

# **Handläggarnas uppfattningar**

**Uppföljning av användningen av  
Socialstyrelsens behovsbedömningsstöd  
inom assistansersättning**

Utgivare: Försäkringskassan  
Analys och prognos

Upplysningar: Marit Gisselmann  
010-116 94 28  
marit.gisselmann@forsakringskassan.se

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

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>5</b>
<b>Bakgrund</b> .....	<b>6</b>
Vad är personlig assistans? .....	6
Vad är behovsbedömningsstödet?.....	6
Hur används stödet i handlägningsprocessen? .....	6
Utvecklingen av stödet .....	7
Studiens bidrag och kriterier för utvärdering .....	8
<b>Metod</b> .....	<b>9</b>
Urval .....	9
Intervjuer.....	9
Vad kan studien ge svar på?.....	9
<b>Resultat och analys</b> .....	<b>11</b>
Användning av stödet.....	11
Stödet i handlägningsprocessen .....	13
<b>Diskussion</b> .....	<b>21</b>
Konstruktionen av stödet.....	21
Utbildning i stödet.....	22
Möjligheter till ett förenklat stöd.....	23
Sammanfattade slutsatser.....	24
<b>Referenser</b> .....	<b>25</b>
<b>Bilaga</b> .....	<b>26</b>

## Sammanfattning

I denna rapport redovisas resultat från en uppföljning av användandet av behovsbedömningsstödet inom handläggningen i assistensersättningen. Det övergripande syftet med stödet är att öka kvalitet på handläggning, bedömning och beslutsfattande genom en systematisering av handlägningsprocessen. Stödet utvecklades av Socialstyrelsen i samarbete med Försäkringskassan, och började implementeras under hösten 2012. Stödet består av två delar: en utredningsdel där den sökandens yrkande på hjälpbehov dokumenteras, och en bedömningsdel där handläggaren motiverar bedömningen med utredningsdelen och andra underlag som stöd. Uppföljningen fokuserar på hur stödet faktiskt används och hur förutsättningar för användandet ser ut. Information har framförallt inhämtats genom 27 intervjuer med handläggare, beslutsfattare och specialister på fyra lokala försäkringscentra.

Utvärderingen ger vid handen att behovsbedömningsstödet utgör en god grund för en systematiserad handlägningsprocess. De höga ambitioner man haft med stödet kan uppnås genom ett fortsatt utvecklingsarbete.

Resultaten visar att användningen av stödet har ökat gradvis, och har sett olika ut på olika lokala försäkringscentra. Osäkerheten har varit stor kring hur stödets bedömningsdel egentligen ska användas. Detta beror troligen delvis på att den utbildning som hölls för handläggarna inte inbegrep hur stödet ska användas.

En svårighet i stödets konstruktion är hur utredningsdelen och bedömningsdelen ska förhålla sig till varandra. Handläggarna upplever att detta problem framförallt blir tydligt när kommunikation sker till den sökande: tillsammans med övriga dokument blir den stora mängd information svårtillgänglig eftersom den är utspridd på så många sidor.

För de olika stegen i handlägningsprocessen där stödet används, utvärderas i vilken grad stödet bidrar till ökad likformighet och transparens, samt om det upplevs användarvänligt och kundvänligt. Resultaten visar att stödet verkar ha bidragit till likformighet och transparens, även om det fortfarande finns utrymme för förbättring. Detta gäller särskilt bedömningsdelen. Det framkommer också att stödet i sin nuvarande utformning och på det sätt det i nuläget används, ur flera aspekter inte upplevs som användarvänligt och inte heller som kundvänligt.

# Inledning

Under år 2013 började Försäkringskassan använda Socialstyrelsens behovsbedömningsstöd i utredningar om personlig assistans. Stödet utvecklades under de närmast föreliggande åren, i ett samarbete mellan Socialstyrelsen (2011) och Försäkringskassan (2012). Uppföljningen av stödet är en del av Försäkringskassans breda långsiktiga arbete för att öka kvaliteten i handläggningen av assistansersättningen.

Till grund för införandet av behovsbedömningsstödet var det övergripande syftet att öka kvaliteten på handläggning, bedömning och beslutsfattande genom att systematisera handlägningsprocessen. Ökad likformighet och transparens ska öka förutsättningarna för rättssäkerhet (se Socialstyrelsen 2011, s 9). De krav man ställde på stödet vid dess tillkomst var att det ska ”ge förutsättningar för en högre kvalitet i beslutsfattandet och en så likformig och rättssäker handläggning av ansökan om personlig assistans som möjligt” (Socialstyrelsen 2011, s.3).

Denna studie redogör för hur handläggare inom Försäkringskassan själva beskriver att de använder stödet. Utifrån detta görs en utvärdering av hur väl stödet bidrar till att öka likformighet och transparens. Dessutom utvärderas i vilken utsträckning handläggarna upplever stödet som användarvänligt, och hur de upplever att det fungerar att använda det i relation till de som söker personlig assistans.

Rapporten inleds med att ge en bakgrund till behovsbedömningsstödet, vad det är, hur det utvecklades och hur handlägningsprocessen med stödet ser ut. Kriterierna för utvärdering av stödet beskrivs. I Resultat och analys redovisas först de allmänna beskrivningarna av hur stödet används av handläggarna, och vissa förutsättningar för användandet beskrivs särskilt. Därefter beskrivs hur stödet används i varje steg av handlägningsprocessen. I anslutning till detta görs en utvärdering av om stödet i tillräcklig grad bidrar till likformighet, transparens, användarvänlighet och kundvänlighet. Avslutningsvis diskuteras resultaten utifrån olika aspekter.

## Bakgrund

### Vad är personlig assistans?

Med personlig assistans menas ett personligt utformat stöd som ges i olika situationer av ett begränsat antal personer. Individen beviljas ett visst antal timmar assistans per vecka. Pengarna som Försäkringskassan betalar ut ska användas för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Individen har ett stort inflytande över vem som anordnar assistansen, och vad assistenterna ska hjälpa individen med. Att erhålla personlig assistans kan t ex innebära att man kan bo i eget boende, men ändå få omfattande hjälp och stöd i hemmet. För att ha rätt till statlig assistans måste man tillhöra någon av tre personkretsar som definieras i LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade), det vill säga funktionsnedsättningen måste vara av en viss typ. Dessutom måste man ha behov av stöd med så kallade grundläggande behov i mer än 20 timmar per vecka. Som grundläggande behov räknas till exempel att tvätta och klä sig eller att kommunicera. Det finns ingen nedre åldersgräns för när man kan beviljas personlig assistans, och man kan ha kvar den hela livet. Däremot måste man vara under 65 år vid ansökningstillfället för att beviljas assistans första gången. Assistansersättning regleras i 51 kap. Socialförsäkringsbalken.<sup>1</sup>

### Vad är behovsbedömningsstödet?

Vid en utredning av rätten till och omfattningen av personlig assistans används behovsbedömningsstödet. Stödet består av två delar. Med hjälp av den ena delen beskrivs den sökandes behov utifrån uppgifter som framgår av samtalet vid hembesöket, den delen kallas utredningsdelen. I den andra delen av stödet görs bedömningen om rätten till assistansersättning utifrån uppgifter i de medicinska underlagen samt de krav som lagen ställer för rätten till assistansersättning. Den delen kallas bedömningsdelen. I bedömningen om rätten till assistansersättning ingår dels att ta ställning om hjälpbehovet i sig ger rätt till assistansersättning men även om tidsåtgången är rimlig och i vilken omfattning som assistansersättning ska beviljas.

### Hur används stödet i handlägningsprocessen?

I detta avsnitt beskrivs handlägningsprocessen för varje steg i ansökningsprocessen där stödet används av handläggare. Den fullständiga processen för handläggaren involverar flera steg som ligger före det som beskrivs här, och det finns också steg som kommer efter.

---

<sup>1</sup> För mer information se t ex Försäkringskassans informationsblad ”Assistansersättning på [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se)”

Första tillfället i handlägningsprocessen där problematik kring stödet tas upp av handläggare är i samband med det inledande *bekräftelsebrevet*. Syftet med detta brev är utöver att bekräfta tid för möte, att den sökande ska få information om innehållet i samtalet för att ha möjlighet att förbereda sig. Nästa steg där stödet används är i det samtal där handläggaren möter den sökande tillsammans med vårdnadshavare, ombud, biträde och eventuellt tolk. I detta samtal kartläggs den sökandes yrkande på stöd i *utredningsdelen* av stödet. Efter utredningssamtalet använder handläggaren *bedömningsdelen* av stödet där handläggarens slutsatser dokumenteras. Det är i bedömningsdelen som handläggaren gör en bedömning om vad som är ett grundläggande eller ett annat personligt behov och om behovet tillgodoses på annat sätt och i vilken omfattning som sökande har rätt till assistansersättning. Bedömning av assistansbehovet görs utifrån yrkanden i utredningssamtalet, övriga underlag som till exempel medicinsk utredning, lagar<sup>2</sup> och praxis. I bedömningsdelen motiverar handläggaren sin bedömning. Efter bedömning görs en beräkning av omfattningen av assistens, vilket görs i antal timmar. Utredningsdelen och bedömningsdelen utgör sedan en del av det underlag utifrån vilket handläggaren arbetar fram ett *förslag till beslut* om beviljade assistanstimmar. Detta kvalitetssäkras av beslutsfattare. Innan ett beslut fattas sker en *kommunikation* av handlingar som ligger till grund för beslut till den sökande. I rapporten syftar begreppet kommunikation på när dokument skickas till den sökande. Begreppet är alltså inte detsamma som kommunicering enligt förvaltningslagen. Om ett ärende har tillförts en uppgift genom någon annan än den sökande, får ärendet inte avgöras utan att den sökande har underrättats om den nya uppgiften och har fått tillfälle att yttra sig över den. Detta förfarande kallas kommunicering. Om den sökande beviljas exakt det som yrkats, behövs ingen kommunicering.

I processen som beskrivs här är det den personliga handläggaren som genomför de flesta arbetsuppgifterna. Dock är det en beslutsfattare som kvalitetssäkrar förslaget till beslut och även fattar det slutliga beslutet. När i rapporten hänvisning görs till handlägningsprocessen inkluderas alla stegen ovan, även de som omfattar beslutsfattare.

## Utvecklingen av stödet

I utvecklingen av stödet genomfördes en pilotstudie där tidiga versioner användes av så kallade testkontor. Handläggarna vid dessa kontor använde stödet i testform i ungefär ett år under 2009 och 2010. Utvecklingsarbetet följdes upp i rapporten AP Rapporterar (2012:5) "Behovsbedömningsstöd i handläggning av assistansersättning". Först efter piloten fick stödet sin nuvarande form med två delar, utredningsdel samt bedömningsdel. Båda delarna av stödet framställdes ursprungligen i PDF-form, men ganska snart togs stödet fram i en Word-version så att handläggarna kunde välja vilket de ville använda. Stödet i dess nuvarande form började användas under senhösten 2012. I juni 2013 kom ett tydligt direktiv från Försäkringskassans huvudkontor att alla kontor ska använda stödet i alla ärenden. Sedan senhösten 2012 har många detaljerade frågor om tekniken inkommit till

---

<sup>2</sup> LSS och SFB

avdelningen Försäkringsprocesser på Försäkringskassans huvudkontor. Många ändringar har genomförts av små tekniska detaljer i stödet under denna tid, men inget av innehållet i stödet har ändrats.

## Studiens bidrag och kriterier för utvärdering

Denna rapport redogör för hur handläggare inom Försäkringskassan själva beskriver att de använder det nuvarande stödet. I arbetets inledande skede ställdes övergripande frågor om stödets användning i praktiken, och om förutsättningar för användandet som påverkar handläggningen.

Utifrån detta görs en analys av hur väl stödet bidrar till att öka likformighet och transparens. Dessutom utvärderas i vilken utsträckning handläggarna upplever stödet som användarvänligt, och hur de upplever att det fungerar att använda det i relation till de som söker personlig assistans. Nedan beskrivs detta mer utförligt.

Två viktiga parametrar i handläggningen av rätten till och omfattning av personlig assistans är, som framgått ovan, likformighet och transparens. *Likformighet* innebär att alla sökande får sina behov kartlagda och bedömda på samma sätt. *Transparens* innebär att ställningstaganden i ärendet framgår tydligt, dvs. att handlägningsprocessen är klar och synlig. Eftersom en hög grad av likformighet och transparens anses utgöra förutsättningar för en rättssäker handläggning (Socialstyrelsen 2011) granskas i vilken grad stödet bidrar till detta. Utöver dessa kriterier undersöks också stödets användarvänlighet. *Användarvänlighet* innebär att stödet utformas så det blir enkelt att lära sig använda och förstå. I vilken grad utgör stödet ett praktiskt fungerande verktyg för handläggare (och beslutsfattare). Att stödet uppfyller krav på användarvänlighet innebär en högre sannolikhet att stödet används i praktiken, och kanske framförallt att det används på rätt sätt. Detta utgör också förutsättningar för en hög grad av likformighet och transparens. Slutligen undersöks i vilken grad stödet är kundvänligt – hur det påverkar de sökande. *Kundvänlighet* innebär att de som söker eller uppbär en förmån ska bemötas utifrån Försäkringskassans kundlöften; mänskligare, tryggare och enklare<sup>3</sup>. Handläggaren ska kunna genomföra sitt arbete i enlighet med vad som fungerar för den sökande. Både användarvänligheten och kundvänligheten kan påverka både i vilken omfattning och hur stödet används.

---

<sup>3</sup> Ett exempel är att det på många områden pågår ett omfattande ”antikrångelarbete” för att förenkla för de som söker eller uppbär förmåner.



# Metod

## Urval

Studiens resultat vilar på intervjuer med samtliga handläggare, specialister och beslutsfattare på fyra lokala försäkringscentra. Två av kontoren har tidigare varit så kallade testkontor vilket innebär att de använt tidigare versioner av stödet i ungefär ett år under pilotstudien. Detta var under 2009 och 2010. Två av kontoren var inte testkontor, vilket i viss mån möjliggjorde jämförelser med de kontor som använt stödet en längre tid.

## Intervjuer

Motivet till att använda intervjuer som metod är att de kan fånga upp resonemang och förklaringar kring hur användningen av stödet går till, utöver enklare detaljbeskrivningar. På det sättet kan processerna i användningen undersökas mer noggrant.

Sammantaget genomfördes 27 intervjuer under augusti till oktober år 2013. Av de som intervjuades var 22 personer handläggare, två specialister, tre beslutsfattare och en person var både beslutsfattare och specialist. En strukturerad intervjuguide användes, men med öppna svarsalternativ och gott om utrymme för ett samtal med följdfrågor<sup>4</sup>. Frågorna som ställdes handlade om hur man såg på stödets syfte, användningen av detta generellt och de olika delarna (utrednings- och bedömningsdelen) mer specifikt. Övriga frågor gällde uppfattningar om problem och fördelar med stödet samt förutsättningar för användandet. Förutsättningarna för användandet kan vara mer eller mindre knutna till stödets egentliga innehåll.

En viktig förutsättning för intervjuerna har varit att kunna garantera att de intervjuade är och förblir anonyma. Därför har ambitionen i den här rapporten varit att undvika beskrivningar av resultat som innebär att det kan identifieras vilka kontor eller handläggare som beskriver användningen av stödet i sin handläggning.

## Vad kan studien ge svar på?

Eftersom urvalet inte består av slumpmässigt utvalda handläggare över hela landet, kan deras svar inte generaliseras till Försäkringskassans handläggare i hela Sverige. Det är på sin plats att påpeka att det material som samlas in och analyseras utgörs av enskilda handläggares, beslutsfattares och specialisters egna beskrivningar. Handläggarna resonerar kring frågorna och förklarar. I rapporten redovisas författarnas tolkningar av deras utsagor. En

---

<sup>4</sup> Se bifogad intervjumall

avgränsning har också gjorts gentemot annat arbete inom Försäkringskassan. Parallellt med denna utvärdering samlade avdelningen Försäkringsprocesser in förbättringsförslag från hela landet med avseende på stödet. Eftersom den insamlingen hade fokus på detaljerat dator- och IT-stöd har detaljerad information om detta medvetet begränsats här. Utvärderingen omfattar inte heller hur de som söker assistans själva anser att de upplever handläggarnas användande av stödet.

## Resultat och analys

I detta kapitel redovisas först de allmänna beskrivningarna av hur stödet används av handläggarna, och vissa förutsättningar för användandet beskrivs särskilt. Därefter beskrivs hur stödet används i varje steg av handlägningsprocessen. I anslutning till detta görs en utvärdering av om stödet i tillräcklig grad bidrar till likformighet, transparens, användarvänlighet och kundvänlighet.

När inget annat specificeras, redovisas en sammantagen bedömning baserad på alla kontor.

### Användning av stödet

Användningen av stödet har ökat gradvis och har sett olika ut

Under hösten 2012 hölls utbildningstillfällen för samtliga handläggare inom assistensersättningen. Tre av de fyra kontoren beskriver att man sedan började använda stödet under senhösten 2012. Generellt sett var detta en gradvis påbörjan, där man inte använde stödet vid alla ansökningar. Det kontor som inte började använda stödet vid detta tillfälle hade ett mycket dåligt resursläge med väldigt lite personal. Handläggarna på detta kontor menar att cheferna var ganska neutrala till stödet som sådant, men att det var tydligt att man i detta läge hade dispens, och inte skulle använda stödet.

På ett par av de kontor som började använda stödet beskriver man att man började använda stödet gradvis. Ett kontor började med att endast använda utredningsdelen. Ett annat kontor införde utredningsdelen i alla nyansökningar, och därefter utredningsdel och bedömningsdel och hela stödet i samtliga ärenden.

Det har på alla kontoren där intervjuer gjorts inledningsvis funnits oklarheter vad gäller användandet av stödet. Många handläggare anser att det fortfarande är otydligt hur särskilt bedömningsdelen ska fyllas i, här har det inte funnits tydliga rutiner. Övergripande frågor handläggarna hade var både hur en utredning med stödet ska se ut för att vara tillräcklig, samt hur beslutsfattare vill ha det. Mest saknade handläggarna en tydlig avnämare, dvs. någon som kan ge handläggaren feedback på deras arbete med stödet. På några kontor beskriver samtliga intervjuade att det har gått åt många timmar att diskutera stödet med chefer och specialister. Diskussionerna har också fortsatt vid andra tillfällen i t ex fikarum. Ofta har diskussionerna inte lett till entydiga svar, utan frågan skickas vidare till Försäkringskassans huvudkontor. På flertalet kontor hänvisar cheferna till de centrala riktlinjerna som finns för stödets användning.

På de tre kontor som använder stödet från och med senhösten 2012 finns ganska stora skillnader i hur cheferna uppfattas förhålla sig till stödets

användning. På ett kontor menar handläggarna att cheferna är väldigt accepterande inför att stödet används på olika sätt och i olika grad. Däremot är de tydliga med att stödet *ska* användas, eftersom huvudkontoret meddelat detta.

### Ett anpassat stöd

På det kontor som avviker mest tar cheferna istället ansvar för de stora problemen genom att förändra stödet. På detta kontor är man i huvudsak överens om hur resurserna ska användas och vad som förväntas av handläggarna.

*”Vi har anpassat stödet eftersom det inte fungerade att använda det som det var tänkt.”*

Efter direktivet från huvudkontoret i juni 2013 beskriver samtliga att det skedde en stark förskjutning i chefernas inställning: därefter har stödet använts i samtliga ärenden på alla kontor. Det kontor som inte införde stödet under senhösten 2012 börjar nu alltså att använda stödet.

Handläggarna uppfattar att det nu är tydligt och klart att det alltid ska användas stödet vid nyansökningar. De rapporterar att de inte brukar använda det vid tillkommande information som t.ex. förhöjning av timmar eller interimistiskt beslut eller vid indragning av timmar. Skillnad mellan användning av stödet som framkommit i undersökningen är främst tvåårsomprövningar. En del kontor har uppfattat de skärpta direktiven från juni 2013 som att stödet alltid ska användas utan undantag.

*”[vid] ärenden som max är två år då används alltid behovsbedömningsstödet.”*

Vid andra kontor tittar man först på om underlag är aktuellt och förhållanden inte har ändrats. Om så är fallet utgår man från de kunskaper man redan har, och kompletterar det som eventuellt kan behövas. Handläggarna beskriver att de försöker arbeta så kundvänligt som möjligt, samtidigt som det ska finnas en rättssäker och grundlig utredning.

*”Vi har en differentierad handläggning vid vissa tvåårsomprövningar. I de fallen frångår vi behovsbedömningsstödet.”*

Det enda kontor som vid intervjutillfällena beskrev stödet som inarbetat var det kontor som modifierat stödet genom att komprimera det. Deras upplevelse av användningen påverkas i mycket hög grad av detta (se vidare i diskussionen), varför dessa handläggares upplevelser inte alltid beskrivs tillsammans med övriga.

### Utbildningen var otillräcklig

Flera delar av implementeringsprocessen diskuteras av handläggarna i intervjuerna. Mest kritik får utbildningen som bedöms vara otillräcklig. Det handläggarna saknat är att utbildningsinsatsen inte i första hand har handlat om *hur* man ska använda stödet. Det man däremot har fått mycket informat-

ion om är *varför* det ska användas och hur utvecklingsprocessen av stödet såg ut.

*”Implementeringen; besviken på att det var så lite utbildning. Mest fokus på hur man arbetat med att ta fram stödet från föreläsare.”*

*”Vi begärde en extra utbildningsinsats – och då var det samma sak – bara information om hur Försäkringskassan jobbat fram stödet.”*

### Beräkningsbilaga efterfrågas

I utvecklingen av stödet fanns en stark efterfrågan på ytterligare en del, utöver utredningsdel och bedömningsdel. Både handläggare och beslutsfattare efterfrågar en beräkningsbilaga för att ge stöd i beräkningen av antal assistanstimmar. I nuläget lägger man mycket tid på manuell beräkning och kontroll av beräkningarna.

*”Vid kontrollgranskning är det mycket att räkna. Önskvärt om det fanns en automatisk summeringsfunktion.”*

*”Beräkna dubbelassistans och övrig tid automatiskt i dokumentet. Det vill säga summering av grundläggande behov och andra personliga behov, enkel och dubbelassistans. Beräkningsbilaga längst bak.”*

## Stödet i handlägningsprocessen

Vid analys av materialet blev det tydligt att hur stödet används ser olika ut för olika delar av handlägningsprocessen. Resultaten från intervjuerna redovisas därför här för varje steg i handlägningsprocessen där stödet används på något sätt.

I anslutning till resultatredovisningen följer en kort analys av dessa med avseende på likformighet, transparens, användarvänlighet och kundvänlighet. Alla kriterier är inte tillämpliga på alla delar av ansökningsprocessen. Endast de relevanta för varje del presenteras.

### Bekräftelsebrevet

När en ansökan kommer in om assistensersättning skickas ett så kallat bekräftelsebrev ut, med förslag på mötestid för utredningssamtal.<sup>5</sup> Brevet beskriver också vad man kommer att gå igenom på mötet så att den sökande kan förbereda sig. Det innebär alltså att den sökande här får en förberedelse till utredningssamtalet med Försäkringskassans handläggare. De intervjuade handläggarna har skilda erfarenheter av bekräftelsebrevet. Brevet används också på olika sätt av handläggare: vissa skickar ut bekräftelsebrev enligt olika mallar, en del bifogar dokument och ytterligare några bifogar hela stödets utredningsdel.

---

<sup>5</sup> I Försäkringskassans processbeskrivning kallas brevet för bekräftelsebrev eftersom det bekräftar tiden på ett möte och det begreppet används i rapporten. Handläggare kallar det även för Följebrev. I tidigare rapporter från Försäkringskassan har det ibland kallats Informationsbrev.

Att de olika behovsområdena tas upp upplevs som bra för att den sökande ska kunna förbereda sig inför utredningssamtalet. Av flera anledningar uppstår dock merarbete för kund: bekräftelsebrevets syfte är inte tillräckligt tydligt, frågorna kommer inte i den ordning som används i samtalet, och bekräftelsebrevet är inte anpassat till den sökande.

Vid ett av de undersökta kontoren använder inte samtliga handläggare bekräftelsebrevet, främst mot bakgrund av erfarenheten att den sökande då skriver så mycket. De använder istället en tidigare version av bekräftelsebrevet. Vid de andra kontoren förekommer både att handläggare skickar ut bekräftelsebrevet som det är, och att handläggare modifierar bekräftelsebrevet beroende på vem den sökande är (t.ex. barn). Handläggare som arbetar på samma kontor kan göra på olika sätt. En del skickar ut en ofylld utredningsdel för att underlätta samtalet och så att den sökande kan hänga med i samtalet.

Att ett bekräftelsebrev skickas ut med information om vad samtalet kommer att röra sig kring upplevs av många som värdefullt.

*”Det är bra för samtalet om den sökande är förberedd på vilka frågor som kommer ställas.”*

Det förekommer att man skickar ut frågor ur utredningsdelen som inte följer samma ordning som det sedan gör i utredningssamtalet. Handläggare som observerar detta upplever att detta är förvirrande istället skapar förvirring för brukaren.

*”Jag tycker att det är konstigt att informationen som ges innan inte följer samma struktur som samtalet.”*

En del handläggare upplever att den sökande sällan eller aldrig läser bekräftelsebrevet. Andra beskriver istället att den sökande, tack vare bekräftelsebrevet, är mycket väl förberedd vid utredningssamtalet. En positiv konsekvens av detta är att samtalslängden kan hållas nere.

Från betydligt fler handläggare rapporteras dock att den sökande lägger ner mycket tid på att förbereda sig, en ansträngning från den sökandes sida som inte går att använda rakt av i utredningen. Emellanåt får responsen karaktär av en parallell utredning, vilken handläggare tydligt upplever att de måste avisa. Handläggarens uppgift är ju hämta in information från den sökande, och sortera in den i utredningsdelen. Därigenom upplever handläggaren att hen måste kommunicera till den sökande att det arbete som den sökande eventuellt utfört är gjort till ingen nytta för utredningen.

*”Vi har ingen möjlighet att läsa igenom allt den sökande skrivit ner. Den sökande lägger ner mycket jobb, det känns inte kundvänligt.”*

*”Informationsbrevet innehåller ”streck” att fylla i på, vilket är olyckligt på flera sätt. Det signalerar att sökande ska fylla i, men det ryms inte, så många gånger har den sökande skrivit massor av nya sidor, som vi ändå inte kan använda.”*

Handläggare som uttrycker dessa synpunkter menar att bekräftelsebrevets syfte tydligare bör framgå mycket tydligare.

### **Utvärdering av bekräftelsebrevet**

Analysen visar att användningen av bekräftelsebrevet i nuläget inte i tillräcklig grad uppfyller kriterierna likformighet och kundvänlighet. Att bekräftelsebrevet används i olika omfattning och på olika vis av handläggare motsäger den eftersträvade likformigheten vid tillämpningen. Den respons på bekräftelsebrevet som handläggarna berättar om, visar på att syftet med det inte framgått tillräckligt tydligt, och resulterar i problem och merarbete för både sökande och handläggare. Att förbereda den sökande på mötet är kundvänligt, men det merarbete som det innebär när den sökande inte har förstått syftet med information är inte kundvänligt.

### **Utredning**

Utredningen görs med hjälp av stödets utredningsdel. Den är utformad för att användas vid utredningssamtal där handläggaren möter den sökande tillsammans med eventuella medhjälpare/jurister/tolkare etc. I detta samtal kartläggs den sökandes yrkande på stöd i *utredningsdelen* av stödet. Utredningsdelen används alltid, av alla handläggare i studien. Handläggarna kan välja om de vill fylla i informationen i ett PDF- eller i ett Worddokument, vars innehåll är identiskt. Alla intervjuade använder Word-versionen<sup>6</sup>. Det skiljer sig åt mellan handläggare och kontor hur man använder dator, och om man får gå två på samtalen.

Handläggarna beskriver unisont att utredningsdelen uppfyller sitt syfte, att beskriva alla behov som ska bedömas. De flesta upplever att utredningsdelen är bra som checklista så att man kommer ihåg att fråga efter de specificerade behoven. Innan stödet fanns var det vanligt med olika typer av checklistor, så denna del av stödet svarar mot ett tidigare känt behov hos handläggare.

*”Hos oss hade vi en checklista långt innan behovsbedömningsstödet infördes.”*

I stort sett samtliga intervjuade beskriver det som mer tidskrävande att använda stödet, både vid utredningssamtal och vid den efterföljande handläggningen av utredningsdelen. Eftersom det ger en struktur och styr så att inget behov glöms bort tycker ändå många nyanställda att detta inte är ett problem. En del av dem som arbetat länge upplever att de redan kan alla rubriker och att det därför bara är krångligt att fylla i uppgifterna på många olika ställen.

*”För mig som nyanställd är det jättebra att kunna använda stödet eftersom jag inte glömmet att fråga om något behov.”*

---

<sup>6</sup> En liten aktgranskning av samtliga nybeviljanden i hela landet under hösten 2013 visade att PDF-versionen användes i majoriteten av handlägningsprocesserna.

De flesta handläggare använder en pappersutskrift av utredningsdelen vid utredningssamtalet. Ungefär hälften av handläggarna ansåg att det var omöjligt att fylla i stödet på dator samtidigt som samtalet fördes. Att samtalets struktur och flyt påverkas är en återkommande synpunkt. De som använder dator skriver en löptext i ett Word-dokument som de sedan klipper in i stödet. De flesta tillfrågade använder stödet i pappersform och för över när de kommer tillbaka till kontoret. Några beskrev att de varit med om att tappa all dokumentation de haft på datorn efter utredningssamtal. Det har då varit PDF-versionen som inte fungerat, varför dessa handläggare alltid använder pappersutskrift vid hembesök.

*”Det är mycket lättare att anteckna på papper, det går till exempel inte att hoppa mellan de olika delarna på datorn.”*

Vid ett lokalt försäkringscentrum användes alltid dator, och en Word-version av stödet vid alla utredningssamtal. Detta lokala försäkringscentrum hade gjort många utredningar med stödet eftersom de tidigare varit testkontor vid utformningen av stödet. Någon handläggare hade provat att gå utan dator, men upplevt att det blev för mycket dubbelarbete.

*”Man får skriva om texten ändå, men merarbetet att skriva om helt är större.”*

Vanligen är det endast en handläggare närvarande vid ett utredningssamtal. Vid ett lokalt försäkringscentrum gick hälften av kontorets medarbetare regelmässigt två. Detta beskrevs som en allmänt kvalitetshöjande insats.

Några tog upp att det är en säkerhetsfråga att gå två. Vanligt var att handläggarna framhöll att det förbättrade förutsättningarna för dokumentationen i stödet, när de skriver direkt in i dokument på datorn.

*”Det är bra att vara fyra ögon eftersom man kan observera beteenden och kommunicera bättre samtidigt som dokumentationen skrivs.”*

Handläggarna upplever också att samtalet blir bättre, möjligheten till observation och ögonkontakt är viktig.

*”Att vara två som går är allmänt kvalitetshöjande eftersom det gör att en kan observera de som närvarar.”*

Några återkommande synpunkter på utredningsdelens funktionalitet är att dokumentet skulle vara mer logiskt konstruerat i datorversionen, frågor som inte är nödvändiga ska inte behöva upprepas, och att dokumentet är stort och otympligt.

*”Jag tycker inte att det går att hoppa mellan de olika områdena när jag skriver i datorn och detta är nödvändigt då samtalet tar nya vändningar.”*

Många handläggare menar att införandet av stödet avsevärt har försvårat både förutsättningarna för att få ett ledigt samtal och möjligheten att anteckna under samtalets gång. Möjligheten att anteckna menar flera



försvaras av att utredningsdelen fylls i direkt i en medhavd dator. Men utredningsdelen i stödet kommer frågorna också i en fast ordningsföljd, där den sökande tidigare kunde ha större inflytande på hur samtalet fördes.

*”Förut utgick vi från en genomsnittlig dag då var det lättare att få flyt i samtalet.”*

*”Det är svårt för mig att få flyt i samtalet när jag måste sitta och stirra ner i en dator samtidigt som jag pratar.”*

### **Utvärdering av utredningsdelen**

Analysen visar att användningen av utredningsdelen i nuläget bidrar till att uppfylla kriterierna likformighet och transparens. Utredningsdelen används på ett enhetligt sätt för att beskriva hjälpbehov, vilket bidrar till likformighet. Vad den sökande ansökte finns dokumenterat i utredningsdelen vilket bidrar till transparens. Däremot uppfylls inte i tillräckligt hög grad kriterierna användarvänlighet och kundvänlighet. Detta beror dels på omfattningen av utredningsdelen, som anses påverka samtalet med brukare negativt, dels på att samtalet blir mer uppstyrt av stödet och då upplevs som mer formellt och blir mindre på den sökandes villkor.

### **Bedömning**

Bedömningsdelen av stödet ligger till grund för bedömningen av den sökandes behov. Bedömning av assistansbehovet görs utifrån ansökningen i utredningssamtalet och övriga underlag som tex medicinsk utredning, lagar<sup>7</sup> och praxis. I bedömningsdelen motiverar handläggaren sin bedömning. Hur bedömningsdelen används skiljer sig mycket åt både mellan kontor och enskilda handläggare.

Det är svårt för många handläggare att diskutera syftet med bedömningsdelen, eftersom syftet upplevs som otydligt. Merparten av handläggarna ställer sig tveksamma till om bedömningsdelen utgör ett stöd då assistansen ska bedömas. Handläggarna upplever att den är mycket svår att arbeta med. Varken nyanställda eller de som arbetat länge förstår fullt ut hur bedömningsdelen ska fyllas i.

*”Jag förstår helt enkelt inte hur jag ska fylla i den (bedömningsdelen, red anm.).”*

Många ställer sig frågande till en del av de rutor som ska fyllas i, och flera efterlyser exempel på hur denna del ska fyllas i. En del handläggare beskriver att de, i brist på instruktioner, fyller i olika på ett och samma lokala försäkringscentrum. Handläggarna upplever överlag att det saknas en utbildning i hur bedömningsdelen ska användas.

*”Utbildningen som vi var på handlade bara om varför stödet skulle användas och inte hur.”*

---

<sup>7</sup> LSS och SFB

Det är oklart om bedömningsdelen ska vara ett dokument som ska stå för sig själv, eller om det är ett material till vilka handläggare bara kan referera, t.ex. med sidhänvisningar till utredningsdelen. En del fyller i så lite som möjligt och refererar till utredningsdelen. Andra är mycket detaljerade och upprättar bedömningsdelen som ett fristående dokument. Detta leder alltså till att de dubbelarbetar, genom att klippa och klistra mellan utrednings och bedömningsdelen.

*”En övergripande fråga är om det är tänkt att dokumentet (bedömningsdelen) ska stå för sig själv eller inte? Jag skriver dubbelt för kunds skull.”*

*”Ska den sökande ta fram utredningsdelen och bläddra? Jag upprepar samma sak i bedömningsdelen, vilket innebär att jag skriver lika mkt i utredningsdelen som i bedömningsdelen.”*

Beslutsfattarna var något mer positiva eftersom de upplever att det underlag som de får är mer komplett. Dock ställer de sig frågande till att yrkande och bedömning inte finns på samma ställe.

*”Bedömningsdelen gör att de relevanta bitarna av medicinska underlagen hamnar på rätt ställe från början.”*

Ett kontor använder inte bedömningsdelen i dess nuvarande form (se avsnittet: Ett förenklat stöd). Underlag från det kontoret undantas i analys av bedömningsdelen och kommunikation, och kommenteras istället i diskussionen.

### **Utvärdering av Bedömningsdelen**

Analysen visar att användningen av bedömningsdelen i nuläget inte i tillräcklig grad uppfyller något av kriterierna likformighet, transparens, användarvänlighet eller kundvänlighet.

Eftersom handläggare använder bedömningsdelen i olika omfattning och på olika sätt framförallt i relation till utredningsdelen, uppnås inte likformighet i bedömningsprocessen. Transparens i bedömningsprocessen uppnås inte på grund av att bedömningar inte motiveras i tillräcklig utsträckning i bedömningsdelen. Handläggarna uppfattar inte bedömningsdelen som ett stöd i bedömningen, utan dokumentationen försvåras genom oklarheten om vad som skall dokumenteras på vilket ställe, vilket gör att bedömningsdelen inte kan anses vara användarvänlig. Problem för både beslutsfattaren och den sökande uppstår på grund av att informationen är svårtillgänglig, varför bedömningsdelen inte heller kan sägas vara kundvänlig.

### **Beslutet med stödet**

Utredningsdelen och bedömningsdelen utgör en del av det underlag utifrån vilket handläggaren tar fram ett *förslag till beslut* om beviljade assistanstimmar. Detta förslag till beslut kvalitetssäkras av en beslutsfattare. Till grund för resultatet i detta avsnitt ligger enbart intervjuer med beslutsfattare och specialister.

Beslutsfattarna beskriver att de genom stödet får ett mer likartat dokument och att kvaliteten på utredningarna förbättrats. Trots de olikheter som uppstår i anslutning till bedömningsdelen, upplever de intervjuade beslutsfattarna att underlaget har blivit något mer likartat.

*”Nu får jag in underlag som är mer genomarbetade.”*

Den huvudsakliga synpunkten beslutsfattarna har på stödets användning är dokumentens konstruktion. Det upplevs som mycket tids- och energikrävande att hoppa runt i de olika dokumenten för att kunna se hur bedömningen gjorts i förhållande till yrkande. Flera vittnar om hur de måste ha två skärmar för att kunna jämföra olika delar.

*”Det är konstigt att jag behöver lägga ut alla papper på golvet bara för att jämföra vad den sökande ansökte med vad som beslutats.”*

Avsaknaden av beräkningsdel med automatisk räknefunktion uppfattas som mycket problematisk - samtliga intervjuade beslutsfattare frågar efter en beräkningsdel. Att kontrollräkna upplevs som tidskrävande och onödigt, även om de ofta hittar fel.

*”Jag lägger otroligt mycket tid på att kontrollräkna och hittar nästan alltid fel, detta borde enkelt kunna åtgärdas med en beräkningsbilaga.”*

### **Utvärdering av Beslutet med stödet**

Analysen visar att användningen av stödet som underlag till beslut i nuläget bidrar till att öka framförallt likformigheten. Däremot uppfyller det inte i tillräcklig grad kriterierna användarvänlighet: den stora tidsåtgången och de olika dokumentens omfattning upplevs inte som användarvänlig.

### **Kommunikation med den sökande**

Kommunikation med den sökande omfattar avstämning och kommunikation av förslag till beslut. En del kontor skickar den ifyllda utredningsdelen först som en avstämning av att de uppfattat den sökande rätt vid utrednings-samtalet. I stort sett alla kontor skickar ut utrednings<sup>8</sup> och bedömningsdelen, beräkningsbilaga och beslutbrev<sup>9</sup>, samt alla inkomna intyg i samband med att förslag till beslut kommuniceras.

Underlaget som skickas ut är omfattande och svårtillgängligt. Ofta rör det sig om långt mer än 50 sidor papper. Handläggarna anser att det är orimligt att skicka ut ett så omfattande underlag till sökandena. Många handläggare vittnar om att de mår dåligt över att det blir så mycket papper att kommunicera till kund. Handläggarna anser att kommunikation av så omfattande dokumentation (*utrednings och bedömningsdel*) till sökande inte är förenliga med Försäkringskassans kundlöften.

---

<sup>8</sup> Om utredningsdelen redan är skickad och inga ändringar gjorts, bifogas den inte (alltid) i kommunikationen av beslutet.

<sup>9</sup> Detta innehåller förslag på beslut.

*”Ibland kan jag tycka att det känns som ett hån att skicka 22 sidor utredning till en person med större funktionsnedsättning<sup>10</sup>. Men behovet av tydlighet gör att det blir mycket dubbeljobb.”*

Inte sällan skickas läshänvisningar med, eftersom underlaget är så pass svårtillgängligt. Svårtillgängligheten är dubbel: dels är dokumentet oöverskådligt, dels finns det inte en logik på så sätt att man vet var man ska hitta uppgifter.

*”Är det verkligen meningen att Försäkringskassan ska skicka ut ett material som består av så många sidor när de bara vill veta vad de fick?”*

Eftersom det inte heller finns en självklar logik i hur underlaget är uppbyggt, är det svårt att hitta de uppgifter som man söker. Handläggarna redogör för att de tagit emot ett flertal telefonsamtal från sökande, som inte kunnat hitta i underlaget vad bedömningen avsåg. Det var emellanåt otydligt även för handläggare. En del sökande kontaktade sina ombud/företrädare för att tolka materialet, vilket i sig förlängt kommunikationstiden och därmed också handläggningstiden.

*”Det som kunden vill veta är ju bara: vad begärde jag, vad fick jag och om de inte är samma, varför. Det är svårt för dem att hitta i det vi skickar ut idag.”*

Ett kontor använder inte bedömningsdelen i dess nuvarande form (se avsnittet: Ett förenklat stöd). Underlag från det kontoret undantas i analys av bedömningsdelen och kommunikation.

### **Utvärdering av Kommunikation**

Analysen visar att kommunikationen i sin helhet i nuläget inte i tillräcklig grad uppfyller något av kriterierna likformighet, transparens, användarvänlighet eller kundvänlighet.

När enbart utredningsdelen av stödet skickas till den sökande uppfylls kriterierna likformighet och transparens, eftersom den delen i sig fungerar. Däremot används bedömningsdelen olika i kombination med utredningsdelen. Eftersom man måste leta och jämföra information i flera dokument brister det i transparens: utredningsdelen och bedömningsdelen av stödet, medicinska underlag och för den sökande även kommunikationsbrev. På grund av detta uppfyller stödet i sin helhet inte kriterierna likformighet och transparens, och kan inte sägas vara användarvänligt för beslutsfattaren eller den sökande.

---

<sup>10</sup> Här avses intellektuell funktionsnedsättning.

## Diskussion

Efter genomgången av hur stödet fungerar i handlägningsprocessens olika delar, och förutsättningarna för användandet av stödet, kan ett par slutsatser dras i relation till hur stödet bidrar till att uppfylla de kriterier som specificerats. Innan dessa diskuteras är det på plats med några påpekanden. Innan stödet implementerades fanns inte någon systematisk process för utredningen på plats. Det finns alltså stora möjligheter att förbättra handläggningen. Behovsbedömningsstödet är ett komplext instrument, som rätt använt med ideala förutsättningar förmodligen skulle uppfylla de specificerade kriterierna med råge. I verkligheten är implementeringen av ett komplext arbets sätt en utmanande process: tiden mellan införande av en ny metod tills den används generellt brukar uppskattas till flera år (Olsson och Sundell 2008)

Troligen har flera faktorer bidragit till att det tagit lång tid innan stödet har börjat användas ofta, där intervjuerna ger vid handen att svårigheterna och otydligheterna kring användandet varit de huvudsakliga faktorerna bakom detta. Ytterligare en aspekt som genomgående nämns är att stödet har ökat tidsåtgången i handläggningen, vilket också verkar ha bidragit till att det tagit tid att börja använda stödet: ett kontor var först helt undantaget på grund av bristande resurser. I studiens ursprungliga frågor ingick inte detaljerade frågor kring kommunikationen mellan huvudkontoret och handläggarna ute i landet. Däremot framkom att det här fanns ett tydligt glapp: Där intervjuade handläggare upplevde oklarheter, hade anställda på huvudkontoret ofta exakta svar. På ett område verkar dock kommunikationen ha fungerat utmärkt. Att få tekniken att fungera var en utmaning, och här verkar en kontinuerlig kommunikation ha pågått. Handläggare beskriver problemen och föreslår lösningar, och huvudkontoret åtgärdar.

Även om stödet använts kan man av intervjuerna dra slutsatsen att stödet, när det använts, inte använts fullt ut enligt intentionerna vid tidpunkten för intervjuerna. De huvudsakliga svårigheterna med användningen av stödet i praktiken kan sammanfattas till två områden, där den första utgör *konstruktionen* av stödet och den andra överlämningen i form av *utbildning* i hur stödet skall användas. Båda dessa områden är möjliga att åtgärda och därför finns goda möjligheter att stödet längre fram kan komma att uppfylla de kriterier som här har ställts upp. När detta arbete väl har genomförts blir det tydligare i vilken mån stödet kan uppfylla sitt syfte att öka kvaliteten i handläggning och beslut, och förbättra rättssäkerheten.

### Konstruktionen av stödet

Svårigheterna med konstruktionen av stödet är kopplat till uppdelningen av utredning och bedömning i en utrednings och bedömningsdel. Det verkar fungera vid utredningssamtalet att använda utredningsdelen separat. I handläggningen som följer detta, vid beslutsfattande och vid kommunikation ställer stödets konstruktion till stora problem. Det är svårt att se vad den

sökande har yrkat, vad som har bifallits eller vad som inte har godkänts och varför. Handläggarna lägger ner mycket tid på att för den sökandes skull dubblera informationen i utrednings och bedömningsdel. Varken handläggare eller sökande kan lätt hitta information i efterhand. Beslutsfattarna, som är mer positivt inställda till stödet eftersom de tycker att underlagen för beslut har förbättrats, ställer sig frågande till att yrkande och bedömning inte finns på samma ställe. Det finns en inbyggd svårighet här, en motsättning mellan att fatta beslut utifrån omfattande underlag, och att rapportera detta på ett kort och koncist sätt. Båda delarna är viktiga för rättssäkerheten men är svåra att förena. Här har handläggarna hamnat i en situation där de upplever att delar i uppdraget står emot varandra. Dels ska de genomföra en grundläggande utredning, dels ska handläggningen i slutändan resultera i att den sökande erhåller tydlig information. Forskningen visar att det inte är ovanligt att individer hamnar i situationen att hantera vad som kan uppfattas som motstridiga organisationsmål (Lipsky 1980), och detta kan försvåra en lyckosam implementering av stödet.

## Utbildning i stödet

Den andra svårigheten är att den utbildning som handläggarna fick inför implementeringen av stödet inte fokuserade på *hur* stödet ska användas. Utbildning hölls, men den fokuserade på hur stödet hade utvecklats, och varför det var viktigt att använda stödet. Däremot innehöll utbildningsinsatsen inte ett moment där man lärde sig *hur* man använder stödet eller *på vilket sätt* man ska använda det.

Forskning visar otvetydigt på vikten av ordentlig utbildning i hur och när man ska använda ett nytt verktyg (Olsson och Sundell 2008). Att börja arbeta med behovsbedömningsstödet är att börja använda en ny metod. För att känna sig trygg i att börja arbeta med en ny metod behövs möjligheter till täta återkopplingar kring användandet, handledning (Socialstyrelsen 2012, Sundell och Soydan 2008).

Kunskapen om hur stödet ska användas måste finnas hos handläggaren är en förutsättning för att stödet ska leda till en ökad likformighet och rättssäkerhet. Vid intervjutillfället var detta inte fallet. Att detta har fallit ut så tydligt i utvärderingen hänger naturligtvis ihop med stödets höga grad av komplexitet. Ett enklare instrument kräver förstås mindre utbildning, men i det här fallet har ambitionerna med stödet varit mycket höga. Syftet beskrivs som att leda till ”en så likformig och rättssäker handläggning av ansökan om personlig assistans som möjligt” (Socialstyrelsen 2011).

Studien identifierar ett glapp i informationsutbyte mellan Försäkringskassans huvudkontor, som utvecklar vägledningar och håller i utbildningar, och de handläggare som ska använda stödet i praktiken. Handläggarna diskuterar med varandra och specialister, och specialisterna kontaktar huvudkontoret. I denna studie var det inte någon som beskrev att de gick till det skriftliga informationsmaterialet. Vid införandet av nya metoder på olika områden lyfts vikten av handledning fram (Olsson och Sundell 2008). Med det åsyftas här att det finns en dialog mellan den som börjar tillämpa en ny metod och de som redan behärskar den. Med denna kunskap i åtanke skulle

man kunna överväga en implementering i flera steg. Först skulle ett mindre antal handläggare utbildas och använda stödet, och under denna fas etablerar man rutiner och praxis. Därefter får dessa handläggare agera handledare åt resterande handläggare, när implementeringen går ut i hela organisationen.

## Möjligheter till ett förenklat stöd

De stora svårigheterna med konstruktionen av stödet, och särskilt i relation till sökande vid kommunikation av ärendet, ledde till att man vid ett kontor beslöt sig för att prova en alternativ metod. Vid detta lokala försäkringscentrum arbetade man fram ett helt nytt dokument. Man skapade en sammanfattande utredningsdel, som skickas till sökande istället för att kommunicera utredningsdel och bedömningsdel separat. Utredningsdelen omfattar rubriker på alla behov, yrkande och bedömning. Bedömningsdelen använde man som checklista vid motivering av beslut. Resultatet var att systematiken vid utredning (utredningsdel) och bedömning (bedömningsdel) var kvar, men med ett mycket mer hanterbart dokument: det var tydligare hur det skulle användas och det blev enklare att referera till.

*”Tidigare var många frustrerade över att dokumentera samma sak om och om igen. Samma sak som stod i utredningsdel upprepades i bedömningsdel. Vi tyckte inte heller att det var kundvänligt att få så mycket papper, både vid kommunikering och beslut.”*

*”Vi använder inte bedömningsdelen, annat än som referensmaterial för att inget ska missas. Vi skriver ett eget utredningsunderlag med en bedömning efter varje stycke/kartlagt behov.”*

Handläggarna vid detta kontor är mycket nöjda med detta.

*”Det var otroligt mycket papper för kund, innan vi började sammanställa informationen från utredningsdel och bedömningsdel i en utredningsdel. Det var oerhört mycket upprepningar och extra arbete tidigare, utan något kundvärde.”*

Enligt handläggarna är fördelarna med detta arbetssätt många: materialet är mer tydligt, mer sammanfattat och i dessa bemärkelser också mer kundvänligt. Dessutom förkortas handläggningstiden och kommunikeringstiden. Detta kontor är det enda kontor där handläggarna beskriver stödet som väl inarbetat, övriga kontor beskriver det som att stödet är under inarbetning.

Tidigare forskning varnar för att man inte ska anpassa ett stöd innan det är fullständigt implementerat. En viktig aspekt är att man är på det klara med vad som utgör ”kärnan” i stödet (Olsson och Sundell 2008, Sundell och Soydan 2008). Förenklingar eller anpassningar av stödet måste lämna kärnan intakt, annars uppfyller inte stödet sitt syfte (Sundell och Soydan 2008). Om man vill förbättra användandet av behovsbedömningsstödet måste dessa aspekter noggrant beaktas i samarbete med Socialstyrelsen.

För närvarande håller Försäkringskassan på att utveckla ett nytt IT-stöd för handläggning inom assistansen. Den arbetsgrupp som tar fram IT-stödet kommer få ta del av information som sammanställts i denna uppföljning. Av

de preliminära förstudierna framgår det att flera svårigheter med att använda stödet på ett likformigt sätt, försvinner i och med användningen av nya IT-lösningar. Tydligast är det att det nya IT-stödet per automatik kommer att leda till att dokumenten anpassas till den sökanden i hög utsträckning. Om behov utreds för till exempel ett barn, kommer automatiskt frågor som enbart berör vuxna att plockas bort ur stödets olika delar utan att handläggaren behöver anpassa utredning och kommuniceringsunderlag manuellt. Automatiken bör i detta exempel alltså leda till både högre användarvänlighet och ökad likformighet.

IT-stödet kommer dock inte att lösa alla problem, och det är en viktig insikt. Denna utredning ger vid handen att det kan vara särskilt viktigt att beakta hur utredningsdelen och bedömningsdelen samspelar, samt hur kommunikation med den sökande kan förbättras.

## Sammanfattade slutsatser

Inför kommande utvecklingsarbete kan slutsatserna om stödet beskrivas i tre punkter:

- Alla delar av stödet måste fylla en *tydlig* funktion.
- Alla funktioner som behövs bör finnas i stödet eller i stegen i handlägningsprocessen.
- En större *kundvänlighet* efterfrågas tydligt från handläggarna. Det handläggarna upplever att den sökande vill veta är: *vad yrkade jag, vad fick jag och om inte varför*.

I utvärderingen har underlaget från intervjuerna legat till grund för analysen av i vilken mån stödet i praktiken uppfyller de kriterier som här har ställts upp. Intervjuerna ger vid handen att stödet ännu inte har använts i handläggningen i större utsträckning innan juni 2013. Det har påpekats att utvärderingen är gjord på ett tidigt stadium av användandet av stödet, och resultatet har också tydliggjort att stödet inte upplevs som inarbetat. Utvärderingen har också med tydlighet visat på att stödet inte används på ett sätt som möter de kriterier som ställts upp, och att det verkar bero på en kombination av hur stödet har konstruerats och hur implementeringen har genomförts. Här finns utrymme för förbättring. Resultaten från utvärderingen visar ändå att de höga ambitioner man haft med stödet rimligtvis borde kunna uppnås genom fortsatt arbete. När stödet använts i högre grad under en längre tidsperiod är det möjligt att göra en systematisk granskning av handlägningsprocessen för att undersöka i vilken grad stödet uppfyller sitt syfte att öka kvalitet på handläggning, bedömning och beslutsfattande.



## Referenser

Assadi, A (2014) En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet? *IFAU Rapport 2014:1*

Försäkringskassan (2012) Behovsbedömningsstöd i handläggning av assistansersättning. *AP Rapporterar 2012:5*

Lipsky, M (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Sage New York

Olsson, T och Sundell, K (2008) ”Implementering steg för steg – vad säger forskningen?” i *Att förändra socialt arbete. Forskare och praktiker om implementering*. Stockholm: Gothia Förlag

Socialstyrelsen (2011) *Behov av personlig assistans – Ett instrument som stöd vid bedömning*

Socialstyrelsen (2012) *Om implementering*

Sundell, K och Soydan, H (2008) ”Från kunskap till praktik” i *Att förändra socialt arbete. Forskare och praktiker om implementering*. Stockholm: Gothia Förlag

# Bilaga

## Frågeguide för intervjuerna

- Hur länge har du arbetat som handläggare i assistansärenden?
  - Under 5 år
  - Över 5 år
- Hur många ärenden uppskattar du att du gjort med stödet?

### 1. Problemformulering

1. Hur skulle du vilja beskrivs stödets syfte och mål?
2. Vilka problem är stödet ett svar på?
3. Finns det samsyn kring dessa frågor (problembakgrund/målbild) på din enhet? (skiljer de sig åt i något avseende, vilket?)
4. Vem eller vilka har deltagit i denna process, dvs. definiera problem och målbild?
5. (Är någon aktör mer inflytelserik än andra?)

### 2. Prioritering (hur används instrumentet och varför)

6. När började ni använda stödet vid din enhet? (månad/år)
7. Finns det tillfällen då inte stödet används alls? (som t.ex. 2-årsomprövning, utökning av timmar etc.)
8. Har ni diskuterat detta på din enhet, dvs. tillfällen när stödet **inte** ska användas?
9. Finns det en samsyn i prioritering av när stödet ska användas/inte användas?
10. Har någon aktör haft mer inflytande än andra i den processen?

### 3. Utredningsdelen

11. I vilken utsträckning används utredningsdelen i stödet?
12. Används den kronologiskt?
13. Uppfyller utredningsdelen sitt syfte att beskriva alla behov som ska bedömas?

### 4. Bedömningsdelen

14. I vilken utsträckning används bedömningsdelen i stödet?
15. Används den kronologiskt?
16. Uppfyller bedömningsdelen sitt syfte att vara ett stöd då assistansen ska bedömas?
17. Är det skillnad på att använda utredningsdelen respektive bedömningsdelen? Vilken?

**5. Utrednings- och bedömningsdelen**

18. Finns det frågeområden/frågor som har valts bort? I så fall, vilka och varför?
19. Har ni diskuterat detta (prioritering av områden) på din enhet?
20. Upplever du att din uppgift vad gäller hantering/användande av stödet är klart definierad?
21. Är någon aktör mer inflytelserik än andra (definiera uppgift/prioritera stödet)?

**6. Resurser**

22. Vilka typer av resurser är viktiga för att arbeta med stödet? (kunskap, legitimitet, pengar, etc.) (Hur skulle du prioritera dessa?)
23. Bedömer du att ni har tillräckliga resurser för att arbeta med stödet?
24. Om inte, vad saknas?
25. (Hur mobiliseras dessa resurser?/Vem mobiliserar)
26. Vilken typ av information/kunskap sprids inom din enhet som rör handläggning med stödet? (På vilket sätt sprids den/av vem?)
27. Vilken status skulle du säga att stödet har som arbetsverktyg? (väl inarbetat, under inarbetning etc.)

**7. Samarbetsprocesser**

28. Har stödet påverkat samarbetsprocesser på din enhet (är det t.ex. lättare eller svårare att ta sig an någon annans ärenden?)
29. Hur tycker du att samarbetet med sökande fungerar? Har något försämrats eller förbättrats – vad?
30. Hur upplever du att den sökande uppfattar utredningssamtalet med stödet?
31. Vad får den sökande för information innan utredningssamtalet och hur upplever de den?
32. Har du upplevt att den sökandes situation påverkat användandet av stödet (svårare med exempelvis barn)? Hur?
33. Finns det ”kritiska incidenter” i användandet av stödet? Vilka?
34. (Till den som arbetat längre), Upplever du att utredningssamtalet skiljer sig före respektive efter införandet av stödet? Vad?
35. (Till den som arbetat länge); Tar handlägningsprocessen längre, oförändrad eller kortare tid?
36. (Till den som arbetat länge); Tar utredningssamtalet längre, oförändrad eller kortare tid?

**8. Kontextfrågor**

37. Vilka förutsättningar bör vara uppfyllda för att stödet ska kunna användas?
38. Vilket stöd och vilken attityd gentemot stödet kommer från enhetscheferna?
39. Hur påverkar ett ansträngt resursläge användandet av stödet?
40. Tycker du att intentionerna med stödet avspeglats operativt, dvs. i löpande handläggningsarbete med behovsbedömningsstödet?
41. Har attityden gentemot stödet ändrats (från negativ till positiv eller tvärt om)?
42. Vad anser du varit lyckat respektive mindre lyckat med stödet? Hinder och framgångsfaktorer vid handläggning med hjälp av stödet?