

# Mål, mått och resultat

– analys av handläggningstider



Utgivare Försäkringskassan  
Försäkringsutveckling

Upplysningar Peje Bengtsson  
070-300 15 15  
pererik.bengtsson@forsakringskassan.se

Hemsida: [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se)

# Förord

Den tid en försäkrad får vänta på beslut efter att ha ansökt om ersättning från Försäkringskassan är en viktig kvalitetsaspekt. Försäkringskassan mäter, redovisar och försöker påverka dessa handläggningstider.

För närvarande beräknar Försäkringskassan handläggningstider på avslutade ärenden utan hänsyn till de pågående ärendena. Dagens sätt att mäta har i denna rapport jämförts med skattningar baserade på statistisk metod för s.k. överlevnadsanalys där både avslutade och pågående ärenden ingår i beräkningarna.

Samtidigt analyseras i rapporten konsekvenserna för de försäkrade av den nuvarande mätmetoden och styrningen. Undersökningen studerar hur sannolikheten att få ett beslut förändras under ett ärendes varaktighet. Slutsatsen är att den aktuella styrningen får negativa effekter för den grupp försäkrade som inte fått ett beslut inom den målsatta tiden.

Rapporten är skriven av Peje Bengtsson.

Joakim Söderberg  
Enhetschef  
Statistisk analys

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>7</b>
<b>En introduktion utifrån fyra exempel</b> .....	<b>8</b>
Exempel 1.....	8
Exempel 2.....	8
Exempel 3.....	8
Exempel 4.....	10
<b>Är mätperioden och ärendena som ska mätas självklara? ...</b>	<b>12</b>
<b>Spelar det någon roll då hur man mäter? .....</b>	<b>14</b>
<b>Problematisering av mätandets logik, metod och användning</b> .....	<b>18</b>
<b>Resultatparadoxen och handläggningstider – diskussion och slutsatser</b> .....	<b>21</b>
Vad ska Försäkringskassan göra? .....	22
<b>Referenser</b> .....	<b>24</b>
<b>Bilaga</b> .....	<b>25</b>

# Sammanfattning

Denna studie har analyserat mätningen av handläggningstider. För närvarande beräknar Försäkringskassan handläggningstider på avslutade ärenden utan hänsyn till de pågående ärendena. Dagens sätt att mäta har jämförts med skattningar baserade på statistisk metod för s.k. överlevnadsanalys där både avslutade och pågående ärenden ingår i beräkningarna.

Slutsats av analysen:

1. Nuvarande mätmetod ger en underskattning av handläggningstiderna på 8—24 procent för de förmåner som studerats (SFN-förmånerna).
2. I analysen upptäcktes också en annan effekt av mätandet och resultatstyrningen på detta område. Det är en negativ bieffekt som i rapporten döpts till trekvartshandläggning. För den försäkrade innebär det att chansen att få beslut i sitt ärende ökar fram till den målsatta tidpunkten, men tillhör du de försäkrade vars ärende passerat denna tidpunkt så minskar sannolikheten att få ett beslut inom rimlig tid drastiskt. Det verkar alltså som om ett visst förhållningssätt etablerats till de försäkrade inom måltiden och ett annat om ärendet passerat densamma.

Den första punkten är enkel att rätta till. I rapporten förslås:

- Använd skattningar baserade på överlevnadsanalys för att mäta handläggningstider.
- Använd en mer analytisk infallsvinkel än ett enskilt mått, åtminstone bör överlevnadskurvorna studeras så att hela bilden framträder.

Den andra slutsatsen, om negativa bieffekter, ledde vidare till en diskussion om hur detta problem uppstår och kan förklaras. Det finns teorier som visar hur resultatstyrningen leder fram till den s.k. resultatparadoxen. Paradoxen visar sig i s.k. perversa bieffekter, dvs. icke avsedda, negativa bieffekter som verkar i motsatt riktning till de avsedda effekterna. I rapporten diskuteras hur den upptäckta bieffekten har koppling till teoribildningen kring resultatparadoxen.

Ofta finns det, som i detta fall med handläggningstider, ett vällovligt syfte med mätningen. Men det kan leda till oönskade effekter. Risken är särskilt stor om det uppmätta resultatet har påverkan på t.ex. prestige, status, lön, karriär, var handläggning placeras och/eller resurstilldelning. Då blir det så att säga ”skarpt läge” och uppvisande av goda resultat för det som mäts blir viktigare än den verkliga måluppfyllelsen, dvs. effekterna för individ och samhälle.

## **Förslaget i rapporten är att:**

Försäkringskassan måste bli mer observant på risken för perversa bieffekter inom alla områden. Ett första steg kan vara att åtminstone studera riskerna för att det förekommer inom andra områden som följs upp genom en löpande

resultatmätning. Några exempel kan vara olika former av s.k. pinnstatistik, aktiviteter som ska genomföras inom en viss måltid (t.ex. avstämningsmöten, SASSAM m.m.), ”procentstyrning” i form av förutbestämda mål på utfall (t.ex. att vägvalet ska resultera i 75 % aktiva ärenden), konsekvenserna av QbenII-kontroll, individuella produktionsmål osv. Listan kan säkerligen göras längre, men detta är några exempel som bör studeras.

Troligen krävs också en annan inställning, eller förhållningssätt, till styrning med mer fokus på analys av effekterna av verksamheten istället för löpande uppföljning av mått i den nuvarande resultatstyrningens form. Samtidigt krävs en noggrannare konstruktion av mått som används.

# Inledning

Inom Försäkringskassan har handläggningstider alltid beräknats på avslutade ärenden. Det innebär att skattningar görs utan att ta hänsyn till de pågående ärendena. Olika former av kompletterande mått har utvecklats av Försäkringskassan för att på något sätt väga in denna aspekt. Det kan vara ärendebalans eller den genomsnittliga längden på de pågående ärendena som är längre än den målsatta handläggningstiden.

Samtidigt finns det statistiska metoder för att hantera problemet med skattningar när det finns både avslutade och pågående ärenden. Dessa metoder ger mer korrekta resultat. Syftet med denna studie har varit att undersöka skillnaderna i resultat mellan den traditionella metoden att beräkna handläggningstider på avslutade ärenden jämfört med statistisk metod för s.k. överlevnadsanalys som beaktar både de avslutade och pågående ärendena.

I denna studie har två icke-parametriska metoder för överlevnadsanalys använts. Det är dels aktuariemetoden (Berkson, Gage 1950), dels product-limitmetoden (Kaplan, Meier 1958).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Aktuariemetoden benämns också life-table eller actuarial life tables, och product-limitmetoden går ofta under namnet Kaplan-Meier.

# En introduktion utifrån fyra exempel

## Exempel 1

Som personalchef på ett större företag ska du förbereda en rapport om hur länge de anställda stannar på företaget.<sup>2</sup> I företagets databas har du information om datum för anställning och sista arbetsdag för de som slutat. Du vet att det är fel att bara titta på den genomsnittliga anställningstiden för dem som slutat. Det säger inget om anställningstiden för de som fortfarande jobbar kvar. Till exempel, om de enda som slutat var 10 personer som gjorde det under det första anställningsåret, så skulle en genomsnittlig anställningstid baserad på enbart dessa vara mycket missvisande. Du behöver en metod som använder information om både de som slutat och de som fortfarande är anställda.

Anställningstiden för de som fortfarande är anställda vid mättillfället kallas censurerade observationer eftersom du inte vet hur länge de kommer att vara anställda. Du vet dock att deras anställningstid åtminstone kommer att vara lika med den tid de hittills varit anställda. De som redan slutat sin anställning är ocensurerade eftersom du känner deras exakta anställningstid.

För att göra en så god skattning som möjligt måste du använda all tillgänglig information om anställningstid, både den censurerade och den ocensurerade. Metoder för överlevnadsanalys har utvecklats för att göra just det.

## Exempel 2

En annan situation för att illustrera problemet kan beskrivas så här. Du har till uppgift att beräkna hur lång tid efter konstaterad tumör som cancersjuka överlever. Det framstår som självklart att denna beräkning inte kan göras utan att ta hänsyn till dem som fortfarande lever vid mättillfället.

## Exempel 3

Nedanstående exempel belyser motsvarande problem då man inom Försäkringskassan mäter handläggningstider. Handläggningstiden kan ju ses som ett ärendes överlevnadstid.

Anta att två grupper ska jämföras med avseende på handläggningstid. Populationen består här av alla fall som varit aktuella under en tidsperiod. För

---

<sup>2</sup> Det inledande exemplet är hämtat från SPSS' manual (1994) för avancerad statistisk analys. Det introducerar läsaren till metoderna för överlevnadsanalys och återges här i en fri översättning. SPSS är ett programpaket för datorstött statistisk analys.



varje fall noteras starttidpunkt och när fallet avslutas varefter tiden beräknas. När studien avbryts har dock inte alla ärenden avslutats. För de pågående ärendena räknas tiden fram till det datum då studien avbryts. De pågående ärendena är markerade med fetstil.

## Tid i dagar

### Grupp 1

6, 6, 6, 6, 7, **9, 10, 10, 11, 13, 16, 17, 19, 20, 20, 23, 25, 32, 32, 34, 35**

### Grupp 2

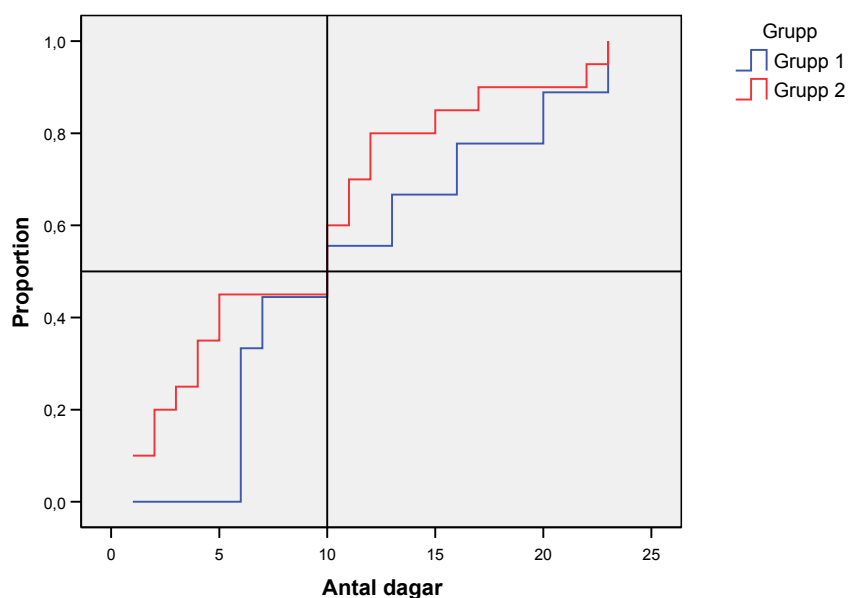
1, 1, 2, 2, 3, 4, 4, 5, 5, 10, 10, 10, 11, 11, 12, 12, 15, 17, 22, 23

Anta att vi enbart använder oss av den information som finns i de avslutade ärendena. Då får vi följande resultat i form av mediantid.

Grupp	Antal ärenden	Mediantid i dagar
1	9	10
2	20	10

Resultat kan också presenteras grafiskt, och mediantiden avläsas där 50 procent av ärendena är avslutade. Se figur 1.

**Figur 1** Proportion avslutade ärenden över tid beräknad på enbart avslutade ärenden



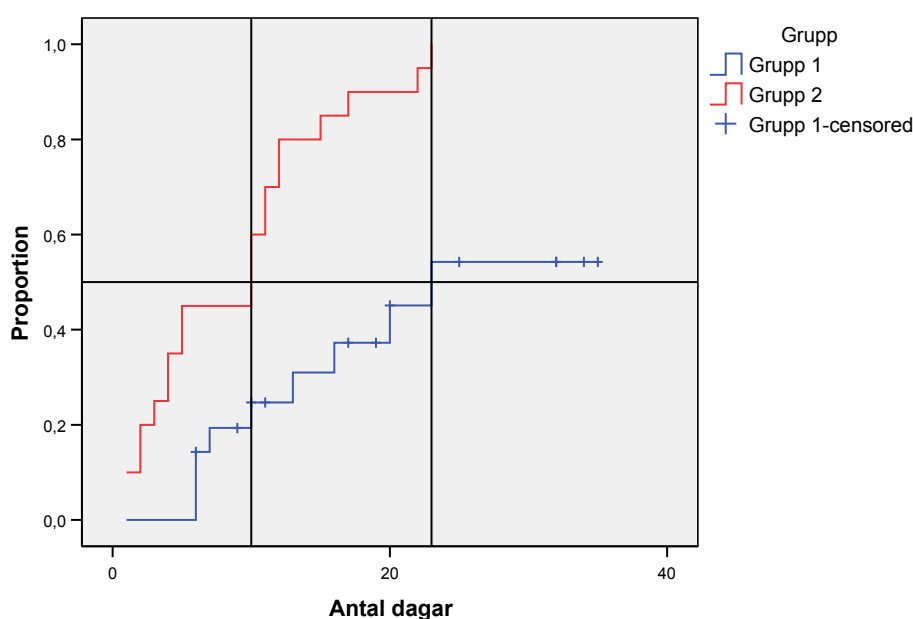
Beräkningen av mediantiden visar ingen skillnad i handläggningstider mellan de två grupperna vilket verkar fel om man tittar på data. Om man haft möjlighet att följa de censurerade ärendena till dess att de avslutas så skulle resultatet blivit ett annat dvs. mediantiden för grupp 1 skulle öka. Man kan naturligtvis tänka sig att inkludera de censurerade ärendena i medianberäkningen vilket skulle ge en mediantid på 16 dagar för grupp 1. Denna metod

ger, liksom den förra, inga tillförlitliga skattningar av den sanna genomsnittstiden.

Ett sannolikt bättre sätt att skatta mediantiden är att använda någon metod för överlevnadsanalys. Metoderna utnyttjar all den information om ärendenas längd som vid mättillfället är känt. Skattning av mediantiden för grupp 1 blir då cirka 23 dagar vilket ligger närmare sanningen än de tidigare nämnda skattningarna.

I figur 2 syns den grafiska redovisningen av skillnaderna mellan grupp 1 och 2 när mediantiden skattats med hjälp av överlevnadsanalys.

**Figur 2** Proportion avslutade ärenden över tid beräknad på alla ärenden



### Sammanfattning

- Att enbart mäta på avslutade ärenden ger inte en sann bild av handläggningstider då det förekommer censurerade ärenden.
- Att inkludera de censurerade ärendena i beräkningen ger mindre tillförlitliga skattningar än om man använder sig av någon metod för överlevnadsanalys.
- Metoder för överlevnadsanalys, som ger bättre skattningar, är i dag vedertagna inom alla områden där man studerar varaktigheter/livslängder.

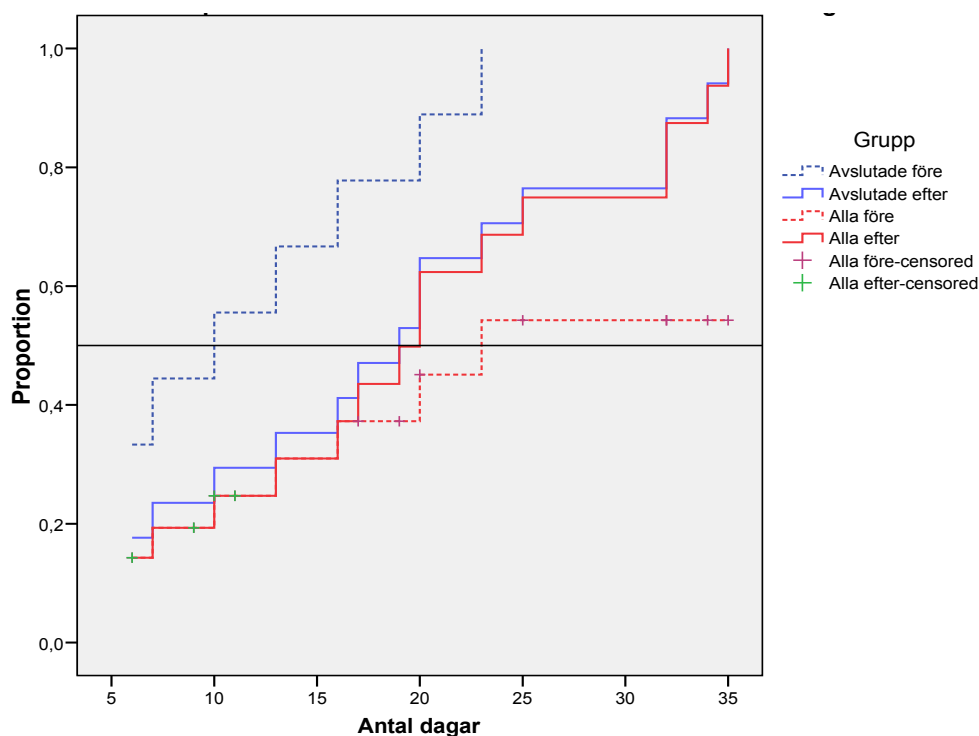
### Exempel 4

Ett annat problem när beräkningen av handläggningstiden baseras på avslutade ärenden illustreras med följande exempel som bygger på samma två grupper som ovan. Det belyser hur en avslutning av längre ärenden påverkar måttet och hur resultatet tolkas.

Om t.ex. alla ärenden lika med eller längre än 17 dagar för grupp 1 avslutas vid aktuell tidpunkt så kommer förändringen i resultat att tolkas helt olika beroende på vilken metod för beräkning av handläggningstider som valts.

Beräknas handläggningstiden på avslutade ärenden så försämras resultatet för grupp 1 från 10 till 19 dagar vilket syns i figur 3 genom att jämföra den streckade blå linjen med den heldragna blå linjen. Att utfallet blir en resultatförsämring känns inte särskilt rimligt om man studerar informationen bakom beräkningarna. Det är väl utmärkt att de längsta ärendena verkligen avslutas.

**Figur 3 Proportion avslutade ärenden över tid beräknad på enbart avslutade före och efter avslutning av längre fall, respektive beräknad på alla ärenden före och efter avslutning av längre fall**



Om däremot överlevnadsanalysen används för att skatta handläggningstiden så blir det en liten förbättring av resultatet från 23 till 20 dagar. Jämför den streckade röda linjen med den heldragna röda linjen i figur 3.

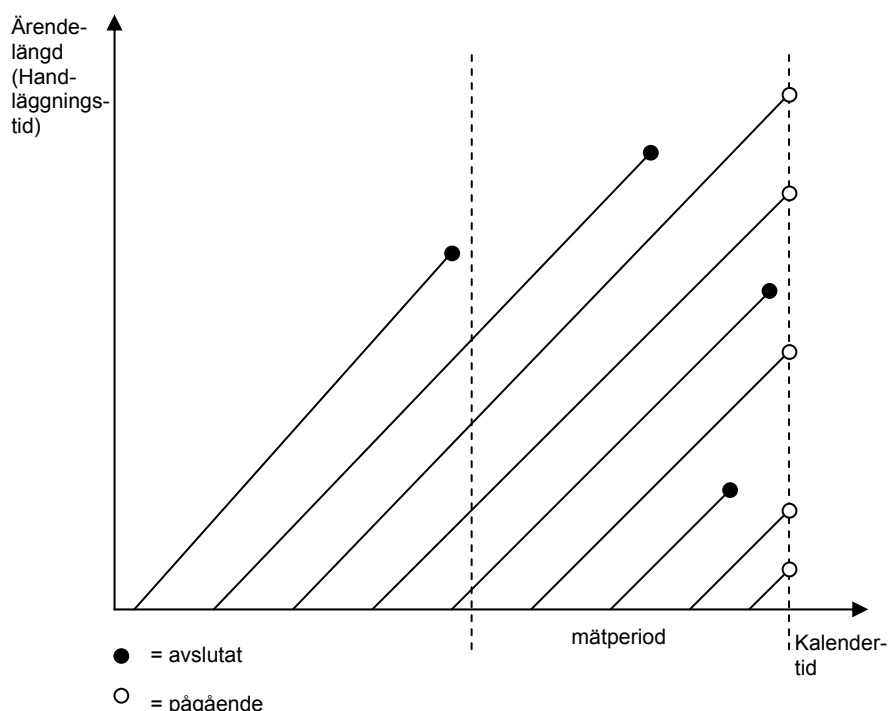
#### Sammanfattning

- Att enbart mäta på avslutade ärenden ger en felaktig och direkt motstridig resultatinformation när längre ärenden avslutas.
- Skattningar med hjälp av överlevnadsanalys ger korrekta resultatsignaler när längre ärenden avslutas.

## Är mätperioden och ärendena som ska mätas självklara?

Figur 4 illustrerar med hjälp av ett Lexisdiagram<sup>3</sup> det problem man står inför när det gäller att mäta handläggningstider. Ärenden startar vid olika tidpunkter, de är olika långa och avslutas vid olika tidpunkter. Varje linje i diagrammet representerar ett ärende. Vid varje tidpunkt har vi ärenden som startar, pågår och avslutas. Oftast vill man ju relatera resultatet till en specifik mätperiod, t.ex. ett år eller en månad. Men som vi ser i figuren så har vi för en enskild mätperiod just denna blandning av ärenden. Dagens skattningar bygger enbart på dem som avslutas under mätperioden. Men som figuren visar utnyttjas inte all information om man gör så. Det finns ärenden som påbörjats före mätperioden och som fortfarande pågår. Det finns också ärenden som påbörjats under mätperioden och är pågående vid dess slut.

**Figur 4** Att mäta handläggningstider när ärenden startar och avslutas vid olika tidpunkter inom och utanför den aktuella mätperioden



Det är inte självklart hur de ärenden som ska ingå i skattningen av handläggningstider ska definieras. Ett sätt kan vara att basera skattningen på alla ärenden som påbörjats under mätperioden. I det material som analyserats nedan har alla ärenden som avslutats under året samt de som fortfarande pågått vid mätperiodens slut (årsskiftet) ingått. Valet gjordes för att möjlig-

<sup>3</sup> Lexisdiagram är vanligt använda inom Demografi för att studera samma typ av problem.

göra jämförelsen mellan nuvarande mätmetod baserad på avslutade ärenden och överlevnadsanalys baserad på både avslutade och pågående ärenden.

De data som använts är samma data ur Försäkringskassans datalager, Store, som ligger till grund för den löpande resultatredovisningen och årsredovisningen. De handläggningstider som redovisas för enbart avslutade ärenden är desamma som finns redovisade i årsredovisningen för 2006.<sup>4</sup>

---

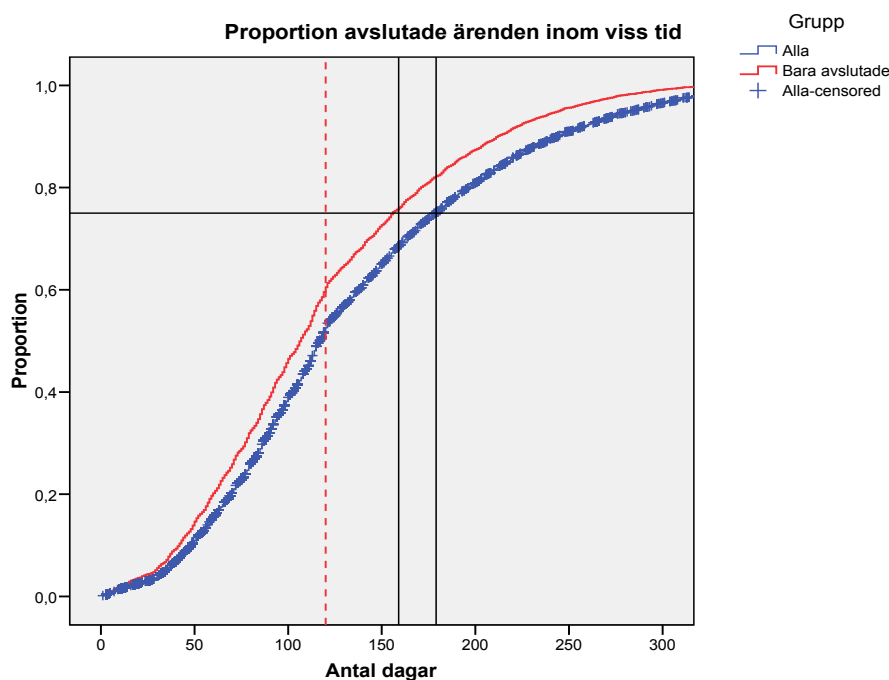
<sup>4</sup> För Sjukersättning är det en differens på 2 dagar mellan beräkningen i denna rapport och årsredovisningen. Nya arbetsskador redovisades inte separat i årsredovisningen 2006.

## Spelar det någon roll då hur man mäter?

Är det då bara i teorin och konstruerade exempel som resultaten blir olika? För att studera detta har utfallet år 2006 jämförts för bilstöd, vårdbidrag, sjukersättning, nya arbetsskador, assistansersättning, handikappersättning och aktivitetsersättning.

Resultatet illustreras med nya arbetsskador. Motsvarande figurer finns i bilagan för de övriga förmånerna. Resultaten sammanfattas också i en tabell för alla de studerade förmånerna.

**Figur 5** Nya arbetsskador Riket. Proportion avslutade ärenden över tid beräknad på enbart avslutade respektive alla ärenden



Om handläggningstiden skattas med hjälp av Kaplan-Meier och därigenom baseras både på avslutade och pågående ärenden är övre kvartilen, där resultat och måluppfyllelse avläses, 179 dagar.<sup>5,6</sup> Om handläggningstiden på traditionellt sätt beräknas enbart på de avslutade ärendena blir den 156 dagar. Det är en differens på 23 dagar eller 15 procent. Det traditionella sättet att fastställa handläggningstiden underskattar den verkliga handläggningstiden med i detta fall åtminstone 15 procent.

<sup>5</sup> Övre kvartilen = den punkt där 75 procent av ärendena har en kortare handläggningstid och 25 procent en längre sedan de ordnats i storleksordning efter varaktighet.

<sup>6</sup> Osäkerheten i skattningen (95-procentsnivån) är  $\pm 3$  dagar.

I tabell 1 redovisas motsvarande resultat för alla förmåner som ingått i studien.

**Tabell 1 Handläggningstiden i dagar skattad på alla ärenden med hjälp av överlevnadsanalys eller enbart på de avslutade ärendena**

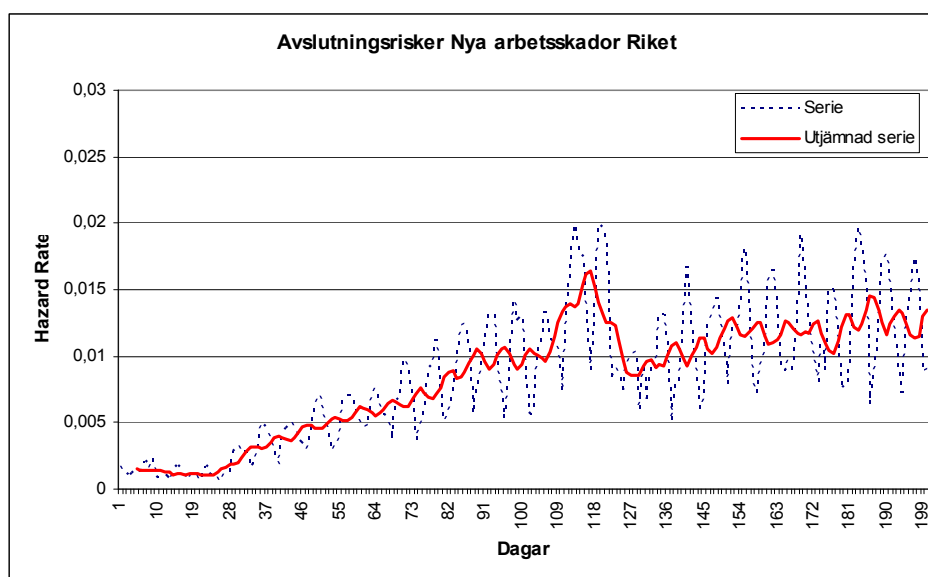
Förmån	Alla ärenden	Bara avslutade	Differens i dagar	Differens i procent
Bilstöd	155 ±6	135	20	15 %
Vårdbidrag	161 ±2	149	12	8 %
Sjukersättning	224 ±2	185	39	21 %
Nya arbetsskador	179 ±3	156	23	15 %
Assistansersättning	173 ±4	154	19	12 %
Handikappersättning	184 ±4	168	16	10 %
Aktivitetsersättning	215 ±4	176	39	22 %

Anm. Skattningarna för "Alla ärenden" anges med osäkerheten (95-procentsnivån).

När handläggningstiderna baseras på avslutade ärenden så underskattas handläggningstiderna med mellan 8 och 22 procent. Det är den första slutsatsen av studien.

Den andra och kanske mer intressanta slutsatsen växte fram utifrån den markerade brytning som finns i kurvorna vid 120 dagar (markerat med den röda vertikala linjen i figur 6). Genom att analysera sannolikheten för ett ärende som uppnått en viss längd att avslutas kommande dag framträdde följande mönster. I figuren benämns denna sannolikhet "avslutningsrisk". Beräkningen har gjorts med hjälp av aktuariemetoden.<sup>7</sup>

**Figur 6 Nya arbetsskador – avslutningsrisker över tid (sannolikheten för ett ärende som uppnått en viss längd att avslutas kommande dag)**

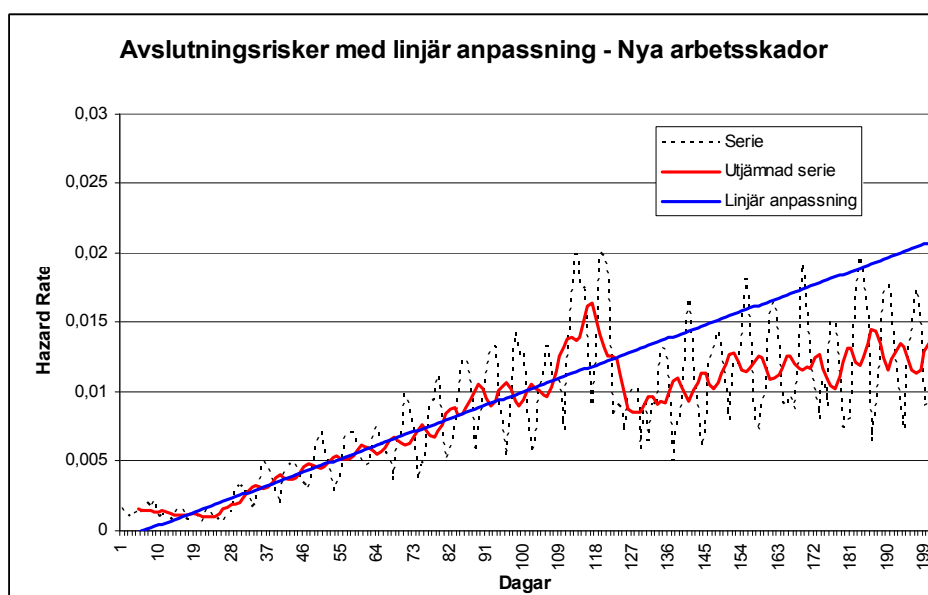


<sup>7</sup> Utifrån den livslängdstabell som aktuariemetoden skapar används den "Hazard rate" som beräknas i tabellen för att redovisa "avslutningsriskerna" dag för dag.

Den streckade kurvan är den ursprungliga serien dag för dag. Orsaken till variationen i serien, som innebär att topparna återkommer med cirka 7 dagars mellanrum, saknas i dagsläget kännedom om. För att underlätta att se mönster och trender har denna serie utjämnats med hjälp av nio dagars glidande medelvärden (den heldragna röda linjen).

Vid en studie av den utjämnade serien kan tre stadier urskiljas. Det första stadiet sträcker sig fram till ungefär 110 dagar. Stadie 1, ”mognadsfasen”, kännetecknas av en ökande sannolikhet för beslut. Det kan ses som en period av naturlig mognad genom att det krävs en viss utredningstid innan ärendena är redo för beslut. Stadie 2, ”nå måltid-fasen”, ligger runt 120 dagar. Sannolikheten för ett beslut når sitt maximum runt denna tidpunkt som är kopplad till den målsatta handläggningstiden. Därefter inträder stadie 3 som kan benämnas ”ändå för sent-fasen”. Här sker ett fall i sannolikheten då måltiden passerats, och sedan stabiliseras den på en lägre nivå jämfört med den föregående fasen. Samma mönster gäller i grova drag för alla studerade förmåner (se bilaga).

**Figur 7** Nya arbetsskador – avslutningsrisker över tid tillsammans med en linjär anpassning till ”mognadsfasen” (dag 26–111)



I figur 7 har avslutningsriskerna kompletterats med den blå räta linjen. Det är en linjär anpassning till avslutningsriskerna under ”mognadsfasen”, dag 26–111. Den har sedan använts för en prognos för tiden därefter. Här förtydligas fallet i avslutningsrisker och hur dessa etableras på en lägre nivå i fas tre. Den blå linjen är en försiktig beskrivning av den nivå som borde vara rimlig. Troligen borde avslutningsriskerna snarare öka snabbare för äldre ärenden. Det innebär att den analyserade effekten i alla fall inte övertolkats i analysen.

Hur ska det här mönstret tolkas? Varför ligger den högsta sannolikheten runt 120 dagar?

Tolkningen är enkel. Fram till omkring den 120:e dagen ökar chansen att få ett beslut, men tillhör du de försäkrade vars ärende passerat denna tidpunkt så minskar sannolikheten att få ett beslut inom rimlig tid drastiskt. Det som



kan benämnas trekvartshandläggning har etablerats. För att förstå detta och förklara varför den högsta sannolikheten ligger runt 120 dagar krävs kunskap om Försäkringskassans interna resultatstyrning.

Handläggningstiderna målsätts och resultatet följs upp mot dessa mål. 2006 var resultatmätningen konstruerad så att man mätte antalet dagar vid den punkt där 75 procent av ärendena (övre kvartilen) skulle vara avslutade. Målet för nya arbetsskadelivräntor var 120 dagar. Från 2007 mäts andelen ärenden som avslutats senast dag 120 och ett godkänt resultat är minst 75 procent. Det är precis samma sak som mäts. I det förra fallet läses resultatet av på x-axeln i figur 6 och i det senare på y-axeln.

Gemensamt är de 75 procenten, de 120 dagarna och att mätningen baseras på avslutade ärenden. Det verkar alltså som om ett visst förhållningssätt etablerats till de försäkrade inom måltiden och ett annat om ärendet passerat densamma. Före så ökar sannolikheten för att ett beslut ska fattas, efter minskar den och lägger sig på en lägre nivå. Av detta följer det relevanta i att tala om trekvartshandläggning inom Försäkringskassan.

Vad motiverar slutsatsen att förändringarna i avslutningsriskerna, eller med andra ord sannolikheterna att få beslut i sitt ärende, handlar om beteendeanpassning till resultatstyrningen och inte slumpen? Vändpunkten för avslutningsriskerna inträffar vid olika tidpunkter för olika förmåner och har en direkt koppling till de målsatta tidpunkterna. För handikappförmånerna handlar det om runt 90 dagar och förklaringen är att Stockholms läns ärenden slår igenom och länet har ett eget internt mål på just 90 dagar. För livräntorna handlar det om 120 dagar där alla län har samma gemensamma mål, och för sjuk- och aktivitetsersättningarna ligger målet på 160 dagar och vändpunkten ligger runt 150–160 dagar. Detta kan inte bedömas som en slump, utan handlar om en beteendeanpassning till resultatstyrningen.

Innan diskussionen kring detta förs vidare gör vi en avstickare till forskningen om kvalitets- och resultatstyrning för att få en referensram att relatera denna upptäckt till och försöka förstå mekanismerna bakom resultatet.

# Problematisering av mätandets logik, metod och användning

Lindgren (2006) gör i en bok om kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn en bred litteraturöversikt av hur denna form av styrning är tänkt att fungera. Men hon anlägger också ett kritiskt perspektiv på resultatstyrningen.<sup>8</sup> Bland annat beskrivs den s.k. resultatparadoxen (s. 103).

Resultatparadoxen visar sig i bieffekter. Genom det idoga mätandet påverkas individers och organisationers beteende så att perversa bieffekter uppstår, dvs. icke-avsedda, negativt laddade bieffekter som är kontraproduktiva i förhållande till avsedda effekter.

Därefter gör författaren en genomgång av några av de bieffekter som ofta omnämns i den kritiska litteraturen om kvalitets- och resultatmätning (KRM). Den första av dessa benämns ”måttén blir mål” och betyder att de som utsätts för mätningen anpassar sig till måttén och hur de mäts. Denna anpassning görs för att prestera goda resultat utifrån måttén även om de mål för verksamheten som måttén konstruerats för att operationalisera inte uppfylls. D.v.s. måttén blir viktigare än de bakomliggande målen.

Närbesläktade bieffekter till ”måttén blir mål” är:

- ”tunnel vision” (tendensen att välja och arbeta efter resultatmått som är lätta att kvantifiera, oavsett relevans eller validitet, på bekostnad av aktiviteter som är svåra att kvantifiera),
- ”suboptimization” (ledares egna begränsade mål främjas på bekostnad av helheten) och
- ”myopia” (mått som mäter kortsiktiga mål ges större betydelse än sådana som mäter mer långsiktigt).

Konsekvenserna av dessa bieffekter i form av strategiska beteenden ger även långsiktiga effekter. Risken finns att de resultatmått som tillämpas blir viktigare än verksamhetens mål och de kan bidra till att omdefiniera och underminera en verksamhets kvalitet. Andra bieffekter som redovisas och beskrivs i boken är t.ex. att innovation motverkas, verksamheter förstelnas och avprofessionalisering.

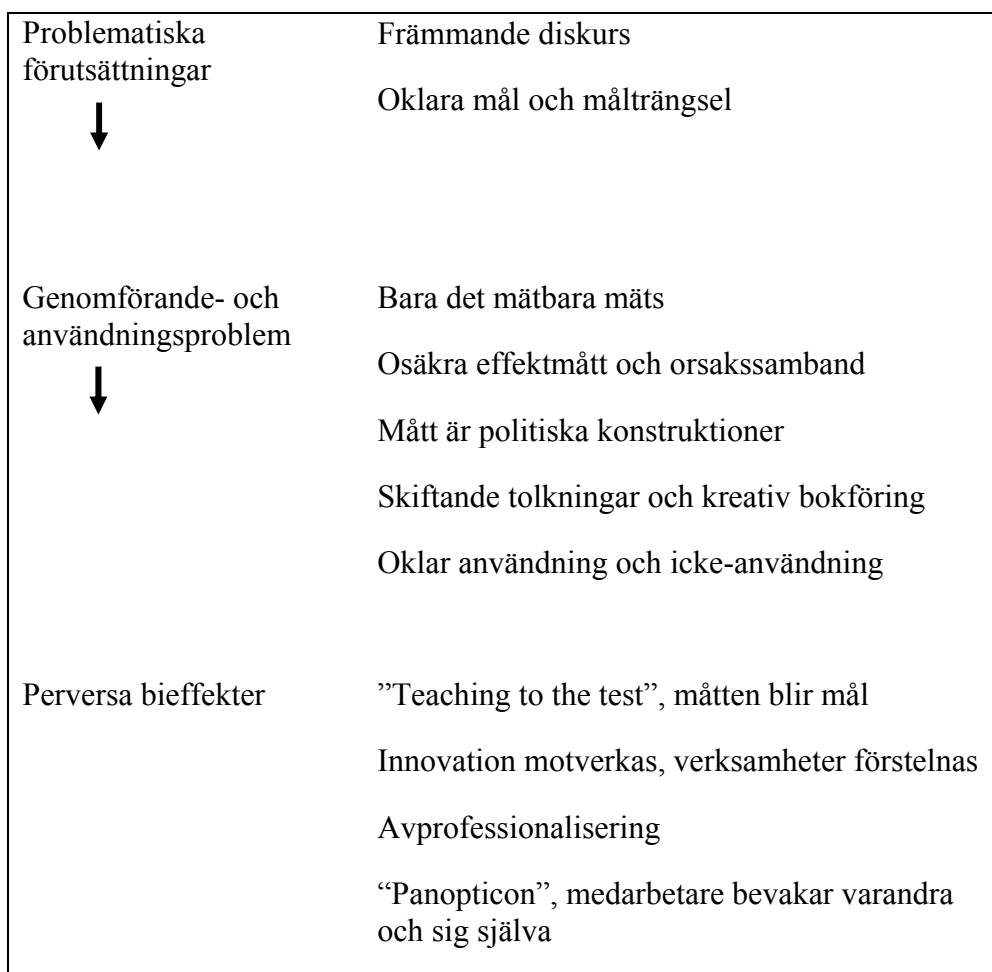
---

<sup>8</sup> För den intresserade läsaren innehåller boken en omfattande referenslista för den som vill fördjupa sig i ämnet.

Författaren rekonstruerar utifrån litteraturens beskrivningar en preliminär teori om hur och under vilka omständigheter de perversa bieffekterna skapas och avslutar med följande (s.128).

KRM:s problematiska programteori kan sägas vara en preliminär teori, vars antaganden om orsak och verkan är hypotetiska och ännu ej prövade. För att utveckla KRM:s problematiska programteori till en ”god” teori måste den, eller delar av den, alltså prövas så systematiskt som möjligt på ett antal empiriska fall. Hur det ska gå till är dock en fråga som jag överlämnar till andra att besvara.

**Figur 8 KRM:s problematiska programteori (Lindgren 2006)**



Lindgren (s. 129) sammanfattar KRM:s problematiska programteori i figur 8, som är hämtad direkt från hennes bok. Den orsakskedja hon konstruerar utgår från de problematiska förutsättningarna för styrning via resultat inom offentliga verksamheter. Det som har störst anknytning till den här studien är troligen problemen med målformuleringar, som utöver ”oklara mål och målträngsel” också innehåller målkonflikter. Därefter kommer genomförande- och användningsproblemen. Det är troligen det centrala problemet. Målen ska operationaliseras, göras mätbara och uppföljningsbara. Denna studie har

direkt anknytning till ”det mätbara mäts”<sup>9</sup> och ”kreativ bokföring”. Ur detta föds de perversa bieffekterna enligt denna preliminära teori. Denna studie ger empiriskt stöd för ”måten blir mål” och de andra exempel på bieffekter som hänger ihop med det. De övriga bieffekterna har inte analyserats i denna studie men de framstår som rimliga och logiska följd effekter av det tidigare. Det återstår dock att studera dem empiriskt.

---

<sup>9</sup> ”Bara det mätbara mäts” kan kännas självklart. Det är givet att bara det som går att mäta kan mätas. Vad som menas med begreppet bör rimligen vara: Bara det som är enkelt att mäta mäts. Andra mer svåråttbara aspekter av mål trängs undan. Det leder till att målbilden snedvrids och ersätts med de mått som är enklast att få fram.

# Resultatparadoxen och handläggningstider – diskussion och slutsatser

Det är självklart att uppföljning genom mätning och mått påverkar agerandet i organisationen. Det är ju det som är meningen. Det allvarliga är när det uppstår negativa, eller s.k. perversa, bieffekter som förtar eller förvränger det egentliga syftet. Det finns få tidigare studier inom Försäkringskassan som identifierat detta problem. En sådan (2001) kunde konstatera hur en anpassning till resultat av kvalitetsmätning genom Qben<sup>10</sup> kunde förkrympa och begränsa kvalitetsarbetet till att klara sig igenom kontrollen till nackdel för den reella kvaliteten i verksamheten. En annan (2004) uppmärksammar de snedvridande effekter som uppstår när man sätter som mål att en viss andel av vägvalen i sjukfallshandläggningen ska resultera i aktiva ärenden.

Ofta finns det, som i detta fall med handläggningstider, ett vällovligt syfte med mätningen. Men det kan leda till oönskade effekter. Risken är särskilt stor om det uppmätta resultatet har påverkan på t.ex. prestige, status, lön, karriär, var handläggning placeras och/eller resurstilldelning. Då blir det så att säga ”skarpt läge” och uppvisande av goda resultat för det som mäts blir viktigare än den verkliga måluppfyllelsen, dvs. effekterna för individ och samhälle.

Lindgren (2006) refererar till olika teorier om orsaken till detta. En del kritiker hävdar att de perversa bieffekterna uppstår vid felkonstruktion eller felanvändning av resultatmått medan andra hävdar att resultatmätningen oundvikligen av sig själv leder till dem oavsett konstruktion och användning.

Hur ser vägen från mål till bieffekter ut för Försäkringskassan och handläggningstiderna?

Mätningen av handläggningstider utgår från mål för myndigheten som formuleras av regeringen via regleringsbrev. 2006 var de två mål som berör handläggningstider formulerade på följande sätt:

- Rättssäkerheten, effektiviteten och kvaliteten ska öka.
- Senast vid utgången av 2006 ska 75 procent av dem som ansökt om arbetsskadelivränta få beslut inom 365 dagar från ansökningsdagen.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> IT-verktyg som används som stöd i kvalitetskontrollen.

<sup>11</sup> Arbetsskadelivränta består av s.k. ”nya” ärenden (ansökan fr.o.m. 2006-01-01) och ”gamla” ärenden (ansökan t.o.m. 2005-12-31). Målet på 365 dagar avser det sammanlagda resultatet för alla arbetsskadeärenden. Målet för ”nya” var 120 dagar och det är dessa som analyserats i rapporten.

Handläggningstider ses som en kvalitetsaspekt och mäts för att kunna redovisa om kvaliteten förändrats. I det andra målet, som formulerats speciellt för arbetsskadelivranta, framgår det att regeringens mål avser hela det försäkringskollektiv som ansökt om en förmån. Samma utgångspunkt bör rimligen gälla samtliga handläggningstider.

Försäkringskassan beräknar och redovisar av tradition resultatet utifrån avslutade ärenden. Det troliga skälet är att det framstår som ett enkelt och begripligt sätt att mäta. Målen översätts och operationaliseras till mått som baseras på avslutade ärenden. De bakomliggande målen avser däremot alla försäkrade med aktuella ärenden, dvs. alla som ansökt.

Genom styrningen och uppföljningen sker en beteendeanpassning till måtten och bieffekterna uppkommer i förhållande till de bakomliggande målen.

## Vad ska Försäkringskassan göra?

Det är rimligt att mäta handläggningstider. Att de försäkrade får beslut och utbetalningar snabbt är ett relevant mål för verksamheten. Mätningen har ett vällovligt syfte. Handläggningstiderna är en viktig kvalitetsaspekt. Just därför är den perversa bieffekten så allvarlig. Den har i analysen benämnts trekvartshandläggning vilket fångar det observerade faktumet att chansen att få sitt beslut ökar fram till den målsatta nivån sedan blir det svårare.

En 9/10-delseffekt är i princip inte bättre som skulle kunna bli en effekt av mätning av måluppfyllelse vid den punkt där 90 procent av ärendena beslutas. En sak står klar. Myndigheten måste bort från mätning baserad på avslutade ärenden då det stimulerar ett taktiskt agerande i form av: ”ta 3 korta och 1 långt ärende så nås målet” även om det leder till att en stor grupp försäkrade får vänta mycket längre på beslut.

Konsekvenser av analysen för mätning av handläggningstider:

- Använd skattningar baserade på överlevnadsanalys för att mäta handläggningstider.
- Använd en mer analytisk infallsvinkel än ett enskilt mått, åtminstone bör överlevnadskurvorna studeras så att hela bilden framträder.

Inom Försäkringskassan måste man bli mer observant på risken för perversa bieffekter inom alla områden. Ett första steg kan vara att åtminstone studera riskerna för att det förekommer inom andra områden som följs upp genom en löpande resultatmätning. Några exempel kan vara olika former av s.k. pinnstatistik, aktiviteter som ska genomföras inom en viss måltid (t.ex. avstämningsmöten, SASSAM m.m.), ”procentstyrning” i form av förutbestämda mål på utfall (t.ex. att vägvalet ska resultera i 75 % aktiva ärenden), konsekvenserna av QbenII-kontroll, individuella produktionsmål osv. Listan kan säkerligen göras längre, men detta är några exempel som bör studeras.

Troligen krävs också en annan inställning, eller förhållningssätt, till styrning med mer fokus på analys av effekterna av verksamheten istället för löpande uppföljning av mått i den nuvarande resultatstyrningens form. Samtidigt krävs en noggrannare konstruktion av mått som används.

Det generella problem som måste tacklas hänger samman med risken att måtten blir målen. Målen för verksamheten är ofta inte direkt och enkelt mätbara. Målen görs mätbara, de operationaliseras, men är ofta inte exakt desamma som de ursprungliga målen. Det handlar ofta om mer eller mindre bra ersättningar. Ofta är de till för att indikera, spegla eller ge underlag för att bedöma måluppfyllelsen. Men i verkligheten kan de komma att ersätta målen. Rättssäkerhet kan komma att ersättas med en procentsats i kvalitetskontrollens resultat. Snabbhet ersätts med en procentsats från mätningen av de avslutade ärendenas handläggningstid o.s.v. Detta trots att alla från början förstått att målformuleringarna är mer komplexa än den mätmassiga operationaliseringen av dem.

Målen handlar i grund och botten oftast om någon aspekt som har med effekter eller utfall utanför Försäkringskassan att göra, för individen och samhället. Det måste också avspegla sig i resultatanalysen och inte begränsas till löpande uppföljning av olika mått.

# Referenser

Berkson J, Gage RP (1950): Calculation of survival rates for cancer. *Proceedings of Staff Meetings of the Mayo Clinic*. 1950;25:270-286.

Försäkringskassan (2001): *Varför-projektet. Resursbrist och målkonflikter skapar kvalitetsproblem*. Västra Götalands län, FoU-avdelningen.

Försäkringskassan (2004): *Att välja väg – ett svårt val. En utvärdering av vägvalet*. Västra Götalands län, FoU-avdelningen.

Kaplan EL, Meier P (1958): Nonparametric estimation from incomplete observations. *Journal of the American Statistical Association*. 1958;53:457-481.

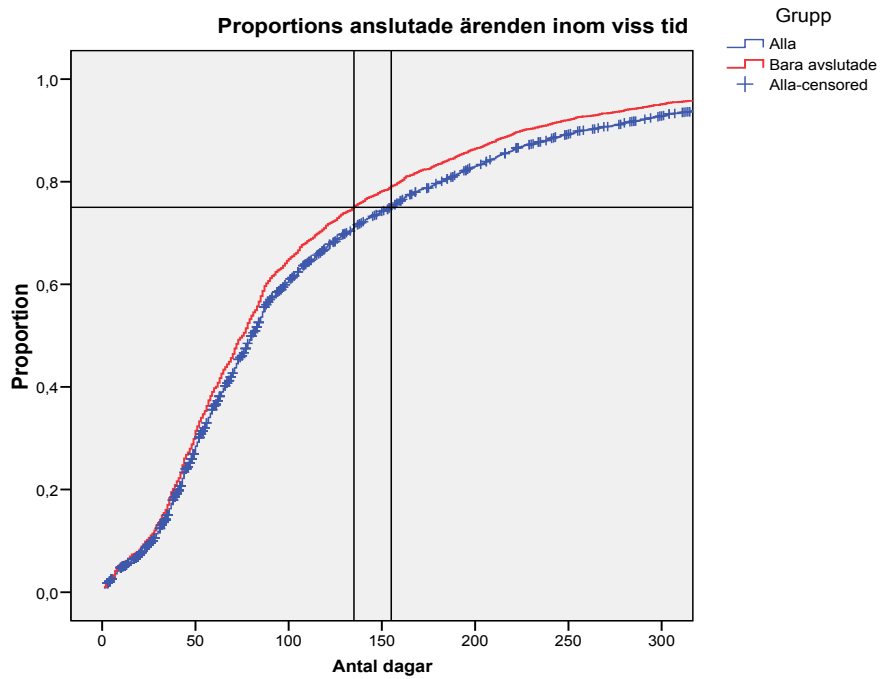
Lindgren, Lena (2006): *Utvärderingsmonstret – Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

SPSS (1994) Norusis MJ: *SPSS Advanced Statistics 6.1*. Chicago: SPSS Inc.

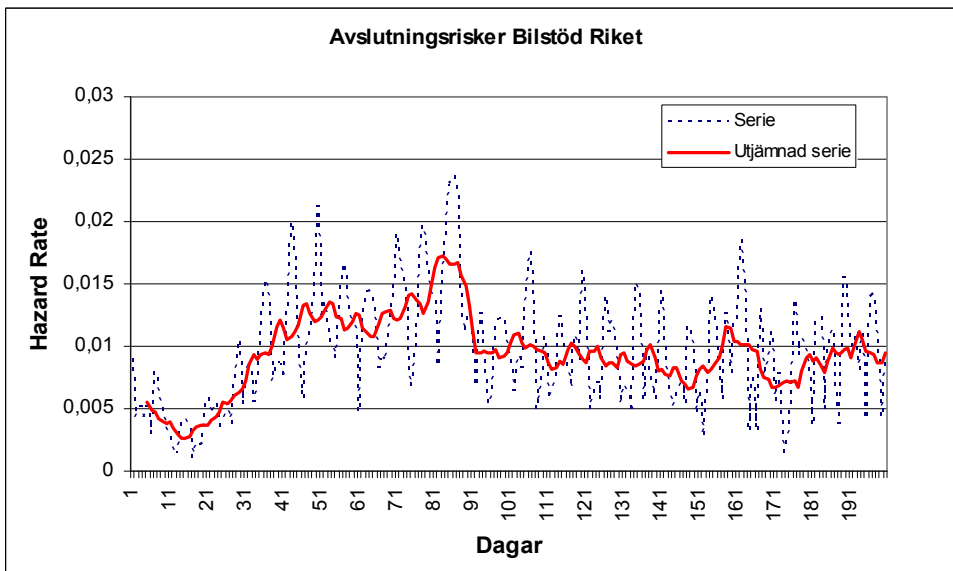


# Bilaga

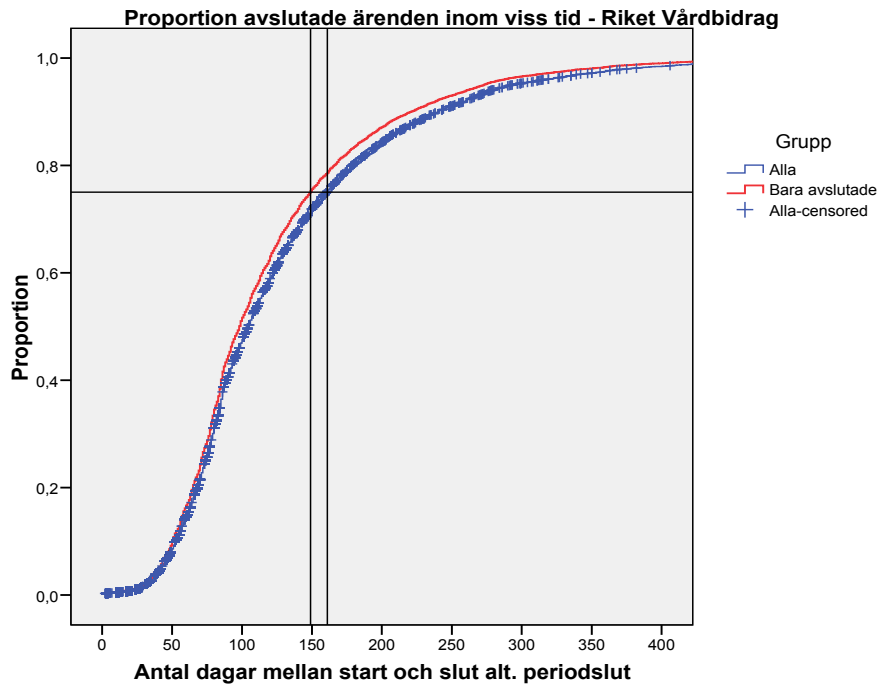
**Figur B1 Bilstöd Riket**



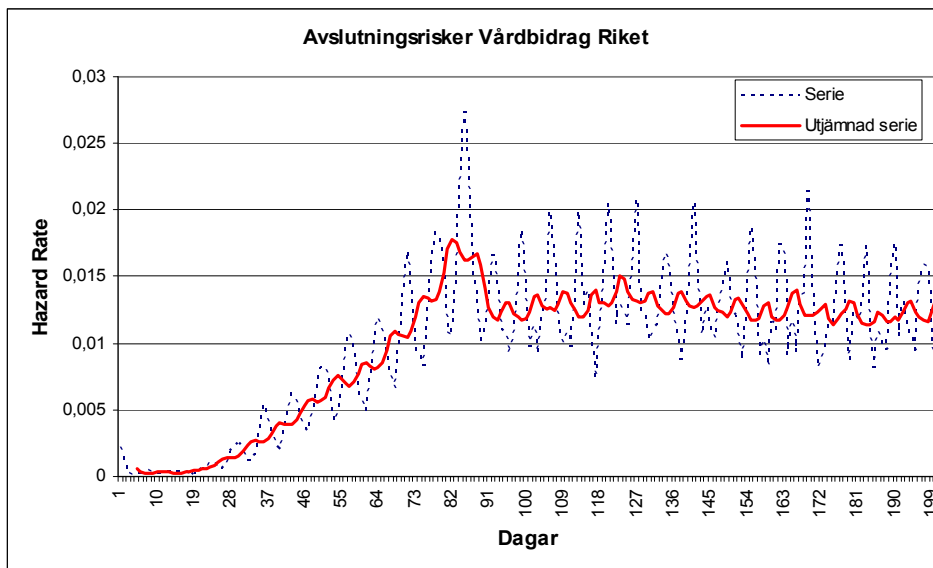
**Figur B2 Bilstöd – avslutningsrisker över tid**



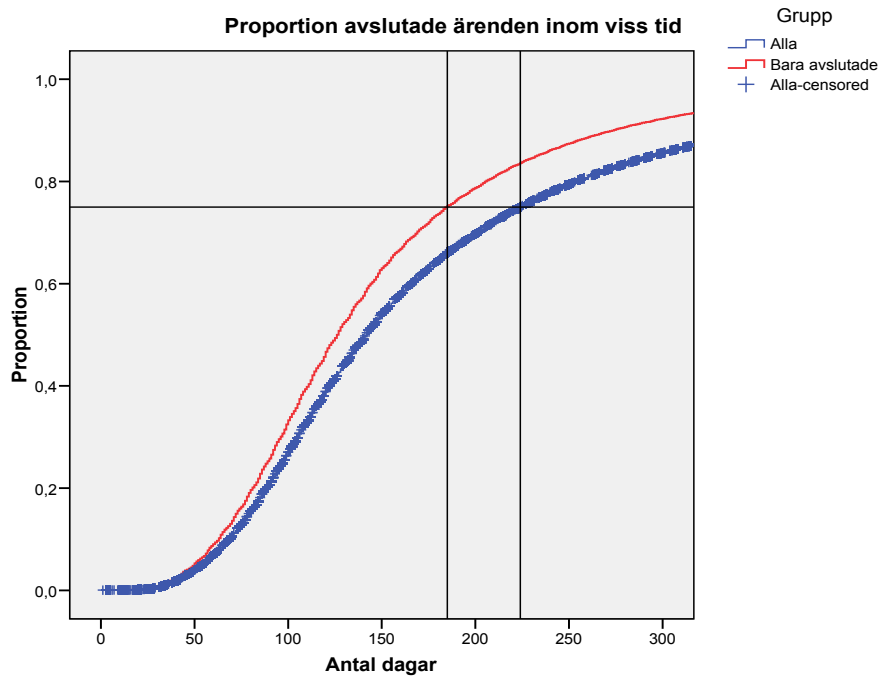
Figur B3 Vårdbidrag Riket



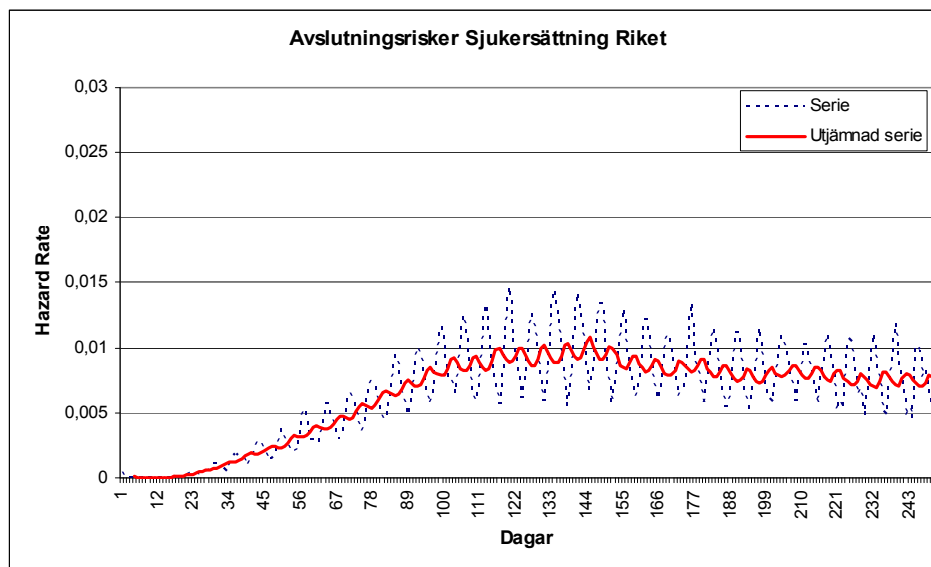
Figur B4 Vårdbidrag – avslutningsrisker över tid



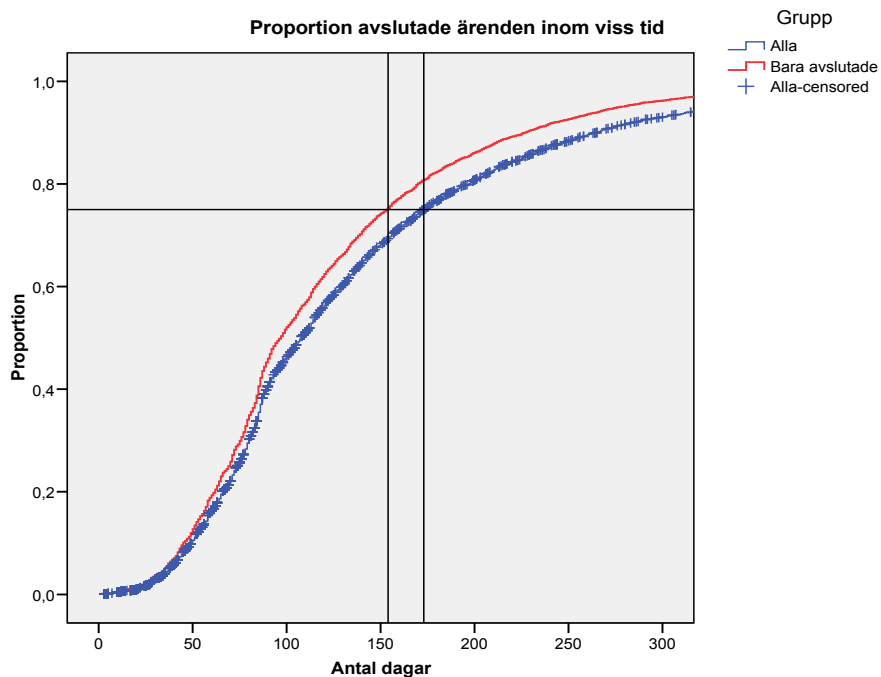
Figur B5 Sjukersättning Riket



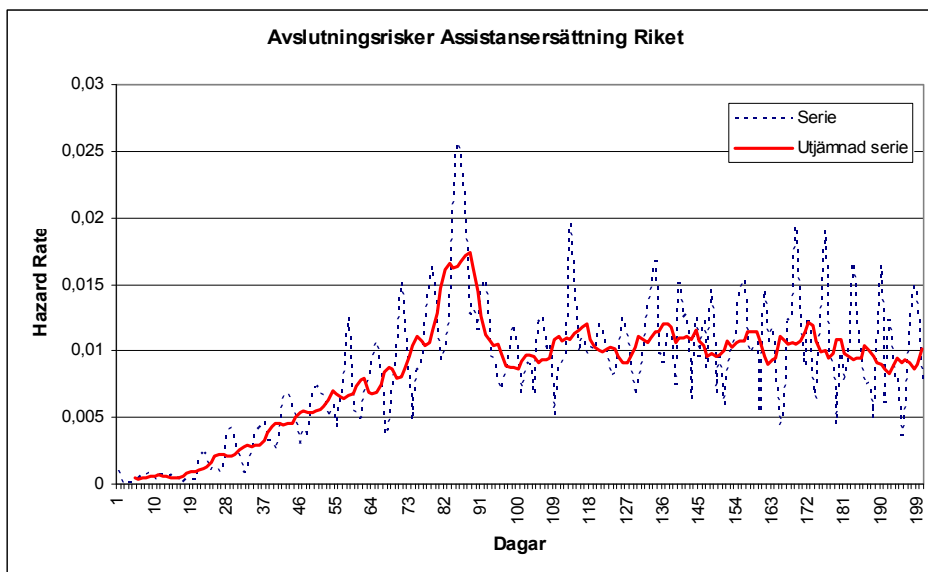
Figur B6 Sjukersättning – avslutningsrisker över tid



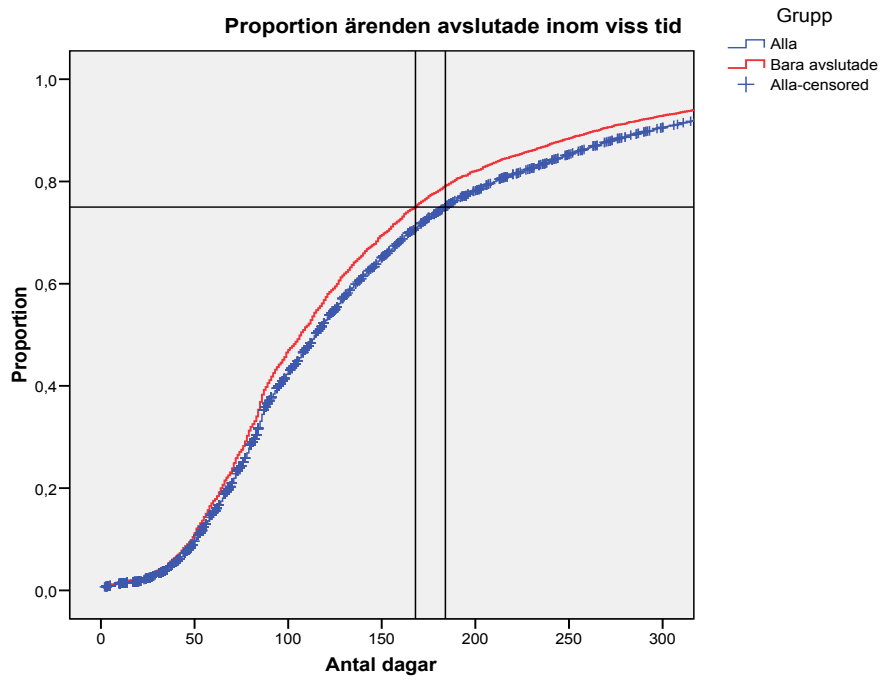
**Figur B7 Assistansersättning Riket**



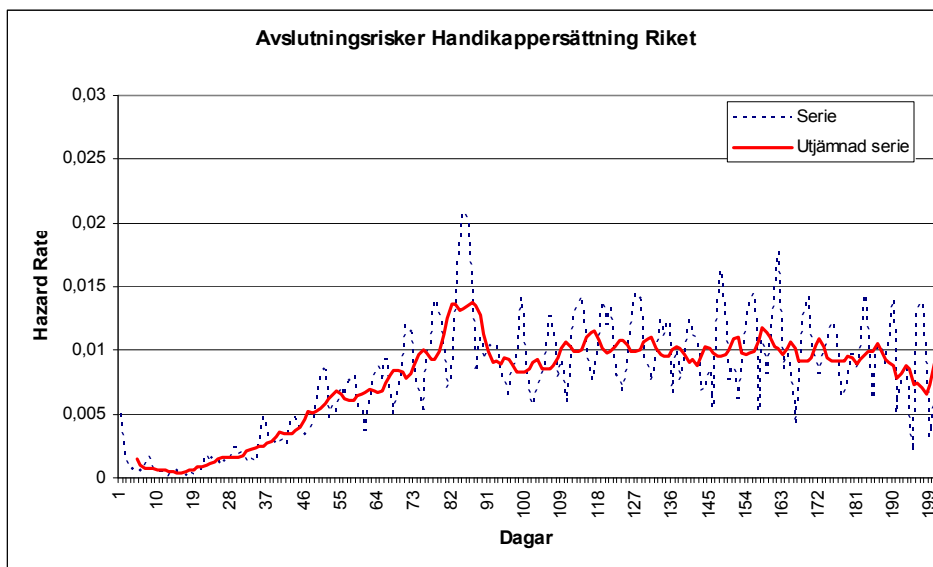
**Figur B8 Assistansersättning – avslutningsrisker över tid**



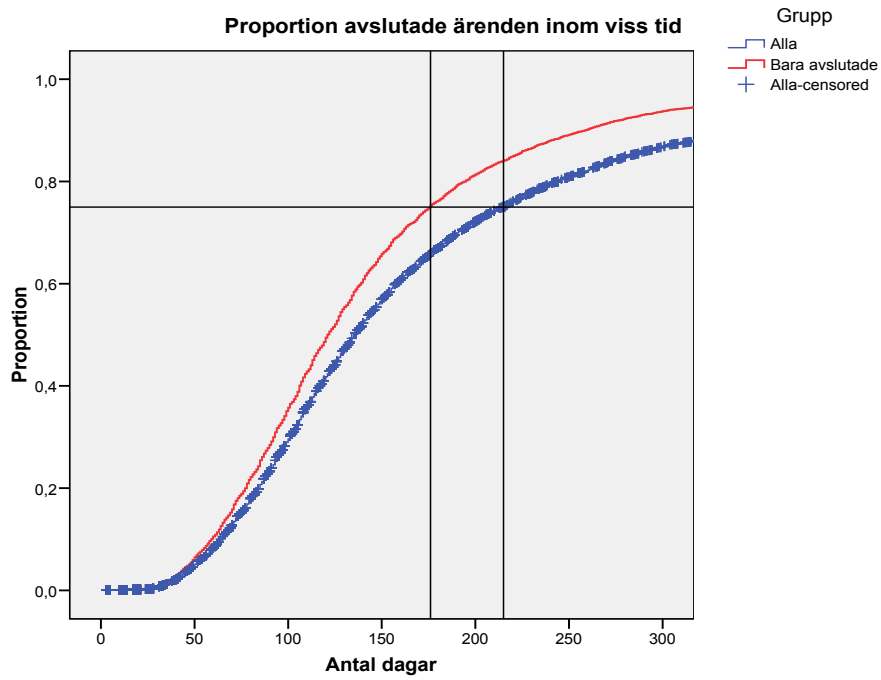
**Figur B9 Handikappersättning Riket**



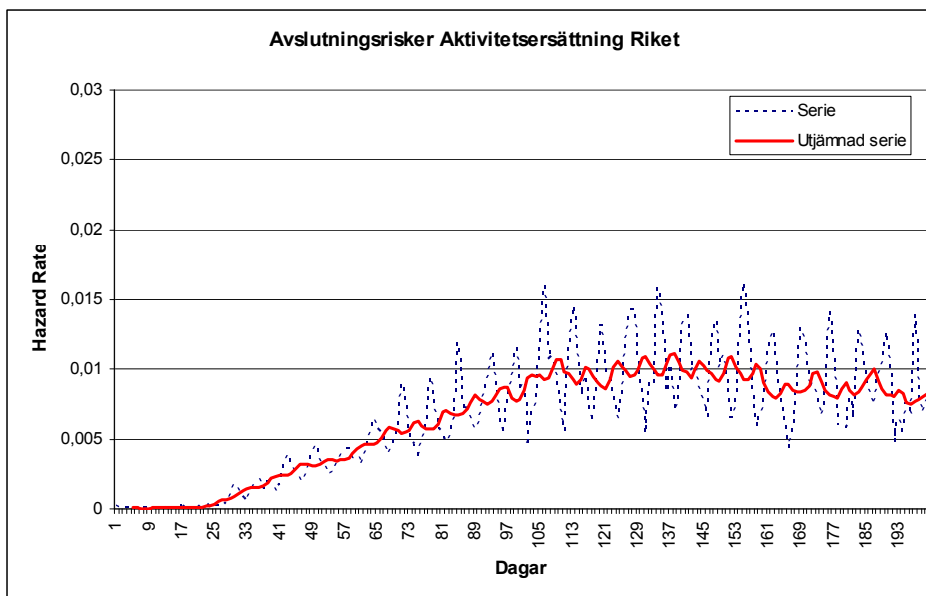
**Figur B10 Handikappersättning – avslutningsrisker över tid**



Figur B11 Aktivitetsersättning Riket



Figur B12 Aktivitetsersättning – avslutningsrisker över tid



**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