mer ärenden kan han eller hon handlägga med god kvalitet inom stipulerad tid.

Någon metodansvarig tycker också att det är tiden som inte räcker till:

”Vi har sagt att ettårsbedömningen ska göras samtidigt som allt annat ska också göras. Sedan är det förmodligen tiden, som inte räcker; som gör att man prioriterar bort vissa saker”.

En hypotes som framförs i denna rapport är att handläggare som anser att de krav som ställs på dem i deras arbete med ettårsbedömning är orimliga, känner sig tvingade att hoppa över bedömning på grund av tidsbrist. Prövning av hypotesen med hjälp av ett gamma test¹⁷ har gett ett resultat som är positivt och signifikant ($p=0,000$, $\gamma=+0.54$). Det vill säga att sannolikheten att hoppa över utförandet av ettårsbedömning på grund av tidsbrist är högre hos handläggare som anser att deras arbete med ettårsbedömningar är orimliga. Vid utvärderingens tidpunkt hade dock nästan alla Försäkringskassor egna krav på rutiner kring hur man arbetar med ettårsbedömningar. Eftersom det saknas tydliga rikstäckande rutiner/krav (metodstöd) på hur man borde arbeta med bedömningen är det svårt att säga om kraven upplevs som orimliga enbart på vissa kontor eller på alla kontor.

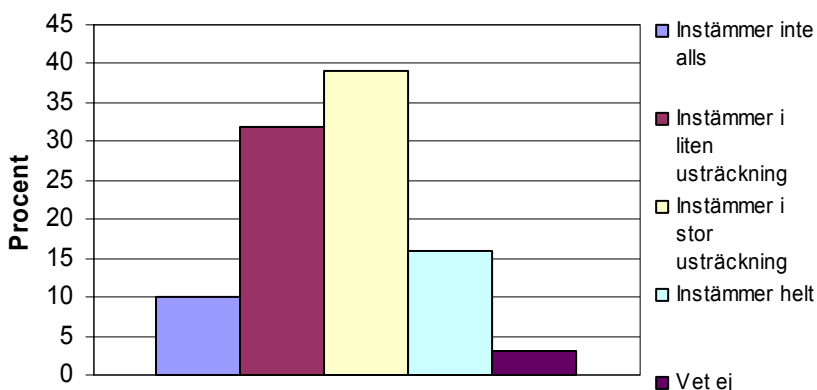
4.3 Krav och resurser

Resultaten i denna rapport har visat att ganska många handläggare saknar tillräcklig kunskap för att kunna utföra ettårsbedömning enligt

¹⁷ Gamma (γ) är ett standardiserat sambandsmått för korstabulering på ordinal nivå. Proportioner i en variabel kan användas för att jämföras med andra och se om det följes samma typ av proportion och då finns samband. Den tolkas i procent. 0.00 inget samband. +/-0.01-0.09 svagt/ointressant. +/-0.10-0.29 Ganska starkt/vårt att notera. +/-0.30-0.99 Starkt/Mycket intressant. +/-1.00 Perfekt/starkaste möjligt samband. Babbie et al (2003).

SFA-metod och förhållningssätt. Det har också visat sig tidigare att ettårsbedömning utförs för sent i många ärenden dvs. först efter 365 dagar från sjukanmälningsdag. Det därför viktigt att se på vad de anser om möjligheten att utreda förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade SA senast 365 dagar efter sjukanmälan. Resultatet visas i figuren nedan.

Figur 3 Ettårsbedömningen inom stipulerad tid



Utifrån de krav som idag gäller för ettårsbedömning enligt SFA-metoden är det möjligt att utreda förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade SA senast 365 dagar efter sjukanmälan
n=516

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

Figur 3 visar att enbart 16 procent instämmer helt i påståendet att utifrån de krav som i dag gäller för ettårsbedömning enligt SFA-metoden är det möjligt att utreda förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade SA senast 365 dagar efter sjukanmälan. Detta betyder att det finns en stor del av handläggarna (81 procent) som i varierande utsträckning anser att det inte är helt möjligt att utreda förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade SA inom lagens stipulerade tid. Detta beror troligen på hög arbetsbelastning, att handläggarna gör bedömningen för sent eller att de saknar tillräcklig kunskap om hur bedömningen borde gå till.

Någon metodansvarig säger så här;

”Jag tror helt enkelt att man startar utförandet av bedömningen för sent. Det är så att säga en administrationsfråga. Det här att det är någon annan som ska gå in och göra bedömningen tar tid/.../. Nu gör vi jobbet till stor del i alla fall, även om det görs efter 365 dagar men får inte kredit för det. Ärendet i sig är handlagt som det ska men för sent.”

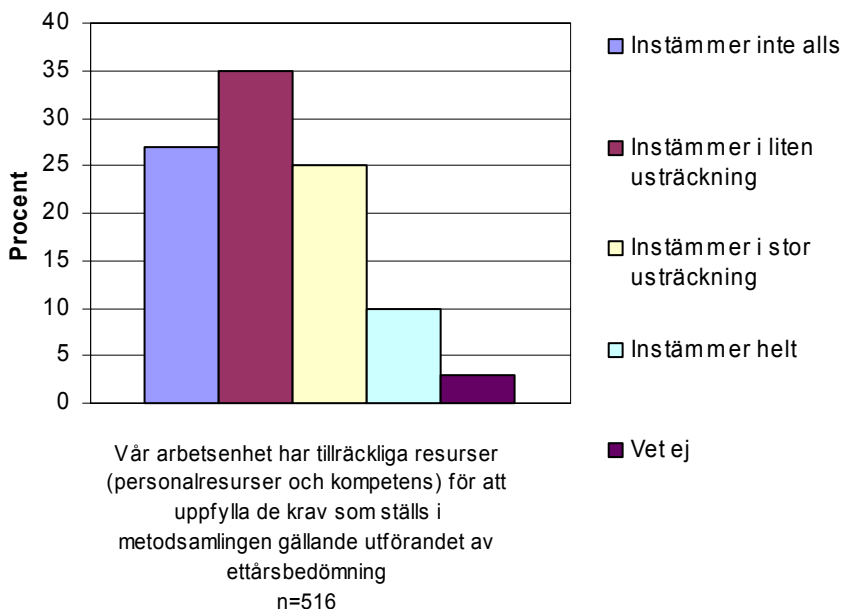
”Vi tror inte på att man pekar med hela handen heller, utan man måste förstå, man ska också göra på rätt sätt, så att det ska leda till någonting, men, ja vi gör det i alla fall/.../ så dåligt är det inte. Men vi gör det för sent”.

Hypotesen som framförs i denna rapport är att handläggare som anser att det går att utreda förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade SA inom lagens stipulerade tid dvs. 365 dagar efter sjukanmälan också anser att de har tillräckligt med kunskap för att kunna bedöma enligt SFA-metod och förhållningssätt. Resultaten stämmer bra med hypotesen och visar ett starkt och positivt samband ($\gamma=+0.348$) som också är signifikant ($p=0.000$) det vill säga att sannolikheten att utreda förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade sjukersättning inom stipulerade tid är högre hos handläggare som anser att de har tillräcklig kunskap för att kunna utföra bedömning enligt SFA-metoden än de som inte anser det. Slutsatsen är att för att göra bedömningen i tid krävs det ytterligare utbildnings insatser.

I följande figur ges en översikt över svar på ett påstående som handlar om relationen mellan tillräckliga resurser och önskvärda resultat. Kompetens är ett svårfångat begrepp och i regel uppfattas det som bestående av olika delar som överlagrar samt går i varandra. Men kunskapsinhämtande borde ses som en ständigt pågående process i en organisation. Ur ett organisatoriskt perspektiv är kompetens synonymt med den process som leder till ökad individuell (handläggare/chefer) och kollektiv (personalen/ledningens) förmåga att skapa bra resultat. Avsaknad av tillräckliga resurser kan leda till organisatorisk inkompetens, exempelvis en enhet som kollektivt inte klarar av att åstadkomma önskat resultat. De flesta handläggare har troligen tillräcklig kompetens för att uppfylla kraven som ställs i metodsamlingen, men tendensen vid årsskiftet 2004/2005 inom Försäkringskassan visar att sättet att

organisera arbetet stödde inte åstadkommande av ett bra resultat med ettårsbedömning.

Figur 4 Personal och kompetensresurser



Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

Vad beträffar påståendet ”vår arbetsenhet har tillräckliga resurser (*personalresurser och kompetens*) för att uppfylla de krav som ställs i metodsamlingen gällande utförandet av ettårsbedömning” har 27 procent av de tillfrågade svarat att de instämmer inte alls jämfört med 10 procent som instämmer helt. Vidare visar resultaten att 35 procent instämmer i liten utsträckning medan 25 procent instämmer i stor utsträckning.

Från figuren kan utläsas att de flesta handläggare anser att resurserna inte räcker till för att uppfylla de krav som ställs i metodsamlingen gällande ettårsbedömning. Detta kan ha negativ inverkan på båda kvantitet och kvalitet när det gäller ettårsbedömningar.

/.../ vi har inte tillräckligt med folk. Vi har /.../ haft en stor personalomsättning de sista åren, det ser vi på hur många som går utredarutbildningen./.../ Man har inte människor som man kan sätta till på hela kedjan. Just nu har vi haft två prioriteringsmål och det är tidig bedömning och att avarbeta de långa sjukfall, de som är två år och äldre. Det är de två målen vi mäts efter och det är de vi gjort insats på. Man satsar på det här och så hoppas man att när man har fått igång tidig bedömning, när man har avarbetat uppgifterna så möts man någonstans i mitten och då kan vi börja jobba med ettårsbedömningen. Så länge gör man inte det – ja vi har inte personal så det räcker helt enkelt. Det är egentligen en enkel syn. Vi har sagt – att vi ska [först] arbeta med de två målen – /.../så småningom kan man jobba som man ska i hela ärendet från början till slut.

Resultatet visar att det verkar finnas ett starkt samband ($\gamma=+0,390$) mellan resurser i form av kompetens och personal och prioritering i utförandet av ettårsbedömning på kontoren. På de kontor där handläggarna upplever att det inte finns tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i metodsamlingen gällande utförandet av ettårsbedömning upplevs det också i större utsträckning att ettårsbedömning inte prioriteras (se figur 2 som visar att de tillfrågade handläggare inte anser att ettårsbedömning är så högt prioriterad). Sambandet som också är signifikant ($p=0.000$) tyder på att det finns resursbrister och det är en betydelsefull faktor som troligen påverkar utförandet av bedömningen.

4.4 Ledarskap

Ledarskap är en väsentlig del av alla verksamheter, då uppgiften att planera, koordinera och kontrollera aktiviteter måste läggas på någon. Studier har visat att ledarskap betecknar en ömsesidig relation mellan ledare och medarbetare, dvs. ett samspel mellan ledare och medarbetare.¹⁸ Om ledning och medarbetare ligger på olika nivåer gällande kunskap och förståelse av arbetet kan det leda till motivationsklyftor.¹⁹

¹⁸ Czarniawska B et al (1998).

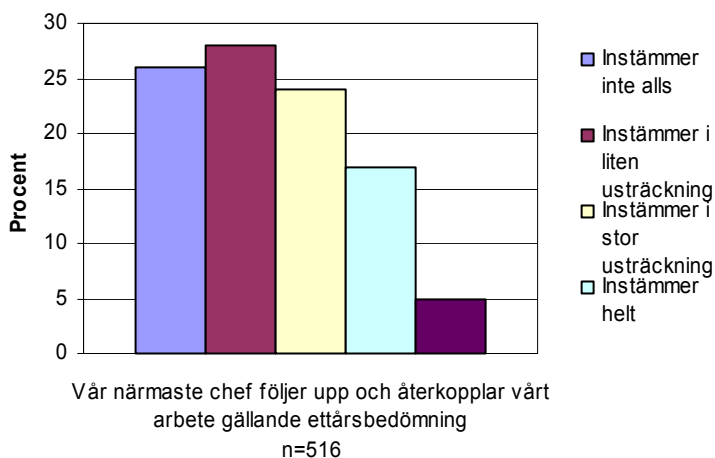
¹⁹ Abrahamsson B & Andersson. J (2000).

För att förändra arbetet och styra det i rätt riktning, inom Försäkringskassan, krävs både en attitydförändring och en kunskapsutveckling hos såväl medarbetare som ledning. Attitydförändring kräver mer än utbildning av personalen. För att uppnå genombrott i attityder krävs framför allt att goda resultat uppnås och uppmärksammas.

Först när medarbetarna och ledningen själva ser att nedlagt arbete gett avsedd effekt inträder en förändring av deras inställning, känslor och beteende. Skapandet av en önskad kvalitetskultur i en organisation kräver ett ledarskap som på ett synligt så väl som på ett aktivt sätt tydligt bedriver arbete.²⁰

Figur 5 och 6 som följer illustrerar handläggarnas ställningstagande till i vilken utsträckning cheferna bedöms av sina medarbetare vid årsskiftet 2004/2005 vara aktiva i förhållande till ettårsbedömningar på det egna kontoret

Figur 5 Uppföljning och återkoppling



Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

²⁰ Sörqvist L (1999).

Utöver stöd och hjälp är det ofta viktigt för den enskilde handläggaren att få respons på det utförda arbetet, dvs. återkoppling. Återkoppling på arbetet kan komma från en rad olika källor och vara såväl positiv som negativ. Figur 5 visar att 26 procent av de svarande inte instämmer alls när det gäller frågan om närmaste chef följer upp och återkopplar arbete gällande ettårsbedömning, 25 procent instämmer i stor utsträckning och 17 procent instämmer helt. Tillfrågade handläggare upplever att feedback på kontoren för det mesta är kvantitativ och inte kvalitativ:

”/.../ kvantitativ återkoppling på hur mycket vi gör finns /.../ Det som saknas är kvalitativ återkopplingen av vad vi gör rätt eller fel. Allting som jag gör vill jag gärna ha feedback på, gör jag rätt eller hur fungerar det, hur ligger det till. Men problemet är att just nu är vi väldigt fokuserade på antalet, kvantiteten /.../”.

”Vi får siffror på hur många vi har gjort/.../ men vi har inte fått så mycket återkoppling på vad som är bra i det vi skriver, dokumenterar vi rätt, gör vi på rätt sätt och har vi bra diskussioner med kunder?. Någon sådan kvalitativ bild förekommer inte”.

En metodansvarig uppger:

”/.../ att det är mycket, mycket enklare att titta kvantitativt dvs. hur mycket vi har gjort. Det är ett stort jobb att titta på om vi har gjort det på rätt sätt. Den här verksamheten handlar om att folk ska tillbaks till jobben oavsett hur många SASSAM eller avstämningsmöten man gör. Det gäller att hitta pudelns kärna, varför sitter vi här och jobbar”

En annan metodansvarig lyfter fram fördelen med uppföljning samtidigt som personen säger att chefernas roll har förändrats och de (cheferna) måste också ändra arbetssättet, för att möta de nya krav som ställs i dag:

”Tyvärr är det så som det har visat sig i allting annat att allt måste mätas nu, man måste ge individuell feedback, det är det enda sättet. Det som inte mäts görs inte, det är så det är”.

”/.../det finns chefer som /.../inte har någon vana vid att ge feedback i alla detaljer i metoden, utan som chef, ser man till att det flyter på, att verksamheten rullar på, att folk mår hyfsat bra,

att de tar semester när de ska. Det är lite så, det här med att styra en metod som betydelse i vår verksamhet, är alldeles nytt”.

Det nya sättet att arbeta kräver att cheferna ger mer feedback än man har gjort tidigare. Vilket i sin tur kräver att cheferna arbeta på ett annat sätt. Så här säger en metodansvarig:

”Det är ett nytt sätt att arbeta, nya krav på chefer. Hur detaljkunnig ska du vara som chef, hur mycket ska du veta om verksamheten, ska du ha sakkunniga med dig, konsulter som kan ta vissa delar/.../ Det är olika hur man klarar det. En del driver på och ger feedback på diagramnivå/.../ det vill säga hur många SASSAM har du gjort, hur många avstämningsmöten du varit på, och så säger man att ja, men du ska göra tre i veckan, det kom vi överens om. De går inte in och säger vad det för svårigheter du har/.../ eller vad har du för problem, lite djupare”.

Någon metodansvarig säger att det kan uppstå en missuppfattning mellan chefer och handläggare gällande frågan om återkoppling:

”Det kan vara så att ledningen ger återkoppling men inte i den form handläggaren vill höra. Det är väldigt vanligt, och då hör man inte. Som handläggare tjarar du om vissa frågor; resurser, organisation, vad Tina i rummet bredvid gör, det är viktigare än vad du själv gör. Och får de svar från ledningen, då är det fel svar, eller så har ledningen inte förstått, eller så är det obekvämt för då är det pekpinnar och tillsyn. Så det är många dimensioner”.

Det finns studier som har visat att systematiska uppföljningar och återkopplingar av arbetsprestationer som utförs inom den offentliga sektorn är mycket sparsamt förekommande. Uppföljning och återkoppling på handläggarnivå är varken särskilt utbrett eller metodmässigt utvecklat. Uppföljningar som är väsentliga för organisatoriska analyser med frågor om vad och hur arbetet görs är inte heller vanligt förekommande²¹.

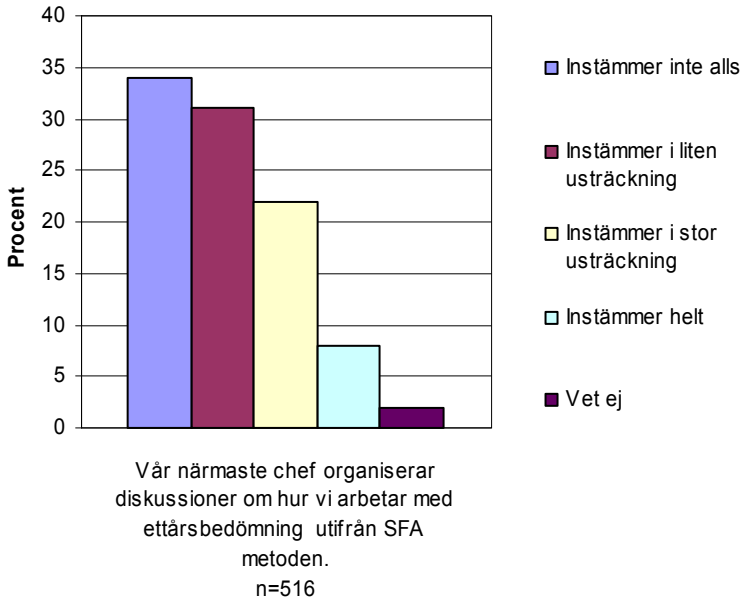
²¹ Johansson R (1997).

Enkätundersökningen har visat att uppföljning och återkoppling av handläggarnas arbete görs i mycket låg grad på Försäkringskassan. Över hälften av de tillfrågade handläggarna det vill säga 54 procent upplever att uppföljningar inte förekommer alls eller enbart i liten utsträckning, om återkoppling ändå sker äger den rum på fel sätt. Vidare är det 52 procent av handläggarna som instämmer med påståendet att på deras kontor prioriteras ettårsbedömning inte alls eller i liten utsträckning.

En hypotes som prövats är att på de kontor där närmaste chef inte ger återkoppling till handläggare är sannolikheten högre att ettårsbedömningar inte prioriteras. Det verkar finnas ett starkt samband ($\gamma=+0.499$, $p=0.000$) mellan återkoppling av arbete gällande ettårsbedömning och prioritering av bedömningen på kontoret. Resultaten stämmer bra med hypotesen, det vill säga att på de kontoren där närmaste chefer *inte* ger återkoppling till handläggare, är sannolikheten högre att ettårsbedömningar *inte* prioriteras.

Något liknande gäller för de samband som återspeglas av resultaten i nästa figur som handlar om hur handläggarna har bedömt påståendet ”*vår närmaste chef organiserar diskussioner om hur vi arbetar med ettårsbedömning*”. Figur 6 visar att 65 procent av de tillfrågade handläggarna svarar att de inte instämmer alls eller enbart instämmer i liten utsträckning. Tjugotre procent instämmer i ganska stor utsträckning medan åtta procent instämmer helt.

Figur 6 Diskussioner kring ettårsbedömningen



Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

Det framgår av figuren att endast en minoritet av handläggarna anser att närmaste chef organiserar diskussioner kring ettårsbedömning. En metodansvarig uppger att:

”/.../.enhetscheferna är processmottagare. De är samtidigt ansvariga för att deras medarbetare använder de metoder som är framtagna, alltså hela SFA-utbildningen med de metodstöden. Så ansvaret är närmast där, det kan man aldrig ta ifrån dem, utan det är deras sak att se till att deras medarbetare använder sig av de metoder som det är bestämt att vi ska använda oss av punkt slut. Samtidigt är det deras uppgift att se efter att, medarbetare har tillräcklig kompetens för att sköta det uppdraget som de är satta till att sköta. Man hör att medarbetarna säger att de inte har närvarande chefer. Det är ett problem, ett stort problem”. ”/.../ vi hade alla chefer på en SFA-dag nu i början av november – det kom fram att få handläggare vet vem som är deras uppdragsgivare och de säger annan än sin närmste chef.

./.../ och det var intressant eftersom våra chefer började reagera så klart, och jaha, syns vi inte, fungerar vi inte på rätt sätt och så där. Det här är vad jag förstår samma problematik i alla kassor mer eller mindre. Ledarskap är en svår fråga, eller chefskap, hur man nu ser det”

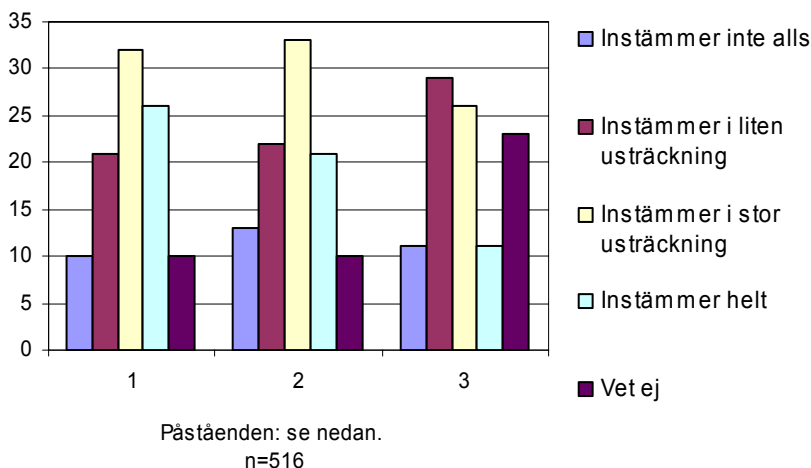
Kommunikationen inom Försäkringskassan upplevs ibland som bristfällig och planering och innehåll varierar och kan upplevas av medarbetare som mindre bra på vissa länskontor. För att ettårsbedömning ska fungera ordentligt måste den prioriteras av handläggarna men också av ledningen som borde organisera, planera, styra och följa upp utförandet av bedömningen.

En ytterligare hypotes som framförs i denna rapport är att chefer som prioriterar utförandet av ettårsbedömning också organiserar diskussioner av hur handläggarna arbetar med bedömning utifrån SFA-metod och förhållningssätt. Prövning av hypotesen visar att det verkar finnas ett starkt samband ($\gamma=+0.49$) mellan närmaste chefs engagemang i att organisera diskussioner kring hur man arbetar med ettårsbedömning utifrån SFA-metod och förhållningssätt och prioritering av utförandet av bedömningen. Sannolikheten att bedömningen prioriteras är högre på kontor, där de närmaste cheferna organiserar diskussioner kring hur man arbetar med bedömningen än på kontor där det inte förekommer. Det signifikanta resultatet ($p=0.000$) pekar på att organisation av diskussioner kring hur man arbetar med bedömningen i sig är ett tecken på att bedömningen prioriteras.

4.5 Vad leder ettårsbedömningar till?

Försäkringskassan utför fördjupad utredning i syfte att bland annat ta ställning till den fortsatta rätten till ersättning och identifiera de kunder som behöver stöd för att återgå i arbete så snart som möjligt.²² Utredningen ska äga rum så tidigt som möjligt i sjukfallet. Därför tillfrågades handläggarna om de ansåg att ställningstagandet till rätten till sjukpenning, SA och upprättande av rehabiliteringsplan skedde tidigare i sjukfallet än före införandet av SFA-metoden. Resultatet redovisas i figuren nedan.

²² En gemensam Utredning på Försäkringskassan (2003).

Figur 7 Handläggning efter införandet av SFA-metoden

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

1. Vi tar ställning till rätten till sjukpenning tidigare i sjukfallet än före införandet av SFA-metoden.
2. Vi tar ställning till förutsättningen för SA tidigare i sjukfallet än före införandet av SFA-metoden.
3. Rehabiliteringsplan upprättas tidigare i sjukfallet än före införandet av SFA-metoden.

Resultatet visar att det är en liten del av de tillfrågade handläggarna som instämmer helt i att ställningstagandet till rätten till sjukpenning (26 procent), förutsättningen för SA (21 procent) eller upprättande av rehabiliteringsplan (11 procent) görs tidigare i sjukfallet än före införandet av SFA-metoden.

Vad beträffar rehabiliteringsplan har hela 23 procent av de tillfrågade handläggarna svarat "vet ej". Detta kan tolkas som att handläggarna inte är medvetna om att möjligheten att upprätta rehabiliteringsplan tidigt i sjukfallet finns, att de saknar kunskap om hur den används eller att rutiner kring den är otydliga. En av tio (10 procent) handläggare vet inte om ställningstagande till SA eller sjukpenning tas tidigare i sjukfallet än före införandet av SFA-metod och förhållningsätt, något som indikerar att det inte finns någon tydlig effekt som handläggarna har lagt märke till.

En hypotes skulle kunna vara att handläggare som är *osäkra* i sin handläggning av ettårsbedömning inte tar ställning till förutsättningen för SA, rätten till sjukpenning och rehabiliteringsplanering tidigare i sjukfallet. Prövning av hypotesen tyder på att sannolikheten att ta ställning till förutsättningar till SA tidigare i sjukfallet är högre ($\gamma=0.32$, $p=0.000$) hos handläggare som är säkra på sin handläggning av ettårsbedömning än för dem som är osäkra. Samma sak gäller för ställningstagande till rätten till sjukpenning ($\gamma=0.23$, $p=0,000$) och upprättande av rehabiliteringsplan ($\gamma=0.24$, $p=0,000$).

Ju säkrare en handläggare blir i sin handläggning av ettårsbedömning, desto tidigare i sjukfallet initierar han/hon åtgärder för att förkorta sjukfallet. Detta innebär att rätt förmån åtgår den försäkrade så tidigt som möjligt i sjukfallet samtidigt som lagens krav om att ta ställning inom ett år uppfylls.

4.6 Reflektion

Det är viktigt att ge de anställda möjlighet att lära sig genom att på ett systematiskt sätt granska sitt arbete och reflektera över det. Genom reflektion tillsammans med sina arbetskamrater, i arbetsgrupp eller med sin chef får man då möjlighet att förena eftertanke och handling. Det finns alltid en obalans mellan vad människor tycker att de borde göra och vad de egentligen gör. Människor som verkar i en organisation måste själva bli medvetna och lära sig av sitt eget handlande. När handläggarna reflekterar över en handling, gör de en kritisk tillbakablick på effekten av handlingen.²³ För att utveckla arbetet räcker det inte med att beskriva vad som har hänt. Vi behöver reflektera över vad som hänt, vad som inte hänt och varför. Det betyder att efter att ett problem har beskrivits, behöver det analyseras och först när vi gör det, börjar det verkliga lärandet.²⁴ Det är då tanke och handling samman-smälter. Organisatoriskt lärande uppstår först när man blir medveten (reflekterat) om och lär sig av sitt egen handlande.²⁵ I gemensamma metoder och gemensamt förhållningssätt inom ohälsoarbetet står det att ”reflektion och lärande används för att driva en förändring, ett

²³ Greenwood J (1993).

²⁴ Tranquist A (2004).

²⁵ Argyris D.A (1995).

lärande framåt. Återblick som metod är ett sätt att reflektera över både vad och hur vi har gjort”.²⁶ Reflektion betyder inte att handläggarna sitta ensam och funderar på vad de har gjort eller hur borde göra. Utan att tillsammans med sin chef och kollega resonerar kring detta. Här rymms även funderingar och diskussioner om hur arbetet kan ha förbättrats.

Eftersom reflektion är en del av det aktiva förhållningssätt som har beskrivits i SFA-metoden och förhållningssätt, var det viktigt att fråga handläggarna om brist på tid för reflektion var ett hinder i handläggning av ettårsbedömning. Tabellen nedan illustrerar handläggares olika svar – fördelade på utbildningsnivå – på det påstående som rör relationen mellan reflektion och bedömningar.

Tabell 5 Avsaknad av tid att reflektera är ett hinder kring min handläggning av ettårsbedömningar. Fördelning efter utbildning. (I procent)

	Samtliga	Grundskola	Gymnasium	Högskola/ universitet
Instämmer inte alls	7	16	8	6
Instämmer i liten utsträckning	22	35	19	21
Instämmer i stor utsträckning	33	25	40	32
Instämmer helt	37	25	31	40
Vet ej	2	–	2	2
n=516				

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

Tabell 5 visar att bara 7 procent av de tillfrågade handläggarna anser att brist på tid att reflektera kring handläggningen av bedömningen inte är ett hinder, medan 92 procent i olika grad anser att det är ett hinder. En metodansvarig håller med men menar att problemet gäller inte bara ettårsbedömningen;

”Men det är självklart, det gäller allt, det är inte bara 10-månadersvägvalet/.../”

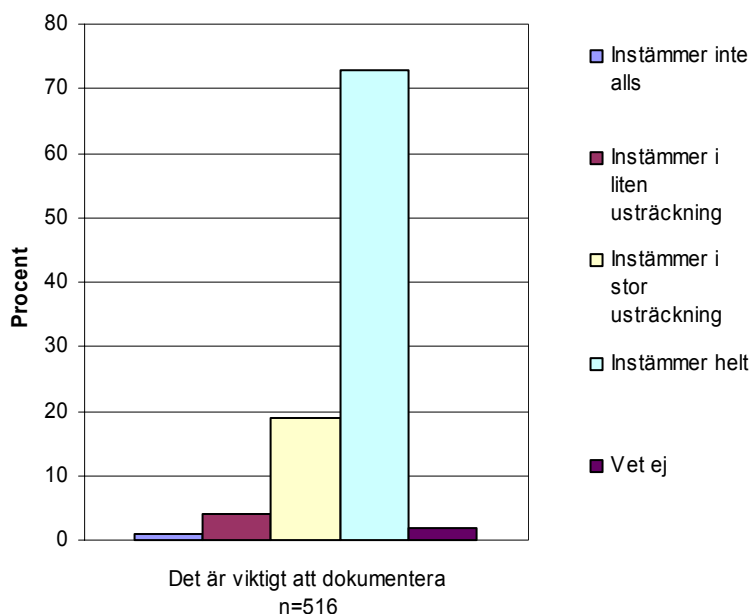
²⁶ <http://intern.sfa.sfanet.se/metod/>

Resultatet visar ett positivt och ganska starkt samband mellan utbildning och tid att reflektera. Brist på tid för reflektion kan hindra handläggning av ettårsbedömningar. Ju högre utbildade handläggare är, i desto större utsträckning upplever de att avsaknad av tid för reflektion är ett hinder för handläggning av ettårsbedömning.

4.7 Dokumentation och arbetsbelastning

Figuren nedan åskådliggör i vilken utsträckning handläggare menar att det är viktigt att dokumentera de ettårsbedömningar man faktiskt gör.

Figur 8 Dokumentation



Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

En av iakttagelserna som gjordes i RFV:s tillsyn är att tillräcklig dokumentation inte förekom i ungefär 67 procent av ärenden, där det bedömdes att det fanns en ettårsbedömning.²⁷ Orsakerna till brister i

²⁷ Ibid.

dokumentation är troligen en kombination av många faktorer, exempelvis tidsbrist, resurser i form av personal och kompetens, prioritering etc. Det var därför viktigt att fråga handläggarna om deras syn på dokumentation genom ett påstående som löd så här *”det är viktigt att dokumentera handläggningen av ettårsbedömningen”*. Figur 8 visar att den övervägande majoriteten dvs. 73 procent av de tillfrågade handläggarna instämmer helt. En hypotes skulle kunna vara att sättet att dokumentera påverkas av normer och oskrivna regler som inverkar på handläggarnas sätt att tänka, känna och handla. Eller det som inom organisationsteorin refereras till som organisationskultur,²⁸ som gör att handläggare gör som de alltid gjort.

Någon metodansvarig lyfte fram svårigheten med att hitta en lösning på problemet:

”Om jag hade vetat det sättet att lösa problemet så hade jag lovat dig – då hade vi gjort det/.../vi kan inte se någon universell lösning på det för att det ligger också i förhållnings-sättet. Om man har ett rätt sätt, att man ska vara professionell, då vet man att grundstommen är att vad du än gör dokumenterar du, så det är inget konstigt. /.../något bra svar på hur man kan göra det har jag faktiskt inte”.

En annan menar att metodisk och aktiv dokumentation, och kravet på att dokumentera framför allt i ettårsbedömningen, inte har funnits. Därför har man inte lagt stor vikt på hur man dokumenterar.

”Under hela 2003 och tidigare har det varit så. Det här med stegbedömningen har kommit mer sedan vi gick in i nya organisationen/.../ men dokumentationskravet har inte funnits med förrän nu i år, från 1 maj 2004 kan man säga, och det blir så tydligt i metodiskt arbete här att man ska dokumentera aktivt och framför allt i ettårsbedömningen/.../”.

²⁸ Organisationskultur är ett mönster av grundläggande antaganden -uppfunnet, upptäckt eller utvecklat av en viss grupp efter hand som lär sig bemästra sina problem med extern anpassning och intern integration som har fungerat tillräckligt bra för att bli betraktat som giltigt, och som därför lärs ut till nya medlemmar som det riktiga sättet att uppfatta, tänka och känna i relation till dessa problem (Schein 1985).

Metodansvariga är medvetna om det och försöker att vidta åtgärder för att rätta till det. En av dem uppger att:

”Det säger vi på varenda utbildning, SFA-utbildning och uppföljningsdagarna som vi genomförde här /.../, hur viktigt det är att dokumentera. Vi har också kurser i dokumentation. Jag har läst genom 127 ärenden och jag ser också att dokumentationen är bristfällig /.../. Vi har någon slags tradition av att inte dokumentera – vi har ”ägt” våra ärenden tidigare och väldigt mycket som görs finns i huvudet på handläggaren – och det är säkert att man arbetar, men man tar genvägar genom att inte teckna ned vad man gör. Det är viktigt att förstå betydelsen av att skriva ned det man gör i ärendet, när man tar ställning till olika saker, att det man inte syns om man inte dokumenterar, och att det ändå är det vi mäts och rapporteras för. Det är uppe ständigt och jämt”.

Vidare säger en metodansvarig att det ligger i Försäkringskassans kultur för handläggarna att se en koppling mellan stress, som kanske beror på en för hög arbetsmängd och att inte hinna dokumentera.

”Handläggare kopplar det till sådant att det är stressande, men jag tror att gör man det till en rutin,/.../ till en vana, så är det inget konstigt”.

En metodansvarig tycker att ansvaret att se till att det dokumenteras på ett bättre sätt ligger på närmaste chef:

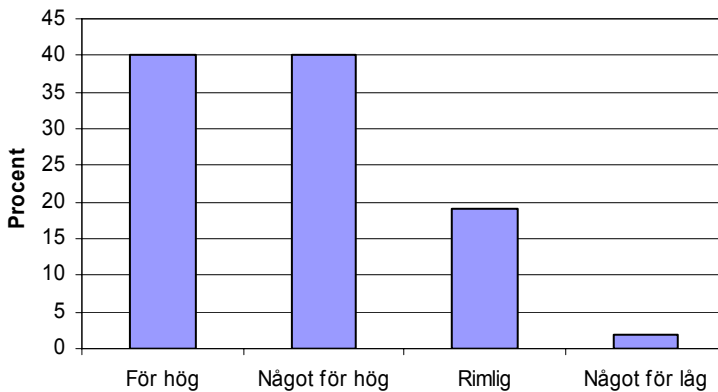
”Cheferna måste ta sitt ansvar. Vi tar vårt ansvar i det att vi ger grundförutsättningarna. Man brukar säga att utbildningar som centralkontoret anordnar är bara ett sätt att visa hur arbetet borde gå till. Ett sätt att meddela att, så här ska det vara, så här är det tänkt, det här är det rätta sättet att sköta både utbildningar och agera och så här ska man utreda. Sedan måste det gå i harmoni med verkligheten och på vissa håll så görs det och på andra håll görs det inte det och då blir det en annan sits för handläggarna. Då blir det liksom jaha, kulturen på centralkontoret stämmer inte med kulturen på lokalkontoret. Det är en stor fråga”.

Det är en välkänt faktum inom organisationsvetenskaps att i förändringsarbete finns tendens att fortsätta att göra det man gjort tidigare

även om det är fel, därför att människors agerande baseras på tidigare erfarenhet. Händelser tolkas utifrån vad som är vanligast, det vill säga att lösningar som har fungerat tidigare används, som i sin tur gör att det blir ännu svårare att lära sig nya typer av lösningar. Oftast väljs en lösning som man tror kommer att fungera utifrån erfarenhet och utbildning. Det som söks i det här fallet är inte den optimala lösningen utan en lösning som är tillräcklig.²⁹ En sådan tendens verkar präglade arbetet med ettårsbedömningar.

Figur 9 belyser den upplevda arbetsbelastningen. En för hög arbetsbelastning orsakar nästan alltid stress i arbetet. Detta kan i sin tur leda till mindre bra prestation. Stress reducerar arbetsprestationen på en psykologisk nivå. För att bekämpa stressen kan handläggarna skapa egna och privata mål som kan vara okända inom organisationen. Detta för att bland annat minska det psykologiska glappet mellan det de klarar av och vad de borde klara av (organisationens mål)³⁰.

Figur 9 Arbetsbelastning



Jag anser att min arbetsbelastning är;
n=516

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

²⁹ Jacobsen & Thorsvik (1997).

³⁰ Lipsky. M (2002).

Det är möjligt att handläggare inom Försäkringskassan som anser sig har för hög arbetsbelastning har svårt att föreställa sig hur ettårsbedömning ska vara möjligt att göra inom 365 dagar. Figur 9 visar att de flesta handläggare anser att de har något för hög (40 procent) eller för hög (40 procent) arbetsbelastning.

En hypotes som framförs är att handläggare som upplever att de har en för hög arbetsbelastning också anser att det inte är möjligt att utreda och tillerkänna den försäkrade SA senast 365 dagar efter sjukanmälningsdag.³¹ Sambandsanalys mellan variablerna visar ett positivt samband som är ganska starkt ($\gamma=0.18$, $p=0.11$). För att ett ärende ska bedömas tidigt i sjukfallet (eller inom föreskriven tid) måste varje handläggare ha tillräckligt mycket tid per ärende. En av produktivitetsspekterna på handläggarnas arbete är att ett ärende inte ska ta hur lång tid som helst att handlägga.³² I sin strävan att handlägga ärenden i tid har Försäkringskassan gjort ett försök att specialisera sitt arbete. Detta har lett till uppdelning av arbetet i fyra faser, tidig bedömning, fördjupad utredning, planera, genomföra samt avsluta. Specialiseringsgraden avgör hur fort ett ärende kan klaras av; ju snävare specialisering, desto mindre blir ju behovet av information, desto enklare, mer rutinbetonad och därmed snabbare blir handläggningen. Ramarna för hur många ärenden som är möjligt att handlägga per tidsenhet avgörs av arbetsuppgifternas art. Antalet ärenden per handläggare liksom kravet på snabbhet i handläggning varierar mellan olika verksamhetsområden.

Det är ibland inte ärendemängden i sig som avgör handläggning. Det är deras art och främst hur komplicerade de är i kombination med hur snabbt fallet kan avslutas avgör hur omedelbart kravet på handläggning är. En organisation är sårbar i en situation där antalet ärenden växer sig större än handläggarna har kapacitet att klara av.³³

³¹ Se tabell 2.

³² Johansson R (1997).

³³ Johansson R (1997).

4.8 Axplock från intervjuer

Intervjuundersökningen visar att det saknas ett gemensamt metodstöd. Detta anses som ett hinder i handläggningen av ettårsbedömningen. Både handläggare och metodansvariga tycker att metodstödet skulle ha kommit i samband med införandet av ettårsbedömningen det vill säga den 1 juli 2003. Att det inte finns gemensamma kriterier för att göra en bedömning har inneburit att olika länskontor utvecklat egna metoder och kriterier, vilket i sin tur lett till att de arbetat på olika sätt:

”/.../ man har valt olika alternativ för detta. Det finns en del enhetschefer som har valt att föredragande tillsammans med handläggaren ska göra ettårsbedömningar. På något annat ställe kan det vara en annan person än den som handlagt ärendet, en grupp eller några handläggare tillsammans som träffas och gör det. Så det är lite olika på alla ställena också.”

Handläggarna upplever att det saknas återkoppling från cheferna. Vissa handläggare får personlig återkoppling medan andra får återkoppling på ”diagramnivån”. Länskontor försöker att lösa problemet på olika sätt, exempelvis genom omorganisation. En metodansvarig uttrycker det så här:

/.../ det finns ett stort behov av att förändra organisationen för att vi ska jobba så här/.../ Men direktören har tagit det längre och genomför den här omorganisationen där målet är att det försvinner chefer som sitter på högre makt så att säga, beslutandemakt, det blir färre sådana chefer, men de kommer ändå att behövas underchefer som förmedlar och återkopplar och ger feedback. Det blir lättare för ledningen i länet att prata med fem chefer hur man ska gå vidare i varje län, och sedan delegerar man till chefen och säger att nu är det så här, nu ska vi satsa på det. Vi tror att när det gäller ledarskapsfrågor kommer att det bli jättebra. Men visst är det så att handläggare upplever att de inte får feedback”

En metodansvarig anser att arbetet med ettårsbedömningen har gått ganska långsamt därför att man inte hunnit på grund av arbetsbelastning och annat kringarbete. Han säger att:

”/.../ vi har implementerat en mängd saker. Men nya saker kommer hela tiden. /.../ vi ska registrera, se till att registrering-

arna är uppdaterade, man ska avarbeta balanserna som man har, det kommer ÄHS:en, vi får processerna som ska implementeras etcetera. Frågan är när hinner man arbeta i produktionen också. Någonstans får man se alla de här delarna som kommer ut/.../som en ganska stor belastning på medarbetarna /.../ om man inte hinner med, ja då får det effekter på arbetet, antingen att man snävar in och försöker hitta genvägar, gör kanske inte det man ska göra fast man vet att man ska göra det. Eller så gör man några ärenden väldigt perfekt men får stora balanser som ligger i korgar och så ser man dem och får dåligt samvete/.../ och sedan antingen blir man sjukskriven eller så orkar man inte mer. Så man slutar och då måste det komma in andra människor i organisationen som det tar tid att lära upp i det här. Det är ett ganska hårt tryck just nu på medarbetarna och vi försöker påtala att man inte kan föra ut hur många saker som helst, för samtidigt pratar vi om i hela SFA-utbildningen; att införa olika nya metoder, nytt arbetssätt, att förändra och att vara i ett förändringsarbete tar tid. Samtidigt när vi säger det att det tar tid att genomdriva förändringar så ska de här sakerna ha hänt i förrgård. Det är en paradox på något sätt och det går inte över en natt. Det tar ett, ett och ett halvt, två år, man måste jobba in och man måste prata ständigt, ständigt om de här förändringarna man gör, för att de ska sätta sig, annars faller man bara tillbaks i gammalt mönster/.../”

De intervjuade är överens om att ettårsbedömningen inte prioriteras. Som förklaring till detta säger någon metodansvarig så här:

”Utifrån ett perspektiv kan man säga att ettårsbedömningen inte prioriteras därför att det inte fanns med i samband med utbildningstillfället i metodsamlingen. Man kan tänka sig att informationen om bedömningen finns i intranätet. När jag går in i intranätet så har jag ingenting där, därför att det står `kommer senare`. Sådant kan uppfattas som – jaha, hur var det här nu – ja det är nog inte så viktigt, det kommer senare. Sådana reaktioner har jag hört. /.../ Och så finns det inte i metodsamlingar men det kommer senare, och när kommer det och vi vet inte”.

Så här säger han om uppföljningar:

”/.../ vi vet att information är svårt, utbildning också, det ska följas upp hela tiden, och jobbar man inte med det här när man

kommer tillbaka till arbetsplatsen utan säger att vi tar det här nästa år – då glömmet man. Så får man en enkät – hur var det här, nej jag har inte gjort det, det är någonting vi ska göra nästa år. Vi får fräscha upp det då. Jag tror det är lite grand så att vi inte styr upp, vi följer inte upp utbildningarna så nära.”

Följande resultat från en metodansvarig pekar på att det finns många dimensioner i varför lagregeln i AFL 16 kap 1 § 2 st. inte efterlevs fullt ut:

”/.../ jag tror att det är många saker som påverkar /.../stress, ärendemängd, det är kompetens, chefer som inte följer upp, inte finns på plats, inte ger feedback/.../. Som inte titta på hur arbetet faktiskt sköts, att det inte finns handledare som man kan bolla med och ibland finns det handledare som inte har tillräcklig kompetens heller, så att den man bollar med kanske inte ens har samma kompetens som man själv. Jag tror att var och en på varje enhet måste se igenom; vad är det som brister just hos oss”.

En metodansvarig undrar varför ettårsbedömningen plötsligt har helt blivit ett problem, fast den alltid har funnits:

”Samtidigt så tycker jag att när det gäller ettårsbedömning har det inte skett/.../ ingenting som har förändrats. Det här är ett krav som har legat sedan urminnes tider att när folk har varit sjuka i ett år så ska man ta ställning till huruvida det ska bli ett sjukbidrag eller en förtidspension. Det ligger i lagstiftningen och det har man gjort med olika framgång, på olika sätt på olika ställen och ibland inte alls, utan man har beroende på läge och inströmning då /.../ Och så helt plötsligt så har det blivit lite hokus pokus kring det också, att ettårsbedömning, vad är det för något, vad är handlar det om? /.../ Det är både enkelt och svårt”.

Någon metodansvarig uppger att vissa handläggare inte förstår hur olika delar av arbetsprocessen är beroende av varandra. Därför blir det lättare att hoppa över eller prioritera bort bedömningen:

”Det som är viktigt också tycker jag /... /är att man förstår flödet och det är en av poängerna med SFA-utbildningen, att man inte splittrar upp att det här är det viktigaste, eller det där

är det viktigaste /.../. För att du ska få till eller påverka ett ärende konstruktivt, måste det vara rätt från början dvs. har man inte rätt till ersättning ska man inte i vara systemet. Sedan gör du ett vägval på personer, vad behöver den för stöd, eller om den här personen kan gå tillbaks till arbetet när skadan har läkt. Ja då ska du inte jobba med den personen, det är fel. Utan du ska jobba med dem där du ser att det här kommer att bli komplicerat, som inte kan gå tillbaks till ordinarie arbete. /.../. Att försöka att fånga problemen /... / och försöker få ihop ett pussel som ska ge [möjlighet till] planering. Behöver vi kalla in arbetsgivare, arbetsförmedling eller vad behöver vi göra. Ett avstämningsmöte? Ja, då gör vi det och så sätter man sig där och försöker komma vidare så man får en plan. Ja men vi måste göra det här först, och så löper ärendet på och så finns det en plan i ärendet. Men så har man då station ett, runt 10 månader. Har man då en plan som löper, ja men visst, han är på gång och nu är det den aktiviteten, sedan så ska han ja, så. Men finns det ingen plan att herre gud, redan för tre månader sedan skulle han gå tillbaka i jobb. Det är då man ska ta tag och riva i. Så det är ett flöde”.

Några handläggare är missnöjda med hur SFA-utbildningen genomfördes. En av dem säger så här:

/.../ Jag kan på sätt och vis tycka att det är dålig pedagogik för det man borde ha gjort är att köra ut en grej och så sitter den, och så kommer man med nästa och så sitter den, och så kommer man med nästa. /.../ Man får gå tillbaks till skolvärlden och se hur de lär ut. Man lär sig att skriva först och sedan lär man sig att räkna. Så fungerar människan, man kan inte ta för mycket nytt på en gång, då klarar man inte av det. De skulle ha plockat in någon som kunde metoden i allmänt övergripande ämnen – en lärare i metod /.../. Den killen vi hade, han var himla glad och trevlig, det var roliga dagar, det var inte det, men man märker nu i efterhand vad det var man var ute efter och det kom inte fram. De här nya metoderna, man smällde upp de här databilderna, det som vi redan kan se på intranätet, och så klickade man sig fram och där stod då tidig bedömning eller fördjupad utredning, vägval, det här ska ni göra. /.../ Det handlar mer om att jag tror att hade man haft någon som kunde metoden, då hade vi inte suttit här och varit

så förvirrade i dag utan då hade vi kunnat ta reda på informationen på ett annat sätt för då hade de kunnat förmedla på ett annat sätt hur man jobbar med en metod. Det saknas lite den här kopplingen till vårt arbete, så vi är lite luttrade”.

En metodansvarig uppger att:

”Konsulterna [som lärde ut förhållningssättet] var inte kalibrerade, de gav olika budskap till olika grupper. Detta skapade förvirring hos handläggare”.

Sammanfattningsvis framkom det att orsakerna till varför ettårsbedömning utförs i så liten utsträckning är varierande men beror mest på att bedömningen inte prioriteras på länskontoren. Flera av de tillfrågade metodansvariga lyfte fram att det var viktigt att ha synliga chefer, samt att göra ramar, uppdrag och prioriteringar tydliga för handläggare.

4.9 En fördjupad analys av faktorer som påverkar utförandet av ettårsbedömning

I enkätundersökningen fick handläggarna ta ställning till olika påståenden gällande utförande av ettårsbedömningen. Påståenden besvarades med hjälp av en fyra gradig skala, från instämmer inte alls till instämmer helt samt vet ej. I analysen av de kvantitativa data finns det, som följd av den ordinala skalnivån³⁴, vissa gränser för vilken slags metod som går att tillämpa när man gör regressionsanalys. Den metod som används för att studera ”sannolikheten att prioritera ettårsbedömning” samt ”möjligheten att utifrån kraven som ställs i dag utföra bedömningen inom stipulerad tid” är ordinal regression.

Ordinal regressionsanalys appliceras när det inte är möjligt att mäta avståndet mellan olika svarsalternativ när en respondent svarar på en fråga i exempelvis en enkätundersökning. Den används när man har en ”Likert” typskala³⁵ dvs. en graderad skala av den beroende variabeln, i det här fallet ”instämmer inte alls”, ”instämmer i liten utsträckning”,

³⁴ Ordinal data kan endast rangordnas, dvs. kategoriseras från det minsta till det högsta värdet eller vice versa.

³⁵ Gujarati D.N (2003).

”instämmer i stor utsträckning” och ”instämmer helt”. Skillnaden mellan till exempel ”instämmer inte alls” och ”instämmer i liten utsträckning” kan vara svårt att kvantifiera därför att den är baserad på en uppfattning som kan skilja åt sig mellan det som undersöks. Vidare kan skillnaden mellan ”instämmer inte alls” och ”instämmer i liten utsträckning” vara mindre eller större än skillnaden mellan ”instämmer i stor utsträckning” och ”instämmer helt”. Ordinal regression ger möjlighet att bygga modeller, förutsäga och utvärdera betydelsen av olika predicerande variabler.³⁶ Denna metod används för att särskilja respektive förklaringsvariabelns inverkan på den kategoriserade beroendevariabeln samtidigt som man kontrollerar för andra variabler.

En positiv koefficient på den förklarande variabeln i en ordinal regression innebär att den förklarande variabeln ökar sannolikheten att hamna i en högre kategori på den beroende variabeln. Detta innebär att en ökning av den förklarande variabeln med en enhet förväntas generera en ökning i den beroende variabeln med koefficientens storlek när de övriga faktorer hålls konstant. En negativ koefficient har den motsatta effekten³⁷.

Tolkningen av koefficienterna innefattar två delar; att avgöra funktionella förhållanden mellan den beroende och de förklarande variablerna samt att uppskatta hur mycket den beroende ökar/minskar med vid en enhets ökning av den förklarande variabeln³⁸.

³⁶ SPSS Advanced Models (1999).

³⁷ Long S.J (1977).

³⁸ Hosmer D.W Lemeshow S (1989).

Tabell 6 Påstående: På vårt kontor prioriteras utförandet av ettårsbedömning

	Skattade koefficienter
Vår arbetsenhet har tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i metodsamlingen gällande utförandet av ettårsbedömning	+(0,408)***
Närmaste chefs återkommande uppföljning och återkoppling av handläggarnas arbete med ettårsbedömning	+(0,524)***
Om närmaste chef organiserar diskussioner om hur handläggarna arbetar med ettårsbedömning	+(0,369)***
Handläggarnas innehav av tillräcklig kunskap för att kunna utföra ettårsbedömningen enligt SFA-metoden	+(0,425)***
Handläggarnas säkerhet på regler som gäller bedömningen efter genomgång av SFA-utbildning	-(0,172)
De krav som ställs på handläggare gällande arbete med bedömningen är orimliga	-(0,174)
n=516	

*** Signifikant på 1 procent nivå

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

Resurser i form av personal och kompetens verkar ha betydelse i hur försäkringskontoren prioriterar arbetet med ettårsbedömningar. Särskilt i en situation där vad som är rimlig arbetsmängd per handläggare inte är entydigt. Utökandet av resurser tycks resultera i prioritering av bedömningen.

I en undersökning att Försäkringskassan inskränkte på andra arbetsuppgifter för att i stället prioritera utbetalningar av ersättningar till de försäkrade.³⁹ Detta verkar inte ha förändrats vid årsskiftet 2004/2005 eftersom samma problem fortfarande finns. Resultatet visar att sannolikheten för försäkringskontoren att prioritera ettårsbedömning beror på hur närmaste chefen följer upp och återkopplar arbetet gällande ettårsbedömning.

Närmaste chefs organisation av diskussioner om hur handläggarna arbetar med ettårsbedömning utifrån SFA-metod och förhållningsätt har också betydelse. Detta beror möjligen på att närmaste chef anses

³⁹ Johansson R (1992).

som den person som ska hålla igång verksamheten och få det hela att rulla. Om han eller hon anses vara passiv, är risken stor att bli uppfattad som mindre drivande, stödjande och utvecklande

Att ha tillräcklig kunskap för att kunna utföra bedömningen har betydelse när det gäller prioritering av ettårsbedömning på kontoren. Skatade koefficienterna visar att en höjning av kunskapsnivån med en enhet ökar sannolikheten att hamna i högre kategori på den beroende variabeln. Ett oväntat resultat är att säkerheten kring regler gällande utförandet av bedömningen och att kraven på handläggare skulle vara orimliga inte är signifikanta. Anledningen till att de inte är signifikanta i denna regressionsanalys kan vara att det finns en hög korrelation mellan variablerna och övriga förklarande variabler.

Tabell 7 Påstående: Utifrån de krav som gäller i dag för ettårsbedömning enligt SFA-metoden är det möjligt att utreda förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade SA senast 365 dagar efter sjukanmälan

	Skattade koefficienter
Vår arbetsenhet har tillräckliga resurser (personalresurser och kompetens) för att uppfylla de krav som ställs i metodsamlingen gällande utförandet av ettårsbedömning	+(0,582) ***
De krav som ställs på handläggare gällande deras arbete med bedömningen är orimliga ⁴⁰	-(0,145)
Tydlighet i definition av vad ettårsbedömning innebär och vad den går ut på	+(0,483)***
Sättet att organisera bedömningen på länskontor ⁴¹	+(0,236)***
Närmaste chefens fortlöpande uppföljning och återkoppling av arbetet med ettårsbedömning till handläggarna	-(0,015)
Handläggarnas säkerhet gällande utförandet av ettårsbedömning efter grundutbildning i SFA-metoden	-(0,071)
n=516	

*** Signifikant på 1 procent nivå

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

Tabell 7 visar att arbetsenhetens förfoganden över tillräckliga resurser (personalresurser och kompetens) för att uppfylla de krav som ställs i metodsamlingen gällande utförandet av ettårsbedömning har betydelse beträffande utförandet av bedömningen inom stipulerad tid. Bivariat analys i ett tidigare avsnitt visade att tillräckliga resurser är viktigt i utförandet av bedömningen. Detta har bekräftats här.

Tydlighet i definition av vad ettårsbedömning innebär och vad den går ut på samt sättet att organisera bedömning har betydelse gällande sannolikheten att utföra bedömningen inom 365 dagar. Ju tydligare definitionen är för handläggarna desto större är sannolikheten att de utför bedömningen inom stipulerad tid.

⁴⁰ Bedömningen ska göras i samtliga ärenden inom ett år. Steg för steg modellen ska följas.

⁴¹ Bedömningen har organiserats på länskontoren. På vissa kontor görs bedömningen i team medan på andra kontor görs det av en enstaka handläggare.

Bedömningen är för närvarande organiserad på olika sätt på olika länskontor och detta anses vara ett problem. Analysen visar att sättet att organisera bedömningen på länskontoren har betydelse när det gäller sannolikheten att göra bedömningen inom 365 dagar. Det är därför viktigt att komma överens om ett enhetligt och fungerande sätt att organisera bedömningen, någonting som saknas i dag.

Det som är förvånande är att variablerna ”att vara säker i regler kring handläggning av ettårsbedömning” och ”återkoppling från närmaste chef” inte har signifikant betydelse i utförandet av bedömningen inom stipulerad tid, när hänsyn tas till övriga faktorer (se tabell 7). Detta beror troligen på den höga korrelationen som finns mellan de två variablerna och andra förklarande variabler.

5 Slutsatser

Syftet med denna utvärdering har varit att undersöka varför lagregeln i 16 kap 1§ 2 st. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) som gäller ettårsbedömning tillämpas i så liten utsträckning, samt att identifiera vilka faktorer som hindrar utförandet av ettårsbedömningen inom stipulerad tid dvs. ett år efter sjukanmälan.

Första hindret i utförandet av bedömningen ligger i uttrycken ”ettårsbedömning” eller ”tio månaders vägval” som har använts för att beskriva bedömningen i olika sammanhang inom Försäkringskassan och metodsamlingen. De två uttrycken uppfattas som att det är först när sjukfallet är tio månader eller ett år som en bedömning påbörjas.

Resultaten visar att ettårsbedömningen inte prioriteras av Försäkringskassan. Det kan därmed konstateras att den nya bestämmelsen, som är tvingande, och gäller utredandet om förutsättningar att tillerkänna den försäkrade sjuk- aktivitetsersättning senast ett år efter sjukanmälan inte efterlevs som tänkt. Eftersom så många nya aktiviteter införs samtidigt krävs det vissa prioriteringar. Det är troligen därför försäkringskassorna har tenderat att prioritera andra aktiviteter såsom sjukfall som har pågått mer än två år, avstämningsmöte och SASSAM utredning framför ettårsbedömning. Detta är ett stort problem, då ettårsbe-

dömning måste göras i *samtliga ärenden* till skillnad från exempelvis, upprättande av SASSAM karta, rehabiliteringsplaner, avstämningmöten med mera som inte behövs i alla ärenden utan är en bedömning från fall till fall. Dessutom är bedömningen en väsentlig del av regeringens mål om att halvera antal sjukskrivna personer fram till år 2008.

En annan faktor som visar ett starkt, positivt samband och signifikant betydelse är att sannolikheten att utreda förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade sjukersättning eller aktivitetsersättning inom 365 dagar är högre hos handläggare som anser att de har tillräcklig kunskap för att kunna utföra bedömning enligt SFA-metod och förhållningssätt än de som inte anser det. För att bli så effektiv som möjligt och dessutom utföra ettårsbedömning i samtliga ärenden inom 365 dagar, krävs det att handläggarna har tillräcklig kunskap. Som det är nu är det många som upplever att de inte har den kunskap som behövs för att kunna utföra bedömningen enligt SFA-metod och förhållningssätt. Detta kan resultera i osäkerhet i handläggning av ärenden.

Mindre än två av tio tillfrågade handläggarna känner att de har blivit helt säkra i sin handläggning av ettårsbedömning även efter genomgång av SFA-utbildningen. Två slutsatser skulle kunna dras här. En SFA-utbildning, som var på mindre än en vecka, gav inte tillräckligt bra utfall och på grund av det har handläggarna inte kunnat arbeta enligt SFA-metod och förhållningssätt. Utbildarna upplevdes som ganska osynkroniserade och gav olika budskap till handläggare och chefer, och detta kan ha skapat en förvirring kring vad som faktiskt gäller. Den andra möjliga slutsatsen skulle kunna vara att utbildningen var tillfredsställande men att implementeringen av SFA-metoderna och vissa aktiviteter, särskilt av ettårsbedömningen inte varit tillfredsställande. På vissa länskontor upplevdes tre dagarsutbildningen som för kort, särskilt med tanke på att det har saknats ordentlig handledning på de flesta länskontor. De tre utbildningsdagarna skulle kunna ses som första steget i en rad av fördjupande utbildningar i de gemensamma metoderna och det gemensamma förhållningssätt. En försäkrad borde känna sig trygg i vetskapen om att hans eller hennes ärende administreras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Förutsättningen för detta är att handläggarna är helt säkra i ärendehandläggningen.

Det verkar finnas ett samband mellan resurser i form av personalens kompetens och prioritering i utförandet av ettårsbedömning på kontor-

en. På de länskontor där handläggare upplever att det inte finns tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i metodsamlingen gällande utförandet av ettårsbedömning, upplevs det också i större utsträckning att ettårsbedömning inte prioriteras. Det signifikanta sambandet tyder på att det finns resursbrister och detta är en betydelsefull faktor som troligen påverkar utförandet av bedömningen.

Resultaten tyder på att sannolikheten att hoppa över utförandet av ettårsbedömning på grund av tidsbrist är högre hos de handläggare som anser att de krav som ställs på deras arbete med ettårsbedömningar är orimliga.

Vid tidpunkten för intervjuundersökningen hade nästan alla länskassor egna krav på rutiner kring hur man arbetar med ettårsbedömningar, eftersom det saknades tydliga rikstäckande rutiner (metodstöd) på hur man borde arbeta med bedömningen. Detta har i sin tur lett till olika tolkningar av hur den egentligen borde göras. Man ska dock vara försiktig med detaljstyrning eftersom den kan hindra kreativitet.

Cheferna verkar inte initiera tillräckliga diskussioner kring utförandet av ettårsbedömning. Men det finns en hel del åtgärder som chefen kan vidta för att förbättra kommunikation. Exempelvis regelbundna möten för att utbyta information och diskutera gemensamma problem. Men för att ett möte ska vara givande bör uppläggningsen inte vara slumpartad utan vara planerad och ha ett tema. Ett annat problem är att cheferna ger återkoppling i arbete med ettårsbedömning i liten utsträckning, vilket pekar på att det finns ett glapp mellan ledning och styrning.

De flesta metodansvariga som ingick i undersökningen anser att de gemensamma arbetsmetoder, som har införts på Försäkringskassan, är ett bra redskap för att effektivisera arbetet. Fast länskassorna har arbetat på olika sätt, är de överens om att det enda sättet att öka professionalismen är att fortsätta att utveckla de nya gemensamma metoderna, eftersom det är ett sätt att öka den försäkrades rättssäkerhet.

Länskontoren har olika metoder att mäta vad som är tillräcklig ärendemängd per handläggare. Utvärderingen har visat att ungefär åtta av tio handläggare tycker att de har antingen för hög eller något för hög belastning. För att arbetet på Försäkringskassan ska fungera på ett

professionellt sätt, krävs det en rimlig arbetsmängd. Ett av de största problemen inom Försäkringskassan är att det inte går att säga vad som är en rimlig ärendemängd per handläggare. Detta gör det svårt att mäta prestationen. Poängen här är att man inte bara godtyckligt bestämmer hur mycket tid det tar att handlägga ett ärende. Professionalism innebär bland annat att handläggarna frågar sig ”vad har jag lärt mig i dag”, inte bara ” vad har jag utträttat i dag”.

Trots att vikten av reflektion står tydligt och klart uttryckt i metodsamlingen är det ganska få handläggare som upplever att de har tid att tillsammans med kollega eller närmaste chef reflektera hur och vad de gör i handläggning av ettårsbedömningar. Det är genom sådana reflektioner som de kan följa upp och ringa in problem som förekommer inom aktiviteten. Detta betyder att de inte hinner smälta samman sin tanke och sina handlingar. Detta är ett problem, eftersom en full inlärningsprocess förhindras.

Referenser

Abrahmamsen B & Andersson J. A (2000) Organisation – att beskriva och förstå organisationer. Malmö, Liber Ekonomi.

Argry C och Schon D A (1974) Theory in practice: increasing professional effectiveness. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

Babbie E R et al (2003) Adventures in Social Research: Data analysis using SPSS. Sage publications, Inc. 2455 Teller Road. Thousand Oaks, California 91320.

Bergendoff S & Goede C (1998) Vocational and Other Non-Medical Interventions I Bloch, FS & Prins R (Red) Who Returns to Work and Why? A Six Country Study on Work Incapacity & Intergration. New Brunswick, USA and London, UK.: Transaction Publishers.

Bergendoff S et al (2002) "Svenska Sjukfrånvaro Europeiskt Perspektiv" bilagan I Den Svenska sjukan-sjukfrånvaron I åtta länder". Rapport till ESO, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 2002:49, Stockholm: Finans departementet.

Cronbach L J et al (1980) "Our ninety five thesis" I Cronbach L J et al (red) Toward Reform of Program Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass inc.

Czarniawska et al (1998), Organisationsteori på svenska, Författarna och Liber AB, Malmö. ISBN 91-47-04142-0

Greenwood J (1993) Reflective practice: a critique of the work of Argryis and Schön. Journal of Advanced Nursing.

Guba E G and Lincoln YS (1989) Fourth Generation Evaluation. Newbury Park: Sage

Hosmer D. W och Lemeshow S (1983) Applied Logistic Regression. John Wiley and Sons Inc. New York.

Gujarati N D (2003) Basic Econometrics. McGraw-Hill Companies, inc ISBN 0-07 233542-4

Jacobsen I D & Thorsvik J (1997). Hur moderan organisationer fungerar. Fagbokförlaget, Bergen-Sandviken, Norge.

Jansson L (1995) Coaching, Empowerment and directing – a multi-Nation Study of Managing People. RP95/4. Stockholm, Institute of International Business. School of Economics.

Lindestad L & Jeffmar C (1992), Uppdrag Chef. Om chefsarbetets varför, vad och hur. Författarna och AB Timbro. Graphic Systems, Göteborg.

Lipsky M (1980). Street Level Bureaucracy, Dilemmas of the individual in the public services.

Palmer E (2004); ”Sjukskrivningen i Sverige – inledande översikt” i Högstedt C., Bjurkvald M.

Palmer E., Theorell T. (Red), Den höga sjukfrånvaron – sanning eller konsekvens, Statens Folkhälsoinstitut.

Redovisar 2004:7, långtidssjukskrivna, diagnos, yrke, partiell sjukskrivning och återgång i arbete. En jämförelse mellan 2002 och 2003.

Regelbok för socialförsäkringen, Försäkringskassornas förbund, box 1224 BN 11182 Stockholm, ISBN 91-7500-321-X.

Regeringen proposition 2002/03-89Schifflett KL & Zay M (1990) Comparison of characteristics of private product producing organizations and public organisation. Sociological Quarterly 4:456-584.

Johansson R (1992), Vid byråkratins gränser, om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar I klientrelaterat arbete, Symposium, Eslöv 1997. ISBN 91 7924 0682. Rusell Sage Foundation. New York

Scott J Long (1997), Regression models for Categorical and Limited Dependent Variables. SAGE publications, inc. 2455 Teller Road. Thousand oaks, California 91320.

Schein E H. (1985) Organizational Culture and Leadership. San Francisco: Josey-Bass

SOU 1997:166. Ohälsaförsäkringen. Trygghet och aktivitet, betänkande av förtidspensioneringen, Fritzes, Stockholm.

SOU 2002:62. Kunskapsläge Sjukförsäkringen, delbetänkande av utredningen om analys av hälsa och arbete.

SOU 2004:2, vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till långtidsutredningen.

Sörqvist L. Kungliga Tekniska Högskolan. Artikel till konferensen KVALITET 99, Göteborg 10 november 1999.

Tillsynsrapport (2004), Tillämpning av lagregeln om ettårsbedömning med ställningstagande till sjuk-eller aktivitetsersättning. Riksförsäkringsverket

Bilaga 1

Ordinal regressionsresultat. Relativa risker

På vårt kontor prioriteras utförandet av ettårsbedömning

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Vår arbetsenhet har tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i metodsamlingen gällande utförandet av ettårsbedömning	0,489 (0.000)	0,459 (0.000)	0,460 (0.000)	0,408 (.000)	0,391 (0.000)
Närmaste chefs återkommande uppföljning och återkoppling av handläggarnas arbete med ettårsbedömning	0,545 (0.000)	0,524 (0.000)	0,522 (0.000)	0,524 (.000)	0,508 (0.00)
Om närmaste chef organiserar diskussioner om hur handläggarna arbetar med ettårsbedömning	0,367 (0.000)	0,347 (0.000)	0,366 (0.000)	0,369 (.000)	,333 (0.001)
Handläggarnas innehav av tillräcklig kunskap för att kunna utföra ettårsbedömningen enligt SFA-metoden		0,358 (0.002)	0,452 (0.001)	0,425 (.002)	0,374 (0.006)
Handläggarnas säkerhet på regler som gäller bedömningen efter genomgång av SFA-utbildning			-0,167 (0.000)	-0,172 (.109)	-0,175 (0.104)
De krav som ställs på handläggare gällande arbete med bedömningen är orimliga				-0,174 (.022)	-0,114 (-147)
Vår arbetsenhet har tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i metodsamlingen gällande utförandet av ettårsbedömning					-0,278 (.000)

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

Bilaga 2

Ordinal regressionsresultat. Relativa risker

Utifrån de krav som gäller i dag för ettårsbedömning enligt SFA-metoden är det möjligt att utreda förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade SA senast 365 dagar efter sjukanmälan

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Vår arbetsenhet har tillräckliga resurser (personalresurser och kompetens) för att uppfylla de krav som ställs i metodsamlingen gällande utförandet av ettårsbedömning	0,617 (0.000)	0,611 (0.000)	0,610 (0.000)	0,596 (0.000)	0,582 (.000)
De krav som ställs på handläggare gällande deras arbete med bedömningen är orimliga ⁴²	-0,167 (0.038)	-0,164 (0.036)	-0,163 (0.038)	-0,167 (0.034)	-0,145 (.066)
Tydlighet i definition av vad ettårsbedömning innebär och vad den går ut på		0,572 (0.000)	0,552 (0.000)	0,540 (0.000)	0,483 (.000)
Sättet att organisera bedömningen på länskontor ⁴³			0,199 (0.009)	0,212 (0.006)	0,236 (.002)
Närmaste chefens fortlöpande uppföljning och återkoppling av arbetet med ettårsbedömning till handläggarna				0,009 (.918)	-0,015 (.859)
Handläggarnas säkerhet gällande utförandet av ettårsbedömning efter grundutbildning i SFA-metoden					-0,071 (.514)

Källa: Försäkringskassans metodundersökning 2004

⁴² Bedömningen ska göras i samtliga ärenden inom ett år. Steg för steg modellen ska följas.

⁴³ Bedömningen har organiserats på länskontoren. På vissa kontor görs bedömningen i team medan på andra kontor görs det av en enstaka handläggare.

I serien Analyserar har följande skrifter publicerats under år 2005:

- 2005:1 Råd att umgås – en analys av umgängesavdrag inom underhållsstödet
- 2005:2 I gemenskapen – Rapport från forskarseminarium i Umeå 26–27 januari 2005
- 2005:3 Utbetalning av familjeförmåner med stöd av EG-lagstiftningen under 2004
- 2005:4 Att leva på kassan. Allmän försäkring och lokal kultur
- 2005:5 Sjukskriven i onödan?
- 2005:6 Alltjämt ojämnt. Hur kvinnor och män nyttjar socialförsäkringen
- 2005:7 Socialförsäkringstaket och föräldralön – ekonomi vid föräldraledighet
- 2005:8 Socialförsäkringens omfattning och finansiering 2003–2006
- 2005:9 Merutgifter i handikappersättningen
- 2005:10 Leder misstänkt fusk till åtal? En studie av polisanmälda ärenden från försäkringskassorna
- 2005:11 Aktiviteter. Ett steg i rätt riktning
- 2005:12 Att samordna aktiviteter. Intervjuer med handläggare
- 2005:13 Aktiv med förhinder. Intervjuer med unga personer som har aktivitetsersättning
- 2005:14 På egna ben – betalning av barnets underhåll direkt mellan föräldrarna
- 2005:15 Särskilt läkarutlåtande. Försäkringskassans metodundersökning 2004

- 2005:16 Ettårsbedömning. Försäkringskassans metodundersökning 2004
- 2005:17 Rehabiliteringsutredning – plan för återgång i arbete. Försäkringskassans metodundersökning 2004
- 2005:18 Avstämningsmöte. Försäkringskassans metodundersökning 2004
- 2005:19 Förkorta sjukperioden. Försäkringskassans metodundersökning 2004

Ettårsbedömning

Försäkringskassans metodundersökning 2004

Den försäkrades vardagsliv påverkas i hög grad av Försäkringskassans insatser och åtgärder. Inom ohälsområdet har satsningar gjorts för att professionalisera Försäkringskassans arbete. Ett antal metoder och aktiviteter har tagits fram för att åstadkomma detta. Syftet är att minska sjukskrivningarna, öka rättssäkerheten för individen samt utjämna regionala skillnader i tillämpningen av sjukförsäkringen. Föreliggande rapport är en del av arbetet med att utvärdera dessa insatser.

Tidigare tillsynsundersökningar visar att lagregeln om ettårsbedömning som innebär att Försäkringskassan utreda förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade sjuk-aktivitetsersättningen (SA) senast 365 dagar efter sjukanmälan tillämpas i relativt liten utsträckning. Syftet med denna utvärdering är att ta reda på varför lagregeln som gäller ettårsbedömning tillämpas i så pass liten utsträckning, samt att identifiera de faktorer som hindrar utförandet av bedömningen inom föreskriven tid. Utvärderingen har fokuserat på vad handläggarna anser vara hinder för handläggningen.