

Uppföljning av den koncentrerade bilstöds- verksamheten



Utgivare Försäkringskassan
Försäkringsutveckling

Upplysningar Bessam Saleh
010-116 91 49
bessam.saleh@forsakringskassan.se

Hemsida: www.forsakringskassan.se

Förord

Försäkringskassan har administrerat det statliga bilstödet sedan 1988. Bilstöd består av flera olika bidrag för personer med funktionsnedsättning eller för personer som har barn med funktionsnedsättning. De tre vanligaste bidragen är grundbidrag, anskaffningsbidrag och anpassningsbidrag.

Den 1 januari 2007 genomfördes ett antal förändringar i regelverket, en ny beslutsordning infördes samtidigt som Försäkringskassans handläggning av bilstöd koncentrerades till Västervik. Denna uppföljning har initierats av Försäkringskassan med syfte att beskriva hur bilstödshandläggningen fungerar drygt ett och ett halvt år efter alla förändringar ägt rum.

I fokus för uppföljningen har varit att analysera om de förväntade effekterna av koncentrationen och införande av Ensa (handlägningsprocess) har realiserats av Försäkringskassan. Har den administrativa effektiviteten förändrats sedan januari 2007 och i så fall på vilket sätt? Eftersom Försäkringskassan är beroende av att fungerande samarbete med Vägverket och företagen som anpassar bilar, har även dessa aktörer hörts för att få en uppfattning om deras åsikter kring förändringen av bilstödet. Resultaten i uppföljningen kommer att vara ett viktigt beslutsunderlag för Försäkringskassan i det fortsatta arbetet att förbättra administrationen av förmånen bilstöd.

Denna rapport är ett resultat av ett uppföljningsprojekt som pågått inom Försäkringskassan. Projektledare för uppdraget har varit Bessam Saleh, som också skrivit rapporten. Medverkande i arbetet har varit: Maria Ingvarsson och Monica Svanholm, avdelningen för försäkringsprocesser; Olof Widmark, avdelningen för försäkringsutveckling samt Carina Bindzau, verksamhetsområde processjuridik.

Stockholm november 2008

Mats Johansson
Tf. Verksamhetsområdeschef barn och familj
Försäkringsutveckling

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 5 |
| Uppdraget | 6 |
| Metod och genomförande | 6 |
| Avgränsning..... | 7 |
| Teoretiskt ramverk – vilka effekter kan förväntas?..... | 7 |
| <i>Förväntade effekter av en koncentration</i> | 7 |
| <i>Förväntade effekter av en handläggningsprocess</i> | 8 |
| <i>Förmånen bilstöd</i> | 8 |
| Effekterna av koncentrationen och Ensa | 10 |
| Effekter av koncentrationen..... | 10 |
| <i>Mer verksamhetsanpassad organisation</i> | 10 |
| <i>Ökat tillämpningsstöd från huvudkontoret på kort sikt</i> | 11 |
| <i>Ökad specialisering</i> | 11 |
| <i>Minskade utbildnings- och informationskostnader på lång sikt</i> | 11 |
| <i>Ökad likformighet i tillämpningen</i> | 12 |
| <i>Ökad produktivitet</i> | 12 |
| Riskfaktorer med koncentrationen..... | 13 |
| <i>Ökad sårbarhet</i> | 13 |
| <i>Skiftande handläggningstider</i> | 13 |
| <i>”Omvärldskompetensen” kan stärkas</i> | 15 |
| <i>Isolerad verksamhet</i> | 15 |
| Effekter av Ensa-processen | 16 |
| <i>Handläggningen kan effektiviseras mer</i> | 16 |
| <i>Rättssäkerhet är god</i> | 17 |
| <i>Beslutskvaliteten – bra men mer behövs</i> | 18 |
| Kundmötet | 20 |
| <i>Goda förutsättningar men inte tillräckliga resultat</i> | 21 |
| Externa intressenters uppfattning av den koncentrerade verksamheten | 23 |
| Anpassningsföretagen – det var bättre förr..... | 23 |
| <i>Kontakterna med Försäkringskassan kan bli bättre</i> | 23 |
| <i>Förändrad handläggning</i> | 23 |
| <i>Påverkats ekonomiskt av koncentrationen</i> | 24 |
| Vägverket – förändrad men likformig handläggning..... | 24 |
| <i>Kontakterna med Försäkringskassan fungerar</i> | 25 |
| <i>Förändrad men likformig handläggning</i> | 25 |
| <i>Vägverkets roll</i> | 25 |
| Åtgärder | 26 |
| Intern fokusering..... | 26 |
| <i>Säkerställa resurser</i> | 26 |
| <i>Mer strukturerad handläggning</i> | 26 |
| <i>Ökad samverkan inom myndigheten</i> | 26 |
| <i>Tydliggöra regelverket</i> | 27 |
| Externt fokus..... | 27 |
| <i>Ökad extern samverkan</i> | 27 |

Sammanfattning

Hösten 2006 startade den nationellt koncentrerade handläggningen av bilstöd i Västervik. Försäkringskassan har initierat denna uppföljning med syfte att följa upp handlägningsprocessen, tillämpningen samt försäkrades och externa intressenters uppfattning av koncentrationens effekter. I rapporten lämnas också åtgärdsförslag för att åstadkomma en effektiv administration. I rapporten dras följande slutsatser:

- Koncentrationen innebär att handläggningen nu är organiserad på ett bättre sätt för att möta verksamhetens behov. Det har bland annat lett till *ökad specialisering, högre effektivitet och bättre kvalitet*. Vissa risker har uppstått till följd av koncentrationen så som *ökad sårbarhet*, risk för ”*stuprörstänkande*” och att verksamheten riskerar att bli isolerad från resten av Försäkringskassan.
- ENSA har bidragit till en effektiv och likformig handläggning. ENSA fungerar väl men var vid mättidpunkten inte helt genomförd. Det innebär att Försäkringskassan i vissa ärenden hade onödigt långa liggtider, där t.ex. kvalitetsgranskningen inte skett tillräckligt fort. Genom aktgranskning kan vi konstatera att det *inte förekommer några könsskillnader i handläggningen*. Besluts kvaliteten är bra men det finns utrymme för förbättringar. Handläggningstiderna hade vid mättidpunkten inte nått de förväntade nivåerna.
- Externa aktörers uppfattning av den koncentrerade verksamheten är inte helt tydlig. Vägverket och branschen delar uppfattningen att Försäkringskassan blivit mer byråkratisk och stelbent i sin tillämpning samt att kontakterna med Försäkringskassan kan bli bättre. Dock lyfter Vägverket fram att Försäkringskassan blivit mer likformig i sin tillämpning jämfört med före koncentrationen. De försäkrade var, ett år efter koncentrationen, inte lika nöjda med Försäkringskassan som tidigare.

Uppdraget

Den 10 juni 2005 fattade Försäkringskassans styrelse beslut om att i enlighet med förslagen i *Lokaliseringsutredningen*¹ omlokalisera viss verksamhet till regioner som drabbats hårt av neddragningar så som Östersund, Arvidsjaur och Gotland. Regeringens särskilda utredare hade även föreslagit att Försäkringskassan skulle omlokalisera viss verksamhet till Västervik.² Försäkringskassans styrelse beslutade att förmånen bilstöd till funktionshindrade skulle koncentreras till Västervik. Den nationellt koncentrerade bilstödsverksamheten startade i november 2006, då alla nyinkomna ansökningar om bilstöd började handläggas där. En viss tid lämnades till länen att slutföra pågående ärenden, men den 1 juli 2007 hade all handläggning flyttats.

Den 1 januari 2007 genomfördes även ett antal förändringar i regelverket och med anledning av det omarbetades många normeringsdokument, bl.a. föreskrifter och allmänna råd. Även vägledningen, informationsmaterial, blanketter och mallar omarbetades. Förändringarna i regelverket innebar bland annat att beslut av socialförsäkringsnämnder togs bort för bilstöd och en särskild beslutsordning introducerades. Därutöver togs en handläggningsprocess fram inför koncentrationen och reviderades med anledning av den särskilda beslutsordningen.

Drygt ett och ett halvt år har passerat sedan bilstödshandläggningen koncentrerades till Västervik och denna uppföljning³ syftar bland annat till att beskriva hur bilstödshandläggningen fungerar i dagsläget. Uppdraget syftar även till att analysera om de förväntade effekterna av koncentrationen och införande av Ensa har realiserats av Försäkringskassan. Har den administrativa effektiviteten förändrats sedan januari 2007 och i så fall på vilket sätt? Med administrativ effektivitet avses *inre effektivitet*, det vill säga de delar som Försäkringskassan ansvarar för, exempelvis organisation, styrning, Ensa-processer, kundmötet m m.

Metod och genomförande

Rapporten är ett resultat av ett uppföljningsprojekt som pågått inom Försäkringskassan. Avdelningen för försäkringsutveckling har varit samordnande i projektarbetet och även författat denna slutrapport. Rapporten baseras på kvantitativa och kvalitativa data. Genom Försäkringskassans datalager (STORE), handläggarsstödet Ginsten, och Försäkringskassans årliga kundundersökning har kvantitativ data insamlats. En aktstudie/aktgranskning har också genomförts för att studera handläggningsprocessens användande och

¹ SOU 2004:15 Lokaliseringsutredningen Rapport 1 s. 62–64.

² Försäkringskassans styrelsemöte den 10 juni 2005. Dnr 64317/05.

³ Uppdraget är initierat av Försäkringskassan. Bilstödet har varit föremål för omfattande diskussion sedan koncentrationen.

kvaliteten i utredningarna och besluten. Ett granskningsformulär har använts för att samla in data som sedan analyserats kvantitativt och kvalitativt. I studien av handläggningprocesserna har ett jämställdhetsperspektiv beaktats. Rapporten baseras även på intervjuer med handläggare, beslutsfattare och enhetscheferna i Västervik om deras erfarenheter kring koncentrationen och hur de uppfattar att bilstödet fungerar i dagsläget. Företrädare från olika delar av huvudkontoret har kontinuerligt lämnat synpunkter kring olika frågor som rör bilstödet. Även företagen anslutna till Branschorganisationen Svensk Bilanpassning och Vägverket har hörts för att få en uppfattning om deras åsikter kring förändringen av bilstödet. Verksamhetsområde processjuridik har inom ramen för uppföljningen lämnat en rättsanalys av överklagade beslut som fattats i Västervik sedan bilstödet koncentrerades dit.

Avgränsning

Denna uppföljning har sin huvudsakliga fokus på den *inre effektiviteten*. Den *yttre effektiviteten*, som handlar om hur väl bilstödet bidrar till att uppfylla de politiska mål för vad försäkringen ska åstadkomma, lämnas i stor utsträckning utanför uppdraget. Däremot går det inte att utesluta att Försäkringskassans hantering av bilstödet kan påverka hur väl de politiska målen för bilstödet uppnås. Det innebär att i de fall där Försäkringskassans administration kan ge effekter på försäkringsutfallet kommer detta att belysas.

Det kan konstateras att den särskilda beslutsordningen som ersatte socialförsäkringsnämnderna förväntades ge kortare handläggningstider vilket är en signifikant effekt på den inre effektiviteten. Djupgående analys av den särskilda beslutsordningen lämnas utanför detta uppdrag men det är oundvikligt att diskutera kring den där det är relevant.

Teoretiskt ramverk – vilka effekter kan förväntas?

Förväntade effekter av en koncentration

Ett syfte med denna uppföljning är att mäta vilka administrativa effekter koncentrationen har medfört för Försäkringskassan. Samtidigt som koncentrationen, genomfördes även andra förändringar inom bilstödet. Bland annat ändrades regelverket, ny beslutsordning och Ensa-process infördes vilket gör det svårt att skilja orsakerna till förändringar inom administrationen.

De två statliga utredningarna som föregick koncentrationen – *Lokaliseringstuderingen* och *Försäkringskassan, Den nya myndigheten* – framhåller att en koncentrerad handläggning ger goda förutsättningar att uppnå en effektiv, enhetlig och korrekt handläggning. När en verksamhet koncentreras höjs kompetensen hos de anställda, eftersom de då ägnar hela sin tid åt ärendeslaget som man annars skulle komma i kontakt med mer sällan. Det finns även goda möjligheter att diskutera svåra ärenden med insatta kolleger. Ärendespecialiseringen bidrar även till att höja kvaliteten i besluten och slutligen effektiviteten i handläggningen. Det finns alltså uppenbara kvalitets- och effektivitetsvinster när handläggningen av ett litet

ärendeslag som bilstöd koncentreras. Det finns även förväntningar på att en koncentrerad handläggning ska kunna bedrivas snabbare och att tillämpningen blir enhetlig. En koncentrerad handläggning ger också ökade förutsättningar för kundfokusering. När ett ärendeslag koncentreras samlar man ledning och styrning för hela förmånen till en plats. Det innebär att det blir lättare att samla och förmedla budskap på lokal nivå men också för hela myndigheten, exempelvis från processansvariga på huvudkontoret, i olika HR-frågor etc. Det blir även lättare att nå ut med utbildningar och andra kompetensinsatser. Ärenden blir dessutom lättare att följa upp och därmed lättare att vidta lämpliga åtgärder.

De statliga utredningarna framhåller även vissa risker med koncentrationen av ett ärendeslag till en administrativ enhet. Det kan bl.a. medföra svårigheter att bedöma verksamhetens effektivitet och produktivitet, eftersom det inte är möjligt att jämföra sig med annan enhet som bedriver exakt samma verksamhet. Risken för isolering ökar vilket innebär att man tappar influenser utifrån och inte ser bilstödet i större perspektiv.

Förväntade effekter av en handlägningsprocess

Införandet av Ensa-process för bilstöd ingår inte i själva koncentrationen utan är ett resultat av ett myndighetsbeslut som ska genomsyra samtliga förmåner som administreras på Försäkringskassan oavsett om förmånen är koncentrerad eller inte. Det fanns alltså inget krav på Ensa-processen i samband med koncentrationen trots att den infördes samtidigt. Ensa-processen är organisationsoberoende vilket innebär att en organisation kan vara i förändring men processen förblir intakt. Ensa-processen syftar till att säkerställa att handläggningen av ett ärende sker på ett rättssäkert och effektivt sätt. Den anger bland annat i vilken ordning handläggningen ska ske, hur informationen i ett ärende ska förädlas och hur det kopplar till tillämpningen. Processen är också ett viktigt instrument för att kunna leda och styra verksamheten effektivt. Den beskriver vilka resurser som behövs och vilket resultat som ska åstadkommas. Utifrån detta kan man fatta adekvata beslut kring produktionsplanering, bemanning och dimensionering samt identifiera behov av kompetensutveckling.

Ensa-processen har kunden och kundmötet som utgångspunkt. Om handläggningen blir lika ska det också resultera i ett likformigt kundmöte. Ensa-processen syftar alltså till att säkerställa många värden som förväntas komma av en koncentration – snabb, effektiv och rättssäker handläggning. Därför går det inte att enbart beskriva koncentrationen och utesluta Ensa-processen eftersom de båda bidrar till samma eftersträlvade effekter. Därför har stort fokus även lagts på att följa upp Ensa-processen i denna rapport.

Förmånen bilstöd

Försäkringskassan har administrerat det statliga bilstödet sedan 1988. Bilstöd består av flera olika bidrag för personer med funktionsnedsättning eller för personer som har barn med funktionsnedsättning. De tre vanligaste bidragen är grundbidrag, anskaffningsbidrag och anpassningsbidrag.

Grundbidrag är ett bidrag som betalas ut vid köp av fordon (oftast bil) och ges till alla som Försäkringskassan bedömer har rätt till bilstöd. Grundbidraget är 60 000 kronor vid köp av personbil.

Anskaffningsbidrag är ett inkomstprövat bidrag som kan ges till en person med en årsinkomst under 160 000 kronor. Beloppet betalas ut i fallande skala där högsta ersättningsnivån är 40 000 kronor och det lägsta 4 000 kronor.

Anpassningsbidrag betalas ut till den som behöver anpassa bilen för att kunna använda den. Anpassningsbidrag lämnas med det belopp som motsvarar kostnaden för ändring av en bil och kostnader i samband med ändringen samt justering och reparation av ändringen.

Den 1 januari 2007 trädde ändringar i förordningen (1988:890) om bilstöd till personer med funktionshinder i kraft. Ändringarna innebar bland annat att tidsgränsen för att få nytt bidrag för att köpa fordon förlängdes från sju år till nio år.⁴ Innan förordningsändringen trädde ikraft ansökte i genomsnitt cirka 3 800 personer årligen en av de tre bidragsformerna. Regeländringen har framför allt medfört att antalet återansökningar är avsevärt lägre än tidigare år och för år 2007 var det 3 200 personer som ansökte om bilstöd. Eftersom bilstödet består av flera olika bidrag fattas det fler beslut under ett år än det finns sökande.

⁴ Förordningsändringen innebar även att storleken på grundbidraget höjdes från 30 000 kronor till 60 000 kronor för föräldragrupperna och att definitionen av förälder utvidgades. Föräldrabegreppet utvidgades till att omfatta även vårdnadshavare som inte är förälder samt personer som tagit emot barn för adoption eller för stadigvarande vård och fostran.

Effekterna av koncentrationen och Ensa

Resultaten av uppföljningen av bilstödet ställs i relation till de effekter på den *inre effektiviteten* som förväntas uppstå vid koncentration och införande av Ensa-process. En koncentration förväntas i huvudsak medföra förändringar på **organisationen** samt **styrning och ledning**. I detta ingår bland annat **ökad produktivitet** samt ökad **kompetens**. Ensa-processen förväntas dock bidra mer till **ökad kvalitet** i beslutsunderlagen samt till en **likformig** och **effektivare handläggning**. Resultaten i denna uppföljning presenteras i huvudsak utifrån huruvida förväntningarna är uppfyllda. Det vill säga, har Försäkringskassan realiserat de effekter som koncentrationen och införande av Ensa-process förväntades medföra?

Effekter av koncentrationen

Resultatet av uppföljningen visar att koncentrationen medfört förväntade och vissa oväntade effekter. Vissa effekter är tydliga men en del är fortfarande svårtydda. Effekterna har till största del varit positiva men det finns även vissa risker med koncentrationen som uppmärksammats.

Mer verksamhetsanpassad organisation

Att koncentrera handläggningen av bilstödet ger uppenbara förändringar i hur förmånen är organiserad. Före koncentrationen handlades bilstödet i samtliga 21 län. De tre största länen stod för nästan hälften av alla bilstödsbeslut under 2006, i genomsnitt 650 beslut. I de mindre länen var handläggningen oftast koncentrerad till de större försäkringskontoren. I de sex minsta länen fattades i genomsnitt 64 bilstödsbeslut per län under 2006. Eftersom antalet ärenden i vissa län och försäkringskontor var relativt få fanns det bilstödshandläggare som inte särskilt ofta handlade bilstödet. När handläggare inte har någon att diskutera ärenden eller tolkningar med, är risken stor att dennes syn på tolkningen blir styrande. Det är tydligt att de större länen hade ett större behov av att behålla en hög och specialiserad bilstöds-kompetens inom länet jämfört med de mindre länen. Bilstödet handlades oftast på samma enheter som övriga förmåner som riktar sig till personer med funktionsnedsättning; vårdbidrag, handikappersättning och assistansersättning. Vid koncentrationstillfället var bilstödsenheten i Västervik bemannad enligt kalkylen för Ensa med 27 handläggare, 5 beslutsfattare och kvalitetssäkrare, två enhetschefer och en områdeschef. Utifrån denna organisationsstruktur och bemanning har bilstödsenheten goda förutsättningar att hålla hög grad av specialistkompetens, hög effektivitet och hög kvalitet i beslutsunderlag och tillämpning.

Ökat tillämpningsstöd från huvudkontoret på kort sikt

Det är troligt att vissa tillämpningsfrågor som hos länen dök upp väldigt sällan uppfattades som att man då kunde ha ett mer pragmatiskt förhållningssätt till bedömningen.⁵ När ärenden handläggs på ett och samma ställe är det troligt att liknande tillämpningsfrågor förekommer mer frekvent. Behovet av en tydlig princip att luta sig mot blir större eftersom det finns långsiktiga vinster med att dessa tillämpningsfrågor utreds mer noggrant. Att dessa utreds och klargörs medför att systemet blir mer rättssäkert och mer transparent. Detta kan på kort sikt medföra ett ökat normeringsstöd från huvudkontoret då dessa tillämpningsfrågor tidigare aldrig behandlats eller saknar praxis. Handläggarna och beslutsfattarna i Västervik har uttryckt att huvudkontoret behöver bli tydligare i hur tillämpningsfrågor med stort tolkningsutrymme ska hanteras.

Ökad specialisering

Bara ett fåtal av handläggarna på bilstödsenheten hade tidigare varit anställda på Försäkringskassan men dessa saknade erfarenhet av att handlägga bilstöd. Personalen genomgick utbildning under hösten 2006 för att lära sig att handlägga bilstödet. Under en inledningsfas fanns dessutom tre erfarna bilstödshandläggare från olika länsorganisationer som hade till uppgift att lära, stötta och handleda dem nyanställda. Till skillnad från tidigare, arbetar idag samliga tjänstemän endast med bilstöd. Handläggarna hanterar hela bilstödsprocessen, det vill säga från det att ansökan inkommer till en eventuell utbetalning av bidraget. Ett par handläggare har fördjupat sina kunskaper i anpassningsärenden och arbetar i huvudsak med den delen av processen. Utöver yrkesrollen handläggare finns en grupp bestående av beslutsfattare och föredragande. Den som är föredragande i ett ärende är kvalitetssäkrare i ärendet. Gruppmedlemmarna alternerar de två yrkesrollerna och arbetar endast med bilstöd. Koncentrationen har alltså medfört att specialistkompetensen bland medarbetarna är mycket hög eftersom bilstödet nu är samlat till en enhet där kollegor kan diskutera komplexa ärenden och lära av varandra.

Minskade utbildnings- och informationskostnader på lång sikt

När handläggningen koncentrerades till Västervik medförde det stora utbildningsinsatser för de nya handläggarna och beslutsfattarna. Det är naturligt att en sådan kostnad uppstår i ett initialt skede. Men på lång sikt blir kompetensutvecklingen lättare att genomföra då alla är samlade på samma ställe. Dessutom blir det lättare för ledningen att förmedla interna styrdokument och tillämpningsstöd. Detta i kombination med att färre personer som behöver kompetensutvecklas bidrar till de lägre utbildnings- och informationskostnaderna.

⁵ Slutsatsen att frågor hanterades pragmatiskt av länen bygger på faktum att en del tillämpningsfrågor tidigare aldrig varit uppmärksammade i ARS-frågorna från länen. Detta kan också innebära att vissa tillämpningsfrågor, t.ex. *normalt förekommande utrustning* aldrig problematiserats på samma sätt i länen.

Förutsättningarna för att göra effektiviseringar på området är stora. Försäkringskassan arbetar också för att göra flertalet av sina utbildningar webb-baserade. Det i sig medför mindre resor för handläggarna och beslutsfattarna. Det innebär att lägre framtida utbildnings- och informationskostnader till största del kan härledas till myndighetens strategiska beslut att införa interaktiva utbildningar än att ärendehandläggningen flyttades till Västervik.

Ökad likformighet i tillämpningen

Före koncentrationen till Västervik förmedlades normering och annat tillämpningsstöd från huvudkontoret och dåvarande RFV genom respektive läns samordnare. Den uppenbara risken med 21 mottagare är att information från huvudkontoret och RFV tolkades olika och detta spred sig inom respektive län. Varken RFV eller Försäkringskassan har kartlagt om det fanns regionala skillnader i tillämpningen av bilstöd mellan länen vilket gör det svårt att noggrant beskriva hur mycket likformigheten ökat efter koncentrationen. Tjänstemän på huvudkontoret bedömer att det fanns regionala skillnader i hur ärenden handlades och hur regelverket tillämpades. Av de ärenden som skickats till Västervik för fortsatt handläggning bedömer även de särskilda beslutsfattarna att tillämpningen varierat mellan länen. Beslutsfattarna bedömer att de län som i huvudsak tillämpade som Västervik gör idag, var de tre största länen; Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Flertalet av Vägverkets trafikinspektörer upplever att tillämpningen blivit mer likformig sedan bilstödet koncentrerades till Västervik.

Ökad produktivitet

Bilstödet är i förhållande till Försäkringskassans totala verksamhet en mycket liten förmån. Anslaget för bilstödet utgör cirka 0,1 procent av Försäkringskassans totala försäkringskostnader⁶ och administrationskostnaderna för bilstödet utgör cirka 0,4 procent av Försäkringskassans totala kostnad för administration. Länens kostnader för att administrera bilstödet uppgick för år 2006 till 31 mkr. Under 2007 ökade kostnaden till 33 mkr varav Västervik stod för cirka 23 mkr. Att kostnaderna ökat för 2007 beror på att länen under första halvåret redovisade tid för bilstödet samtidigt som bilstödsenheten var fullt bemannad under samma period. I ett initialt skede uppstod alltså kostnader på två ställen samtidigt som färre ansökningar inkom till Försäkringskassan.⁷ Det innebar lägre produktivitet för bilstöd. För att mäta produktiviteten, som beskriver förhållandet mellan resursinsats (i detta fall kostnad) och prestationsvolym (antalet beslut), använder Försäkringskassan måttet styckkostnader. Enligt det sättet att mäta ökade kostnaden per beslut i genomsnitt med 36 procent mellan år 2006 och 2007. Att kostnader i ett initialt skede uppstår på två ställen är en konsekvens av koncentrationen som inte går att göra något åt. Alternativet hade varit att utöka bemanningen i Västervik successivt med antalet ärenden som

⁶ Exklusive kostnader för Ålderspension vid sidan av statsbudgeten. Försäkringskassans årsredovisning: 2007.

⁷ Regeländringen i förordningen från 7 år till 9 år medförde att färre ansökningar inkom till Försäkringskassan under 2007 jämfört med 2006.

inkom till enheten. Men en sådan lösning skulle snabbt bli olönsam genom kraftigt ökade utbildningskostnader som uppstår när utbildningen inte sker samlat.

Västerviks administrationskostnader uppgick till cirka 23 Mkr⁸ för 2007 vilket motsvarar 70 procent av den totala kostnaden för bilstödet (exklusive Hk) samtidigt som 83 procent av samtliga beslut fattades just där.⁹ Det finns vissa faktorer som gör jämförelsen mellan åren lite vansklig, men jämförelsen indikerar ändå att handläggningen i Västervik redan första året varit mer kostnadseffektiv jämfört med när produktionen administrerades av länen. År 2008 bör vara första året som administrationskostnaderna för bilstödet minskar.

Riskfaktorer med koncentrationen

I denna uppföljning har även vissa riskfaktorer till följd av koncentrationen av förmånen framkommit.

Ökad sårbarhet

Enhetscheferna i Västervik har uttryckt en oro för den sårbarhet som de upplever finns i dagsläget. De ärendebalanser som byggs upp måste hanteras inom bilstödsenheten i Västervik. Enhetscheferna beskriver att samtliga medarbetare känner av stressituationen och att det påverkar arbetsmiljön negativt. Åtta personer har av olika anledningar slutat på bilstödsenheten samtidigt som rekryteringsprocessen blivit utdragen på grund av organisationsförändringen inom Försäkringskassan. Effekterna av undertaligheten blev snabbt kännbara. Handläggningstiderna och ärendebalanserna har ökat ytterligare till följd av detta samtidigt som äldre ärenden oftast blir mer tidskrävande att handlägga. Det skapar en ond spiral som blir svårare att ta sig ur framför allt när det inte finns andra handläggare som temporärt kan hjälpa till och arbeta av balanser.

Skiftande handläggningstider

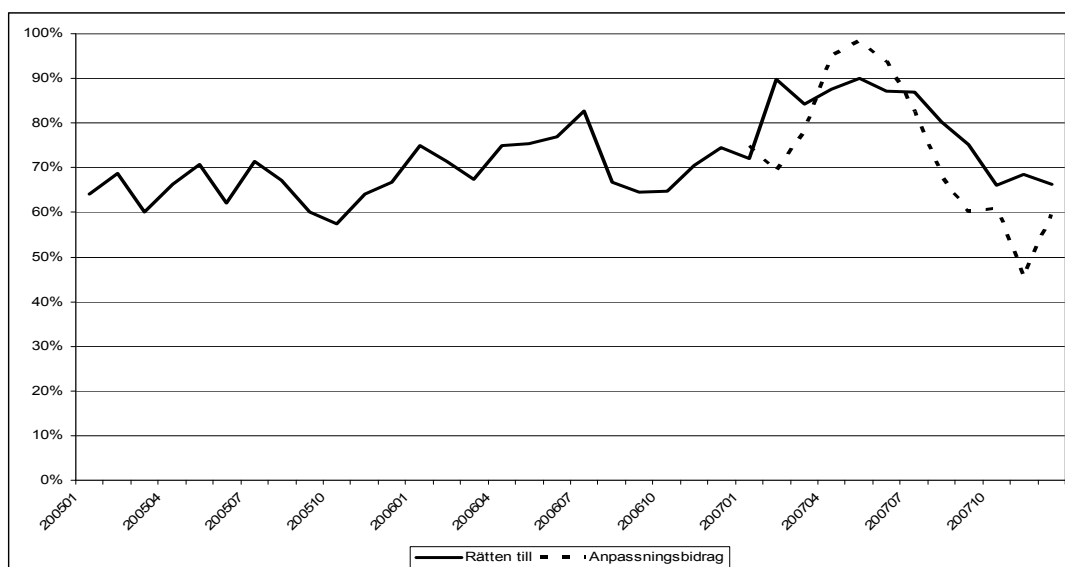
En av de största förväntningarna på koncentrationen av ett litet men komplext ärendeslag som bilstödet är att handläggningstiderna ska minska. Fram till 2007 var bilstödet en s k SFN-förmån vilket innebar att socialförsäkringsnämnden fattade det avgörande beslutet om en person skulle ha rätt till bilstöd eller inte. Från och med 1 januari 2007 infördes en särskild beslutsordning för bilstödet. Den nya beslutsordningen innebär att handläggningen sker i tre steg. Sedan en handläggare utrett ärendet kvalitets-säkras utredningen av en föredragande. Därefter föredrar föredraganden ärendet för en särskilt utsedd beslutsfattare. Den främsta anledningen till den ändrade beslutsordningen var enligt regeringen att minska de långa

⁸ Förutsatt att en redovisad timme av bilstödsenheten kostar lika mycket som en redovisad timme av en handläggare från länsorganisationerna.

⁹ OBS! Ett ärende kan till stor del ha handlagts i ett län men inte avslutats före 1 juli och därför skickats till Västervik som fattade beslutet. Majoriteten av kostnaden för ett sådant ärende uppstod alltså i länet där ärendet till största del handlagts men beslutet tillgodoräknas av Västervik.

handläggningstiderna som var förenligt med ärenden som prövades av SFN. I propositionen bedömde regeringen att koncentrationen av ärendehandläggningen och den ändrade beslutsordningen skulle medföra mycket snabbare handläggning, från i genomsnitt 157 dagar till 60 dagar.¹⁰ Av figur 1 nedan framgår att andelen ärenden som handläggs inom 120 dagar varierat kraftigt och att andelen successivt minskat för att återigen förbättras vid slutet av året.¹¹ Det är värt att notera att handläggningstiderna för sjuk- och aktivitetsersättning uppvisade liknande mönster när den särskilda beslutsordningen infördes.

Figur 1 Andel ärenden som handläggs inom 120 dagar. Avser beslut om rätten till ersättning och anpassningsbidrag



Perioden januari till och med juni 2007 avser ärenden handlagda i Västervik.

Det som också framgår av figur 1 är att andelen ärenden som handlades inom 120 dagar var stor första halvåret 2007 men andra halvåret har andelen successivt minskat. Det finns flera orsaker till att andelen minskar från juli 2007. En anledning till att verksamheten inte klarat av sina mål kan härledas till de cirka 200 icke avslutade anpassningsärenden som Västervik fick ta över från länsorganisationerna från den 1 juli 2007. Dessa ärenden var mycket gamla, åtminstone 8 månader men det var inte ovanligt med ärenden över 1 år. Äldre ärenden innebär i sig en mer utdragen handläggningsprocess. Dessutom skulle det visa sig att en del ärenden var väldigt komplicerade eller hade brister i beslutsunderlagen. Att det skulle komma in så många ärenden var Västervik varken förberedd på eller dimensionerade för. Av diagrammet framgår att andelen ärenden som avslutas inom 120 dagar minskade kraftigt efter 1 juli 2007 och att det påverkade både beslut om rätten till och anpassning negativt.

¹⁰ Proposition 2006/07:10 Avveckling av försäkringsdelegationerna samt ändrad beslutsordning i ärenden om bilstöd till funktionshindrade.

¹¹ Försäkringskassan mäter numer handläggningstiden som andel ärenden inom 120 dagar. Det gör jämförelsen mot regeringens förväntningar på handläggningstiden svårare.

Handläggningstiden för anpassningsbidraget mäts från det att den försäkrade får ett beslut om rätten till ersättning. Försäkringskassan har inte målsatt handläggningstiden för anpassningsärenden men försöker i så stor utsträckning som möjligt att utreda anpassningsbehovet i samband med prövning av rätten till ersättning för att minimera väntetiden för den försäkrade. Försäkringskassan började mäta handläggningstiderna för anpassningsbidraget första gången januari 2007. Det går därför inte att dra några slutsatser om handläggningstiderna för anpassningsärenden minskat eller ökat. Om man däremot tittar på de faktiska handläggningstiderna så visar de samma trend som beslut om rätten till ersättning. Det vill säga att andelen ärenden som handläggs inom 120 dagar initialt var hög för att sedan sjunka.

De icke avslutade anpassningsärendena som Västervik fick ta över från länen är en anledning som påverkat handläggningstiderna negativt och kan sägas vara ett resultat av de incitament som överföringsreglerna av ärenden medförde. Men det finns även andra förklaringar till varför inte handläggningstiderna är i paritet med de förväntade nivåerna. Bland annat är Ensaprocessen ännu inte helt genomförd och framför allt de delar som påverkar handläggningstiderna i processen behöver säkerställas för att korta tiderna (se vidare s.12). Dessutom har den tillfälliga underdimensioneringen under hösten 2007 påverkat möjligheterna att komma ikapp med ärendebalanserna och få till stånd en snabb handläggning negativt.

”Omvärldskompetensen” kan stärkas

Genom att samla all kompetens kring bilstödet och endast arbeta med förmånen har en mängd fördelar för en effektiv och rättssäker handläggning. Men den uppenbara risken är att tjänstemännen blir för ”bilstödsfokuserade” och tappar perspektiv på det man gör. Det uppstår större risk för att en koncentrerad verksamhet tänker i stuprör och inte ser relationer till andra stödformer och bedömningar som Försäkringskassan gör. Förmånen behöver hela tiden sättas i ett större sammanhang. Att bilstödsenheten blir mer delaktig i övrig verksamhet på Försäkringskassan är viktigt för att säkerställa att olika generella och handläggningsfrågor hanteras lika på ”tvären”, det vill säga mellan olika förmånsslag.

Isolerad verksamhet

Att koncentrera en förmån och samla all kompetens kring förmånen till en enhet har många fördelar men det finns även risker som bör belysas. En konsekvens av att tjänstemännen endast arbetar med bilstöd är att verksamheten kan bli isolerad. Bilstödet var bland de första förmånerna att koncentreras och tillhörde under de första 18 månaderna Nationellt Koncentrerad Verksamhet (NKF). Eftersom NKF var en temporär organisationsform och något större samarbete mellan bilstödsenheten och övriga NKF-förmåner inte förekom, uppfattade Västervik huvudkontoret som den naturliga parten att söka stöd hos i olika frågor. Huvudkontoret i sin tur hade inte erfarenhet av att stödja på den detaljerade nivå som ibland eftersöktes från bilstödsenheten. Innan koncentrationen hade specialisten i respektive län till uppgift att tillhandahålla detaljerat stöd i tillämpningsfrågor och länsledningen i organisatoriska frågor. Bilstödsenheten saknade under en

lång period både en specialist¹² och organisatorisk stöttning. Konsekvensen har blivit att man sökt stöd hos varandra och den generella känslan bland medarbetarna är att enheten är frikopplad från Försäkringskassan.

Detta yttrar sig kanske främst genom att olika strategiska beslut som ska genomsyra samtliga förmåner på Försäkringskassan ofta saknar förståelse hos medarbetarna i Västervik. Om delaktigheten är låg och få influenser från myndigheten strömmar in till en liten administrativ enhet risker man alltid att få ett ”vi och de”-tänkande. Dessutom kan myndighetsgemensamma beslut ses med skepsis.

Sammanfattningsvis kan sägas att bilstödsenheten var ”före sin tid” i bemärkelsen att Försäkringskassan inte var organisatoriskt redo att stötta enheten från början. Enheten var tvungen att vänta cirka 18 månader innan organisationen var på plats. Från och med våren 2008 ligger bilstödet organisatoriskt under NFC Norrköping där det organisatoriska stödet kan ges. Även huvudkontoret är numer organiserat på ett sätt som bättre kan möta bilstödsenhetens behov jämfört med tidigare. Processteamet finns idag där för att sätta bilstödet i ett större sammanhang och rekryteringen av en specialist är på gång.

Effekter av Ensa-processen

Införandet av en Ensa-process förväntas i huvudsak medföra förbättringar på **handläggningens effektivitet, rättssäkerhet och besluts kvalitet**. Resultaten presenteras i huvudsak utifrån dessa premisser. För att bedöma om Ensa-processen har införts till fullo har 70 ärenden djupgranskats.

Det generella intrycket från aktgranskningen är att handläggningen av bilstöd i stort sett fungerar bra. Det är ordning i ärendeakterna, god journalföring återfinns, väl genomförda utredningar och i de flesta fall god aktivitet i ärendena. Men granskningen visar även att det finns delar som behöver utvecklas för att handläggningen ska ske enligt processen fullt ut. Det sammanfattande betyget avseende processinförande är att processen totalt sett inte är införd fullt ut men på god väg. Resultatet från granskningen kommer att brytas ned och analyseras i mindre enheter.

Handläggningen kan effektiviseras mer

Ensa-processen är framtagen för att säkerställa att handläggningen av ett ärende sker på ett rättssäkert och effektivt sätt. Med effektivt menas att handläggningen sker strukturerat och utan liggstider som orsakas av Försäkringskassan.

Onödiga liggstider

Som tidigare uppmärksammats i denna rapport är handläggningstiderna för bilstöd långt ifrån de nivåer man kunde förvänta sig när bilstödet koncentrerades, den särskilda beslutsordningen introducerades och handläggnings-

¹² I skrivande stund pågår rekrytering av specialist.

processen togs fram. Av aktgranskningen framkom att vissa moment som påverkar handläggningstiderna inte fungerade som det är tänkt. I några av de granskade ärendena går det orimligt lång tid utan att någon aktivitet sker i ärendet. Att det förekommer långa liggtider i ett ärende kan bero på den försäkrade. Exempelvis kan den försäkrade inte ha bestämt sig för vilken bil han eller hon vill köpa och därför inte har klart för sig vilket anpassningsbehov som finns eller att den försäkrade behöver tid för att inkomma med kompletterande läkarutlåtande. I liknande fall är den försäkrade medveten om att det är han eller hon som orsakar liggtiden och därför är inte heller förväntningarna på ett snabbt beslut lika påtagliga från den försäkrades sida. Detta måste i så fall dokumenteras i akten och noga följas upp. Men av aktgranskningen framgår också att minst lika ofta är det Försäkringskassan som orsakar liggtiden i ärenden. I en del ärenden brister handläggningen vid den inledande planeringen av ärendet samt vid påbörjandet av missivet. Dessa aktiviteter behöver fungera tillfredsställande för att skapa rätt förutsättningar till att driva ärendet, öka handläggningens effektivitet och därigenom bidra till kortare handläggningstider.

Rättssäkerhet är god

En förväntad effekt av koncentrationen och Ensa-processen var att handläggningen skulle bli rättssäker. Innebörden av begreppet rättssäkerhet varierar i olika situationer. Här kommer definitionen av rättssäkerhet att utgå från statsförvaltningens centrala principer – att *ärenden hanteras likformigt*. För att bedöma om handläggningen är likformig kommer fyra variabler i handläggningen att analyseras. Den första är om Ensa-processen är införd (som säkerställer att alla ärenden handläggs lika), den andra handläggningstiden för beslut som tar längst tid att fatta, den tredje är om det förekommer osakliga könsskillnader i handläggningen samt hur dokumentation och kommunikeringsbrev verkställs.

Ensa bra men kan bli bättre

Aktgranskningen visar att handläggningen av bilstöd fungerar väl i majoriteten av ärendena. Det är ordning i ärendeakterna, i stort sätt god journalföring, väl genomförda utredningar och i de flesta fall god aktivitet i ärendena vilket är centralt utifrån Ensa-processen. Men granskningen visar även att det finns delar som behöver utvecklas för att handläggningen ska ske enligt processen fullt ut och för att man ska kunna säga att alla ärenden hanteras på liknande sätt. De aktiviteter i handläggningen som uppvisar bäst resultat, dvs. uppfyller fastställda mål och utförs på ett korrekt sätt, är utredning, information till den sökande i samband med utredning samt kommunikation av beslutsunderlag. Dessa aktiviteter inkluderar i hög grad kommunikation med den sökande, och därför är viktiga ur den försäkrades synpunkt. Det finns även vissa brister i handläggningen. Främst att föredragningsmissivet inte påbörjas inom rätt tid och att kvalitetssäkringen inte sker tillräckligt fort. Dessa aktiviteter är viktiga för att kunna driva ärendet framåt och korta handläggningstiden.

Kortare medelsvans

Att handläggningstiden inte är extremt lång för försäkrade med längst handläggningstid ingår i den ovan beskrivna definitionen av en rättssäkerhet. Försäkringskassan använder måttet *medelsvans* för att mäta handläggningstiden för de 25 procent äldsta pågående ärenden. Värdet för medelsvansen gällande bilstöd minskade kraftigt från 271 dagar för år 2006 till 156 dagar för år 2007. Detta är en mycket positiv utveckling. Exakt vad som påverkat medelsvansen mest är svårt att slå fast. Troligtvis är det en kombination av koncentrationen, beslutsordningen och Ensa-processen. Men rimligtvis borde Ensa-processen bidra mest till den positiva utvecklingen. När samtliga aktiviteter i handläggningen fungerar enligt processen kan medelsvansen troligtvis minska ytterligare.

Inga könsskillnader i handläggningen

Aktgranskningen visar att det inte har gått att fastställa några skillnader i Försäkringskassans hantering av kvinnors respektive mäns ansökningar om bilstöd. Andelen ärenden med bra respektive dåliga granskningsresultat var lika bland kvinnor och män. Utredningarna som Försäkringskassan gjort har dokumenterats på ett sakligt och nyanserat sätt samt fokuserat på relevanta kriterier för bedömningen i lika stor utsträckning för män och kvinnor. Oavsett hur granskningsresultatet analyseras framkommer inga skillnader mellan könen.

Detta är givetvis mycket positivt framför allt mot bakgrunden att Försäkringskassan så sent som våren 2008 konstaterade att det tidigare år förekom könsskillnader inom bilstödet.¹³ Det går inte att uttala sig om könsskillnaderna inom bilstöd har upphört men denna analys tyder på att eventuella könsskillnader inte beror på hur Försäkringskassan handlägger bilstödet.

Bra kommunikering

Dokumentationen i ärendena är generellt mycket bra och det är enkelt att följa ärendet. Av aktgranskningen framgår dock att en del ärenden har brister gällande genomförande och dokumentation av utredningssamtal. Den skriftliga kommunikeringen sker i majoriteten av fallen när den ska ske. Kommunikeringsbrevet är utformat på ett korrekt sätt där bland annat underlagen som legat till grund för bedömningen och orsaken till bedömningen framgår.

Besluts kvaliteten – bra men mer behövs

Koncentrationen och införandet av Ensa-processen skulle medföra ökad kvalitet i besluten. Av uppföljningen är det dock svårt att fastslå hur besluts kvaliteten har påverkats. Besluts kvaliteten kommer här att utgå från resultat i **Qben II**, utformning av **beslutsbrev** samt **tillämpning** av regelverket.

¹³ ”Könsskillnader i bilstöd” – Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag dnr 1668-2008. Rapporten kunde inte svara på om könsskillnaderna till viss del berodde på ärendehandläggningen.

Varierande resultat i Qben II

Försäkringskassan använder kvalitetskontrollinstrumentet Qben II för att kontinuerligt bedöma kvaliteten i handläggningen. Under 2006 låg andelen ärenden med tillräckligt beslutsunderlag på 97,5 procent – klart över myndighetens målnivå om 94 procent. Under 2007 sjönk dock resultaten kraftigt till 82,1 procent. Studerar man ärenden granskade i Västervik isolerat från övriga bilstödsbeslut, sjunker andelen ytterligare till 77,5 procent.¹⁴ Det kan finnas två förklaringar till detta. Den ena förklaringen kan vara att granskningen utförts annorlunda i Västervik när även Qben-granskningen flyttades dit. Av samtal mellan huvudkontoret och granskare i Västervik har det framkommit att granskningen skett på en allt för djupgående nivå, vilket inte är avsikten med kvalitetskontrollen i Qben II. Detta har medfört att ärenden som granskades i ett initialt skede utsattes för en betydligt hårdare kvalitetsbedömning än det som är normalt genom Qben II. Detta innebär att resultaten inte går att jämföra och således är det, utifrån resultaten i Qben II, inte möjligt att dra slutsatsen att kvaliteten sjunkit. Resultatrapporter från hösten 2007 och framåt visar dock att andelen ärenden med tillräckligt beslutsunderlag inom bilstödet numer överstiger Försäkringskassans målnivå om 94 procent. Den andra förklaringen till det låga resultatet från 2007 skulle vara att det faktiskt fanns kvalitetsförsämringar i handläggningen. Detta är den minst troliga förklaringen då granskningen av ärenden som genomförts inom ramen för detta projekt inte kunnat påvisa sådana kvalitetsbrister som fångas i Qben II. Det bör också nämnas att bland besluten som Västervik tog över 1 juli var kvaliteten i beslutsunderlagen mycket varierande som också kan ha påverkat resultaten i Qben II negativt.

Beslutsbrev kan kundanpassas mer

Aktgranskningen visar att beslutsbrev kan utformas på ett bättre sätt. För den försäkrade är det viktigt att förstå vad beslutet innebär och att det tydligt framgår varför Försäkringskassan inte bedömer att den försäkrade uppfyller vissa av lagens rekvisit. Bara i hälften av de granskade ärendena bedömdes beslutsbrev vara utformade på ett tillfredsställande sätt. Övriga beslut tyngdes av en beskrivning av förutsättningarna i ärendet och upprepning av förordningstext vilket är mindre intressant för den försäkrade. Själva bedömningen, om varför Försäkringskassan inte anser att ett rekvisit är uppfyllt, framgår inte på ett tydligt sätt. Ett väl utformat beslutsbrev gör det enklare för den försäkrade att begära omprövning eller överklaga beslutet vilket i förlängningen är en viktig del i rättssäkerheten.

Tillämpningen svår men inte felaktig

Ett annat syfte med aktgranskningen var att undersöka hur bilstödet regelverk tillämpades av bilstödsenheten. I majoriteten av ärendena har bedömningen av rätten till ersättning visat sig vara självklar och något tolkningsutrymme har inte funnits i ärendet. Med andra ord har det inte funnits tvivel om korrektheten i det beslut som Försäkringskassan fattat. I en mindre del

¹⁴ Eftersom majoriteten av de granskade ärendena under 2007 avsåg ärenden handlagda i Västervik har riksgenomsnittet påverkats kraftigt – därav riksgenomsnitt på 82,1 procent.

av ärendena finns dock ett tolkningsutrymme som innebär att utfallet av beslutet inte är självklart. Av aktgranskningen bedöms dock tillämpningen rymmas inom regelverket för bilstöd i alla granskade ärenden. Det vill säga att det inte fanns något ärende där bedömningen som Försäkringskassan gjort varit direkt felaktigt. Däremot visar granskningen att i de ärenden där det finns ett tolkningsutrymme tenderar Försäkringskassan att ha en restriktivare hållning.

En slutsats är att tveksamhet uppstått för de områden som saknar tydliga ramar för vad som gäller i regelverket, praxis eller normeringen och där det i förlängningen inte heller finns klara ställningstaganden till hur tolkningsutrymmet kan och bör användas. Dessa områden handlar om bedömning av *varaktighet*, tolkning av vad *väsentliga svårigheter* innebär samt vad som innefattas i begreppet anpassningar som behövs för att *bruka bilen*. Hur varaktigheten ska tolkas kan ha påverkats av regeländringen för bidragsperioden. Av uppföljningen kan också konstateras att tolkningsutrymmet är extra stort i barnärenden. Det vill säga att det handlar om områden med stort mått av skälighetsbedömningar där svårigheter finns i att dra upp alltför klara riktlinjer för hur bestämmelserna ska tolkas med risk för en fyrkantig tillämpning av regelverket.

Både handläggarna och beslutsfattarna uttryckte vid intervjutillfället att just dessa rättsfrågor är mycket komplicerade, framför allt när det gäller barn. De uttryckte ett stort behov av att få till stånd en ändring i lagen eller hjälp med hur lagen ska tolkas.

Verksamhetsområde processjuridik har inom denna uppföljning lämnat en rättsanalys av överklagade beslut till länsrätten som bilstödsenheten i Västervik fattat. 19 domar har studerats och i 13 fall ändrade länsrätten inte Försäkringskassans beslut. I de sex fall där länsrätten ändrade Försäkringskassans beslut hade länsrätten en bredare tolkning av hur *väsentlig* förflyttningssvårigheten var. Övriga två ärenden som ändrades av länsrätten avsåg beviljande av anskaffningsbidrag för köp av mopedbil och ett ärende som återförvisades till Försäkringskassan för omprövning då länsrätten ansåg att överklagandet inkommit i rätt tid. Av de 13 fall där länsrätten inte ändrade Försäkringskassans beslut gällde nio varaktigheten och väsentligheten, varav två avsåg barn. Det är svårt att dra några långtgående slutsatser av de överklagade beslut som granskats men resultatet indikerar ändå ett par viktiga saker som uppmärksammas både i aktstudien och vid intervjuer med tjänstemännen i Västervik. Dels är dessa rättsfrågor mycket svåra och innebär mycket bedömning i varje enskilt fall, vilket den relativt höga ändringsprocenten på 31 procent indikerar. Att det dessutom saknas tydliga ramar i form av regelverk, praxis och normering kanske automatiskt medför en viss restriktivitet för att få till stånd vägledande domar för framtida bedömningar.

Kundmötet

Både koncentrationen och Ensa-processen ger goda förutsättningar för en ökad kundfokusering. Trots att kundgruppen för bilstöd är heterogen ger en koncentrerad handläggning bättre förutsättning att identifiera och tillgodose

kundbehoven. Även Ensa-processen utgår från den försäkrade och dennes behov och har förmodligen större genomslag i kundmötet än vad organisationsformen har. Utifrån dessa antaganden borde en koncentration och införandet av Ensa-processen medföra optimala förutsättningar för en hög grad av kundfokusering och resultatet i kundundersökningen bör rimligtvis förbättras efter år 2007. När man jämför betygen i kundundersökningen, gällande personer som år 2006 och år 2007 ansökt om bilstöd, är resultaten det motsatta än det förväntade, det vill säga betyget har försämrats mellan åren. Det bör också nämnas att betygen från personer som söker bilstöd är generellt lägre än för Försäkringskassans kunder totalt men detta följer det vanliga mönstret för ärendeslag som riktas till personer med funktionsnedsättning. Kundernas uppfattning av Försäkringskassan påverkas av många faktorer. Vissa faktorer påverkas i hög grad av medarbetarna i Västervik medan andra faktorer är resultat av exempelvis strategisk karaktär som myndigheten beslutat på central nivå. I denna rapport kommer dock fokus att ligga på de faktorer som helt eller delvis påverkas av handläggningen i Västervik.

Goda förutsättningar men inte tillräckliga resultat

Det resultat som försämrats inom bilstödet gäller framför allt **handläggningstiden**. För Försäkringskassans samtliga kunder, inklusive kunder som söker bilstöd, är den enskilt viktigaste faktorn för att vara nöjd med myndigheten är att deras ärende handläggs snabbt. Tidigare i rapporten diskuterades att handläggningstiderna varierat kraftigt under året och att handläggningstiderna inte pressats ned till de förväntade nivåerna och detta återspeglar sig i kundundersökningen. Både för personer som beviljas och nekas ersättning är handläggningstiden den variabel som leder till störst missnöje.

Tillgängligheten – möjligheten att få kontakt med rätt person ger också upphov till missnöje. Bilstöds kunderna ger ett sämre betyg på tillgängligheten än övriga kundgrupper men är mer nöjda med tillgängligheten år 2007 jämfört med år 2006. Det är svårt att dra några slutsatser av detta delbetyg då varje försäkrad får en egen handläggare som de kan kontakta vid behov. Men det lägre betyget, i förhållande till övriga kundgrupper, indikerar att bilstöds kunder har andra behov som kanske ännu inte är helt tillgodosedda genom Försäkringskassans kanaler. Därför är det viktigt att belysa att tillgängligheten är – efter snabb handläggning – den viktigaste faktorn som påverkar hur nöjd denna kundgrupp är med Försäkringskassan.

Utöver handläggningstiden och tillgängligheten är de personliga kontakterna viktiga faktorer för den försäkrade. I begreppet **personlig kontakt** ingår bemötande och engagemang, handläggarens kompetens, den muntliga informationen samt att reglerna förklaras så att den försäkrade förstår dem. Utifrån aktgranskningen kunde det konstateras att andra närliggande aktiviteter som i hög grad inkluderar kommunikation med den sökande fungerar bra, i vissa fall mycket bra. Även detta återspeglar sig i kundundersökningen där personer som sökt bilstöd ger Försäkringskassan bra betyg i dessa frågor. Särskilt bra betyg får handläggarna för ett vänligt bemötande och att den muntliga informationen är lätt att förstå. Betygen som bilstöds kunderna



ger Försäkringskassan på frågor som rör den personliga kontakten ligger i paritet eller bättre än betygen som övriga kundgrupper lämnat.

Kundundersökningen bekräftar resultatet från aktgranskningen att personer som fått ett avslag har svårt att förstå **motiven till beslutet**. De försäkrade ger Försäkringskassan dåligt betyg på den frågan i kundundersökningen. Det är sedan tidigare känt att personer som nekas ersättning generellt är mer missnöjda med Försäkringskassan än övriga. För personer som får avslag är möjligheten att förstå beslutet – efter handläggningstiden – den viktigaste variabeln för att känna sig nöjd. Förutom att ärendehantering blir mer rättssäker när den försäkrade förstår varför hon/han nekas ersättning upplever den försäkrade en bättre service från myndigheten.

Externa intressenters uppfattning av den koncentrerade verksamheten

I ett bilstödsärende kan flera externa aktörer bli inblandade. Förutom hälso- och sjukvården är Försäkringskassan beroende av att ibland samarbeta med Vägverket, firman som ska anpassa bilen och i vissa fall Mobilitetscenter. De som Försäkringskassan oftast kommunicerar med är Vägverket och anpassningsföretagen. För att ta reda på om de anser att bilstödet förändrats på grund av koncentrationen, och i så fall hur, har två olika enkäter skickats ut till Vägverket och till anpassningsföretagen.

Anpassningsföretagen – det var bättre förr

Det statliga bilstödet introducerades 1988 och sedan dess har en mängd fordonsanpassningsföretag specialiserat sig på att öka fordonstillgängligheten för förare och passagerare med funktionsnedsättning. Idag finns det 17 aktiva anpassningsföretag som är anslutna till Branschföreningen Svensk Fordonsanpassning (BSF). Branschen uppger att man årligen anpassar cirka 1 800 bilar och omsätter cirka 250 miljoner kronor. Anpassningsföretagen är till stor del beroende av bilstödet som Försäkringskassan administrerar. Före koncentrationen av bilstödet hade företagen ofta etablerat ett fungerande arbets- och förhållningssätt till de lokala försäkringskassorna. Av de 17 aktiva anpassningsföretagen som är anslutna till branschen har 14 företag svarat på enkäten.

Kontakterna med Försäkringskassan kan bli bättre

Antalet kontakter mellan ett anpassningsföretag och Försäkringskassan varierar för olika anpassningsärenden men i genomsnitt har man en muntlig och en skriftlig kontakt per ärende. Flertalet av anpassarna anser att det är svårt att komma i kontakt med rätt person och att svaren som ges generellt är dåliga. Dessutom indikeras att Försäkringskassan tar lång tid på sig när kommunikationen sker skriftligen. Företagen tycker att bemötandet varken är bra eller dåligt. Ett antal företag har dock uttryckt att sedan januari 2008 har en hel del förbättrats, bland annat bemötandet och tillgängligheten. Därför är man oroad för att telefonsamtal direkt till handläggare på NFC kopplas över till telefonkundtjänst eller självbetjäning kan medföra att man återigen har sämre möjligheter att få snabba svar som behövs för att fortsätta anpassningen.

Förändrad handläggning

Samtliga företag som svarat på enkäten anser att handläggningen ändrats till det sämre sedan bilstödet koncentrerades. I huvudsak riktar samtliga företag

kritik mot längre handläggningstider, lägre fordonsteknisk kompetens hos handläggarna samt ökad byråkratisering. Denna kritik från anpassningsföretagen är sedan tidigare känd.

I synnerhet anses reparationsärenden ha blivit väldigt formaliserade och tidskrävande jämfört med tidigare. Företagen upplever också att handläggarnas kunskap om olika anpassningsprodukters funktion och lämplighet i kombination med olika funktionshinder är låg. Kritiken att Försäkringskassan blivit mer byråkratisk kan i huvudsak sammanfattas med att man numer inte i samma utsträckning tar hänsyn till vad som är praktiskt bäst för den försäkrade. Anpassarna förespråkar att Försäkringskassans handläggare borde besöka mässor och företag som anpassar för att öka kunskapen kring befintliga och nya anpassningslösningar. Man efterlyser även ”öppnare ögon” för ny typ av anpassning.

Påverkats ekonomiskt av koncentrationen

Majoriteten av företagen uppger att deras ekonomiska situation försämrats, i vissa fall kraftigt, sedan bilstödet koncentrerades. Det som påverkat den ekonomiska situationen mest är att färre personer beviljas anpassningsbidrag på grund av regeländringen och att färre anpassningar godkänns. Även de längre handläggningstiderna påverkar företagets ekonomi i form av minskad omsättning. Många företag beskriver att betalningar från den försäkrade inte alltid når företaget eller lämnas väldigt sent.

I samband med förordningsändringen infördes en bestämmelse om att den försäkrade avgör till vem bidraget ska betalas. Samtidigt förtydligade Försäkringskassan de rättsliga förhållandena mellan myndigheten, den försäkrade och anpassningsföretagen. Branschen har länge påpekat att man vill att Försäkringskassan betalar bidraget direkt till företaget som utfört anpassningen. Försäkringskassan har sedan tidigare poängterat att med dagens regelverk är detta inte möjligt eftersom Försäkringskassan enbart har ett rättsligt förhållande till den försäkrade och inte till anpassningsfirman. Däremot finns ett civilrättsligt avtal mellan kunden och anpassningsfirman.

Att Försäkringskassan är tredjepartsfinansiär är inte unikt för bilstödet utan har länge varit en naturlig del inom exempelvis tandvården och inom assistansersättning. Även inom dessa försäkringar råder samma rättsförhållanden mellan parterna. Genom att de rättsliga förhållandena hålls isär förtydligas samtliga aktörers rättigheter och skyldigheter gentemot varandra.

Vägverket – förändrad men likformig handläggning

Vägverket ska sedan den 1 januari 2007 alltid konsulteras i anpassningsärenden.¹⁵ Även före lagändringen var det vanligt att Försäkringskassan konsulterade Vägverket i samband med anpassningsärenden. De ska även kontaktas efter utbetalning när den försäkrade får erbjudande om funktionskontroll av anpassningen. Vägverket tar efter att en begäran kommit från Försäkringskassan kontakt med den försäkrade för utredning och skriver ett

¹⁵ 9 § förordningen (1988:890) om bilstöd till personer med funktionshinder.

tekniskt yttrande som skickas till Försäkringskassan. Vägverket bedömer främst vilken anpassning som behövs ur trafiksäkerhetssynpunkt. De hjälper även den försäkrade med bilvalet och yttrar sig om bilen den försäkrade väljer är lämplig att anpassa.

Vägverket har 17 handläggare som arbetar med bilstöd, 12 har svarat på enkäten. De flesta ägnar mellan 25 och 50 procent av sin arbetstid till arbetet med bilstöd och har arbetat mellan ett och fem år med bilstödsyttranden. Handläggarna skrev i genomsnitt omkring 60 bilstödsyttranden per person under 2007.

Kontakterna med Försäkringskassan fungerar

Vägverkets handläggare är i huvudsak nöjda med kontakterna med Försäkringskassan i Västervik. Generellt anser de att bemötandet är bra samt att man får bra och snabba svar på sina frågor. Antalet kontakter i ett ärende varierar men i genomsnitt uppger handläggarna att de har en skriftlig och en muntlig kontakt. Vägverkets handläggare upplever att det är olika svårt att få kontakt med Försäkringskassans handläggare. Vissa upplever det som svårt medan andra har lättare att få kontakt med rätt handläggare.

Förändrad men likformig handläggning

De flesta av Vägverkets handläggare menar att handläggningen av bilstödet förändrats sedan flytten till Västervik. Flera av de svarande har svarat att handläggningen är mer likformig, tidigare upplevdes den variera mer. Många uttrycker missnöje med förändrade regeltolkningar. Den vanligaste kritiken mot Försäkringskassan kan sammanfattas i att tillämpningen av regelverket inte är anpassad efter den försäkrades behov. Bland annat framkommer synpunkter om att besluten baseras på hypotetiska resonemang som inte fungerar i verkligheten och att hela familjens behov inte beaktas i besluten.

Vägverkets roll

De flesta svarande upplever att deras roll under handläggningen av bilstöd är tydlig. Bland annat svarar handläggarna att Försäkringskassan ska fatta beslut om bilstöd och att det är viktigt att Vägverket inte lämnar besked till kunden om vilka anpassningar denne kommer att få som sedan inte beviljas. Samtidigt framkommer i enkäten att deras arbete innebär nära kontakter med den som ansöker om bilstöd. Några svarande pekar till exempel på att de ser till hela kundens och dennes familjs behov vilket Försäkringskassan inte gör i sina beslut.

En annan generell synpunkt från de svarande är att Försäkringskassan inte konsulterar Vägverket i tillräcklig utsträckning eller utnyttjar deras tekniska expertkunskap. Flera av Vägverkets handläggare upplever att de inte får tillräcklig återkoppling på sina yttranden vilket gör att de är osäkra på om deras yttranden innehåller det Försäkringskassan behöver veta.

Åtgärder

Utifrån vad som framkommit i utvärderingen kommer Försäkringskassan att fokusera sitt arbete såväl internt som extern för att komma till rätta med områden som uppmärksammats. Att korta handläggningstiderna är det viktigaste för våra försäkrade. Även Vägverket och anpassningsföretagen påverkas negativt av långa handläggningstider. Detta görs genom att säkerställa resurserna och få till stånd en mer strukturerad handläggning.

Intern fokusering

Säkerställa resurser

En viktig åtgärd kommer vara att säkerställa resurser. Rekryteringen av personal är igång men det kommer troligtvis att ta några månader innan de nya handläggarna blir självgående. Under tiden kommer utvecklingen av ärendebalanserna och handläggningstiderna att följas noggrant.

Mer strukturerad handläggning

Handläggningen följer inte ännu processen helt även om det överlag är goda resultat. Försäkringskassan kommer att arbeta vidare med att minimera riskerna för onödiga liggtider i ärendena genom att arbeta aktivt för att produktionsstyrning och processen stödjer handläggningen. Försäkringskassan kommer även att arbeta vidare med att säkerställa att handläggningen kommer igång direkt och genomsyras av en god planering i samtliga ärenden. Processen kring kvalitetssäkringen kommer att ses över så att momentet inte blir en flaskhals i handläggningen.

Försäkringskassan kommer även att se över hur aktiviteterna i processen mäts och eventuellt tillföra några ytterligare mått, särskilt inom handläggning av anpassningsbidrag. Försäkringskassan kommer även att se över om målsättningen för olika typärenden, så som rätten till, anpassning och reparationer medför oönskade prioriteringar i handläggningen.

Ökad samverkan inom myndigheten

Bilstödsenheten deltar sedan en tid tillbaka med en deltagare i ett så kallat processteam. Deltagandet sker tillsammans med handläggare och beslutsfattare från arbetsskadeförsäkringen samt processansvariga på huvudkontoret. Processteamet har till uppgift att utveckla befintliga handlägningsprocesser inom bilstöd och arbetsskadeförsäkringen. Dessutom är det ett utmärkt forum för att diskutera och lösa olika handlägnings- och tillämpningsfrågor som sker över förmånsgränserna. Samarbetet inom processteamet leder troligtvis även till att sprida erfarenheter, idéer och andra influenser som positivt bidrar till ett myndighetsgemensamt förhållningssätt i olika frågor.

Tydliggöra regelverket

Försäkringskassan kan konstatera att det alltid funnits en osäkerhet kring bedömning av *varaktighet*, tolkning av vad *väsentliga* svårigheter innebär samt vad som innefattas i begreppet anpassningar som behövs för att *bruka bilen*. Av aktgranskningen kan konstateras att inom ramen för det tolkningsutrymme som finns kan en glidning mot en något restriktivare tillämpning skönjas. Bedömningen av varaktigheten kan marginellt ha påverkats av förordningsändringen när bidragsperioden förlängdes från 7 år till 9 år. Den något restriktivare glidningen i bedömningar kan också vara en följd av att handläggningen blivit mer likformig sedan koncentrationen.

Försäkringskassan kommer därför nu att utreda vilket tolkningsutrymme som finns i de tre gällande rättsfrågorna. Om det finns ett tolkningsutrymme och tillämpningen glidit mot en önskad restriktivitet kommer detta att åtgärdas genom utbildning eller om så krävs normering. Om det inte finns tillräckligt tolkningsutrymme och Försäkringskassan inte själv kan normera kring frågorna kan det bli aktuellt att föreslå författningsändringar.

Försäkringskassan har under tiden för denna uppföljning arbetat med att ta fram stöd till handläggningen. Sedan juni 2008 finns t.ex. informationsmeddelande (IM) 2008:099 som tydligare informerar om reglerna och praxis vid bedömningen av normalt förekommande tilläggsutrustning i anpassningsärenden.

Externt fokus

Ökad extern samverkan

Försäkringskassan kommer att fortsätta prioritera samverkan med externa partners och sträva efter kontinuitet i samarbetet. Det finns idag redan ett utvecklat samarbete med Vägverket som fungerar bra. Handläggare och chefer hos Vägverket och Försäkringskassan träffas med jämna mellanrum för att utveckla samarbetet gällande anpassningsärenden. Försäkringskassan kommer fortsättningsvis även att träffa företrädare för branschorganisationen kontinuerligt för att diskutera olika frågor.

Som ett led i Försäkringskassans arbete med att skapa en kundorienterad organisation har partners fått en ny ingång till Försäkringskassan i form av en ny telefonkundtjänst. Partners kommer att kunna ringa dit för att få svar på generella frågor. Sedan 23 maj 2008 är bilstödsenheten i Västervik anslutna till Försäkringskassans Kundcenter.

I serien Socialförsäkringsrapport har följande skrifter publicerats under år 2008:

- 2008:1 Nordiska strategier för att begränsa sjukfrånvaro
- 2008:2 Möjliga vägar ut ur sjuk- och aktivitetsersättning
- 2008:3 Köns- och länsskillnader inom arbetsskadeförsäkringen. Beslut om livränta 2005–2006
- 2008:4 Ojämlighet och utanförskap. Rapport från forskarseminarium i Umeå 23–24 januari 2008
- 2008:5 Strategier för begränsning av sjukfrånvaro och förtidspensionering. Erfarenheter från Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige 1990–2007
- 2008:6 Mål, mått och resultat – analys av handläggningstider
- 2008:7 Uppföljning av Pilas pilotverksamhet
- 2008:8 Försäkringskassan och arbetslivsinriktad rehabilitering. Regelverket i praktiken och återgång i arbete efter aktiv åtgärd
- 2008:9 Medelpensioneringsålder
- 2008:10 Nej till sjukpenning. Vad hände sen?
- 2008:11 Nya resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken
- 2008:12 Deltidssjukskrivning. En registerstudie över utvecklingen 1995–2006
- 2008:13 Varning för brott. ”Försäkringsområdet – en inte tillräckligt uppmärksammas brottsplats i Sverige”
- 2008:14 Uppföljning av den koncentrerade bilstödsverksamheten