

## Till statsrådet Berit Andnor

Regeringen beslutade den 19 december 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till hur den framtida socialförsäkringsadministrationen ska utformas så att förutsättningarna för att komma till rätta med de administrativa brister som uppmärksammats i olika sammanhang blir bättre. Likaså ska förutsättningarna öka att genom gemensamma förhållningssätt bryta utvecklingen av ohälsan och att kunna utnyttja samhällets samlade resurser på bästa sätt för den försäkrade.

Statsrådet Berit Andnor förordnade Hans-Eric Holmqvist som särskild utredare. Till huvudsekreterare i utredningen utsågs Mocki Hägg och till sekreterare Niclas Jonson och Eva Stina Lönnngren.

Sakkunniga i utredningen har varit f.d. riksdagsman Maud Björnemalm, departementsråd Håkan Färm, departementsråd Margareta Hammarberg, departementssekreterare Gun-Britt Holmberg, överdirektör Adriana Lender, departementssekreterare Sverker Lönnerholm, kansliråd Anna Santesson och ämnessakkunnig Sture Wallmon. Experter i utredningen har varit byråchef Jan Andersson, direktör Benny Carlsson, direktör Elisabeth Hamilton, utvecklingschef Per Henriksson, generaldirektör Hans Jacobson, verksamhetskoordinator Börje Johansson, sakkunnig Jan Lidhard, enhetschef Marianne Lindman, hovrättsassessor Göran Lundahl, kansliråd Liso Sergio och departementssekreterare Mona Stål.

Arbetet har bedrivits under benämningen ANSA, utredningen angående socialförsäkringsadministrationen.

Särskilt yttrande har lämnats av sakkunnig Maud Björnemalm.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet *21+1 → 1, En sammanhållen administration av socialförsäkringen* (SOU 2003:63).

Stockholm i juni 2003

Hans Eric Holmqvist

*/Mocki Hägg  
Niclas Jonson  
Eva Stina Lönngrén*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Utredningens direktiv och arbete</b> .....	<b>13</b>
1.1 Direktiven.....	13
1.2 Utredningsarbetet.....	14
<b>2 Socialförsäkringen</b> .....	<b>17</b>
2.1 Övergripande om socialförsäkringen .....	17
2.2 Ohälsopolitiken och ohälsoutvecklingen .....	17
2.3 Arbetslivsinriktad rehabilitering .....	19
2.3.1 Innebörd .....	19
2.3.2 Samverkan och finansiell samordning.....	20
2.3.3 Slutsatser och förslag enligt tidigare utredningar.....	21
2.4 Pensionsområdet .....	23
<b>3 Socialförsäkringsadministrationen</b> .....	<b>25</b>
3.1 Organisation, ansvar och uppgifter .....	25
3.2 Riksförsäkringsverket.....	28
3.2.1 Ansvar, uppgifter och reglering.....	28
3.2.2 Organisation .....	29
3.2.3 Ekonomi.....	30
3.2.4 Personal.....	31
3.3 Försäkringskassorna .....	32
3.3.1 Ansvar, uppgifter och reglering.....	32

3.3.2	Organisation.....	32
3.3.3	Försäkringskassornas associationsform .....	33
3.3.4	Ekonomi .....	33
3.3.5	Personal .....	33
3.3.6	Socialförsäkringsnämnderna.....	34
3.3.7	Försäkringskasseförbundet .....	35
3.3.8	Partsförhållanden och kollektivavtal .....	36
<b>4</b>	<b>Styrning av statlig verksamhet.....</b>	<b>37</b>
4.1	Allmänna principer och styrmedel.....	37
4.2	Styrning genom regler.....	38
4.3	Ekonomisk styrning.....	40
4.3.1	Resultatstyrning.....	40
4.3.2	Finansiell styrning.....	40
4.4	Styrning genom utnämning .....	41
4.5	Styrning genom organisation.....	42
4.5.1	En eller flera myndigheter .....	42
4.5.2	Ledningsformer .....	44
4.6	Tillsyn/Kontroll .....	46
<b>5</b>	<b>Styrning av och inom socialförsäkringsadministrationen.....</b>	<b>47</b>
5.1	Riksdagens styrning .....	47
5.2	Regeringens styrning.....	47
5.3	Riksförsäkringsverkets styrning av försäkringskassorna.....	49
5.3.1	Normering.....	49
5.3.2	Ekonomistyrning .....	51
5.3.3	Tillsyn .....	53
5.3.4	Utveckling, förvaltning och drift av IT-stödet .....	54
5.3.5	Information .....	55
5.4	Försäkringskassornas styrning .....	56
5.4.1	Styrelsens styrning.....	56
5.4.2	Direktörens verkställande ledning .....	57
5.5	Förändringar och förändringsbehov .....	58

5.5.1	Den senaste översynen .....	58
5.5.2	Förändringarna år 1998 .....	60
5.5.3	Andras bedömningar inom området .....	61
<b>6</b>	<b>Utredningens bedömning av förändringsbehoven .....</b>	<b>67</b>
6.1	Synpunkter på förändringarna 1998.....	68
6.2	Oklarheter i dag .....	68
6.3	Hinder i dag.....	69
6.4	Vad behöver förändras? .....	71
<b>7</b>	<b>Socialförsäkringsadministrationens styrning och organisation – överväganden och förslag .....</b>	<b>75</b>
7.1	Medborgarperspektivet – en rättssäker och effektiv administration .....	76
7.2	Personalperspektivet – en gemensam arbetsgivarpolitik.....	76
7.3	En statlig organisation .....	78
7.4	En eller flera myndigheter .....	79
7.4.1	Bakgrund .....	80
7.4.2	Alternativet regionala myndigheter.....	81
7.4.3	Alternativet en myndighet .....	83
7.4.4	Överväganden .....	84
7.4.5	En myndighet förordas .....	88
7.5	Ledningsformer på central nivå.....	92
7.6	Verksamhetsutveckling och IT-verksamhet.....	93
7.7	Förtroendemannainflytandet .....	95
7.7.1	Bakgrund .....	96
7.7.2	Överväganden och förslag.....	97
7.8	Tillsyn .....	99
7.8.1	Bakgrund .....	100
7.8.2	Överväganden .....	100
7.9	Administration av den allmänna pensionen .....	102
7.9.1	Bakgrund och problembeskrivning .....	102

7.9.2	Möjliga framtida lösningar .....	104
7.10	Rehabilitering .....	105
8	Konsekvenser av utredningens förslag .....	109
8.1	Medborgarperspektivet .....	109
8.2	Personalperspektivet .....	110
8.3	Övriga konsekvenser .....	112
	Särskilt yttrande .....	113
	Referenser .....	123
	Bilaga 1 Kommittédirektiv .....	127
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv .....	137
	Bilaga 3 Utredningens deluppdrag enligt direktiven .....	141
	Bilaga 4 Ärenden som överlämnats till utredningen .....	145
	Bilaga 5 Sammanfattning av tidigare och pågående utredningar .....	147

# Sammanfattning

Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen, ANSA, har i uppdrag att lämna förslag till den framtida utformningen av socialförsäkringsadministrationen, som enligt direktiven består av Riksförsäkringsverket och de 21 försäkringskassorna. Förslagen ska skapa förutsättningar för att komma till rätta med bl.a. de administrativa brister som uppmärksammats i olika sammanhang. Förslagen ska även ses mot bakgrund av de krav som ställs på socialförsäkringsadministrationen och som gäller att genom gemensamma förhållningssätt bryta ohälsoutvecklingen samt att utnyttja samhällets samlade resurser på bästa sätt för de försäkrade.

I delbetänkandet redovisas förslag till organisationsform, ansvarsfördelning, ledningsform och förtroendemannainflytande inom administrationen. Ett vidareutvecklat och detaljerat förslag till utformning av organisationen ska lämnas senast den 15 november 2003 samtidigt med en plan över hur de föreslagna ändringarna bör genomföras.

Utredningen tar sin utgångspunkt i medborgarperspektivet. Verksamheten ska skötas effektivt och rättssäkert. Medborgarna ska känna tilltro till socialförsäkringen och dess administration. Det är viktigt att det finns en legitimitet för systemet. De försäkrade ska veta att de får den ersättning de är berättigade till, att bedömningen görs lika oavsett var i landet man bor och att man blir väl bemött. Det handlar även om korta handläggningstider och god tillgänglighet till information och tjänster som svarar mot samhällets och därmed medborgarnas behov. En så stor och viktig verksamhet kräver också medborgarinsyn.

En av de viktigaste förutsättningarna för att administrationen ska fungera bra är en motiverad och kompetent personal. För de anställda handlar det om bra arbetsmiljö, goda möjligheter att utveckla den egna kompetensen samt ett tydligt och kompetent ledarskap. Vidare är det ytterst centralt att de anställda känner del-

aktighet samt att de ges en möjlighet att påverka sitt arbete. Utredningen anser att en gemensam arbetsgivarpolitik skapar en struktur som ger större möjligheter att klara de arbetsgivarpolitiska utmaningar som socialförsäkringsadministrationen står inför. Exempel på dessa utmaningar är att klara framtida rekryteringsbehov, att skapa attraktiva arbetsförhållanden och att kompetensutveckla för nya uppgifter.

Utredningen föreslår att:

- *Den nya organisationen för socialförsäkringsadministrationen ska vara statlig.* Försäkringskassorna har uteslutande hand om statlig verksamhet, som finansieras av statliga medel och där staten är försäkringsgivare. Socialförsäkringen och ohälsoproblematiken är en nationell angelägenhet, vilket också bör återspeglas i valet av organisationsform. Ser man till försäkringskassornas funktion är det ur juridisk synvinkel inte mycket som talar för en fristående ställning. Försäkringskassorna har t.ex. inga medlemmar, ingen föreningsstämma, ingen privaträttslig revision.
- *Socialförsäkringsadministrationen ska bestå av en myndighet.* Det är viktigt att ansvar, befogenhet, kompetens och resurser hålls samman. Ansvarsutkrävandet kan tydligare ske i en sammanhållen myndighet. Organisation av arbetet över geografiska gränser blir inte ett juridiskt problem. Det blir enbart en fråga om vad som är funktionellt för verksamheten och bra för den försäkrade. En myndighet kan också ge bättre förutsättningar för gemensamma värderingar och förhållningssätt. Utredningen bedömer att behoven av samverkan med bl.a. landsting, länsarbetsnämnd och arbetsförmedling kräver att socialförsäkringsmyndigheten finns representerad i länen. Även medborgarinsynen talar för detta. Utredningen förutsätter också att personalen anställs i myndigheten, men att det finns en koppling till länen.
- *Socialförsäkringsmyndigheten ska ha en styrelse med fullt ansvar.* Det är lämpligt med en styrelse med fullt ansvar när myndigheten har ett stort finansiellt ansvar, ett varierat verksamhetsinnehåll samt en komplex organisation p.g.a. verksamheten och storleken. Det kan därför behövas förstärkning av ledningen,



som man kan få genom en styrelse med fullt ansvar. Då tillförs sakkunskap genom olika ledamöter. I socialförsäkringsmyndighetens styrelse kan det finnas behov av t.ex. försäkrings-, IT- och managementkompetens.

- *Ett regionalt förtroendemannaorgan ska inrättas i respektive län.* Det ska vara kopplat till socialförsäkringsmyndighetens verksamhet i länet och bestå av 5–7 ledamöter som utses av regeringen. Fördelningen av ledamöter ska motsvara partifördelningen i riksdagen. Regeringen utser en ordförande och en vice ordförande. Ledamöterna nomineras av partierna i respektive län. Mandatperioden ska vara fyra år. Det regionala förtroendemannaorganets uppgift ska vara att utifrån ett medborgarperspektiv bevaka bl.a. att myndighetens verksamhet i länet bedrivs effektivt, att medborgarna i kontakter med myndigheten får ett bra bemötande, att kontakterna underlättas genom god service och information samt att nödvändig samverkan med berörda aktörer kommer till stånd. De regionala förtroendemannaorganen ska också utse ledamöterna till socialförsäkringsnämnderna och förtroendemän till externa samrådsorgan.

Det regionala förtroendemannaorganet kompletteras med inrättandet av ett *centralt förtroendemannaorgan* för att formalisera och säkerställa kommunikationen mellan förtroendemännen, styrelsen och chefen för myndigheten. Rådet ska kunna biträda styrelsen och myndighetschefen i frågor av mera övergripande karaktär, till exempel vid viktiga policybeslut.

Vidare gör utredningen följande bedömning:

- *Ansvar för IT-utveckling och verksamhetsutveckling* måste hållas samman. Verksamhetsansvaret – enligt den verksamhetsstruktur som myndigheten väljer – måste vara entydigt definierat vad avser regeltillämpning, försäkringsadministration, resursanvändning, resultat och verksamhetsutveckling.

Verksamhetsansvarig ska vara entydig beställare av verksamhetsutveckling, inklusive IT-stödet.

Verksamhetsutvecklingsprojekt bör delegeras till olika delar av landet. De metoder och arbetssätt som visat sig fungera bra kan sedan införas inom fler delar av organisationen.

- Mycket talar för att behovet av *tillsyn* i framtiden omfattar en granskning av socialförsäkringsmyndighetens totala arbete med att säkerställa en rättssäker och effektiv handläggning. Denna framtida funktion för granskning bör vara extern och den kan organiseras på olika sätt. Utredningen återkommer med förslag i denna fråga i slutbetänkandet i november 2003.
- Inrättandet av den föreslagna socialförsäkringsmyndigheten ger bättre förutsättningar för samarbete mellan Premiepensionsmyndigheten och Riksförsäkringsverket. Frågan om *administration av den allmänna pensionen* behöver dock utredas vidare. Utredningen avser att återkomma till den i slutbetänkandet i november 2003.
- Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksförsäkringsverket har i början av juni redovisat förslag till hur den *arbetslivsinriktade rehabiliteringen* kan utformas för att stärka arbetslinjen i sjukförsäkringen. Förslaget innebär i korthet att Arbetsmarknadsverket ska börja arbeta med målgruppen sjukskrivna som har en anställning som de inte kan komma tillbaka till. Utredningens nuvarande bedömning är att förslaget är rimligt. Utredningen återkommer dock till denna fråga i slutbetänkandet i november 2003.

# 1 Utredningens direktiv och arbete

## 1.1 Direktiven

Av direktiven till utredningen *Översyn av socialförsäkringsadministrationen (dir. 2002:166)* framgår att förslag ska lämnas till hur den framtida socialförsäkringsadministrationen ska utformas så att förutsättningarna för att komma till rätta med de administrativa brister som uppmärksammats i olika sammanhang blir bättre. Likaså ska förutsättningarna öka att genom gemensamma förhållningssätt bryta utvecklingen av ohälsan och att kunna utnyttja samhällets samlade resurser på bästa sätt för den försäkrade. Socialförsäkringsadministrationen består enligt direktiven av Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna.

Utredningens uppdrag innefattar följande:

1. Att pröva vilken ledningsform som är mest ändamålsenlig med hänsyn till att staten måste kunna styra verksamheten för att tillförsäkra att reglerna tillämpas likformigt och rättvist över landet samt att ett bra bemötande säkerställs.
2. Att särskilt beakta behovet av effektiv ledning och styrning av IT-verksamheten samt att överväga hur statistikverksamheten bör bedrivas om utredningen föreslår förändringar som påverkar statistikverksamheten.
3. Att när organisationsformer övervägs beakta vikten av ett lokalt förtroendemannainflytande.
4. Att överväga formerna för de förtroendevaldas medverkan och inflytande bl.a. i socialförsäkringsnämnderna och i arbetet med samverkan och samordning inom rehabiliteringsområdet.
5. Att överväga om det är lämpligt att ändra Premiepensionsmyndighetens (PPM) och RFV:s roller och uppgifter inom pensionsadministrationen.
6. Att överväga ansvarsfördelningen mellan socialförsäkringsadministrationen och angränsande samhällsområden för att

skapa bättre förutsättningar för att bryta ohälsoutvecklingen och för att samhällets resurser på bästa sätt ska kunna utnyttjas av den försäkrade.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2003. Senast den 15 juni ska ett översiktligt förslag till organisationsstruktur och ansvarsfördelning mellan de berörda aktörerna redovisas, vilket sker i detta delbetänkande.

Direktiven redovisas i bilaga 1. I bilaga 3 presenteras direktivens olika deluppdrag och om de redovisas i detta delbetänkande eller i slutbetänkandet.

Utredningen fick den 8 maj 2003 tilläggsdirektiv (dir. 2003:62) som innebär att förslag ska lämnas till beslutsfunktion vid koncentrerad handläggning av socialförsäkringsärenden (bil. 2). Utredaren skall särskilt överväga möjligheten att ärenden som beslutas av socialförsäkringsnämnd framdeles avgörs av tjänsteman. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2003.

## 1.2 Utredningsarbetet

Utredningen, som har tagit namnet ANSA (Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen) har kartlagt och analyserat socialförsäkringsadministrationen i syfte att kunna lämna förslag till hur den framtida socialförsäkringsadministrationen bör utformas. I utredningens arbete har främst sådant som riksdagen och regeringen bestämmer om, dvs. sådant som anges i lagar, förordningar såsom instruktion samt i regleringsbrev, behandlats. Det rör bl.a. uppgifter och ansvar inklusive avgränsningar mot andra organisationer. Utredningen lämnar förslag om sådant.

Frågor av lägre detaljeringsgrad behandlas och beslutas av myndighetens ledning eller vid nybildning av en myndighet av en organisationskommitté. I delbetänkandet presenteras dock vissa bedömningar av lägre detaljeringsgrad. Dessa ska i dagsläget ses som utredningens rekommendationer.

Faktainsamlingen bygger dels på omfattande studier av skriftligt material (se Referenser), dels på intervjuer och diskussioner med verksamma inom socialförsäkringsadministrationen samt med företrädare för olika intressenter och tillsynsorgan.

Utredningen har besökt försäkringskassorna i Blekinge, Gotland, Jämtland, Kalmar, Stockholm, Södermanland och Västra

Götaland samt även haft diskussioner med företrädare för försäkringskassan i Norrbotten. I samband med besöken har oftast intervjuer gjorts med styrelseordförande, direktör, företrädare för de lokala fackliga organisationerna samt med medarbetare från olika delar av verksamheten.

Utredningen har vid flera tillfällen träffat företrädare för RFV:s ledning och för olika delar av verksamheten. RFV har också bidragit med skriftliga underlag till utredningen. Kontinuerliga diskussioner har förts med företrädare från Försäkringskassaförbundet (FKF) som också lämnat underlag. Förutom samråd med RFV, PPM och försäkringskassorna har utredningen även haft samtal med bl.a. Arbetsgivarverket, Statens kvalitets- och kompetensråd, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Riksrevisionsverket (RRV), Justitieombudsmannen (JO) och Kammarrätten i Stockholm. Utredningen har också haft kontakt med andra utredningar inom angränsande områden t.ex. Utredningen om tydligare och effektivare statlig tillsyn (Ju 2000:06).

Statskontoret har biträtt utredningen med underlag när det gäller det framtida förtroendemannainflytandet, jämförelser mellan olika statliga organisationsmodeller, tillsyn och IT-verksamhet.

Under våren har fyra utredningssammanträden genomförts. Några av experterna har lämnat uppgifter och promemorior under arbetets gång.

En hearing med handikapporganisationer har också genomförts i syfte att fånga upp deras synpunkter på socialförsäkringsadministrationen. Företrädare för Reumatikerförbundet, De Handikappades Riksförbund, Förbundet Blödarsjuka i Sverige, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna samt Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar deltog i hearingen.

Lokala och centrala arbetstagarorganisationer har fortlöpande informerats och beretts tillfälle att framföra synpunkter.

Regeringen har överlämnat två ärenden angående flexibla och gränsöverskridande arbetsformer till utredningen, bilaga 4.

I utredningsbetänkandet föreslås att en socialförsäkringsmyndighet inrättas. Benämningen ska inte ses som ett namnförslag.

## 2 Socialförsäkringen

### 2.1 Övergripande om socialförsäkringen

RFV och de 21 försäkringskassorna administrerar gemensamt socialförsäkringens nästan 50 förmåner. Inom området sjukförmåner ingår uppdraget att samordna den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. PPM administrerar medborgarnas premiepensionskonton.

De samlade utgifterna för socialförsäkringen (exkl. administration) uppgick år 2002 till cirka 370 miljarder kronor. De dominerande delarna är ekonomiskt stöd vid ålderdom, som står för cirka hälften av utgifterna, och ekonomiskt stöd vid arbetsoförmåga som står för en fjärdedel.

Socialförsäkringen, liksom all annan statlig verksamhet, är indelad i politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Socialförsäkringens förmåner finns främst inom politikområdena Hälso- och sjukvårdspolitik, Handikappolitik, Ersättning vid arbetsoförmåga, Ekonomisk äldrepolitik samt Ekonomisk familjepolitik. Mer om övriga indelningar redovisas i avsnitt 3.1.

### 2.2 Ohälsopolitiken och ohälsoutvecklingen

De senaste årens ökning av sjukfrånvaron fortsatte även under 2002. En viss minskning kan dock skönjas de första månaderna 2003. Antalet personer som fått sjukpenning någon gång under 2002 var 862 000 vilket var en ökning med 161 000 sedan 1999. Samtidigt har frånvaroperioderna blivit allt längre och de sjukskrivna återgår i mindre utsträckning än tidigare till arbete. Antalet sjukdagar har ökat med 50 procent sedan 1999. Ökningen av antalet långtidssjukskrivna, av vilka kvinnorna utgör en allt större andel, har nu även resulterat i en markant ökning av antalet nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar (som ersätter förtidspensioner och sjukbidrag fr.o.m. den 1 januari 2003). Vid årsskiftet 2002/2003 fanns det cirka

122 000 personer som varit sjukskrivna mer än ett år. Den totala sjukfrånvaron, inklusive karensdagar, sjuklönedagar och sjukpenningdagar för 2002 motsvarar 400 000 årsarbeten. Frånvaron på grund av sjuk- och aktivitetsersättningar motsvarar också cirka 400 000 årsarbeten. Sammantaget innebär detta att frånvaron från arbetslivet på grund av ohälsa motsvarar 14 procent av befolkningen i arbetsför ålder. (RFV:s årsredovisning 2002).

Sjukfrånvaron varierar mellan och inom olika sektorer, branscher och arbetsplatser. Även regionalt är sjukfrånvaron ojämnt fördelad. Det finns många orsaker till den ökande sjukfrånvaron. Ökade krav i arbetslivet, resursbrister inom hälso- och sjukvården, en äldre arbetskraft, en större andel yrkesverksamma kvinnor över 50 år och attitydförändringar i samhället är faktorer som brukar nämnas. Socialförsäkringsadministrationen har en mycket viktig uppgift när det gäller arbetet med ohälsan.

En allt större andel av statens budget går till ersättning vid ohälsa vilket gör att den övriga verksamheten riskerar att urholkas.

I samband med budgetpropositionen 2002 tog regeringen fram ett åtgärdsprogram, det s.k. 11-punktsprogrammet för ökad hälsa i arbetslivet. Programmet består av följande insatser:

1. Nationella mål för ökad hälsa i arbetslivet.
2. Treparsamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter.
3. Ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare att förebygga ohälsa.
4. Utveckling av arbetsmiljöarbetet.
5. Hälsobokslut.
6. Försök att minska ohälsan inom den offentliga sektorn.
7. Förnyelse av rehabilitering – individen i centrum.
8. Justering av gällande lagstiftning för att höja kvaliteten i rehabiliteringsarbetet.
9. Utveckling av former för sjukskrivningsprocessen.
10. Förbättrad statistik och forskning på ohälsområdet.
11. Förbättrad tillgänglighet till behandling i hälso- och sjukvården.

RFV har, bl.a i sin roll som stabsorgan till regeringen, ett ansvar när det gäller flera av punkterna ovan. RFV har tagit fram underlag och rapporter, deltagit i arbetsgrupper samt även fått ett antal uppdrag för att följa upp regelförändringar kopplade till 11-punktsprogrammet.

I *propositionen Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet (2002/03:89)* som lämnades till riksdagen i mars

2003 föreslås ändringar inom en rad områden för att komma till rätta med ohälsan i arbetslivet. Förslagen är i korthet:

- Deltidssjukskrivning ska vara utgångspunkten. Uppmärksamheten bör vara riktad mot den arbetsförmåga den försäkrade har – inte arbetsoförmågan. Arbetsgivarna ska i rehabiliteringsutredningen särskilt redovisa varför heltidssjukskrivning inte har kunnat undvikas. Den intygsskrivande läkaren bör närmare ange det medicinska syftet med sjukskrivningen och om den försäkrade av medicinska skäl bör avhålla sig från arbete.
- Om sjukperioden pågår längre än åtta veckor – och om underlaget för beslut inte räcker – ska försäkringskassan inhämta ett fördjupat underlag om arbetsförmågan från en annan läkare.
- Alla intygsskrivande läkare ska ges möjlighet till en kortare allmän utbildning i försäkringsmedicin.
- Försäkringskassorna föreslås få tillgång till ytterligare cirka 100 försäkringsläkare med halvtidsanställning.
- Teknisk översyn av reglerna om karensdag ska göras under våren 2003. Nuvarande regler slår olika vid olika typer av anställningar t.ex. för personer med flera arbetsgivare och för personer med koncentrerad arbetstid.
- Utbyte av sjukpenning mot sjukersättning eller aktivitetsersättning. Försäkringskassan ska senast ett år efter sjukanmälningsdagen utreda om sjukpenningen ska bytas ut mot sjukersättning eller aktivitetsersättning. I propositionen framhålls att de stora skillnaderna i försäkringskassornas handläggning av de långa sjukfallen är ett problem ur försäkringsrättslig synpunkt. Försäkrade med samma sjukdoms- och arbetsförmågeprognos kan ha olika ersättningar.
- Ekonomiska drivkrafter för arbetsgivarna för att minska sjukfrånvaron.

## 2.3 Arbetslivsinriktad rehabilitering

### 2.3.1 Innebörd

Med arbetslivsinriktad rehabilitering avses sådana rehabiliteringsåtgärder som är av betydelse för att underlätta återgång till arbetslivet för personer som är långvarigt sjukskrivna eller uppbär sjukbidrag/förtidspension.



Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen definierades senast 1991/92 genom vad som brukar benämnas som rehabiliteringsreformen. Reformen byggde på tre hörnstenar: bättre arbetsmiljö, en effektivare rehabilitering samt en generell arbetsgivarperiod. Reformen har inte nått sitt fulla syfte som bl.a. var att minska sjukfrånvaron och utslagning från arbetslivet. Det visar inte minst de senaste årens utveckling med allt fler och längre sjukfall.

I takt med en allt högre andel långtidssjukskrivna i samhället ökar behoven av och kraven på en väl fungerande rehabilitering enligt utredningsbetänkandet *Rehabilitering till arbete (SOU 2000:78)*.

De personer som är i behov av rehabilitering kan indelas i tre grupper.

1. personer som har en anställning som de kan återgå till när rehabiliteringen är genomförd,
2. personer som har en anställning men som av någon anledning inte kan återgå till det arbetet,
3. personer som saknar anställning.

För den första gruppen har arbetsgivaren ett lagstadgat ansvar att ta fram en rehabiliteringsutredning som ska överlämnas till försäkringskassan samt att genomföra och bekosta rehabiliteringsåtgärderna.

När det gäller de två andra grupperna har Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och RFV i januari 2003 fått i uppdrag att utarbeta förslag till hur den arbetslivsinriktade rehabiliteringen kan utformas för att stärka arbetslinjen i sjukförsäkringen. Enligt regeringsuppdraget bör utgångspunkten vara att arbetsförmedlingen, efter överenskommelse med försäkringskassan, ansvarar för insatser för dem som behöver nytt arbete medan försäkringskassan behåller samordningsansvaret för rehabiliteringen och ansvaret för dem som ska återgå till sin tidigare arbetsgivare.

### 2.3.2 Samverkan och finansiell samordning

Frågan om samverkan har sin bakgrund i den samverkan och finansiella samordning inom rehabiliteringsområdet som bedrivits under senare år. Mellan åren 1993 och 1997 prövades lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård, Finsam. Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst,

Socsam, har sedan den 1 juli 1994 prövats i som mest åtta försöksområden. Sedan 1998 bedrivs samverkan inom rehabiliteringsområdet i enlighet med riktlinjerna i *propositionen 1996/97:63 (Frisam)*.

I utredningsbetänkandet *Rehabilitering till arbete (SOU 2000:78)* säger utredningen att människor med komplex problematik riskerar att hamna i en gråzon mellan olika myndigheter när problematiken inte ryms inom en myndighets ansvarsområde samt att samhällets resurser måste användas mer effektivt för att bättre kunna tillgodose människors behov av stöd och rehabilitering. I departementspromemorian *Ds 2003:2 Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* redovisas förslag till en lagstiftning om en permanent finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Finansiell samordning föreslås kunna ske mellan en försäkringskassa, ett landsting, en länsarbetsnämnd samt en eller flera kommuner. Målgruppen för den föreslagna finansiella samordningen utgörs av människor som har så sammansatta och komplicerade problem att de är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera aktörer för att uppnå förmåga att försörja sig genom eget förvärvsarbete. Den finansiella samordningen föreslås omfatta de resurser som, i enlighet med samverkansparternas överenskommelse, ska användas för att finansiera samordnade insatser för den aktuella målgruppen. Samtliga parter ska bidra med lika stora andelar. Den allmänna försäkringskassan föreslås få möjlighet att disponera högst fem procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning till finansiell samordning. Dessa medel ska utgöra statens samlade andel.

Den finansiella samordningen föreslås bedrivas genom ett fristående samordningsorgan där de samverkande parterna är representerade. Samordningsorganet skall besluta om mål och riktlinjer samt stödja samarbetet mellan samverkansparterna.

Samordningsförbundet kommer att utgöra en ny form av offentligrättslig juridisk person som har rättskapacitet. De bestämmelser som gäller för kommunalförbund som är organiserat med förbundsdirektion ska i tillämpliga delar gälla för ett samordningsförbund.

### 2.3.3 Slutsatser och förslag enligt tidigare utredningar

I utredningen *Rehabilitering till arbete (SOU 2000:78)* föreslås en kraftfullare försäkring än i dag som kan finansiera aktiva och tidiga insatser i syfte att den sjukskrivne så fort som möjligt ska komma i arbete. Individen skall vara i centrum vid rehabilitering till arbete, de

regionala och lokala skillnaderna i försäkringsutfallet ska minska, en ökad professionalisering av arbetsuppgiften måste åstadkommas, en ökad försäkringsmässighet jämfört med dagens system är nödvändigt och försäkringens förebyggande roll måste förstärkas, sägs i utredningen. Detta leder fram till ett behov av en ny försäkring – rehabiliteringsförsäkringen – som ersätter dagens sjuk- och förtidspensionsförsäkring. Den nya försäkringen föreslås innehålla rätt till rehabiliteringsstöd, mer kraftfulla medel för aktiva insatser och den föreslås få en mer fristående ställning i förhållande till statsbudgeten.

Vidare säger utredaren att rehabiliteringen i dag är alltför sektori-serad. Dagens samordnade rehabilitering har snarare fokuserat på myndigheterna och deras samordning än på en samordning av individens rehabilitering. Fyra, på var sitt sätt finansierade, instanser har ansvar för rehabiliteringen; landstingets hälso- och sjukvård, kommunernas socialtjänst samt statens arbetsförmedling och socialförsäkring. Utredaren föreslår att det byggs upp en särskild rehabiliteringsstyrelse med uppgiften att nationellt ansvara för den sektorövergripande verksamheten rehabilitering till arbete och kontant-ersättning vid arbetsförmåga på grund av sjukdom. På den regionala och lokala nivån föreslås att försäkringskassorna får ansvaret.

Statskontoret tar i sin rapport *Bättre styrning av socialförsäkringens administration (2002:26)* upp problemet med att framgångsrik rehabilitering kräver deltagande av olika aktörer. Sedan cirka tio år har socialförsäkringsadministrationen haft det övergripande och samordnande ansvaret för rehabilitering. Att det inte varit särskilt framgångsrikt arbete kan bero på ett flertal faktorer. De tilldelade resurserna kan ha varit för knappa, mängden ärenden har ökat mycket, uppgifterna passar enligt Statskontoret illa i en organisation som egentligen har en helt annan professionell profil etc. Framgångsrik rehabilitering kräver mångas samarbete; sjukvård, socialtjänst, arbetsförmedling, försäkringskassa, arbetsgivare, företagshälsovård m.fl. Statskontoret menar att ett skäl till att den totala organisationen inte fungerar kan vara att organisationslösningar alltför mycket tar sin utgångspunkt i vad respektive deltagande organisation ska göra snarare än i hur rehabiliteringsprocessen ser ut när man utgår ifrån den berörda individen.

Statskontoret tar i sin rapport *Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan (2001:01)* upp att en associationsform "flerpartsmyndighet" saknas. En sådan myndighet skulle kunna ses som en formalisering av partnerskap som innefattar statliga myndigheter, kommunala och landstings-

kommunala organ samt möjligen också intresseorganisationer. Statskontoret pekar dock på vilka risker för gränsdragningsproblem som kan uppstå. Om rehabiliteringsarbetet, som är en för individen skraddarsydd aktivitet bryts ut från sjukskrivning, som är en relativt standardiserad bidragshantering, krävs smidiga former för avlämning av ärenden över processkarven. Mot det positiva i att en ny samlad organisation för rehabilitering kan byggas upp måste ställas risken att rekryteringen av kvalificerad personal till försäkringskassorna försvåras när en intressant arbetsuppgift försvinner.

*Utredningen om en handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5, HpH)* konstaterar att det finns behov av olika åtgärder i syfte att få till stånd en effektivare rehabilitering och att underlätta en övergång till arbete för personer som är långtidssjukskrivna. Utredningen föreslår bl.a. bättre underlag från arbetsgivaren med yttrande från företagshälsovården, att försäkringskassan utifrån arbetsgivarens underlag ska fastställa en rehabiliteringsplan, att arbetsgivaren ska vara skyldig att genomföra och finansiera de åtgärder som enligt rehabiliteringsplanen arbetsgivaren ska svara för och att en personlig koordinator vid försäkringskassan ska utses i samtliga fall. För att motverka att försäkrade hamnar i en situation med passiv sjukskrivning anser HpH att det bör skapas en kompletterande arbetsmarknad för de personer som saknar förmåga att klara sitt ordinarie arbete eller ett normalt förekommande arbete.

## 2.4 Pensionsområdet

Regeringen fattade i juni 1998 beslut om ett nytt pensionssystem som ersätter det gamla pensionssystemet bestående av folkpension och ATP. Bakgrunden till att den nya allmänna pensionen infördes från 1999 var att Sverige behöver ett pensionssystem som är hållbart på lång sikt, ett krav som det gamla systemet inte kunde uppfylla.

Som en följd av reformeringen av den allmänna pensionen har en rad s.k. följdreformer beslutats i syfte att harmonisera pensionsförmånerna enligt de gamla och nya systemen.

Ansvar för administrationen av pensionsförmånerna är fördelat mellan försäkringskassorna, RFV och PPM. PPM är en statlig myndighet vars huvudsakliga uppgifter är att hantera individuella konton för premiepensionsmedel i olika värdepappersfonder, att besluta om och medverka vid utbetalning av premiepension samt att informera om premiepensionssystemet. PPM ansvarar också för den tillfälliga

förvaltningen av premiepensionspengar hos Riksgäldskontoret. RFV utövar tillsyn över PPM. PPM står också under tillsyn av Finansinspektionen.

Hanteringen av pensionsförmånerna är baserad på tydliga regler om beräkning av förmånsbelopp och inte – som många andra socialförsäkringsförmåner – i viss mån grundade på skälighetsbedömningar. Stora delar av administrationen kan därför hanteras i mer eller mindre automatiserade former.

Ett exempel är utskick av årliga ”orange kuvert” med beslut och prognoser som sänds ut i försäkringskassans namn, men som produceras centralt av RFV.

Försäkringskassorna hanterar ansökningar om all ålderspension utom premiepension (inkomstpension inkl. tilläggspension samt garantipension) samt bostadstillägg till pensionärer. Sedan årsskiftet 2002/03 handläggs efterlevandepensioner (änkepension, efterlevandepension, barnpension) för hela riket av Norrbottens läns försäkringskassa.

Förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning tillhör numera förmånsgruppen sjukförmåner. Dessa är dock lika knutna till pensionssystemet som tidigare vad gäller beräkningsunderlag och samordningsregler.

RFV samarbetar med PPM bl. a. om den information som måste föras mellan myndigheterna för att det allmänna pensionssystemet ska kunna administreras. Det förekommer även ett omfattande samarbete kring informationen om den allmänna pensionen till allmänheten.

## 3 Socialförsäkrings- administrationen

### 3.1 Organisation, ansvar och uppgifter

Socialförsäkringsadministrationen består enligt direktiven av RFV och de 21 försäkringskassorna, en i varje län samt på Gotland.

RFV är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. Försäkringskassorna är formellt sett inte statliga myndigheter utan 21 självständiga offentligrättsliga juridiska personer med statliga förvaltningsuppgifter. RFV:s roll som central förvaltningsmyndighet skiljer sig i och med detta mot svarande myndigheter med en regional organisation.

Det övergripande målet och ansvaret för socialförsäkringsadministrationen är, enligt regeringen, att administrera försäkringen rättssäkert och effektivt så att tilltron till den bevaras och stärks. Med rättssäkert menas bl.a. att materiellt riktiga beslut ska fattas på grundval av gällande lagar och andra författningar. Med effektivt menas att åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av riksdag och regering och att detta sker kostnadseffektivt.

Verksamheten är indelad i sju verksamhetsgrenar som är kopplade till de fem politik- och elva verksamhetsområden som socialförsäkringen sorterar under. Verksamhetsgrenarna är:

- handläggning
- information
- normering
- tillsyn
- ekonomistyrning
- IT-utveckling och
- stabsfunktion.

Handläggning och information är gemensamma verksamhetsgrenar för RFV och försäkringskassorna. Övriga avser RFV. Förhållandet mellan regeringens politik-/verksamhetsområden och socialförsäk-

ringsadministrationens verksamhetsgrenar kan illustreras på följande vis.

<i>Politikområde</i>	<i>Verksamhetsområde</i>	<i>Verksamhetsgrenar</i>						
Hälso- och sjukvårdspolitik	Tandvård Hälso- och sjukvård							
Handikapp politik	Insatser för delaktighet och jämlikhet							
Ersättning vid arbetsförmåga	Åtgärder mot ohälsa Ersättning vid arbetsförmåga	Handläggning	Information	Tillsyn	Ekonomistyrning	IT-utveckling	Stabsfunktion	Normering
Ekonomisk äldre politik	Ersättning vid ålderdom Ersättning vid dödsfal Ålderspensionssystemet*							
Ekonomisk familjepolitik	Försäkring Behovsprövade bidrag Generella bidrag							
Andra politikområden	Andra utbetalningar*							

\* Delar av verksamheten, arbetet med ålderspensionssystemet och andra utbetalningar, ingår egentligen inte i denna struktur med politik- och verksamhetsområden. Detta är en konsekvens av att ålderspensionssystemet finansieras vid sidan av statsbudgeten och att andra utbetalningar (aktivitetsstöd, arbetsmarknadspolitiska program, reseersättning till funktionshindrade, försäkring mot kostnader för sjuklön, dagpenning till totalförsvarspliktiga, familjebidrag och försäkring mot vissa semesterlonekostnader) finansieras genom olika kombinationer av statsbidrag, egenavgifter och arbetsgivaravgifter.

Handläggning omfattar den verksamhet vid RFV och försäkringskassorna som är knuten till den direkta ärendehantering, dvs. handläggningen av de individuella ärendena. Exempel på detta är den specifika handläggningen, supportfunktioner, Internettjänster samt drift och förvaltning av system för handläggning, utbetalning och telefoni.

Information omfattar den verksamhet som är knuten till extern information och som inte är knuten till den direkta ärendehantering. Exempel på detta är bl.a. informationskampanjer, broschyrer, attitydpåverkande insatser och publikationsservice.

Regeringens formulerade mål för de gemensamma verksamhetsgrenarna handläggning och information, som generellt gäller för alla verksamhetsområden, är att:

- Kvalitet och kostnadseffektivitet i handläggningen ska öka och skillnaderna i genomströmningstid och andel fel mellan försäk-

ringskassorna ska minska genom enhetliga lösningar (*handläggning*).

- Ett effektivt mottagande av de IT-stöd som levereras ska aktivt förberedas. Den rationaliseringspotential som uppstår vid införandet av nya IT-stöd ska tas tillvara. Arbetet ska utgå från ett nationellt perspektiv och skapa enhetliga lösningar i linje med ett sådant. Detta är särskilt viktigt i frågor som rör personalomställning där samsyn mellan kassorna är av största vikt (*handläggning*).
- Fusk och missbruk av olika socialförsäkringsförmåner ska minimeras (*handläggning*).
- Genom aktiva informations- och andra förebyggande insatser ska allmänheten och andra intressenter och aktörer få god information om socialförsäkringen och om sina rättigheter och skyldigheter så att de ges goda förutsättningar att medverka till att socialförsäkringen kan nyttjas effektivt och ändamålsenligt (*information*).

Förutom de generella målen för handläggning finns det ytterligare fem mål för handläggning som är knutna till ett specifikt politik- och/eller verksamhetsområde. Det generella målet för information är kompletterat med ytterligare två mål som är specifika för politik- och/eller verksamhetsområden.

Socialförsäkringsadministrationen finansieras till största delen genom statliga anslag. Administration av ålderspension i form av tilläggspension och inkomstpension finansieras genom ersättning från AP-fonden. Därtill finansieras en mycket begränsad del av administrationen genom ersättning från småföretagarförsäkringen och Försvaret.

Investeringar i anläggningstillgångar finansieras genom lån hos Riksgäldskontoret. Kostnad för ränta och amortering belastar därefter i huvudsak anslaget. Kostnader för ränta och amortering kopplat till ålderspensionssystemet finansieras genom ersättning från AP-fonden.

Den totala kostnaden för administration av socialförsäkringen uppgick till cirka åtta miljarder kronor 2002. Administration av ålderspension i form av tilläggspension och inkomstpension stod för ungefär tio procent av detta. Den totala kostnaden för administrationen motsvarar drygt två procent av de totala försäkringsutgifterna.



*Tabell 1. Socialförsäkringsadministrationens kostnader för verksamhetsgren handläggning och information samt övrigt fördelat på verksamhetsområde, 2002, mkr.*

Verksamhetsområde	Verksamhetsgren					Totalt
	Handläggning		Information		Övrigt*	
	FK	RFV	FK	RFV	RFV	
Tandvård	126	32	1	2	9	170
Hälsa- och sjukvård	13	9	0	1	3	26
Insatser för delaktighet/jämlikhet	136	15	1	1	4	157
Åtgärder mot ohälsa	957	23	27	2	7	1 016
Ersättning vid arbetsoförmåga	2 736	222	38	17	63	3 076
Ersättning vid ålderdom	279	102	10	8	29	428
Ersättning vid dödsfall	37	17	1	1	5	61
Ålderspensionssystemet	293	383	49	28	109	862
Försäkring (Familjebidrag)	769	105	26	8	30	938
Behovsprövade bidrag	811	128	18	9	37	1 003
Generella bidrag	86	26	2	2	7	123
Andra utbetalningar	238	100	4	7	29	378
<b>Totalt</b>	<b>6 481</b>	<b>1 162</b>	<b>177</b>	<b>86</b>	<b>332</b>	<b>8 238</b>

*Källa:* RFV.

Avser RFV:s kostnader för verksamhetsgrenarna normering, tillsyn, ekonomistyrning, IT-utveckling och stabsfunktion.

## 3.2 Riksförsäkringsverket

### 3.2.1 Ansvar, uppgifter och reglering

Mål, uppdrag, ansvar och uppgifter för RFV är primärt reglerade i *förordningen (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket* samt i regeringens årligen återkommande regleringsbrev.

Det övergripande målet för RFV, precis som för hela socialförsäkringsadministrationen, är att försäkringen ska administreras rättssäkert och effektivt. Systemen ska tillämpas likformigt och rättvist och åtgärder ska vidtas för att förebygga och minska ohälsa.

RFV är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. Som tidigare sagts skiljer sig rollen som central förvaltningsmyndighet från jämförbara myndigheter med en regional organisation i och med att försäkringskassorna är självständiga. RFV har dock ett uttalat ansvar i relation till kassorna

inom primärt fyra områden. Dessa är *normering, tillsyn, systemägarskap* och *ekonomistyrning*.

Syftet med normeringen är att förbättra likformigheten, rättssäkerheten och kvaliteten i ärendehandläggningen. Tillsynen omfattar att som extern organisation löpande utöva tillsyn av kassornas tillämpning liksom tillsyn i enskilda ärenden som kommer till RFV:s kännedom. Systemägarskapet för socialförsäkringsadministrationens gemensamma IT innebär ett ansvar för produktion, förvaltning och utveckling av IT-stödet. Ekonomistyrningen omfattar och delas in i resultatstyrning och finansiell styrning av försäkringskassorna.

Förutom detta ansvar har RFV ytterligare ett antal uppgifter. Det har t.ex. ett övergripande ansvar att se till så medborgarna får en tillfredställande information om socialförsäkringen och dess förändringar. I detta ligger också att (tillsammans med PPM) samordna information till medborgarna om ålders- och premiepensionen.

RFV ska inte bara samverka med PPM i fråga om information till medborgarna utan också utöva tillsyn över PPM:s verksamhet i de delar som rör tillämpning av bestämmelser om premiepensionen som inte avser kapitalförvaltning eller försäkringsteknisk verksamhet.

RFV ska också fungera som en stabsfunktion åt regeringen och dess kansli. I detta ligger bland annat att följa och utvärdera socialförsäkringen och dess effekter för individ och samhälle samt utföra uppdrag som löpande läggs på myndigheten. RFV ansvarar också för den officiella statistiken på socialförsäkringens område.

RFV ansvarar även för att samverka med Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen för att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet.

### 3.2.2 Organisation

RFV har en styrelse med begränsat ansvar vilket innebär att det är generaldirektören, som också är styrelsens ordförande, som ansvarar för ledningen av RFV.

Styrelsens uppgift är att pröva om verksamheten bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet. Den ska också biträda

generaldirektören och föreslå de åtgärder som den finner motiverade.

Styrelsen beslutar om:

- Socialförsäkringsadministrationens gemensamma årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,
- åtgärder samt redovisning till regeringen utifrån RRV:s revisionsrapporter,
- revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder utifrån internrevisionens rapportering,
- föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller lands-ting,
- framställning till regeringen i författningsfrågor som är av större vikt eller principiell betydelse.

Till sin hjälp för ledningen av verksamheten har generaldirektören en överdirektör som också är hennes ställföreträdare. RFV bestämmer sin egen organisation. Intern fördelning av ansvar och befogenheter, organisation och delegationsordning är primärt reglerad i RFV:s internt upprättade arbetsordning.

Verksamheten är organiserad i nio avdelningar. Det finns tre försäkringsavdelningar a) sjukförmåner b) barn, familj och handikapp c) pension. Därtill finns det avdelningar för information, juridik, IT (RFV Data), utvärdering, administration och verksamhetsstöd. I övrigt finns det fem staber: verksledningsstab, intern revision, IT-stab, internationellt sekretariat och personalenhet organisatoriskt placerade direkt under verksledningen (generaldirektör och överdirektör).

RFV finns geografiskt på flera platser i landet. Verksamheten bedrivs i huvudsak i Stockholm och Sundsvall (RFV Data), men det finns också mindre delar av RFV Datas verksamhet som är lokaliserade till Karlskrona, Kalix och Söderhamn.

### 3.2.3 Ekonomi

De totala kostnaderna för RFV:s administration var cirka 1,5 miljarder kronor år 2002. Kostnaderna fördelade sig på verksamhetsområde och verksamhetsgren på följande vis.

**Tabell 2.** RFV:s administrationskostnader fördelade på verksamhetsområden och verksamhetsgrenar, 2002, mkr.

Verksamhetsområde	Verksamhetsgren	Handläggning	Information	Normering	Tillsyn	Ekonomistyrning	IT-utveckling	Stabsfunktion	Totalt:
Tandvård		34	3	1	0	1	3	5	47
Hälsa- och sjukvård		10	1	0	0	0	1	1	13
Insatser för delaktighet/ jämlikhet		16	1	0	0	1	1	2	21
Åtgärder mot ohälsa		25	2	1	0	1	2	3	34
Ersättning vid arbetsförmåga		239	18	7	1	9	19	32	325
Ersättning vid ålderdom		110	8	3	1	4	9	15	150
Ersättning vid dödsfall		19	1	1	0	1	2	3	27
Ålderspensionssystemet		382	28	11	2	14	31	52	520
Försäkring (Familjebidrag)		113	8	3	1	4	9	15	153
Behovsprövade bidrag		138	10	4	1	5	11	19	188
Generella bidrag		28	2	1	0	1	2	4	38
Andra utbetalningar		108	8	3	1	4	9	15	148
<i>Summa:</i>		1 222	90	35	7	45	99	166	1 664
Koncernelimineringar		-74	-4				-6	-8?	-84?
<i>Totalt</i>		1162	86	32	6	43	93	158	1580

*Källa:* RFV.

I ovanstående tabell anges RFV:s bruttokostnader, dvs. inklusive de kostnader som faktureras försäkringskassorna. På raden koncernelimineringar framgår de belopp som faktureras försäkringskassorna. I tabellen över fördelning av kostnader för hela socialförsäkringsadministrationen (tabell 1) anges RFV:s kostnader netto, dvs. exklusive de kostnader som fakturerats försäkringskassorna.

### 3.2.4 Personal

Drygt 1 100 personer var vid årsskiftet 2002/2003 anställda hos RFV. Cirka 660 av dessa arbetade vid RFV Data. Det råder en jämn fördelning mellan kvinnor och män. Genomsnittsåldern är 42 år och genomsnittlig anställningstid 9 år. Personalomsättningen är cirka fem procent och den genomsnittliga sjukfrånvaron fyra procent. Kompetensutveckling sker i genomsnitt 12 dagar per anställd/år. Den formella utbildningsnivån är relativt hög. Cirka 75 procent av det totala antalet handläggare och chefer har högskoleutbildning.

### 3.3 Försäkringskassorna

#### 3.3.1 Ansvar, uppgifter och reglering

Försäkringskassorna är självständiga offentligrättsliga juridiska personer. De är inte formellt statliga myndigheter och därför inte heller inordnade i den statliga myndighetshierarkin. I 18 kap. *lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL*, regleras försäkringskassans organisation. Försäkringskassorna räknas dock som statliga förvaltningsmyndigheter i viktiga hänseenden. Såväl *förvaltningslagen (1986:223)* som *tryckfrihetsförordningen (1949:105)* och *sekretesslagen (1980:100)* gäller för försäkringskassornas ärendehandläggning.

Försäkringskassornas uppgift är att handlägga enskilda ärenden inom socialförsäkrings- och bidragssystemen på regional och lokal nivå och att svara för samhällets samordning av arbetslivsinriktad rehabilitering.

Regering och riksdag har fastställt effektmål för respektive politikområde och angett vilka verksamhetsområden som ska ingå i respektive politikområde. Regeringen har även fastställt verksamhetsgrenar och verksamhetsmål se avsnitt 3.1.

Utifrån riksdagens effektmål och regeringens verksamhetsmål fastställer RFV, inom ramen för ekonomistyrningen av försäkringskassorna, riksmål för försäkringskassorna.

#### 3.3.2 Organisation

Försäkringskassorna har möjlighet att själva forma sin egen organisation, utan att det behöver sanktioneras av RFV eller regeringen. Försäkringskassornas organisation ser olika ut (se t.ex. utredningsbetänkandet *En handläggningslag – förfarandet hos försäkringskassorna, SOU 2001:17*). Vissa gemensamma drag går dock att urskilja. Flertalet försäkringskassor har ett "centralkontor" – i vissa fall benämnt länskontor. Några redovisar en s.k. processtyrd organisation där det finns en länsgemensam enhet eller stabsfunktion. Samtliga försäkringskassor har en lokal organisation. Drygt hälften har delat in organisationen i större kontorsområden. Härutöver förekommer det relativt ofta att försäkringskassorna har kontor med begränsad verksamhet eller deltar i s.k. medborgarkontor eller motsvarande.

De 21 försäkringskassorna varierar mycket i storlek, från Västra Götaland med 57 lokalkontor till Gotland med ett lokalkontor.

### 3.3.3 Försäkringskassornas associationsform

Socialförsäkringsadministrationen har varit föremål för organisatoriska överväganden i skilda sammanhang. I samband med en översyn av bl.a. RFV:s roll i början av 1980-talet konstaterade departementschefen att de allmänna försäkringskassorna inte är statliga myndigheter utan självständiga, offentligrättsliga organ, men att de uppgifter de har att svara för i sin helhet är statligt reglerade och finansierade, varför kassorna i sin verksamhet är att jämföras med statliga organ (se *prop. 1982/83:127*). Under senare tid har regeringen uttalat att kassorna är från staten fristående offentligrättsliga organ som vid myndighetsutövning kan betraktas som förvaltningsmyndigheter (se *prop. 1996/97:63*). I *propositionen 1997/98:41 – socialförsäkringens administration, m.m.* – konstaterades att kassorna "formellt är självständiga och utgör särskilda offentligrättsliga organ".

### 3.3.4 Ekonomi

Totalt uppgår försäkringskassornas kostnader för 2002 till 5 580 000 tkr. Huvuddelen av finansieringen sker genom anslagsmedel. Vid utgången av 2002 hade försäkringskassorna ett anslags-sparande på 77 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 1,5 procent av tilldelade medel. Anslagssparandet varierar relativt kraftigt mellan försäkringskassorna. Lite förenklat kan sägas att överskottet på 77 miljoner kronor härrör från överskott på fem procent vid fyra försäkringskassor. Övriga försäkringskassor har ett mindre överskott eller underskott.

### 3.3.5 Personal

Vid försäkringskassorna fanns 2002 cirka 14 500 anställda varav huvuddelen, cirka 12 000, var kvinnor. Åldersfördelningen har sin tyngdpunkt kring 50 år och den genomsnittliga anställningstiden är cirka 20 år. Drygt 20 procent är under 40 år. Den formella utbildningsnivån är allmänt sett låg. Drygt 20 procent har eftergymnasial

utbildning, i eftergymnasial utbildning räknas även kortare högskolekurser på lägst 20 poäng. Huvuddelen av de anställda, som också varit anställda länge, har dock en omfattande försäkringskompetens som förvärvats genom internutbildning och arbete med försäkringen.

Ännu är pensionsavgångarna inte särskilt stora. Det dröjer ytterligare några år, men då ökar de starkt.

Även om det är en övervägande andel kvinnor i organisationen så är fortfarande kvinnorna underrepresenterade bland försäkringskassornas chefer.

Sjukfrånvaron som redan 2001 låg på en hög nivå har under 2002 ökat ytterligare. Snittet för 2002 låg på 8 procent av arbetstiden. Merparten av sjukdagarna är förknippade med ett mindre antal långa sjukfall.

### 3.3.6 Socialförsäkringsnämnderna

I en försäkringskassa finns en eller flera socialförsäkringsnämnder. Totalt i landet finns det 150 socialförsäkringsnämnder. Det är försäkringskassans styrelse som inrättar socialförsäkringsnämnderna. I normalfallet utgör en socialförsäkringsnämnds verksamhetsområde ett väl avgränsat geografiskt område. En socialförsäkringsnämnd består av sju ledamöter varav en ordförande och en vice ordförande. Fem av ledamöterna utses på förslag av de politiska partier som finns representerade i det eller de landsting som utgör försäkringskassans verksamhetsområde. De två övriga utses på förslag av organisationerna på arbetsmarknaden inom det län där försäkringskassan är verksam. Nämndernas ledamöter utses för fyra år från och med den 1 april året efter det år då ordinarie val hållits.

Socialförsäkringsnämnderna fattar beslut i frågor som har mycket stor ekonomisk och social betydelse för den enskilde och som också innebär ett stort åtagande för samhället. Vanligtvis beslutar varje socialförsäkringsnämnd i samtliga ärendeslag som enligt AFL eller annan författning ska avgöras av en nämnd. Styrelsen kan besluta att ett eller flera ärendeslag endast ska beslutas av någon eller några nämnder. Denna möjlighet till specialisering bör dock endast utnyttjas restriktivt när det kan motiveras av starka organisatoriska eller ekonomiska skäl (se *18 kap. 16 § AFL* och *prop. 1997/98:41*).

Några särskilda krav på utbildning, kön eller ålder ställs inte för att utses till ledamot i socialförsäkringsnämnd. Däremot har regeringen framfört vikten av att det blir en jämn könsfördelning och en allsidig åldersfördelning.

Socialförsäkringsnämnderna fattar beslut i följande ärenden:

- Aktivitets- och sjukersättning.
- Särskild efterlevandepension.
- Handikappersättning och vårdbidrag.
- Assistansersättning.
- Bilstöd till handikappade.
- Sjukdom och egenlivränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

Antalet ärenden vid varje sammanträde bör hållas på en sådan nivå att det finns utrymme för ledamöterna att ordentligt hinna sätta sig in i dem. Samtidigt bör ärendemängden per sammanträde av effektivitets- och kostnadsskäl vara väl avvägd (se *prop. 1997/98:41*).

Ärendena i en socialförsäkringsnämnd ska avgöras efter föredragning. Föredragandens uppgift i nämnden är att vara expert på de materiella och formella regler som gäller och ge nämnden den information som nämnden behöver i beslutsfattandet.

### 3.3.7 Försäkringskasseförbundet

FKF är de allmänna försäkringskassornas intresse-, arbetsgivar- och serviceorganisation. Förbundet är ett samarbetsorgan för de allmänna försäkringskassorna. FKF:s uppgift är bl.a. att tillvarata försäkringskassornas intressen, hävda deras självständiga ställning, lokala förankring och de förtroendevaldas inflytande inom verksamheten. FKF följer utvecklingen inom socialförsäkringsområdet. Det gäller såväl den försäkringsmässiga som den administrativa utvecklingen. Förbundet är formellt remissorgan. Enligt sina stadgar arbetar förbundet även med att på olika sätt bistå försäkringskassorna i deras verksamhet. Försäkringskasseförbundet är också arbetsgivarorganisation på nationell nivå. Kollektivavtal om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare hos försäkringskassan ska ingås och sägas upp av Arbetsgivarverket gemensamt med de allmänna försäkringskassorna, som företräds av FKF. På senare år har personal- och lönefrågor och de frågor som i övrigt rör för-



hållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare inom försäkringskassorna blivit allt mer framträdande.

FKF arbetar bl.a. med kompetensutveckling genom Rådet för rikstäckande kompetensutveckling. Man anordnar bl.a. försäkringsutbildning samt utbildningar inom bl.a. försäkringsmedicin och ohälsoområdet.

Inom arbetsmiljöområdet finns en partssammansatt arbetsmiljökommitté som för närvarande bl.a. arbetar med att ta fram förslag till gemensamma arbetsmiljömål.

Förbundets verksamhet finansieras genom förbundsavgift som tas ut i relation till respektive försäkringskassas förvaltningsutgifter samt genom bl.a. försäljningsintäkter från förlaget genom försäljning av vissa tjänster samt genom prenumerations- och annonsintäkter från tidningen Socialförsäkringen. FKF:s styrelse fastställer varje år förbundsavgiftens storlek. År 2001 är den 0,32 procent av respektive försäkringskassas totala förvaltningsutgifter.

### 3.3.8 Partsförhållanden och kollektivavtal

Försäkringskasseområdet är ett eget avtalsområde för de anställda inom försäkringskassorna. Det egna avtalsområdet grundar sig på ett huvudavtal som reglerar förhandlingsordningar, konfliktregler m.m.. Det finns även sedan något år ett samarbetsavtal, som särskilt reglerar ordningen vid ramavtalsförhandlingar. Parter i dessa avtal är på arbetsgiversidan; FKF och Arbetsgivarverket och på arbetstagersidan; Statstjänstemannaförbundet och SACO-S. Det finns för närvarande cirka 20 centrala avtal mellan dessa parter. Det handlar om, förutom huvudavtal och samarbetsavtal, ramavtal för löner, anställningsvillkor m.m. (f.n. RALF 2002–2004), löne- och förmånsavtal, pensionsavtal, trygghetsavtal, samverkansavtal m.fl.. De centrala avtalen ger i vissa delar möjlighet för de lokala parterna på varje försäkringskassa, FK, ST-FK och SACO-S-föreningar att förhandla och teckna lokala kollektivavtal.

## 4 Styrning av statlig verksamhet

Kapitlet syftar till att ge en övergripande bild av allmänna principer och former för riksdagens och regeringens styrning av förvaltningen, dvs. myndigheterna och deras verksamhet.

### 4.1 Allmänna principer och styrmedel

Riksdagens och regeringens styrning sker i stor utsträckning via förvaltningen. Det finns ett antal allmänna principer och styrmedel för denna styrning av statlig förvaltning och verksamhet.

I *propositionen 1997/98:136, statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* ger regeringen uttryck för sin bedömning om vad som ska gälla beträffande statlig förvaltning. Regeringen menar att med utgångspunkt i regeringsformen bör förvaltningspolitiken bygga på de tre grundläggande värdena *demokrati, rättsäkerhet* och *effektivitet*.

De krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen ska fullfölja sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdag och regering.

Kravet på rättssäkerhet innebär bl.a. att förvaltningen ska fatta materiellt riktiga beslut som bygger på gällande lagar och andra författningar samt att enskilda ska ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol.

Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta ska ske kostnadseffektivt.

Regeringen anger i propositionen att ett grundläggande syfte med förvaltningspolitiken är att skapa organisations- styr- och ledningsformer som på ett väl avvägt sätt svarar mot kraven på demokrati, rättsäkerhet och effektivitet.

Regeringen anser vidare att den offentliga förvaltningen bör vara en förebild i arbetet såväl vad gäller användningen av informa-

tionsteknik som utvecklingen av dess egna tjänster på informationsförsörjningsområdet. Man menar att myndigheter vars verksamhet riktar sig till främst företag och medborgare bör erbjuda elektroniska tjänster för självbetjäning som komplement till traditionella tjänster. Regeringen anser också att staten bör vara en föredömlig arbetsgivare.

I propositionen anges att anslagsberoende statlig verksamhet, som inte är utsatt för konkurrens, i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform. Man anger också att en ökad samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att stärka en sammanhållen statsförvaltning. Behovet av samverkan bör inte i första hand tillgodoses genom organisationsförändringar utan i stället bör samverkan i olika former utvecklas.

Regeringens syn på förvaltningspolitiken har även formulerats i det förvaltningspolitiska programmet, som också är ett styrinstrument gentemot myndigheterna.

En effektiv styrning handlar om att anpassa valet av styrmedel till den verksamhet som ska styras. Riksdag och regering har en mängd styrmedel som kan kombineras för att styra förvaltningen.

Riksdag och regering kan medvetet påverka förvaltningen genom makten att bestämma:

- regler i bl.a. lagar och förordningar,
- regleringsbrev,
- mål samt mål- och resultatdialog,
- förvaltningspolitiska dokument t.ex. handlingsprogrammet,
- ekonomiska restriktioner,
- utnämningar,
- verksamhetsform,
- ledningsform,
- organisation,
- tillsyn/kontroll,
- informella dialoger,
- enskilda regeringsbeslut.

## 4.2 Styrning genom regler

Riksdagens och regeringens styrning genom regler (normgivning) sker primärt genom att rättsregler i form av bindande föreskrifter utformas. Riksdagen utformar bindande föreskrifter i form av lagar och regeringen i form av förordningar. Riksdagen kan också medge

att regeringen i sin tur får delegera till en myndighet att utfärda föreskrifter.

I *förvaltningslagen (1986:223)* finns allmänna bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheterna ska handlägga ärenden och hur domstolarna ska handlägga förvaltningsärenden. Lagen ställer upp vissa regler för rättssäkerhet, t.ex. krav på opartiskhet, omsorgsfull handläggning och enhetlig bedömning. Samtidigt bygger lagen på att det finns ett samband mellan rättssäkerhet och service. Det är inte tillräckligt att myndigheterna handlar opartiskt, omsorgsfullt och i övrigt korrekt i juridisk mening. De måste också lämna snabba, enkla och entydiga besked och hjälpa medborgaren att ta tillvara sin rätt. Lagen innehåller t.ex. regler om myndigheternas serviceskyldighet, om samverkan med andra myndigheter, om snabb och enkel handläggning, om ett lättbegripligt myndighetspråk och om muntliga inslag i handläggningen.

Myndigheternas serviceskyldighet tas också upp i *förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m.* Denna förordning innehåller föreskrifter om den tid inom vilken domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter ska tillhandahålla domar, beslut och andra handlingar samt om deras skyldighet att lämna upplysningar och sända handlingar.

Ett annat exempel på regeringens reglering av förvaltningen är *verksförordningen (1995:1322)* som i princip gäller för alla myndigheter under regeringen. Verksförordningen anger vad som gäller för myndighetens ledning, chefens ansvar och uppgifter, ärendehantering och beslut m.m.

Formerna för det statliga budgetarbetet har under 1990-talets första hälft stramats upp och ändrats. Formerna för budgeten och budgetarbetet regleras numera i *lagen (1996:1059) om statsbudgeten*. Det finns också en *förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag* som reglerar myndigheternas arbete med dessa dokument.

Det finns även allmänna bestämmelser som rör myndigheternas ekonomiadministration. Sådana regler handlar om finansiering, krav på redovisning m.m. Ekonomistyrningsverket ger ut föreskrifter och allmänna råd till ekonomiadministrativa förordningar.

Ytterligare ett exempel på styrning av förvaltningen genom reglering är regeringens förordningar om myndigheters instruktioner. I specifika instruktioner till respektive myndighet anges i mer eller mindre generella ordalag vilka uppgifter, ansvarsområden och

vilken roll i statsförvaltningen som myndigheten har. I instruktionen regleras även myndighetens ledningsform.

### 4.3 Ekonomisk styrning

Ekonomisk styrning är en samlingsbeteckning för resultat- och finansiell styrning i staten. Den ekonomiska styrningen av myndigheterna ska vara mål- och resultatorienterad. Innebörden i denna orientering är att riksdagens och regeringens fokus flyttats från hur förvaltningen utför sina uppdrag till vad den uppnår i form av resultat.

#### 4.3.1 Resultatstyrning

Resultatstyrning (målstyrning) innebär förenklat att det är resultatet, utifrån på förhand uppställda mål, som är viktigast att mäta och som får bestämma verksamheten.

Riksdagen beslutar om vilka effekter i samhället som myndigheterna ska medverka till att uppnå (effektmål). Regeringen beslutar därefter om verksamhetsnära mål (verksamhetsmål), begär in den information som behövs för att bedöma om målen uppnåtts, bedöma resultatet, vidta relevanta åtgärder utifrån detta samt redovisa för riksdagen i vilken utsträckning effektmålen uppnåtts. Den/de myndigheter som ansvarar för verksamheten ska bidra till att målen uppnås och har stor frihet att välja hur detta ska gå till. De ska också förse regeringen med relevant resultatinformation.

#### 4.3.2 Finansiell styrning

Inom ramen för det årliga budgetarbetet beslutar riksdagen om vilka ekonomiska ramar som ska gälla för olika utgiftsområden. Utifrån detta beslutar regeringen om vilka anslag och anslagsposter som ska disponeras av respektive myndighet samt vilka villkor som ska gälla för användningen. Myndigheten disponerar sedan medlen, ansvarar för att hushålla med dem och redovisar därefter hur de använts. Detta är en del av den finansiella styrningen. Det ställs krav på koppling mellan den ekonomiska redovisningen och den verksamhetsmässiga (resultat-) redovisningen som sker inom ramen för resultatstyrningen.

Centrala dokument i ekonomistyrningen är regeringens årliga regleringsbrev till myndigheterna, myndigheternas delårsrapporter, årsredovisning och budgetunderlag samt regeringens budgetproposition.

Regleringsbrevet reglerar verksamhet och finansiering och syftar till att styra myndigheten att inom ramen för de ekonomiska ramarna uppnå de mål som riksdag och regering formulerat. Verksamhetsavsnittet anger vilka mål som gäller samt vilka krav på återrapportering som ställs. I de fall regeringen ansett det behövt framgår också vilka specifika uppdrag som man lägger på myndigheten. Av finansieringsavsnittet framgår vilka anslag och övriga inkomster som myndigheten disponerar samt vilka villkor som gäller för dessa.

Myndigheternas årsredovisning omfattar redovisning av resultat och ekonomi och avser all den verksamhet som myndigheten ansvarar för.

Budgetunderlaget är däremot ett dokument som tar sikte på framtiden och består av myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande åren.

Ett annat inslag i ekonomistyrningen är regeringens mål- och resultatdialog med myndighetsledningen. Detta är ett komplement till de dokumentstyrda delarna i ekonomistyrningen och syftar till att följa upp verksamheten och utifrån detta diskutera om framtiden.

#### 4.4 Styrning genom utnämning

Regeringens utnämningssmakt innebär att den utser de chefer som får i uppdrag att leda myndighetens verksamhet. Regeringen utser myndighetschefer samt ordförande och ledamöter i styrelser. Regeringen tillsätter även överdirektörer.

I regel utnämns myndighetschefer för förordnanden på sex år med möjlighet till förlängning på tre år. Ledamöter i myndighetens styrelse väljs normalt för ett eller tre år.

Normalt tillämpas inte något nomineringsförfarande. Om riksdagsmän ska ingå i en styrelse nominerar dock partikanslierna. Inom vissa myndigheter som har regional/lokal organisation sker också ett nomineringsförfarande (t.ex. inom polisen).

## 4.5 Styrning genom organisation

Med organisationsstyrning menas riksdagens och regeringens möjlighet att utforma organisations- och ledningsformer för en specifik verksamhet eller sektor. Det omfattar även att ange fördelning av ansvar och befogenheter mellan berörda myndigheter och organisationer. De allmänna principerna för ledningen av myndigheterna anges i verksförordningen. I myndighetens instruktion anges ansvarsområden och uppgifter samt vilken ledningsform som gäller för myndigheten. I instruktionen framgår också vilka undantag som gjorts från verksförordningen.

### 4.5.1 En eller flera myndigheter

Från 1990-talets början finns dels en utveckling mot färre regionala myndigheter inom statsförvaltningen, dels en utveckling från en ordning med en central myndighet och flera regionala myndigheter till en ordning med en enda myndighet.

Generellt kan även sägas att utvecklingen gått mot att den centrala nivån får ansvar för ledning och styrning, strategier osv. medan den regionala och lokala nivån får ansvar för den operativa verksamheten.

Exempel på myndigheter som på senare år har övergått från en central och flera regionala myndigheter till en enmyndighetsmodell är Tullverket och Arbetsmiljöverket.

I samband med EU-medlemskapet genomgick tullen omfattande förändringar pga. ändrade arbetsuppgifter. Regeringen anmälde i budgetpropositionen för år 1999 (*prop. 1998/99:1*) att Tullverkets organisation skulle ändras så att chefsmyndigheten Generaltullstyrelsen och tolv regionala tullmyndigheter skulle bli en sammanhållen myndighet med en central och en regional nivå. Med denna struktur ansåg regeringen att förutsättningar för en bättre enhetlighet i tullarbetet skulle erhållas. Det skulle även främja flexibilitet och effektivitet.

I *prop. 1999/2000:141* föreslog regeringen att myndigheterna inom Arbetarskyddsverket – Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen skulle ombildas till en myndighet.

Enligt regeringens uppfattning innebär förslaget fördelar framför allt med hänsyn till att tillsynen på arbetsplatserna ska kunna stärkas och att tilldelade resurser ska kunna användas samhällsekono-

misk effektivt. För förslaget talade också behovet av likformighet och rättssäkerhet. Ett ytterligare skäl för förslaget var att liknande förändringar gjorts på andra tillsynsområden bl.a. Tullverket. Skälen till förändringarna var även här att öka enhetligheten i myndighetsutövningen. Regeringen betonade att Yrkesinspektionsdistriktens karaktär av regionala tillsynsorgan borde bibehållas även i den nya organisationen. Det var viktigt att nätverken och möjligheterna för arbetsmarknadens parter m.fl. att påverka den regionala nivån inte försvagades, menade regeringen.

I *prop. 2002/03:99, Det nya Skatteverket*, föreslår regeringen att de nuvarande tio skattemyndigheterna och Riksskatteverket (RSV) slås samman till en ny skattemyndighet. Regeringen konstaterar att myndighetsgränserna inom skatteförvaltningen numera från verksamhetssynpunkt i stort sett inte fyller något egentligt behov annat än när det gäller ansvarsfördelningen. Tvärtom utgör dessa administrativa gränser och därav följande formalia ett hinder för en rationell verksamhet. Myndighetsgränserna utgör dessutom psykologiska hinder som hämmar verksamhetsutvecklingen. Myndighetsgränserna är inte nödvändiga för ansvarsfördelningen. Den kan ske på annat sätt.

Regeringen anför bl.a. följande fördelar med den föreslagna organisationen:

- Formerna för ledning och styrning kan utvecklas. Det skapas t.ex. möjligheter att anpassa verksamheten efter de processer som den består av i stället för efter geografiska principer.
- Möjligheterna till koncentration och specialisering ökar.
- Det blir lättare att ta hänsyn till befolknings- och näringslivsförändringar.
- Flexibiliteten i organisationen ökar mycket påtagligt eftersom det blir avsevärt lättare att flytta arbetsuppgifter och material inom skatteförvaltningen utan att personalen behöver flyttas. Detta innebär sammantaget att det blir betydligt lättare att jämna ut skillnader i arbetsbelastningen.
- Möjligheterna att utnyttja datorstödet förbättras. Detta ger möjligheter att arbeta mera rationellt.
- Skatteförvaltningens förmåga förbättras att inom givna ekonomiska ramar tillhandahålla tjänster på ett sådant sätt att de ger största möjliga nytta för medborgare, företag, kommuner, organisationer m.fl.



- En enhetlig rättstillämpning underlättas eftersom RSV i dag inte formellt kan styra över skattemyndigheternas beslutsfattande annat än i begränsad omfattning.

Bl.a. Arbetsmarknadsverket har en chefsmyndighet –AMS – och ett antal regionala myndigheter – de 21 länsarbetsnämnderna med styrelser med begränsat ansvar. År 2002 togs ordningen med styrelser med fullt ansvar vid länsarbetsnämnderna bort. Både regeringen och AMS ansåg att styrelserna med fullt ansvar medförde en otydlig styrning och ett otydligt ansvar för verksamheten inom Arbetsmarknadsverket.

Ett annat exempel på denna form är polisväsendet, som består av Rikspolisstyrelsen (RPS), de 21 polismyndigheterna samt Statens kriminaltekniska laboratorium. I polisväsendets budgetunderlag för åren 2002–2004 förslår RPS att regeringen låter utreda frågan om en myndighet eftersom RPS menar att den nuvarande organisationen inte fullt ut ger ”de möjligheter till ledning och styrning som krävs för att utnyttja resurserna på ett effektivt sätt”.

#### 4.5.2 Ledningsformer

När det gäller styrning av en statlig myndighet gäller att riksdag och regering styr myndigheten genom mål och resultatkrav, därigenom sker det politiska inflytandet, medan myndighetens ledning styr hur verksamheten i myndigheten bedrivs.

Ledningsformen beskriver vem/vilka som ansvarar för ledningen av den/de myndigheter som fått ansvar för en specificerad verksamhet. Det finns i huvudsak tre typer av ledningsformer för myndigheter under regeringen:

- myndighet som leds av en styrelse med fullt ansvar för verksamheten,
- myndighet som leds av en chef och biträds av en lekmannastyrelse med begränsade beslutsbefogenheter (s.k. styrelse med begränsat ansvar),
- myndighet som ensam leds av en chef (s.k. enrådighetsverk).

### *Styrelse med fullt ansvar*

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar för verksamheten innebär att styrelsen har det yttersta ansvaret för alla beslut som rör verksamheten utom i frågan att utse generaldirektör, vilken utses av regeringen, normalt efter samverkan med styrelsen. Detta innebär inte i praktiken att styrelsen ska fatta beslut i alla frågor, utan det är angeläget att en stor del av besluten delegeras. De främsta uppgifterna för styrelsen är den strategiska och långsiktiga planeringen, ekonomin och andra viktiga frågor såsom resultatuppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten. Dessa frågor bör inte delegeras. Det är myndighetschefens uppgift att sköta den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Chefen har en VD-liknande, verkställande funktion.

Myndigheter med affärsliknande förhållanden eller stort finansiellt ansvar, varierat verksamhetsinnehåll och komplicerad organisation kan behöva ledningsförstärkning, som man kan få genom denna form.

Detta är den ovanligaste ledningsformen inom statsförvaltningen. En trend kan dock märkas från myndighetsstyrelser med begränsat ansvar till styrelser med fullt ansvar. Exempel på myndigheter som har styrelser med fullt ansvar är Statens pensionsverk, PPM, Arbetsmarknadsverket samt affärsverken, universiteten och högskolorna.

### *Styrelse med begränsat ansvar*

Styrelse med begränsat ansvar för verksamheten förekommer på myndigheter där det finns ett värde av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande, där bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten eller där samsyn och samordning med andra myndigheter är av särskild vikt.

Chefen för myndigheten är i regel styrelsens ordförande. Fördelning av ansvar och beslutsbefogenheter är generellt reglerat i verksförordningen och ytterligare reglering sker i respektive myndighets instruktion. Ansvaret varierar mellan olika styrelser.

Hittills har RFV haft en styrelse med begränsat ansvar. De flesta centrala myndigheter har denna form av styrelse.

### *Enrådighetsverk*

Ledningsformen enrådighetsverk förekommer i de sammanhang där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Enrådighetsverk har i regel ett insynsråd med av regeringen tillsatta ledamöter. Detta råd syftar till att fylla samma funktion som styrelser med begränsat ansvar gällande insyn och medborgerligt inflytande. Exempel på myndigheter som har enrådighetsverk är Statskontoret, RRV och Försvarsmakten.

## 4.6 Tillsyn/Kontroll

Ytterligare en form för att styra myndigheten och påverka dess effektivitet är att inrätta ett kvalificerat kontrollorgan med uppgift att nagelfara verksamhetens resultat och program. På nationell och övergripande nivå utgör Riksdagens revisorer och RRV (från den 1 juli 2003 Riksrevisionen) exempel. Riksdagens ombudsmän, JO, är ett annat exempel. JO ska ha tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullföljer sina uppgifter. På vissa områden finns särskilda expertorgan med utvärderingsuppgifter, som t.ex. Brottsförebyggande rådet. Det finns också myndigheter som arbetar med tillsyn av verksamhet såväl inom som utom staten t.ex. Datainspektionen.

## 5 Styrning av och inom socialförsäkringsadministrationen

### 5.1 Riksdagens styrning

Riksdagen styr socialförsäkringen och dess administration primärt genom att stifta lagar samt fastställa effektmål för de politikområden som socialförsäkringen och dess administration sorterar under. Ett exempel på effektmål för politikområde är det som fastställdes inför 2003, nämligen att frånvaron från arbetslivet på grund av sjukskrivning ska halveras från 2002 till 2008 och att antalet nya aktivitets- och sjukersättningar parallellt ska minska. Riksdagen fattar även beslut om finansiering i form av anslag till försäkringskassornas och RFV:s administration samt anslag för socialförsäkrings- och bidragssystemen. Försäkringskassornas uppgifter samt styrelsens uppgifter och sammansättning är lagreglerade. Som nämnts i avsnitt 3.3 är även organisation (till viss del), ledningsform och tillsättning av styrelsen reglerat i lag. Att dessa frågor ligger på riksdagen är en konsekvens av försäkringskassornas nuvarande associationsform.

Riksdagen har också reglerat kontrollfunktionen genom att i lag ange att RRV ska granska försäkringskassorna. Utöver RRV:s granskning ska respektive försäkringskassa ha två revisorer (utes av landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige) som gemensamt med RRV utför granskning av respektive försäkringskassa (*18 kap. 27§ AFL*). Lösningen med kompletterande "förtroendevalda" revisorer saknar motsvarighet i den statliga förvaltningen. Även RFV:s uppgift att utöva tillsyn över försäkringskassornas är reglerad i lag (*18 kap. 46§ AFL*).

### 5.2 Regeringens styrning

I instruktionen för RFV regleras verkets uppgifter, organisation och ledningsform. Uppgifterna anges i drygt 20 punkter. Exempel

på centrala delar är normering, tillsyn, information, ekonomistyrning och ansvar som ägare av RFV:s och försäkringskassornas gemensamma IT-system. Vidare anges att generaldirektören är chef för myndigheten och ordförande i styrelsen samt att verket bestämmer sin organisation om inte annat föreskrivs.

Någon motsvarande reglering av försäkringskassornas uppgifter, organisation och ledningsform sker inte från regeringens sida. Dock har regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, genom särskilt bemyndigande i lagen, befogenhet att föreskriva att det hos en eller flera försäkringskassor ska finnas gemensamma enheter för hela landet.

Regeringen utser/anställer och har möjlighet att entlediga de ledande befattningarna/funktionerna inom socialförsäkringsadministrationen. Dessa är generaldirektör, överdirektör och ledamöter i RFV:s styrelse samt kassadirektör, ledamöter och suppleanter i försäkringskassornas styrelser.

Försäkringskassornas direktörer utses av regeringen på förslag från respektive försäkringskassas styrelse. Innan förslag till regeringen lämnas ska styrelsen höra RFV.

Ledamöter och suppleanter i försäkringskassornas styrelser utses på förslag av de politiska partier som finns representerade i det eller de landsting eller den kommun som utgör försäkringskassans verksamhetsområde. De fackliga organisationerna utser personalföreträdare i styrelserna.

Även om försäkringskassorna inte är myndigheter under regeringen har deras styrelser ansvar som påminner om det ansvar styrelser med fullt ansvar hos myndigheter under regeringen har.

Styrelseledamöterna i försäkringskassorna utnämns för perioder om fyra år, vilket skiljer sig från praxis för myndigheter med fullt ansvar som normalt har mandatperioder om ett år.

Utifrån regeringens värdering av hur väl socialförsäkringen och dess administration fungerar, och riksdagens behandling av budgetpropositionen, sker regeringens årliga styrning av administrationen primärt genom regleringsbrevet till RFV.

I regleringsbrevet anges de finansiella ramarna och målen för verksamheten samt de specifika uppdrag och krav på återrapportering som regeringen ställer. RFV är mottagare av regleringsbrevet som också avser försäkringskassorna. RFV disponerar samtliga anslag. Efter RFV:s beslut kan medel disponeras av försäkringskassorna. Något regleringsbrev från regeringen till försäkringskas-

sorna förekommer alltså inte utan denna del av styrningen sker indirekt genom RFV.

Som komplement till de dokumentfokuserade delarna i styrningen har regeringen en löpande dialog med RFV. Ungefär en gång i månaden träffas tjänstemän från departementet och representanter från RFV:s ledning för att diskutera och informera varandra om aktuella frågor. En gång om året har departementet och RFV en mål/resultatdialog utifrån SFA:s årsredovisning. Vid detta tillfälle deltar från departementet statsråd, statssekreterare, politiskt sakkunniga och andra chefstjänstemän. Från RFV deltar verksledningen.

Regeringen har inte någon motsvarande dialog med respektive försäkringskassas ledning. Däremot har man vid två tillfällen (2002 och 2003) kallat ledningen för landets försäkringskassor, FKF och RFV till ett gemensamt seminarium. De ansvariga statsråden har representerat regeringen vid dessa tillfällen. Försäkringskassorna och FKF har primärt representerats av styrelsens ordförande och direktören. Från RFV har verksledningen och avdelningscheferna deltagit. Även de fackliga organisationerna har varit inbjudna vid dessa möten.

### 5.3 Riksförsäkringsverkets styrning av försäkringskassorna

Som tidigare nämnts är RFV central förvaltningsmyndighet under regeringen, men inte chefsmyndighet över försäkringskassorna. Enligt instruktion ska RFV verka styrande och stödjande gentemot försäkringskassorna och dess verksamhet. I första hand gäller det normering, tillsyn, ekonomistyrning och ansvar som systemägare för de gemensamma IT-systemen.

#### 5.3.1 Normering

Syftet med normeringen är att förbättra likformigheten, rättssäkerheten och kvaliteten i försäkringskassornas ärendehandläggning. En förutsättning för att detta ska vara möjligt är att försäkringskassorna uppfattar normeringen som ändamålsenlig och stödjande.

RFV:s uppgift att verka för likformig och rättvis tillämpning av försäkringen är reglerad i lag (se 20 kap. 12 § AFL). RFV kan även

överta försäkringskassans uppgift att i länsrätt och kammarrätt föra det allmännas talan och ska föra det allmännas talan i Regeringsrätten. Verket har dessutom en självständig partsfunktion genom att man kan överklaga försäkringskassans och domstols beslut, såväl till fördel som till nackdel för enskild part.

RFV:s normering sker huvudsakligen genom att verket beslutar föreskrifter (*RFVS*) och allmänna råd (*RAR*) samt driver praxisbildningen och analyserar rättsläget. Verket tar även fram s.k. vägledningarna för de olika försäkringsområdena. RFV genomför också utbildningsinsatser i samband med förändringar inom socialförsäkringen och anslutande bidragssystem.

Föreskrifter tas fram med stöd av särskilda bemyndiganden. Föreskrifterna är bindande. För närvarande finns drygt 220 föreskrifter. Dessa kompletteras med allmänna råd som inte är bindande. De allmänna råden är generella rekommendationer om tillämpningen av en bestämmelse och anger hur någon kan eller bör handla i ett visst avseende. Det finns för närvarande drygt 20 gällande allmänna råd.

RFV har beslutat om föreskrifter och/eller allmänna råd inom i stort sett samtliga försäkringsområden. I RFV:s författningssamling publiceras även de föreskrifter som beslutas av Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor och PPM. RFV:s föreskrifter och allmänna råd publiceras i två separata serier.

Vägledningarna publiceras i skriftserien "*RFV Vägledning*". Vägledningarna innehåller en samlad information om författningsbestämmelser, allmänna råd, förarbeten, praxis och JO:s beslut inom respektive försäkringsområde. I dagsläget finns det totalt 37 vägledningarna.

RFV:s rättslägesöversikter publiceras i skriftserien "*RFV Anser*". Översikterna baseras i första hand på rättsfall från Regeringsrätten samt tidigare från Försäkringsöverdomstolen.

Utbildningar och seminarier m.m. genomförs i samband med förändringar i försäkrings- och bidragssystemen. Utbildningarna vänder sig i huvudsak till nyckelpersoner/experterna inom försäkringskassorna som i sin tur har ett ansvar att sprida kunskapen vidare till berörda handläggare på respektive försäkringskassa.

Cirka två procent (32 miljoner kronor) av RFV:s administrativa resurser för 2002 avsattes för normering av försäkringstillämpningen.

### 5.3.2 Ekonomistyrning

RFV ansvarar för ekonomistyrningen av försäkringskassorna. Ekonomistyrningen sker genom finansiell styrning och resultatstyrning. Syftet är styrning och kontroll av resultatutveckling och medelsanvändning.

Knappt tre procent (43 miljoner kronor) av RFV:s administrativa resurser 2002 avsattes för ekonomistyrning av försäkringskassorna.

#### *Finansiell styrning*

Den finansiella styrningen sker primärt genom att RFV fördelar medel för administration och investeringar till försäkringskassorna, löpande följer upp och redovisar försäkringskassornas finansiella läge, ansvarar för den finansiella redovisningen i socialförsäkringens samlade årsredovisning samt beslutar om socialförsäkringsadministrationens samlade budgetunderlag till regeringen.

Beslut om fördelning av medel till försäkringskassorna sker utifrån de medel som regeringen ställt till RFV:s förfogande. De medel som fördelas är:

- försäkringskassornas förvaltningsanslag,
- medel från AP-fonden för pensionsadministration,
- administration av familjebidrag,
- administration av småföretagarförsäkringar,
- lånemedel för investeringar,
- särskilda medel,
- medel för samverkan inom rehabilitering.

Fördelningen sker med stöd av en fördelningsmodell som i huvudsak baseras på respektive försäkringskassas andel av befolkningen och dess andel av ärendena. I RFV:s finansiella styrning av försäkringskassorna ingår även att ge ut föreskrifter om ekonomisk redovisning och vägledning inom det ekonomiadministrativa området samt att anordna ekonomi- och resultatkonferenser för försäkringskassorna.

Löpande uppföljning och redovisning av försäkringskassornas finansiella läge sker primärt genom kvartalsrapporter och genom besök på försäkringskassorna.



Respektive försäkringskassa ansvarar för att upprätta egen delårsrapport och årsredovisning. RFV ansvarar för att upprätta delårsrapport och årsredovisning som omfattar hela socialförsäkringsadministrationen. De finansiella delarna i socialförsäkringsadministrationens samlade årsredovisning omfattar balansräkning, resultaträkning, anslagsredovisning och finansieringsanalys.

RFV ansvarar också för socialförsäkringsadministrationens budgetunderlag till regeringen som omfattar förslag till finansiering för administration och försäkring. Utifrån underlag från försäkringskassorna, analyser, diskussioner i direktionen och samråd med FKF fattar styrelsen beslut om budgetunderlaget. Budgetunderlaget MBL-förhandlas med de fackliga organisationerna.

### *Resultatstyrning*

RFV fastställer årligen, utifrån regeringens mål och efter samråd med försäkringskassorna, ett antal riksmål. Dessa ger uttryck för vilken ambitionsnivå som samlat ska gälla prioriterade områden inom administrationen under året. För 2003 har t.ex. åtta riksmål fastställts. Fem av dessa rör handläggning, två information och ett sjukfrånvaron inom socialförsäkringsadministrationen. Riksmålen behandlar:

- genomströmningstid i ärenden som beslutas av socialförsäkringsnämnd,
- korrekthet i handläggning av ärenden, beslut och utbetalning,
- försäkringskassornas bemötande och tillförlitlighet,
- antalet långa sjukfall över två år,
- ökad arbetsförmåga efter samordnad rehabilitering,
- mäns andel av uttagna föräldrapenningdagar,
- förståelse för den partiella sjukskrivningen,
- omfattning på personalens sjukfrånvaro.

Beslut om mål, redovisningskrav och medelsfördelning kommuniceras med försäkringskassorna och delges dessa genom RFV:s årliga regleringsbrev till försäkringskassorna. Regleringsbrevet till försäkringskassorna innehåller också av RFV fastställda återrapporteringskrav kopplade till målen. MBL-förhandlingar äger rum innan RFV utfärdar sitt årliga regleringsbrev. För närvarande pågår arbete med ett för hela socialförsäkringsadministrationen

gemensamt styrkort. Enligt planerna kommer detta att gälla fr.o.m. 2004.

RFV har löpande resultatdialoger med försäkringskassornas ledningar (cirka 10 försäkringskassor per år). Dialogerna leds av generaldirektören och bygger på ett underlag utifrån RFV:s löpande resultatuppföljning och genomförd tillsyn. Resultatstrategiska enheten genomför uppföljningsdialoger vid övriga försäkringskassor. Detta innebär att samtliga försäkringskassor följs upp årligen.

Som tidigare redovisats ansvarar RFV för socialförsäkringsadministrationens samlade årsredovisning. Inom ramen för resultatredovisningen analyseras och värderas verksamhetens resultat utifrån de mål som gäller och de återrapporteringskrav som fastställs.

### 5.3.3 Tillsyn

RFV:s uppgift att utöva tillsyn över försäkringskassorna är reglerad i lag (18 kap. 46§ AFL) och i *förordningen (1998:739) med instruktion för RFV*.

Av *propositionen 1997/98:41, socialförsäkringens administration m.m.*, framgår att tillsynen syftar till att säkerställa en nationell likformig och rättvis tillämpning av försäkringen. I tillsynsansvaret ligger att RFV vid behov ska vidta åtgärder så att förutsättningarna för en nationell likformig och rättvis tillämpning av försäkringen vid försäkringskassorna säkerställs. Om det vid tillsynen framkommer brister i tillämpning och handläggning bör RFV påtala detta för försäkringskassan och ställa krav på att åtgärder vidtas. Om så inte sker så bör RFV påtala detta för regeringen.

RFV har under senare år bedrivit tillsyn i tre olika former – systematisk, riktad och enskild. Den systematiska tillsynen har genomförts utifrån ett fastlagt tillsynsprogram för en fyraårsperiod och omfattat merparten av de olika försäkrings- och bidragsområdena.

Den riktade tillsynen har genomförts inom särskilda områden och efter impuls från t.ex. systemtillsynen, JO-ärenden eller regeländringar. Exempel på riktad tillsyn är den som genomförts angående försäkringskassornas arbete med att uppdaga och beivra fusk, tillgänglighet och service per telefon samt genomströmningstider för olika ärendeslag.

Tillsyn i enskilda ärenden sker primärt utifrån en anmälan som inkommer till RFV.

RFV har beslutat om ett nytt tillsynsprogram som gäller fr.o.m. 2004.

Mindre än en halv procent (6 miljoner kronor) av RFV:s ekonomiska resurser 2002 ägnades åt tillsyn.

#### 5.3.4 Utveckling, förvaltning och drift av IT-stödet

RFV är ägare av socialförsäkringsadministrationens gemensamma IT-system och ansvarar för drift, förvaltning och utveckling av IT-stödet. Detta innebär ett ansvar för att IT-stödet utformas utifrån de krav och behov som finns på och i verksamheten.

IT-stödet omfattar ett stort antal försäkringar och används av cirka 13 000 av handläggarna på försäkringskassorna. Detta innebär att IT-stödet i sig är styrande och skapar förutsättningar för försäkringskassornas handläggning. Drift och förvaltning påverkar handläggningen i nuet medan utvecklingen i sig är en bland flera förutsättningar för att på sikt kunna utveckla försäkringskassornas handläggning och kommunikation med de försäkrade.

IT-stödet omfattar produkter och tjänster i form av t.ex. produktions-, utbetalnings- och statistiksystem, arbetsplatsutrustning, ärendehanteringssystem, servicetelefoner och Internettjänster.

Arbetet med drift och förvaltning av IT-stödet är den i ekonomiska termer tyngsta delen av RFV:s verksamhet. Drift och förvaltning omsluter drygt 70 procent (1 162 miljoner kronor) av RFV:s ekonomiska resurser för 2002.

Motsvarande siffra för utveckling av IT-stöd var, när det gäller kostnader, drygt 5 procent (93 miljoner kronor). Härutöver har investeringar i IT-utvecklingsarbete gjorts med motsvarande cirka 700 miljoner kronor år 2002.

Frågor kring prioriteringar i IT-verksamheten bereds av direktionsens ekonomiska utskott. Det ekonomiska utskottet, som är ett av fem, sorterar under direktionen och består av RFV:s avdelningschefer och försäkringskassadirektörer. För att ytterligare utveckla beredningen inför direktionsens möten får övriga utskott som är knutna till direktionen möjlighet att yttra sig före det direktions-sammanträde där förslaget behandlas.

Arbetsättet med beredning i det ekonomiska utskottet har införts i år och det första mötet hölls i slutet av maj.

Tidigare beredningar skedde i tre råd, utsedda av RFV:s generaldirektör – leverantörsrådet, IT-prioriteringsrådet och kundrådet. Kundrådet och IT-prioriteringsrådet har ersatts av utskott under direktion i syfte att understryka den gemensamma beredningen av gemensamma frågor. Leverantörsrådet, som fortfarande finns kvar, har som uppgift att bevaka socialförsäkringsadministrationens gemensamma intresse av en effektiv och verksamhetsstyrd produktion, utveckling och förvaltning. Rådet ska vara ett forum för insyn och samråd kring RFV Datas verksamhet. Rådet består av tre direktörer från försäkringskassorna och fyra befattningshavare från Riksförsäkringsverket. Ordföranden är en av RFV:s befattningshavare.

Inför varje direktionsmöte och möten med det ekonomiska utskottet informeras de fackliga organisationerna enligt lagen om medbestämmanderätt. Vid sidan av dessa formella möten sker också kontakter för att klargöra olika frågor.

Vid större utvecklingsprojekt säkerställs försäkringskassornas påverkan på systemlösningarna genom aktiv medverkan från försäkringskassornas personal. Detta gäller såväl kravställning som testverksamhet.

### 5.3.5 Information

Arbetet med information omfattar den verksamhet som är knuten till extern information och som inte hör till den direkta ärendehandläggningen dvs. handläggningen av de individuella ärendena. Detta innebär i praktiken information till medborgare och andra intressenter i form av t.ex. förebyggande och attitydpåverkande åtgärder. I detta ligger ett ansvar att också informera de försäkrade inför förändringar av regler eller lagar rörande enskilda förmåner.

RFV ansvarar för de cirka 700 olika blanketter som används inom socialförsäkringsadministrationen. De cirka 750 malltexter som används av försäkringskassorna administreras för närvarande av RFV men försäkringskassorna ansvarar för textinnehållet. I takt med införandet av ärendehanteringssystem och elektronisk dokumenthantering kommer ansvaret för mallarna successivt att överföras till RFV. Blanketter och malltexter är viktiga förutsättningar för försäkringskassornas handläggning. Ändamålsenliga och lättförståeliga blanketter skapar förutsättningar för försäkringskassorna att från början få in korrekta underlag från de försäkrade

vilket i sin tur påverkar effektivitet och genomströmningstid i ärendet. Malltexter används primärt vid information och beslut i enskilt ärende som kommuniceras med de försäkrade.

Drygt fem procent (86 miljoner kronor) av RFV:s ekonomiska resurser för 2002 användes för information.

## 5.4 Försäkringskassornas styrning

### 5.4.1 Styrelsens styrning

Styrelsens roll, ansvar och uppgifter regleras i *18 kap. AFL*.

Styrelsen ansvarar för att verksamheten bedrivs författningsenligt, effektivt och i överenskommelse med syftet för verksamheten.

Styrelsen ska

- hushålla med statens och andra offentliga medel och därvid se till att de mål som regeringen ställt upp för användandet av medlen följs,
- verka för samarbete med andra offentliga myndigheter,
- fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,
- beakta de krav som ställs på verksamheten av hänsyn till bl.a. regionalpolitiken, jämställdhet mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken,
- se till att allmänheten får ett bra bemötande och att kontakten underlättas genom en god service, tillgänglighet och information,
- se till att handlingar i ärenden hanteras och förvaras så att inte obehöriga får tillgång till dem, samt
- fastställa organisation, ansvars- och beslutsordning för verksamheten.

Styrelsen ska se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten. Den ska verka för goda arbetsförhållanden och för att de anställdas kompetens tas till vara och utvecklas.

Försäkringskassestyrelsernas ansvars- och beslutsordningar varierar till innehåll och omfattning. Vissa styrelser dokumenterar kortfattade medan andras är mycket detaljerade. Dessutom råder

det skillnader när det gäller delegation av uppgifter och befogenheter från styrelse till direktör. När det i vissa kassor ankommer på styrelsen att besluta i en viss fråga har andra styrelser delegerat motsvarande beslutsfunktion till direktören. Det råder således ingen fullständig samstämmighet.

Av sammanställning gjord av FKF framgår att styrelserna, enligt sina respektive ansvars- och beslutsordningar, generellt sett har följande beslutsbefogenheter:

- verksamhetsinriktning, och verksamhetsplan,
- övergripande strategier,
- internbudget och medelsfördelning,
- arbetsordning, besluts- och delegationsordning för direktören,
- jämställdhets- arbetsmiljö- och kompetensförsörjningsplan m.m.,
- säkerhets- och beredskapsplan,
- riktlinjer för service, tillgänglighet och information,
- telefon- och öppethållandetider,
- åtgärdsförslag med anledning av uppföljnings- och utvärderingsresultat,
- yttrande eller remissvar avseende lagförslag eller andra viktiga frågor,
- förordnande och entledigande av vissa tjänster,
- ansökan om anslagskredit, utökad låneram etc.

#### 5.4.2 Direktörens verkställande ledning

Enligt 18 kap. 13 § AFL ska direktören ansvara för och leda verksamheten vid den allmänna försäkringskassan. Direktören ska ansvara för den löpande förvaltningen enligt de riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar. Detta innebär att fördelningen av ansvar och befogenheter mellan styrelse och direktör inte är reglerad, utan det är upp till respektive styrelse att besluta om hur fördelningen ska se ut inom respektive försäkringskassa.

Utifrån FKF:s sammanställning av styrelsernas delegationsordningar kan följande sägas om direktörernas ansvars- och beslutsbefogenheter.

Direktören ansvarar bland annat för utveckling och realisering av mål, visioner och strategier. Det innebär också att skapa förutsättningar för utveckling av verksamhet, tjänster, processer, kompetens hos grupper och individer samt integration i omvärlden. Vidare ska

direktören kontinuerligt följa och analysera verksamhetens resultat. Kassadirektören ska bistå styrelsen i dess arbete och även regelbundet hålla styrelsen väl underrättad om kassans verksamhet och betydelsefulla ändringar i lagstiftning, föreskrifter och praxis.

## 5.5 Förändringar och förändringsbehov

### 5.5.1 Den senaste översynen

Socialförsäkringsadministrationen med RFV som central myndighet och med från staten fristående försäkringskassor har funnits sedan 1962. Socialförsäkringsadministrationen har utretts och förändrats vid ett antal tillfällen sedan dess. Den senaste översynen av socialförsäkringsadministrationen skedde 1996. Utredningens uppdrag var att utreda och lämna förslag om den formella roll- och ansvarsfördelningen inom SFA samt former för samverkan mellan de olika delarna inom SFA (*dir. 1995:110*).

De begränsningar och problem som utredningen identifierade hörde främst samman med avsaknaden av en tydlig ansvarsfördelning mellan RFV och de formellt sett fristående försäkringskassorna (*SOU 1996:64, Översyn av socialförsäkringens administration*).

Utredningen resonerade kring två alternativa modeller för att renodla ledningsansvaret i den framtida socialförsäkringsadministrationen.

Den ena modellen innebar att försäkringskassorna skulle vara fortsatt självständiga försäkringskassor, men med direkt ansvar inför regeringen. Allt ledningsansvar skulle överföras från RFV till försäkringskassorna. RFV:s uppgifter skulle i denna modell begränsas till att svara för tillsyn och kontroll i efterhand samt uppföljning och utvärdering av försäkringstillämpningen. Modellen skulle ställa omfattande krav på Regeringskansliets styrning och uppföljning av försäkringskassorna. I princip kan man säga att Regeringskansliet skulle få uppgifter i form av styrning och uppföljning av försäkringskassorna motsvarande de som en central chefsmyndighet har gentemot regionala myndigheter. Utredningen konstaterade att denna modell ställde krav på långtgående förändringar i Socialdepartementet och på en ny kompetens hos försäkringskassorna.

Modellen förkastades av utredaren av flera skäl. Ett av dessa var att den skulle innebära att man just på socialförsäkringsområdet i Sverige skulle inrätta en motsvarighet till de ministerier som finns t.ex. i andra EU-länder, en förändring som i andra sammanhang avvisats. Ett annat skäl var att modellen skulle kräva ökade resurser, kompetens och ansvar för bl.a. anslagsberäkningar och prognoser av försäkringsutgifter på försäkringskassorna. Det föreföll inte rimligt att bygga upp sådan kompetens på vid tillfället 25 olika ställen i landet.

Den andra modellen, och utredningens slutliga förslag, var en mer traditionell statlig modell där de formellt fristående försäkringskassorna skulle inordnas i den statliga myndighetsstrukturen genom att bli statliga förvaltningsmyndigheter på regional nivå. Enligt utredningen skapade modellen en sammanhållen organisation med ett entydigt statligt huvudmannaskap som skulle göra det möjligt att utveckla decentraliserade lösningar för ansvarsfördelningen inom socialförsäkringsadministrationen. Den nya organisationen skulle enligt utredningen skapa förutsättningar för en väl fungerande dialog, en återupprättad vi-anda och ett tydligt ledningsansvar i hela organisationen. Förslaget innebar att ansvar och befogenheter skulle läggas hos de regionala myndigheterna i en omfattning som gick längre än vad som följde den gängse ordningen i svensk statsförvaltning.

Angående ansvarsfördelningen på regional nivå mellan styrelse och direktör föreslog utredningen att direktören skulle ansvara för arbetsgivarfrågorna och att styrelsens roll skulle utgå från behovet av lekmannainsyn och medborgarinflytande. Styrelsens uppgift skulle vara att generellt biträda direktören i dennes arbete samt fatta beslut i frågor som hade stor betydelse för medborgarna och där kunskaper om de lokala förhållandena hade särskild betydelse. I övrigt skulle styrelsens uppdrag vara att pröva om försäkringskassans verksamhet bedrevs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte.

Utredningen ansåg att förslaget skapade bättre förutsättningar för en effektiv verksamhet och för framtida rationaliseringar, eftersom organisationens ledningskraft skulle kunna koncentreras på de utmaningar som väntade i tider av stora reformer, förenklingar och rationaliseringar.



### 5.5.2 Förändringarna år 1998

År 1998 beslutade riksdagen utifrån regeringens förslag om förändringar i ansvarsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna. Beslutet om förändringar överensstämde inte med det förslag utredaren lämnat. Ambitionen var dock densamma, nämligen att utveckla organisationens effektivitet och tydliggöra ansvar och befogenheter inom och mellan organisationerna. Riktlinjerna för ändringarna i socialförsäkringsadministrationen presenterades i regeringens *prop. 1996/97:63* och en konkretisering skedde sedan i *prop. 1997/98:41*.

I *propositionen (1996/97:63) Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.* framhölls att den dåvarande organisationen hade fördelar i form av en lokal förankring och ett lokalt engagemang.

Regeringen menade samtidigt att det fanns problem och begränsningar inom organisationen som hörde samman med avsaknaden av en tydlig ansvarsfördelning mellan försäkringskassorna och RFV.

Riktlinjer föreslogs därför för att tydliggöra regelverket avseende försäkringskassorna i fråga om:

- vad försäkringskassan har ansvar för,
- vad försäkringskassans styrelse ska besluta om,
- direktörens uppgifter.

Riksförsäkringsverkets roll inom socialförsäkringen i förhållande till försäkringskassorna angavs inom följande ansvarsområden:

- normgivning,
- tillsyn över försäkringskassorna,
- ansvarig systemägare för de gemensamma IT-systemen,
- ekonomistyrning.

I *prop. 1996/97:63* uttryckte regeringen också följande:

Staten har ... ett legitimt behov av att kunna styra verksamheten för att garantera att försäkringen tillämpas likformigt och rättvist över hela landet och med samhällsekonomisk effektivitet. Alla medborgare oavsett bostadsort har rätt att förvänta sig en likvärdig behandling, tillfredsställande service och information i handläggningen av sina ärenden.

I *prop. 1997/98:41* uttrycktes detta på följande sätt:

En viktig utgångspunkt för diskussionen om rollfördelningen mellan försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket är att socialförsäkringen är ett nationellt system med staten som försäkringsgivare. Socialförsäkringen styrs av lagar och förordningar beslutade av riksdag och regering. De är dessutom helt finansierade av skatter och avgifter. Staten måste således, trots att försäkringskassorna är självständiga offentligtrettsliga organ, kunna styra verksamheten för att tillförsäkra att försäkringen tillämpas likformigt och rättvist över hela landet och med samhällsekonomisk effektivitet.

Det konstaterades att statens legitima behov av att kunna styra verksamheten inom givna ekonomiska ramar och mot uppsatta mål skulle kunna tillgodoses genom ett förstatligande av försäkringskassorna. Det angavs vidare: "Men ett förstatligande löser inte i sig alla problem och otydligheter. I en sådan organisationsstruktur kan det dessutom vara svårt att bibehålla och stärka det regionala och lokala inflytandet."

Regeringens lösning på de problem som uppmärksammats bestod i att förtydliga och begränsa RFV:s styrande roll i relation till försäkringskassorna, förstärka försäkringskassornas självständighet som organisation gentemot RFV samt förstärka förtroendemännens ansvar för ledning av försäkringskassorna på bekostnad av direktörens ansvar.

### 5.5.3 Andras bedömningar inom området

Sedan de strukturella förändringarna inom socialförsäkringsadministrationen 1998 har en mängd rapporter och redovisningar presenterats som på ett eller annat sätt berör styrningen av och inom socialförsäkringsadministrationen samt dess resultat.

## Styrning av och inom socialförsäkringsadministrationen

RRV konstaterar (*RRV 2002:20, Välfärdssystemen behöver förenklas*) att ett utvecklingsarbete med fokus på kvalitet och kontroll i ärendehandläggning och utbetalning har genomförts inom socialförsäkringsadministrationen under senare år. Dock uppmärksammar de ett antal faktorer som bidrar till att det fortfarande finns brister i ärendehandläggningen. Exempel på detta är att lagstift-

ningen inom socialförsäkringsområdet som successivt vuxit fram under flera decennier utgör något som kan betraktas som ett "lappverk". Senare års förändringar av regelverket har gjort ett redan tidigare komplicerat regelverk ännu krångligare att tillämpa. RFV har till följd av försäkringskassornas självständighet inte i alla delar den formella kompetens som krävs för att utöva ett entydigt ledarskap inom socialförsäkringsadministrationen. Kassadirektörerna arbetar i dag med "dubbla lojaliteter", dvs. med lojalitet dels mot RFV och de nationella målen, dels mot styrelsen och de lokala och regionala prioriteringarna. Avslutningsvis konstaterar RRV att det saknas ett nationellt utbildningsprogram för handläggare där de får en gemensam generell kompetens i handläggningen av ärenden och dessutom en gemensam specifik kompetens i ett eller flera förmånsslag. Detta är en konsekvens av att varje försäkringskassa ansvarar för utbildningen av den egna personalen vilket innebär variation till innehåll och omfattning dels mellan försäkringskassorna, dels över tid inom en och samma försäkringskassa.

Statskontoret anser (*Statskontoret, 2002:26, Bättre styrning av socialförsäkringsadministrationen*) att det, mot bakgrund av socialförsäkringsadministrationens storlek, komplexitet, de många uppgifterna och målen i kombination med försäkringskassornas speciella associationsform, är uppenbart att styrproblemen av och inom socialförsäkringsadministrationen är svåra. Styrningen inom socialförsäkringsadministrationen, med många styrande aktörer i mångfaldiga och komplicerade konstellationer kan enligt Statskontoret bäst och enklast beskrivas som överstyrning. Statskontoret anser att stora delar av socialförsäkringsadministrationen fungerar väl. Samtidigt konstateras att det finns sådant som fungerar mindre bra. Exempel är alltför olik tillämpning i olika delar av landet, orimligt långa handläggningstider i vissa ärendeslag, omfattande kostnader för IT-utveckling i relation till vad som åstadkommits samt ett icke alltför framgångsrikt arbete med rehabilitering av långtidssjuka. De orsaker Statskontoret särskilt framhåller är misstro mellan olika nivåer inom socialförsäkringsadministrationen, omständliga beslutsprocesser, otydligt ansvar, RFV:s otydliga styrningsroll och en otidsenlig rättslig reglering av försäkringskassornas grundläggande organisation.

Statskontoret har också på regeringens uppdrag under åren 1997–2002 följt IT-utvecklingen inom socialförsäkringsområdet och har redovisat ett antal iakttagelser och bedömningar.

Man har bl.a. sett följande problem:

- Svag beslutskapacitet och administrativ tungroddhet bl.a. beroende på en komplex samråds- och samverkansstruktur mellan RFV, RFV/Data och försäkringskassorna.
- Svagt genomslag för RFV:s roll som systemägare med ansvar för de gemensamma och obligatoriska systemen inom hela socialförsäkringsadministrationen.
- Svag beställarkapacitet (RFV) skapar osäkerhet i utvecklingsarbetet och bidrar till bristande styrning och uppföljning.
- Oklar gränsdragning mellan RFV/Data och beställarorganisationen när det gäller utvecklingsinsatser.

Orsaker till problemen bedöms hänga samman med bl.a. följande faktorer:

- Oklar ansvarsfördelning mellan olika delar av organisationen. RFV i egenskap av systemägare förmår inte bedriva en effektiv utvecklingsverksamhet. Tydlighet i beslutsfattandet har ersatts med ett komplicerat partssammansatt förhandlingsförfarande grundat på oklarheter i socialförsäkringens grundläggande organisation och verksamhetsstruktur.
- Otydligt ansvar och svaga incitament för systemägaren att driva utvecklingsfrågor (bl.a. oklara beslutsmandat och konflikt med tillsynsroll och försäkringskassornas befogenheter). Svagt ansvarsutkrävande.
- Komplicerad och ineffektiv finansieringsmodell grundad på oklarheter i ansvarsfördelningen mellan RFV, RFV/Data och försäkringskassorna.
- Effektivitetsproblem i utvecklingsprocessen grundat på bl.a. oklar gränsdragning mellan beställare/utförare.
- Splittrade funktioner för styrning och uppföljning (IT-Stab, olika enheter inom RFV Sthlm, RFV/Data, försäkringskassorna, FKF och olika samverkansorgan).

Trots betydande brister och ofullkomligheter i utvecklingsverksamheten bedömer Statskontoret att RFV/Datas förmåga att upprätthålla en säker och sannolikt kostnadseffektiv drift är god.

I en omfattande kartläggning (*FKF, enkät 2001 – förtroendevalda i försäkringskassan*) av hur de förtroendevalda i försäkringskassornas styrelse uppfattade sitt uppdrag framkom följande. Knappt hälften ansåg att de hade tillräcklig kännedom om vad det innebar

att vara förtroendevald i styrelsen när de accepterade uppdraget. Drygt hälften ansåg att det är attraktivt att arbeta som förtroendevald i styrelsen. 41 procent ansåg att stödet från det egna partiet var bra. Cirka 40 procent tyckte att deras kunskaper brister när det gäller personaladministration, ekonomi/budget/redovisning, uppföljning/utvärdering och socialförsäkring. 65 procent ansåg att de arbetade med rätt saker i styrelsen. 65 procent ansåg också att förtroendemannarollen är tydlig vad gäller ansvar. 28 procent svarade att de i rollen som förtroendevald i styrelsen i första hand representerade sitt parti.

I en undersökning gjord på uppdrag av försäkringskassorna och FKF (*FKF, 2001, långtidssjukskrivna inom försäkringskassan*) framgår bl.a. vilka faktorer kopplat till arbetsmiljön som den långtidssjukskrivna (90 dagar eller längre) personalen uttrycker ett missnöje mot. Ett generellt missnöje hos denna grupp finns mot hög arbetsbelastning, bristande delaktighet i beslutsprocesser och brist på öppenhet i organisationen. Andra områden där det råder ett ganska utbrett missnöje handlar om arbetsgruppsklimat samt brister när det gäller bekräftelse, feedback och rehabilitering. En stor andel saknar rehabiliteringsplan och/eller är missnöjda med den rehabilitering de fått.

FKF har till utredningen överlämnat ett förslag kallat *Försäkringskassan – En socialförsäkringsorganisation i tiden*. Förslaget fokuserar på den framtida förtroendemannarollen. Förbundet vill dock på några punkter förändra ansvarsfördelningen inom socialförsäkringsadministrationen. Förutom de uppgifter som RFV i dag har skulle en ny central chefsmyndighet enligt FKF också ansvara för:

- gemensam verksamhetsutveckling – stöd och implementering av gemensamma metoder och arbetssätt för att tillförsäkra ett effektivt utnyttjande av gemensamma IT-system,
- gemensam personalpolitik och kompetensutveckling,
- gemensamma mål,
- gemensamma styr- och ledningssystem.

### **Socialförsäkringsadministrationens resultat**

RFV:s bedömning (*Riksförsäkringsverkets årsredovisningar för 2001 och 2002*) av socialförsäkringsadministrationens samlade resultat är i stort sett densamma för 2001 och 2002. För år

2001 bedömde myndigheten att resultaten i den löpande handläggningen uppvisade, liksom tidigare är en spridd bild. Det samlade resultatet för handläggning av ersättning till barnfamiljer och vid alderdom bedömdes som bra, medan handläggning av ekonomiskt stöd till funktionshindrade och då särskilt ekonomiskt stöd vid arbetsförmåga bedömdes som otillfredsställande. Det största problemet generellt var enligt RFV de regionala skillnaderna i handläggningen och långa handläggningstider. För år 2002 var bedömningen beträffande ersättning till barnfamiljer och vid alderdom densamma som året innan, dvs. bra. Handläggningstider beträffande ersättning till personer med funktionshinder var bättre än året innan men fortfarande för långa. Resultatet av handläggning av ersättning vid arbetsförmåga var fortsatt otillfredsställande. Generellt sett konstateras fortsatta regionala skillnader mellan försäkringskassorna. Den sammanfattande bedömningen var att det sammantagna resultatet för administrationen, givet förutsättningarna, var acceptabelt.

JO riktade, vid hearing i socialförsäkringsutskottet 1999, stark kritik mot försäkringskassornas tillämpning av förvaltningslagen. Exempel på bestående brister 2001 och 2002 är enligt JO bristande utredningar och dröjsmål i handläggning, vid omprövning, vid överlämnande av överklagande till länsrätt och vid utlämnande av handlingar. Antalet klagomåls- och initiativärenden ökade något 2001 för att därefter sjunka något 2002. Andelen ärenden med kritik var 25 procent 2000, året därefter minskade det till 14 procent för att sedan öka till 17 procent 2002. Andelen ärenden med kritik riktad mot försäkringskassorna under den senaste tioårsperioden är högre än motsvarande andel för de andra verksamheter JO granskar.

### **Regeringens bedömning och framtida krav**

Av den senaste budgetpropositionen (*prop. 2002/2003:1, utgiftsområde 10*) framgår regeringens bedömning av socialförsäkringsadministrationen och dess resultat. Resultat för områdena ersättning till barnfamiljer och ersättning vid alderdom bedöms som bra. Sjukpenning och andra dagärsättningar utbetalas i tid och de försäkrade får i huvudsak sin ersättning i samband med löneavdrag. Resultaten för områdena ekonomiskt stöd till funktionshindrade och ekonomiskt stöd vid arbetsförmåga är enligt regeringen otill-

fredsställande. Exempel på brister är oacceptabelt långa genomströmningstider i ärenden som avgörs av socialförsäkringsnämnd och att antalet sjukfall längre än två år ökar.

Regeringen konstaterar att de stora skillnader i resultat som fortfarande kan påvisas mellan försäkringskassorna i huvudsak kan förklaras av hur styrningen inom socialförsäkringsadministrationen fungerar. Även organisationsstruktur och kultur är viktiga faktorer i detta. Regeringen konstaterar att många av de problem som avsågs lösas med förändringarna 1998 kvarstår. Bedömningen är att stor kraft går till att lösa interna styr- och ledningsproblem, vilket i sin tur leder till bristande effektivitet och resursanvändning. Regeringen konstaterar också att det finns betydande produktivitetsvinster att göra inom socialförsäkringsadministrationen genom samordning och erfarenhetsutbyte kring verksamheten. Regeringen konstaterar att trots flera åtgärder visar det sig att skillnaderna mellan försäkringskassorna inte minskar vilket leder till att det krävs mera strukturella insatser.

Regeringen är också självkritisk och anger att resurserna under senare år inte helt motsvarat den kraftigt ökade arbetsmängden hos försäkringskassorna, men konstaterar samtidigt att orsakerna till de konstaterade bristerna också ligger i otillräcklig styrning och kontroll inom socialförsäkringsadministrationen.

Regeringen vill att bättre förutsättningar skapas för att komma tillrätta med de brister som uppmärksammats. Av direktivet till denna utredning framgår vilka krav regeringen ställer på den framtida administrationens styrning och resultat. De uppmärksammade bristerna och framtida krav på administrationen är i princip två sidor av samma mynt. De brister regeringen ser i dag har sin motsvarighet i de krav den ställer på den framtida administrationen. Dessa är:

- Tydligt ledningsansvar.
- Nationell samsyn.
- Helhetsperspektiv och gemensamma förhållningssätt.
- Gemensam verksamhetsutveckling.
- Gemensam arbetsgivarpolitik.
- Gemensamma satsningar på utbildning och kompetensutveckling.
- Effektivt arbete med och utveckling av IT-stöd.
- Likformighet och rättvisa i beslut som fattas.

## 6 Utredningens bedömning av förändringsbehoven

Av beskrivningarna i föregående kapitel framgår det tydligt att det är en mängd faktorer som påverkar hur rättssäkert och effektivt socialförsäkringsadministrationen i slutänden administrerar socialförsäkringen. Man kan skilja på externa faktorer som är givna och interna faktorer som är påverkbara för administrationen. Exempel på externa faktorer är lagstiftningen på socialförsäkringsområdet, ekonomiska resurser, mål- och resultatstyrningen samt de förutsättningar socialförsäkringsadministrationen ges i form av struktur för styrning inom organisationen. Därtill finns det externa faktorer i samhället exempelvis i form av samhällsklimat och hälsotillstånd som påverkar. Till de interna faktorerna hör t.ex. det faktiska ledarskapet, samverkan och samordning och den samlade kompetensen inom organisationen. Allt detta är sammantaget förutsättningar som påverkar och bidrar till hur väl socialförsäkringsadministrationen kan leva upp till de krav som ställs i dag och i framtiden.

Utredningen är väl medveten om att alla dessa faktorer i mer eller mindre omfattning påverkar möjligheterna att uppnå målen för verksamheten. Utredningen ska dock enligt direktivet behandla och lämna förslag angående de delar som rör styrning och organisation inom socialförsäkringsadministrationen. Utifrån detta har utredningen koncentrerat sig på de brister som finns i de strukturella förutsättningarna för styrning och organisation inom socialförsäkringsadministrationen i dag samt hur styrning och organisation bör utformas för att motsvara de krav som ställs på den framtida administrationen.



## 6.1 Synpunkter på förändringarna 1998

Utredningen delar regeringens bedömning att många av de problem som avsågs lösas 1998 kvarstår. Utredningen anser inte bara att de kvarstår utan att de också i viss mån har förvärrats.

Förslaget till förändringar som regeringen lade på riksdagens bord 1998 var i princip ett förslag som byggde på valda delar från de två modeller som översynen av socialförsäkringens administration behandlade. Regeringen tog i huvudsak delar från modellen där försäkringskassorna skulle vara fortsatt självständiga och direkt ansvariga inför regeringen. Men för att inte skapa omfattande förändringar i Socialdepartementets direkta styrning av försäkringskassorna, som denna modell fullt ut hade inneburit, valde regeringen att lägga några av dessa uppgifter på RFV, t.ex. normering och ekonomistyrning. Denna lösning kompletterades med att RFV skulle ställa krav på att försäkringskassorna vidtog åtgärder utifrån verkets tillsyn, trots att man formellt sett inte hade något mandat att ställa krav på försäkringskassorna. Om försäkringskassorna inte vidtog nödvändiga åtgärder skulle RFV påtala detta för regeringen. Skrivningarna om att RFV skulle påtala detta för regeringen gav uttryck för att regeringen i viss mån skulle styra försäkringskassorna direkt.

Resultatet av denna lösning blev att det skapades en situation där det faktiskt blev ännu otydligare hur ansvarsfördelningen såg ut. Man kan också så här i efterhand ställa sig frågan hur nationell likformighet och rättsäkerhet skulle kunna säkerställas med det relativt begränsade mandat RFV fick att normera och utöva tillsyn över de fristående och självständiga försäkringskassornas tillämpning.

## 6.2 Oklarheter i dag

Det kan konstateras att dagens struktur för styrning och organisation av socialförsäkringsadministrationen medför brister i fördelning av ansvar och befogenheter på flera nivåer.

Försäkringskassornas självständiga ställning innebär att riksdagen – och inte som för statliga myndigheter regeringen – beslutar om försäkringskassornas uppgifter, organisation och ledning. Men försäkringskassorna styrs även av regeringen, av regeringen via RFV och av RFV på uppdrag av regeringen. Detta får till följd att styrningen av socialförsäkringsadministrationen blir otydlig och

”tungrodd” Ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och RFV är oklar. Riksdagen kan inte till fullo ställa regeringen till svars för försäkringskassornas verksamhet och resultat. Regeringens handlingsutrymme i styrningen av socialförsäkringsadministrationen blir dessutom starkt begränsat i och med att eventuella förändringar i försäkringskassornas uppgifter, organisation eller ledning i huvudsak ska beslutas av riksdagen.

Det finns områden där det är oklart vilken organisation som ansvarar för vad i den fördelning av ansvar som skett inom socialförsäkringsadministrationen. Ett exempel på detta är förhållandet mellan RFV:s ansvar för IT-system och ekonomistyrning av försäkringskassorna och försäkringskassornas ansvar för intern styrning och kontroll. Å ena sidan kan man hävda att RFV ansvarar för ändamålsenliga IT-baserade ledningsstöd för försäkringskassornas interna styrning. Man kan också hävda att RFV kan och ska utfärda direktiv om vilka ekonomiska och säkerhetsmässiga kontroller som ska ske i handhavandet av IT-stöd på försäkringskassorna. Å andra sidan kan man hävda att försäkringskassans styrelse som ansvarig för intern styrning och kontroll ansvarar för ett adekvat ledningsstöd samt för vilka ekonomiska och säkerhetsmässiga kontroller som bör ske kopplat till t.ex. handhavandet av IT-stödet.

Försöket till uppdelning av ansvaret mellan RFV och försäkringskassorna har resulterat i att ingen har eller tar ansvar för helheten. Med helheten avses det samlade ansvaret för att socialförsäkringen administreras i enlighet med de folkvaldas intentioner. Det finns alltid någon annan nivå eller part att skylla på, vilket försvårar regeringens möjlighet att utkräva ansvar.

### 6.3 Hinder i dag

Det är inte bara oklarheter i den nuvarande formella fördelningen av ansvar och befogenheter. Det finns också exempel på att fördelningen i sig utgör hinder vid styrning och utveckling av verksamheten.

Formellt sett ansvarar respektive försäkringskassa såsom självständig organisation för metoder och metodik i handläggning av ärenden och för löpande utveckling av verksamheten. Samtidigt har RFV fått i uppdrag av regeringen att utveckla och sprida metoder och metodik för försäkringskassornas handläggning av sjukfall och rehabiliteringsärenden samt att ta ett samlat ansvar för verksam-

hetsutvecklingen inom socialförsäkringsadministrationen. Det råder inte överensstämmelse mellan de behov som regeringen ser och dagens formella fördelning av ansvar inom socialförsäkringsadministrationen.

Det kan också konstateras att dagens formella fördelning av ansvar inom administrationen inte håller inför den utveckling socialförsäkringsadministrationen står inför. Utvecklingen av IT-stöd för handläggning av ärenden kommer på sikt kräva en mer enhetlig styrning inte bara av vilka olika moment som ska ske i handläggningen utan också av hur arbetet med handläggning ska organiseras.

Nuvarande socialförsäkringsadministration med självständiga organisationer försvårar samverkan med andra statliga myndigheter och verksamheter. Exempel på detta är initiativ till att införa kontakt- och servicepunkter lokalt i landet för t.ex. skatteförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter och försäkringskassorna. Det kan inte fattas generella beslut om försäkringskassornas medverkan utan varje försäkringskassa fattar beslut om sin medverkan. Ett annat exempel är de krav som PPM ställer på försäkringskassorna beträffande kompetens om premiepensionen, krav som inte med automatik kan kanaliseras och lösas genom kontakter med RFV.

Ansvarsfördelningar mellan försäkringskassornas styrelser och kassadirektörer är inte reglerade annat än i respektive försäkringskassas arbetsordning. Det finns alltså inte någon likformighet när det gäller fördelningen av ansvar och befogenheter mellan styrelse och operativ ledning på länsnivå. I och med att försäkringskassadirektörernas mandat varierar råder också olika förutsättningar för samverkan med andra kassor, RFV och andra aktörer.

Regionala organisationer som är självständiga gentemot varandra innebär legala hinder för vilken samverkan som kan ske mellan de regionala organisationerna i frågor om myndighetsutövning (primärt handläggning av enskilda individärenden). Att dessa självständiga organisationer har det primära ansvaret för handläggningen medför även ett hinder för koncentration av handläggningen på riks- eller regionnivå.

Avslutningsvis kan konstateras att samtidigt som försäkringskassorna formellt har haft en självständig ställning har självständigheten i praktiken varierat över tiden. Fram till 1980-talet rådde en ordning där RFV detaljreglerade genom handböcker. De senare åren har försäkringskassorna haft en friare ställning och agerat allt mer självständigt. Denna självständighet har ibland medfört att

medborgarnas intressen har varit svåra att tillvarata, vilket visat sig bl.a. genom att handläggningstiderna för samma ärendeslag varierat kraftigt i landet och att likformighet inte har gällt utan samma slags ärenden har kunnat bli bedömda på olika sätt i olika delar av landet.

Det som ovan redovisats är exempel på att ansvarsfördelningen inte är ändamålsenlig och att den i vissa fall utgör hinder utifrån syftet att uppnå en nationell likformighet i socialförsäkringen. RFV och försäkringskassorna har genom åren dock tagit olika initiativ i syfte att uppnå större likformighet trots dessa strukturella brister. Exempel på detta är de senaste årens gemensamma arbete inom ramen för Prohälsa som syftar till samsyn och till att, genom att etablera gemensamma arbetsmetoder, utjämna obefogade regionala skillnader. Ett annat exempel är nationell samverkan för att förkorta genomströmningstider i ärenden om stöd till personer med funktionshinder genom att införa gemensamma arbetsmetoder för handläggarna.

Den nationella samverkan som kommit till stånd är positiv. Man ska dock komma ihåg att dagens formella ansvarsfördelning inom socialförsäkringsadministrationen i praktiken innebär att ingen försäkringskassa kan tvingas att delta i nationell samverkan eller införa de arbetsmetoder som tas fram. I dag bygger nationella lösningar t.ex. i form av arbetsmetoder och handlägningsrutiner på alla berörda organisationers goda vilja. Det finns ingen som har ett nationellt ansvar för att ta fram och införa effektiva arbetsmetoder, handlägningsrutiner m.m.

#### 6.4 Vad behöver förändras?

Det kan konstateras att socialförsäkringsadministrationen i dag fungerar relativt väl inom flera områden med tanke på de strukturella brister som finns i styrningen av administrationen.

Men, och det är ett viktigt men, det är samtidigt klart att de strukturella förutsättningarna väsentligt kan förbättras så att än bättre förutsättningar skapas för att uppnå de mål och krav som ställs på den framtida administrationen. Likaså behöver förutsättningarna öka för att genom gemensamma förhållningssätt bryta utvecklingen av ohälsan samt att kunna använda samhällets samlade resurser på bästa sätt för den försäkrade.

Utifrån ett medborgarperspektiv är det viktigt att socialförsäkringsadministrationen är rättssäker, effektiv och erbjuder god till-

gänglighet. Lika bedömning av ärenden oavsett var i landet man bor är ett självklart medborgerligt krav. Som vi redovisat erbjuder dagens situation ganska stora frihetsgrader när det gäller varje försäkringskassas möjligheter att tolka reglerna och göra sina egna prioriteringar. Utredningen anser att ett helhetsperspektiv, gemensamma förhållningssätt och likformighet i beslut bör eftersträvas. Detta försvåras med dagens struktur och formella fördelning av ansvar.

Vi har också redovisat att ledningsansvaret – på samtliga nivåer – är otydligt, vilket bl.a. medför att det är svårt att utkräva ansvar. Det är allvarligt, eftersom en så stor organisation med så olika slags verksamhet och med en så betydande ekonomisk omslutning, behöver en tydlig och kompetent ledning. Detta för att i ett medborgarperspektiv kunna arbeta på ett effektivt sätt med de viktiga försäkrings- och ohälsfrågorna och för att kunna ha bra produktivitet.

Inte minst mot bakgrund av att det kommer att bli en allt hårdare konkurrens om arbetskraften i Sverige behöver socialförsäkringsadministrationen bli en attraktiv arbetsgivare. Man behöver utveckla sin arbetsgivarpolitik. Det behövs en gemensam arbetsgivarpolitik som gäller alla som arbetar inom administrationen, oavsett var i landet de verkar. Gemensamma satsningar på utbildning och kompetensutveckling behövs. Socialförsäkringsadministrationen måste kunna rekrytera och behålla kompetent personal.

Det kan konstateras att dagens struktur för styrning av och inom socialförsäkringsadministrationen inte skapar de grundläggande förutsättningarna för att uppnå de mål och krav som ställs på den framtida administrationen och som bl.a. formuleras i denna utrednings direktiv. De strukturella problem som finns bör lösas så att de i kombination med andra åtgärder inom administrationen kan bidra till bättre förutsättningar för att uppnå målen.

Utifrån beskrivningen ovan drar vi slutsatsen att det måste bli en mer ändamålsenlig fördelning av ansvar och befogenheter för styrningen av och inom socialförsäkringsadministrationen. Olika organ bör dessutom ansvara för uppgifter som är förenliga med varandra. Detta innebär bl.a. att följande måste övervägas:

- val av form för den formella regleringen av organisationen, vilket också kan uttryckas som ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering vad gäller myndighetsstyrningen,

- ansvarsfördelning mellan olika nivåer inom socialförsäkringsadministrationen,
- organisation av och ledningsformer inom administrationen,
- verksamhetsutveckling och styrning av IT-verksamheten,
- förtroendemannainflytandet,
- tillsynen,
- verksamhetens omfattning.

Överväganden om ovanstående frågor och förslag till förändringar lämnas i följande kapitel.

## 7 Socialförsäkringsadministra- tionens styrning och organisation – överväganden och förslag

I detta kapitel presenteras utredningens överväganden och förslag. Utredningen tar sin utgångspunkt i medborgar- och personalperspektiven. Medborgarna ska ha ett socialförsäkringssystem som de kan lita på. Verksamheten ska skötas effektivt och rättssäkert. En så stor och viktig verksamhet kräver också medborgarinsyn. För att socialförsäkringen ska kunna administreras på ett bra sätt krävs kompetenta och motiverade chefer och medarbetare. En gemensam arbetsgivarpolitik för socialförsäkringsadministrationen ger bättre förutsättningar för att kunna rekrytera och behålla de chefer och medarbetare som behövs i verksamheten.

Utifrån denna bakgrund gör utredningen överväganden om och lämnar förslag till organisationsform, ansvarsfördelning, organisation av och ledningsformer inom administrationen, verksamhetsutveckling och styrning av IT-verksamheten samt förtroendemännainflytandet.

Utredningen gör några överväganden av principiell art om tillsynen. Vi ska dock återkomma till denna fråga i slutbetänkandet i november 2003. Utredningen ska också överväga frågor som sammanhänger med socialförsäkringsadministrationens omfattning. Det gäller främst administration av den allmänna pensionen och den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Här ska utredningen bl.a. överväga om en ändrad ansvarsfördelning mellan socialförsäkringsadministrationen och andra myndigheter behövs. I detta delbetänkande behandlas detta översiktligt. I slutbetänkandet kommer utförligare överväganden samt utredningens ställningstaganden att redovisas.

## 7.1 Medborgarperspektivet – en rättssäker och effektiv administration

En viktig utgångspunkt i utformningen av den nya socialförsäkringsadministrationen är medborgarperspektivet. Medborgarna har rätt till en administration av socialförsäkringen med hög kvalitet och till så låg kostnad som möjligt. Verksamheten ska bedrivas på ett rättssäkert och effektivt sätt så att tilltron till socialförsäkringen kan bevaras och stärkas. Medborgarnas företrädare ska ha insyn i verksamheten.

Medborgarna måste känna tilltro till socialförsäkringen och dess administration. Det handlar om korta handläggningstider och korrekta beslut. Men även god tillgänglighet till information och tjänster som svarar mot samhällets och därmed medborgarnas behov. Det är viktigt att det finns en legitimitet för systemen. De försäkrade ska veta att de får den ersättning de är berättigade till, att bedömningen görs lika oavsett var i landet man bor och att man blir väl bemött av kompetenta tjänstemän.

Ett systematiskt kvalitetsarbete bör vara en viktig del i socialförsäkringsadministrationens arbete för att utveckla sin verksamhet utifrån ett medborgarperspektiv.

Administrationen ska ha kompetens och möjlighet att ta fram och utveckla IT-stöd som på bästa sätt tillgodoser både medborgarnas och verksamhetens behov. Medborgarna ska ha tillgång till aktuell och korrekt information samt möjlighet att sköta vissa typer av tjänster via Internet.

## 7.2 Personalperspektivet – en gemensam arbetsgivarpolitik

En av de viktigaste förutsättningarna för att administrationen ska fungera bra är en motiverad och kompetent personal. För de anställda handlar det om bra arbetsmiljö, goda möjligheter att utveckla den egna kompetensen samt ett tydligt och kompetent ledarskap. Vidare är det ytterst centralt att de anställda känner delaktighet samt att de ges en möjlighet att påverka sitt arbete. Detta ger en mer effektiv organisation.

Arbetsgivarpolitiken är ett viktigt medel för att nå verksamhetens mål. Med arbetsgivarpolitik avser utredningen frågor om personal- och chefsförsörjning, kompetensutveckling, personalrör-



lighet, löne- och andra anställningsvillkor, jämställdhet, etnisk och kulturell mångfald samt frågor om arbetsförhållanden och arbetsmiljö.

En viktig fråga för socialförsäkringsadministrationen är att identifiera och sätta mål för kompetensbehovet i den framtida verksamheten. En annan är att finna vägarna för att nå dessa mål.

Verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen förändras i takt med regelförändringar, nya behov och krav hos de försäkrade m.m. Detta gör att nya arbetsuppgifter tillkommer och gamla försvinner. En förändrad kompetens behövs för att klara detta. Den allt mer automatiserade ärendehandläggningen gör att rutinuppgifter försvinner och att förtrogenhet med IT blir viktigare. Rehabiliteringsverksamheten kräver personal med en beteendevetenskaplig inriktning och med en förmåga att samverka med olika myndigheter och andra delar av samhället.

Att se till att personalen har erforderlig kompetens och andra förutsättningar för att göra ett bra arbete är en viktig arbetsgivarfråga, där hela administrationen bör genomsyras av en gemensam syn på vilka krav som ställs och hur de ska uppnås.

De enskilda individerna måste kunna påverka sitt arbete och känna delaktighet i det. Det förutsätter en individanpassning inte minst när det gäller kompetensutvecklingen. Detta krävs både för att organisationen ska få rätt kompetens och för att individerna ska känna att de utvecklas i ett meningsfullt arbete. Medarbetarna ska uppmuntras att ta eget ansvar. Det ställer krav på deras initiativförmåga och vilja till utveckling.

Medarbetarna på försäkringskassorna har en ganska hög genomsnittsalder och många nya medarbetare som dels är yngre, dels har akademisk bakgrund, behöver rekryteras. Bl.a. detta ställer nya krav på ledarskapet. Chefsförsörjningen är en mycket viktig fråga för den nya socialförsäkringsadministrationen.

Löne- och andra anställningsvillkor är också viktiga delar av en arbetsgivarpolitik. Hur dessa villkor regleras beror på vilken form av organisation som väljs för socialförsäkringsadministrationen. Utredningen återkommer därför till dessa och några andra arbetsgivarpolitiska frågor i kapitlet om konsekvenser.

### 7.3 En statlig organisation

**Förslag**

Den nya organisationen för socialförsäkringsadministrationen ska vara statlig.

Försäkringskassornas organisationsform har utretts och debatterats vid ett antal tillfällen de senaste decennierna. Att frågan gång på gång blir föremål för förslag till förändring visar på att nuvarande lösning ifrågasätts. Frågor om organisationsförändringar tar alltid tid och kraft från verksamheten i övrigt. I nuvarande läge behövs all kraft för att komma till rätta med de problem som finns inom socialförsäkringen och dess administration. Utredningen bedömer att resurser i form av tid och kraft på sikt frigörs genom att organisationsfrågan löses.

Försäkringskassorna har uteslutande hand om statlig verksamhet, som finansieras av statliga medel och där staten är försäkringsgivare. Det är naturligt att under dessa förhållanden välja en statlig myndighetsstruktur. Numera finns ingenting i försäkringskassornas funktion som talar för att de ska ha en särskild organisatorisk lösning. Tidigare byggde sjukförsäkringen på enskilt medlemskap i en förening och på en folkrörelsetradition. År 1955 blev sjukförsäkringen obligatorisk. Sedan 2001 då *socialförsäkringslagen (1999:799, SofL)* trädde i kraft är inte längre inskrivning hos allmän försäkringskassa något villkor. För att en person ska omfattas av socialförsäkringen krävs enbart att han eller hon arbetar eller är bosatt i Sverige.

Försäkringskassorna uppfattas av allmänheten och av de anställda, som utredningen träffat under sina besök på försäkringskassorna, som en del av den statliga myndighetsstrukturen.

Socialförsäkringen och ohälsoproblematiken är en nationell angelägenhet, vilket också bör återspeglas i valet av organisationsform.

Regeringsrätten har i ett flertal rättsfall konstaterat att försäkringskassorna i viktiga avseenden bör jämföras med statliga förvaltningsmyndigheter utan att formellt vara det. Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar, sekretesslagen och förvaltningslagen är numera tillämpliga på försäkringskassornas verksamhet. Det är däremot inte helt klart att försäkringskas-

sorna kan jämföras med statliga förvaltningsmyndigheter i alla avseenden.

Ser man till försäkringskassornas funktion är det ur juridisk synvinkel inte mycket som talar för en fristående ställning. Även om försäkringskassorna historiskt är föreningar är samtliga föreningsrättsliga bestämmelser ersatta av reglering i författning. Försäkringskassorna har t.ex. inga medlemmar, ingen föreningsstämma, ingen privaträttslig revision, och de upphör inte genom likvidation. Verksamhetens omfattning är vidare helt styrd i lag.

Den som vill hävda att försäkringskassorna inte är statliga myndigheter grundar inte sin inställning på juridiska överväganden. Kopplingen till privaträttsliga subjekt är obefintlig. Å andra sidan är det helt klart att lagstiftaren inte ser försäkringskassorna som statliga myndigheter, vilket har lett till att de har en speciell, juridisk status som bedöms genom lagstiftning eller praxis från område till område och som faller mellan stolarna i regeringsformens regelverk.

I regeringsformen uttalas att regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen. De statliga myndigheterna lyder under regeringen om inget annat framgår av regeringsformen eller annan lag. Det finns ingen rimlig anledning till att stora delar av socialförsäkringsadministrationen ska undandras regeringens styrning. Socialförsäkringsadministrationen, som har nationell politisk betydelse och är helt statligt reglerad och finansierad, bör ställas under regeringens fögderi.

#### 7.4 En eller flera myndigheter

**Förslag**

Socialförsäkringsadministrationen ska bestå av en myndighet. Myndighetens närmare organisatoriska utformning bör vara en fråga för myndighetens ledning.

**Bedömning**

Utredningen bedömer att en så stor och geografiskt spridd organisation som socialförsäkringsmyndigheten kommer att behöva delegera och decentralisera beslut inom organisationen. Utredningen bedömer också att behoven av samverkan med bl.a. landsting, länsarbetsnämnd och arbetsförmedling kräver att socialförsäkringsmyndigheten finns representerad i länen. Även

medborgarinsynen talar för detta. Utredningen förutsätter också att personalen anställs i myndigheten, men att det finns en koppling till länen.

#### 7.4.1 Bakgrund

Regeringen har mycket stora frihetsgrader när den utövar sin organisationsmakt. Verksförordningen (som för närvarande ses över) innehåller ett regelverk av ramkaraktär, men förordningen är bara tillämplig i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning. Det är vanligt med undantag och tillägg till förordningen i myndigheternas instruktioner.

Detta innebär att det uppstår få automatiska konsekvenser av att organisera en förvaltning som sammanhållen eller nivåindelad. Följande konsekvenser gäller dock alltid:

- Arbetsrättsligt är *en* myndighet detsamma som *en* arbetsgivare och *flera* myndigheter är detsamma som *flera* arbetsgivare. Varje enskild myndighet anställer sin personal och är avtalslutande part.
- Det har betydelse för regeltillämpningen angående offentlighet och sekretess om handlingar inkommer till eller upprättas på olika enheter inom samma myndighet eller om de flyttas över myndighetsgränser. Eftersom sekretess som huvudregel gäller mellan myndigheter för det senare med sig vissa komplikationer.

I övrigt blir konsekvenserna en följd av vad man bestämmer sig för, vilket framgår av följande exempel.

Regeringens instruktion för Kriminalvårdsverket innebär att det finns 37 kriminalvårdsmyndigheter, men instruktionen liknar ändå väldigt mycket en instruktion för en myndighet som är en och sammanhållen. Ett skäl för regeringen att behålla nivåindelningen i vissa hänseenden är att vissa beslut av kriminalvårdsmyndigheter kan överklagas hos Kriminalvårdsstyrelsen. Man har inte ansett det mödan värt att ändra instansordningen i dessa ärenden och har därför formellt behållit kriminalvårdsmyndigheterna även om de i övrigt är en helt integrerad del av verket. Det är t.ex. så att Krimi-

nalvårdsstyrelsen utser de enrådiga cheferna för kriminalvårdsmyndigheterna. Några styrelser finns inte.

Omvänt har regeringen när det gäller det kommande Skatteverket bestämt sig för att föreslå ganska omfattande lagändringar, som bl.a. innebär nya instansordningar i vissa ärenden, därför att regeringen har sett väsentliga möjligheter till rationaliseringar och effektiviseringar i en sammanhållen skatteförvaltning utan nivåindelning. När det gäller socialförsäkringsadministrationen behöver man inte avstå från en sammanhållen myndighet av den anledningen att man måste bibehålla en instansordning i överprövningsärenden. Det enkla skälet är att försäkringskassornas beslut överprövas i domstol och inte i RFV.

Även om det finns väldigt få automatiska konsekvenser av den ena eller andra organisationsmodellen, är det ändå av betydelse vad man väljer.

#### 7.4.2 Alternativet regionala myndigheter

För åtskilliga myndigheter och förvaltningar har länsindelningen traditionellt utgjort bas för indelning i organisatoriska enheter. Mer och mer har det ändamålsenliga med länsindelningen ifrågasatts. Inom många andra statliga områden går utvecklingen från länsindelning mot större geografiska områden. Länsindelningen samlar kommer att ses över inom ramen för *Ansvarskommittén (Fi 2003:02)* med uppgift att se över strukturen och uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och landsting.

Från och med den 1 januari 1999 ändrades t.ex. organisationen i skatteförvaltningen från länsmyndigheter till 10 skattemyndigheter. Enligt *Det nya Riksskatteverket (Ds 2002:15)* är Riksskatteverkets bedömning att en del av de fördelar som man önskade uppnå genom reformen i stort sett har uppnåtts eller kommer att uppnås. Detta gäller bl.a. besparingar inom det administrativa området, förbättrad materiell kompetens med bättre styrningsmöjligheter och mer jämstora myndigheter med större bärkraft. Ledning och styrning på den övergripande nivån har förenklats genom att det s.k. kontrollspannet inom skatteförvaltningen utgörs av tio myndighetschefer, i stället för tjugofyra. Den största fördelen med regionaliseringen består dock i att antalet myndighetsgränser har blivit färre. Den operativa verksamheten har därmed underlättats. Vidare har problemen med hanteringen av formalia-

frågor reducerats. I propositionen *Det nya Riksskatteverket (prop. 2002/03:99)* föreslås att de nuvarande tio skattemyndigheterna och Riksskatteverket avvecklas. Det regionindelade Skatteverket föreslås i stället bildas.

Dagens försäkringskassor som motsvarar länsindelningarna innebär att det är stora skillnader mellan de små och de tre största försäkringskassorna Skåne, Västra Götaland och Stockholm. Skulle de mindre försäkringskassorna slås samman till kassor av motsvarande storlek och förutsättningar beträffande befolkningens mängd, ärendevolymer och antal anställda som de tre stora skulle det innebära att det bildades ca sju regioner. Ett förslag till regionindelning skulle kunna se ut på följande sätt:

Stockholm och Gotland

Uppsala, Södermanland, Örebro och Östergötland

Jönköping, Kronoberg, Kalmar, Blekinge och Halland

Värmland, Västmanland, Dalarna och Gävleborg

Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten

Skåne

Västra Götaland

Utifrån en sådan regionindelning skulle områdena bli mer likvärdiga. Generella fördelar med indelning i större regioner jämfört med länsindelning är:

- De fasta kostnaderna för ledning, styrning, uppföljning och administration tenderar att minska – effektiviseringar och rationaliseringar kan lättare genomföras.
- Genom mer likvärdiga regioner skapas lättare möjligheten till optimal arbetsfördelning mellan central och regional nivå.
- Kompetensförsörjningen kan lättare och mer enhetligt tillgodoseas.
- Skillnader i arbetsbelastning och resurstillgång kan hanteras mer flexibelt i en större organisation.

Utredningen anser att om den nya organisationen för socialförsäkringsadministrationen ska bestå av en chefsmyndighet och ett antal regionala myndigheter bör den regionala myndigheten omfatta ett geografiskt område som spänner över flera län.

Det finns dock nackdelar med en lösning med större regioner, t.ex. kan det bli svårare att samverka med andra organisationer på länsnivå.

### 7.4.3 Alternativet en myndighet

I ovanstående avsnitt redovisades vissa fördelar med självständiga regionala myndigheter som omfattar flera län i jämförelse med regionala myndigheter som enbart omfattar ett län vardera. I alternativet med en myndighet kan fördelarna nås i ändå högre grad än i alternativet med självständiga regionala myndigheter.

Även i fortsättningen kommer verksamhet i form av handläggning och rehabilitering att bedrivas i länen. Men detta innebär inte att handläggningen av samtliga ärendeslag knyts till respektive län. I vissa fall behövs en specialisering och koncentrerings på ett färre antal platser för att verksamheten ska kunna skötas på ett bra sätt och för att medborgarna ska kunna få sina ärenden handlagda på ett kompetent och rättssäkert sätt. Med alternativet en myndighet skapas det andra förutsättningar för ärendehandläggningen och därmed också för vad som ska handläggas var.

Den nya socialförsäkringsmyndighetens ledning kommer bl.a. att ansvara för att fördela arbetsuppgifter och resurser inom organisationen. Beslut om detta fattas utifrån bl.a. statsmakternas krav på effektivitet, demokrati och rättssäkerhet. Utformningen av myndighetens organisation hänger intimt samman med fördelning av arbetsuppgifter och resurser. Socialförsäkringsmyndighetens närmare organisatoriska utformning bör, som för andra statliga myndigheter, vara en fråga för myndighetens ledning.

Utredningens bedömning är att behoven av samverkan med bl.a. landsting, länsarbetsnämnd och arbetsförmedling kräver att socialförsäkringsmyndigheten finns representerad i länen. Bl.a. har detta aktualiserats i samband med regeringens uppdrag till Statskontoret, AMS, RFV, Riksskatteverket, Tullverket och Centrala studiestödsnämnden där de gemensamt ska utveckla och pröva nya former för lokal servicesamverkan. Projektet syftar till att utveckla, belysa och pröva de långsiktiga möjligheterna att över myndighetsgränserna utveckla service-, organisations- och arbetsformer som tar tillvara de effektivitetsvinster som en ökad samverkan kan ge.

Även behov av medborgarinsyn talar för en representation på länsnivå. Det förtroendemannaorgan som föreslås knyts till varje

län, se avsnitt 7.7, medför också behov av vissa administrativa resurser.

Utredningen förutsätter att personalen anställs i myndigheten och placeras på länsnivå. Även om den formella anställningen är i myndigheten bör det finnas en koppling till länet. Utgångspunkten bör vara att personalen inte ska flyttas till arbete på någon annan plats utan arbetet ska flyttas dit där personalen finns.

Även om förslagen syftar till att skapa en sammanhållen myndighet är det inte meningen att alla viktiga beslut om verksamhetsutveckling m.m. ska ske på central nivå. En myndighet med så många anställda och med så viktig verksamhet av olika slag och som finns i hela landet kan givetvis inte styras i alla detaljer från en central nivå. En decentralisering och delegering måste ske.

Under det senaste tiotalet år har arbetsgivaransvaret delegerats i staten. Från och med budgetåret 1993/94 är ramanslag den normala anslagsformen för myndigheter. Myndigheterna har inom en given kostnadsram stora befogenheter att besluta hur tillgängliga medel ska disponeras för lönekostnader, lokalkostnader och förvaltningskostnader. I den statliga förvaltningen tillämpas mål- och resultatstyrning, vilket inneburit att en rad beslut om hur verksamheten ska bedrivas har delegerats och decentraliserats till myndigheterna.

Parallellt med denna delegering och decentralisering har myndigheter med regional och lokal organisation haft en liknande utveckling inom myndigheterna. Den operativa verksamheten har i princip flyttat ut till regional och lokal nivå. Andra exempel är att lönesättning har delegerats och lokala löneförhandlingar sker på lokal nivå, medan gemensamma riktlinjer beslutas centralt. Ekonomiskt ansvar finns på regional och lokal nivå. Anställningar sker på regional och lokal nivå.

#### 7.4.4 Överväganden

I flera hänseenden kan processer och arbetsrutiner vara ganska lika oavsett om socialförsäkringsadministrationen organiseras i form av en eller flera myndigheter. I båda fallen behövs kriterier och nyckeltal för regional fördelning av ekonomiska resurser. I båda fallen behöver man arbeta med och utveckla kundservicen på likartat sätt.

Nedan övervägs frågan om en eller flera myndigheter inom socialförsäkringsadministrationen utifrån målen som anges i utred-



ningens direktiv. De två alternativen består av *chefsmyndighet med regionala myndigheter* och ett *enmyndighetsverk*. För att de övergripande målen – att socialförsäkringen ska administreras rättssäkert, effektivt och med god tillgänglighet – ska kunna uppnås ställs, som tidigare nämnts, enligt utredningsdirektiven krav på förutsättningar i form av: tydligt ledningsansvar, nationell samsyn, helhetsperspektiv och gemensamma förhållningssätt, gemensam verksamhetsutveckling, gemensam arbetsgivarpolitik, gemensamma satsningar på utbildning och kompetensutveckling, effektivt arbete med och utveckling av IT-stöd samt likformighet och rättvisa i beslut som fattas.

### *Tydligt ledningsansvar*

En myndighet ger det mest tydliga ansvarsförhållandet gentemot regeringen. Ledningen inom socialförsäkringsadministrationen blir också mest tydlig om en myndighetsledning styr. En myndighet ger också större förutsättningar för att centralt fattade beslut ska slå igenom i hela organisationen.

En sammanhållen myndighet måste ta ansvar för verksamheten i sin helhet. Möjligheten att glida ifrån sitt ansvar eller skylla fel och brister på någon annan del av administrationen är mindre i en sammanhållen organisation.

Formerna för ledning och styrning kan lättast utvecklas inom en myndighet. Där skapas t.ex. möjligheter för att anpassa verksamheten efter de processer som den består av istället för efter geografiska gränser.

En nackdel med en myndighet med breda uppgifter och många anställda kan vara att myndigheten blir stor och komplicerad. Det ställs stora krav på ledningen av denna myndighet – såväl på intern styrning som på kontroll.

En så stor förändring som det innebär att göra hela socialförsäkringsadministrationen till en myndighet tar mycket kraft. Under en övergångsperiod kan produktionen väntas sjunka. Det krävs en stor insats från en kompetent ledning för att både genomföra en så stor förändring och samtidigt hålla produktionen på en rimlig nivå.

*Nationell samsyn, helhetsperspektiv och gemensamma förhållningssätt*

En myndighet gör att man kan ha helhetssyn när det gäller bl.a. fördelning av arbetsuppgifter och finansiella medel. Det ger möjligheter att jämna ut arbetsbelastning i landet samt att göra riktade ekonomiska insatser. Resurserna inom organisationen kan då användas bättre. Flera myndigheter sätter däremot gränser för samverkan och fördelning av myndighetsutövning vid ärenden och försvårar därmed en effektiv och rationell verksamhet.

Flera myndigheter ger större risk för försämrade helhetssyn och att andra krav än verksamhetskrav (t.ex. regionalpolitiska) styr beslut om verksamheten. Myndighetsgränserna brukar också medföra att samverkan inte sker i önskvärd omfattning inom det administrativa området. Arbetsbelastningen och kompetensbehovet varierar mellan olika regionala myndigheter. Genom de formella och administrativa myndighetsgränserna försämras möjligheterna att utjämna resurser och att omfördela arbetsuppgifter inom landet.

En jämförelse kan göras mellan socialförsäkringsadministrationen och de myndigheter som ombildats till enmyndighetsverk respektive Arbetsmiljöverket (AV) som behållit flermyndighetsmodellen. För Tullverket, AV och det nya Skatteverket gäller att företag utgör viktiga objekt för verksamheten. Företagen har ofta en länsöverskridande verksamhet. Detta är omständigheter som inte i lika hög grad är aktuella vad gäller socialförsäkringsadministrationen. Vad gäller AV spelar arbetsmarknadernas regionala prägel en central roll för valet av organisationsmodell. Härtill kommer också behovet med samverkan med länsstyrelserna vars roll i regionalpolitiken har lång tradition. Eftersom socialförsäkringsadministrationen har en koppling till arbetsmarknadspolitik kunde det framstå som naturligt att myndighetsstrukturen här följde AV:s. En viktig skillnad mellan dessa bägge myndigheter är dock att socialförsäkringen är nationell. Den är inte föremål för regionalpolitiskt varierad anpassning utan ska tillämpas likformigt över landet. Utredningen anser att detta är ett skäl för att den nya socialförsäkringsorganisationen ska utformas som en sammanhållen myndighet.

Möjligheterna att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens är olika mellan olika regionala myndigheter. Närheten till t.ex. en högskola eller ett universitet kan vara avgörande för rekryteringsmöjligheterna. Det är svårt att utjämna genom att förmå personal att permanent flytta till en annan ort. Lån av personal

mellan myndigheterna medför bl.a. arbetsrättsliga problem. Man kan också se att vid en myndighet kan arbetsuppgifter och material flyttas istället för personal.

Om hela socialförsäkringsadministrationen blir en myndighet skapas en mycket stor myndighet. De svårigheter som detta kan medföra måste hanteras med t.ex. delegering. Det är också mycket viktigt med tillsyn av och medborgarinsyn i verksamheten.

#### *Gemensam verksamhetsutveckling*

Om hela arbetsprocessen finns inom en myndighet blir det lättare att ha ett helhetsperspektiv på verksamhetsutvecklingen. Det blir också lättare att delegera verksamhetsutvecklingsprojekt, som kan utvecklas i olika delar av landet, för att sedan om de bedöms vara lyckade, spridas inom hela organisationen.

Genom en myndighet och en verksamhetsutveckling skapas bättre förutsättningar för att utgå från verksamhetens behov av utveckling. Verksamheten behöver inte begränsas av geografiska gränser.

#### *Gemensam arbetsgivarpolitik och gemensamma satsningar på utbildning och kompetensutveckling*

Om en myndighet skapas gäller en arbetsgivarpolitik för hela socialförsäkringsadministrationen. Det som beslutas angående arbetsmiljö, kompetensutveckling m.m. gäller för all personal i hela landet, vilket på sikt får positiva effekter för både organisation och personal.

En myndighet gör att möjligheter för cirkulationstjänstgöring och arbetsbyte inom administrationen underlättas.

Möjligheterna till specialisering av arbetsuppgifter underlättas vid en myndighet. Därigenom kan personalens kompetens höjas, både genom den erfarenhet de får i arbetet och som de kan delge varandra genom erfarenhetsutbyte i olika former och genom gemensamma satsningar på utbildning inom olika specialistområden. Detta får också positiva effekter på ärendehandläggningen.

### *Effektivt arbete med och utveckling av IT-stöd*

Genom en ordning där socialförsäkringsadministrationen består av flera olika organisationer som i dag eller av flera olika myndigheter finns det behov av en mer komplex samråds- och samverkansstruktur, eftersom en myndighet har svårt att besluta över andra självständiga organisationer eller myndigheter.

Denna komplexa samråds- och samverkansstruktur medför en administrativ tungroddhet, inte minst när det gäller styrning av IT-utvecklingen. Genom en myndighet blir förutsättningarna för en tydlig styrning bättre.

Ovanstående fördel kan också uppnås genom en ordning med en chefsmyndighet med tillräckliga mandat att styra verksamheten.

### *Likformighet och rättvisa i beslut som fattas*

Med flera självständiga myndigheter är riskerna större att olika myndigheter gör olika tolkningar och prioriteringar, vilket kan innebära att människor får olika möjlighet att komma i åtnjutande av förmåner beroende på var i landet de bor. En myndighet skapar bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning och likformig tillgång till socialförsäkringen.

För vissa arbetsuppgifter behövs specialisering för att uppnå största möjliga likformighet i beslutsfattandet. Förekomsten av myndighetsgränser försvårar koncentration av sådana arbetsuppgifter som kräver specialist- eller expertkompetens. Även för arbetsuppgifter av mera begränsad omfattning kan det finnas behov av att koncentrera uppgifterna för att skapa specialistkompetens och minska sårbarheten.

Också här kan konstateras att ovanstående fördelar har förutsättningar att uppnås genom en ordning med en chefsmyndighet med tillräckliga mandat att styra verksamheten.

#### **7.4.5 En myndighet förordas**

När vi analyserat de båda organisationsalternativen utifrån de mål regeringen angivit i utredningens direktiv bedömer vi att bäst förutsättningar för att uppnå målen skapas genom en sammanhållen myndighet. Som tidigare sagts skapar organisationsstrukturen förutsättningar när det gäller att få en välfungerande och effek-

tiv organisation. En kompetent ledning, motiverade medarbetare och en konstruktiv kultur är dock väl så viktiga faktorer för att sedan uppnå detta.

Det är alltid viktigt att ansvar – befogenheter – kompetens – resurser hålls samman. Genom detta kan ett verkligt ansvarsutkrävande ske. Som vi bedömer det blir ansvarsutkrävandet tydligare i en modell med en myndighet.

En gemensam struktur och organisatorisk form ger verksamheten bättre förutsättningar att agera på ett samlat och enhetligt sätt. En fördel med en gemensam organisation är att all kompetens blir tillgänglig i hela organisationen. I en sammanhållen organisation blir det lättare att utnyttja det kunnande som finns i organisationen i ett nationellt metodutvecklingsarbete.

En annan effekt blir att organisation av arbetet över geografiska gränser inte längre blir ett juridiskt problem. Det blir enbart en fråga om vad som är funktionellt för verksamheten och bra för den försäkrade.

Genom en myndighet blir det lättare att arbeta målgruppsinriktat. Ärenden som hör samman med vissa målgrupper kan lättare koncentreras i en myndighet.

I dagens organisation är ärendehandläggningen kopplad antingen till var den försäkrade är bosatt eller arbetar. Nästan uteslutande handläggs ärenden hos den försäkringskassa dit den försäkrade hör, alltså i det län där man är bosatt. Ett fåtal ärendeslag har i dag koncentrerats, däribland kan nämnas efterlevandepensionen som handläggs i Luleå.

Med en organisatoriskt samlad socialförsäkringsadministration som utgörs av en myndighet kommer det inte att finnas några formella geografiska begränsningar när det gäller var handläggningen kan ske. Inom myndigheten finns det inte några krav på geografisk koppling mellan bostadsort/arbetsort och var handläggningen sker. Viss typ av handläggning kommer även i denna modell att kräva en geografisk närhet till den försäkrade och kommer då också att handläggas "lokalt" t.ex. rehabilitering. För andra förmåner finns det istället anledning att koncentrera handläggningen. Argumenten i de fallen kan vara att skapa förutsättningar för ökad kunskaps-spridning, effektivitet samt lika handläggning och bedömning inom ett ärendeslag. Med koncentrerering minskas även sårbarheten vid sjukdom och annan frånvaro, något som i dag är ett problem på de mindre försäkringskassorna.

Vilka förmåner som ska beröras, i vilken omfattning och till vilka ställen koncentreringen av viss handläggning ska ske i framtiden har utredningen inte underlag för att ta ställning till. Utredningen återkommer dock till frågan om handläggning av arbetsskador i slutbetänkandet. Däremot kan vissa antaganden göras bl.a. utifrån de försäkringskassebesök som utredningen gjort under våren:

- På mindre orter, speciellt orter där det finns mindre högskolor eller andra utbildningar, finns det ofta möjlighet att knyta kompetens till försäkringskassan på ett annat sätt än i storstadsregionerna.
- Personalen på mindre orter är oftast lättare att behålla. I större städer är risken stor att personalen lockas till andra arbetsplatser, vilket ökar risken för alltför hög personalomsättning.
- Löneläget för högutbildade t.ex. jurister är mycket högre i storstadsregionerna än på mindre orter där det inte finns så många alternativa arbetsgivare.
- IT-tekniken gör det möjligt att rent tekniskt handlägga ärenden "på distans". Allt fler kontakter sker i dag och kommer än mer i framtiden att ske genom Internet.

Sannolikt är det så att koncentrering av ärenden i den framtida organisationen kommer att ske till platser där bl.a. personalen är stabil, kompetent och löneläget inte är allra högst, med andra ord, till mindre orter i landet.

Det övergripande arbetsgivaransvaret hamnar i enmyndighetsmodellen hos den som ansvarar för resursfördelningen inom socialförsäkringsadministrationen. Personal, organisation, teknik och verksamhet bildar en helhet. En myndighet har större möjlighet att anpassa organisation, personal och kompetens utifrån verksamheten. I en sammanhållen organisation blir en gemensam arbetsgivarpolitik självklar. En gemensam kompetensutveckling är till fördel både för medarbetarna och för verksamheten. En gemensam personalförsörjning och chefsförsörjning underlättar när det gäller att rekrytera samt att behålla de medarbetare och chefer som behövs. Givetvis ska det finnas ett regionalt arbetsgivaransvar för arbetsmiljö och löner samt lokala förhandlingar. Det ska samtidigt finnas möjlighet för fackliga organisationer och arbetsgivare att komma överens om myndighetsgemensamma riktlinjer i övergripande frågor.

Det finns en del arbetsgivarpolitiska problem på försäkringskassorna. Det handlar om hög sjukfrånvaro, hög medelålder, bristfällig kompetensutveckling, svårigheter att behålla strategiskt viktig och attraktiv personal m.m. Samtidigt har vi också sett goda exempel på satsningar på kompetensutveckling och diverse åtgärder i syfte att vara en attraktiv arbetsgivare.

En gemensam arbetsgivarpolitik i sig löser inte problemen, men vi är övertygade om att den skapar en struktur som ger större möjligheter att klara de arbetsgivarpolitiska utmaningar som socialförsäkringsadministrationen står inför. Exempel på dessa utmaningar är att klara framtida rekryteringsbehov, att skapa attraktiva arbetsförhållanden och att kompetensutveckla för nya uppgifter.

Kompetensen behöver öka i den nya socialförsäkringsadministrationen. Flera av de nyanställda på försäkringskassorna har akademisk utbildning. Samtidigt finns en kompetens hos de äldre medarbetarna som behöver överföras till de nya akademikerna. Denna utveckling är redan på gång och vi bedömer att den kommer att intensifieras. För att få större möjligheter att klara kompetenskraven bedömer utredningen att administrationen behöver en sammanhållen strategi för personalförsörjningen. Denna strategi bör innefatta såväl rekrytering som avveckling av personal samt även utbildning och utvecklingsåtgärder för att behålla skickliga medarbetare. Det behövs en helhetssyn på verksamheten och ett sammanhållet synsätt i alla dessa viktiga personalförsörjningsfrågor.

I och med att verksamheten förändras breddas kompetenskraven totalt sett samtidigt som kraven på djupa kunskaper och god erfarenhet ökar. När verksamheten blir mer komplex kan den erforderliga kompetensen inte finnas hos den enskilda medarbetaren utan det krävs en ökad specialisering i organisationen och bland de anställda. Det behövs samtidigt en effektiv samverkan mellan medarbetare med olika bakgrund och kompetens och en ledning med ett helhetsperspektiv på verksamheten.

Chefsförsörjningen är en mycket viktig fråga för den nya socialförsäkringsmyndigheten. En gemensam arbetsgivarpolitik ger förutsättningar för en aktiv och genomtänkt chefsförsörjning. Gemensamma riktlinjer för chefsrekryteringen, för vilka krav som ställs på chefer och ledare på olika nivåer inom organisationen, för kompetensutveckling och för uppföljning av cheferna bör finnas. Organisationen bör också ha en gemensam syn på hur lång tid ett

chefsförordnande ska omfatta och vad som ska hända med personerna när de lämnar sina chefspositioner.

Slutligen vill vi framhålla att en myndighet kan ge bättre förutsättningar för gemensamma värderingar och förhållningssätt (kultur). En sammanslagning av nuvarande organisationer till en sammanhållen organisation kan skapa förutsättningar för att bryta de olika kulturerna och skapa en ny gemensam.

Det är viktigt att det skapas en ny organisation av de nuvarande 22 organisationerna. Detta kommer att innebära förändringar för såväl RFV som försäkringskassorna. Något om konsekvenserna tas upp i kapitel 8. Mer om vad förändringarna kommer att innebära och förslag till hur de ska genomföras återkommer utredningen till i sitt slutbetänkande.

## 7.5 Ledningsformer på central nivå

### **Förslag**

Socialförsäkringsmyndigheten ska ha en styrelse med fullt ansvar.

Det finns i huvudsak tre typer av ledningsformer för myndigheter under regeringen:

- myndighet som leds av en styrelse med fullt ansvar för verksamheten,
- myndighet som leds av en chef och biträds av en lekmannastyrelse med begränsade beslutsbefogenheter (s.k. styrelse med begränsat ansvar),
- myndighet som ensam leds av en chef (s.k. enrådighetsverk).

De tre ledningsformerna beskrivs i kapitel 4 om styrning.

När det gäller den nya myndigheten kan både styrelse med fullt ansvar och styrelse med begränsat ansvar komma i fråga. För styrelse med fullt ansvar talar att myndigheten har ett stort finansiellt ansvar, ett varierat verksamhetsinnehåll samt en komplex organisation p.g.a. verksamheten och storleken. Det kan därför behövas förstärkning av ledningen, som man kan få genom en styrelse med fullt ansvar. Då tillförs sakkunskap genom olika ledamöter. Detta är en viktig aspekt vid val av ledningsform. I socialförsäkringsmyndighetens styrelse kan det finnas behov av t.ex. försäkrings-, IT-



och managementkompetens. Genom en styrelse med fullt ansvar blir det också en kontrollsituation i och med att generaldirektören behöver föredra olika ärenden för styrelsen och flera personer med olika slags kompetens kritiskt kan granska underlagen innan beslut fattas.

Styrelsen med fullt ansvar är inte lämplig om syftet är medborgerlig insyn och kontroll. Samtidigt är den medborgerliga insynen mycket viktig inom socialförsäkringsadministrationen. Men denna föreslås ske genom andra former, se avsnittet 7.7 om förtroendemannaïnflytandet.

För en styrelse med begränsat ansvar talar det faktum att det kan finns ett värde av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Som ovan sagts kan detta dock lösas på annat sätt.

## 7.6 Verksamhetsutveckling och IT-verksamhet

### **Bedömning**

Ansvar för verksamhet och verksamhetsutveckling måste hållas samman. Verksamhetsansvaret – enligt den verksamhetsstruktur som myndigheten väljer – måste vara entydigt definierat vad avser regeltillämpning, försäkringsadministration, resursanvändning, resultat och verksamhetsutveckling.

Verksamhetsansvarig ska vara entydig beställare av verksamhetsutveckling, inklusive IT-stödet.

Verksamhetsutvecklingsprojekt bör delegeras till olika delar av landet. De metoder och arbetsätt som visat sig fungera bra kan sedan införas inom fler delar av organisationen.

Styrning av verksamhetsutvecklingen och IT-verksamheten tas särskilt upp i direktiven. I dagens struktur har varje försäkringskassa ansvar för sin verksamhetsutveckling. Goda erfarenheter sprids inte på något systematiskt sätt över hela landet. Olika grupper av direktörer har dock etablerat regionala block för att diskutera olika sorters samverkan över länsgränserna. Det finns Fyrklövern (de nordligaste länen), Oktaven (i Mellansverige), Kust till Kust (Kalmar till Halland) och Treklövern eller Fyrklövern (i sydost).

Något utredningen har noterat från olika besök på försäkringskassorna är det engagemang och den kompetens med vilket olika former av verksamhetsutveckling bedrivs. Det kan gälla att utveckla

nya metoder eller nya sätt att organisera arbetet. Denna entusiasm och vilja till utveckling bör tas tillvara i den nya myndigheten. Utredningen förutsätter att verksamhetsutveckling och olika slag av försöksverksamhet även i fortsättningen ska ske på olika håll i landet.

Kunskaper, erfarenhet och goda exempel måste dock spridas bättre i framtiden. De goda exempel som finns på olika håll inom socialförsäkringsadministrationen kan utgöra underlag och vara vägledande för hur andra delar av myndigheten kan arbeta eller organiseras.

Om socialförsäkringsadministrationen blir en myndighet kan arbetssätt och metoder på ett enklare sätt utvecklas och spridas till hela administrationen. Verksamhetsutvecklingsprojekt kan och bör delegeras till olika delar av landet samt genomföras och utvärderas. De metoder och arbetssätt som visat sig fungera bra kan sedan implementeras inom fler delar av organisationen.

När det gäller IT-verksamheten har utredningen tidigare redovisat vissa problem. Problemen handlar t.ex. om en svag beslutskapacitet och administrativ tungroddhet bl.a. beroende på en komplex samråds- och samverkansstruktur mellan försäkringskassorna och delar av RFV.

RFV:s roll som systemägare med ansvar för de gemensamma och obligatoriska systemen inom hela socialförsäkringsadministrationen har ett svagt genomslag och beställarkapaciteten är svag, vilket skapar osäkerhet i utvecklingsarbetet och bidrar till bristande styrning och uppföljning. Det är även en oklar ansvarsfördelning mellan olika delar av organisationen. Förankring och behovsanalys försvåras av att den formellt sett ska ske mot varje försäkringskassa, som i sin tur kan ha olika bilder av hur krav och behov ser ut. Ett komplicerat partssammansatt förhandlingsförfarande istället för tydliga beslut styr IT-utvecklingen.

Statskontoret som på regeringens uppdrag under åren 1997–2002 följt IT-utvecklingen inom socialförsäkringsområdet bedömer att följande faktorer är av särskild betydelse för den framtida socialförsäkringens utformning – faktorer som också har direkt bäring på hur den framtida IT-verksamheten organiseras. Det utredningen sett av verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen talar för att dessa bedömningar är riktiga.

- En huvudman – en verksamhet – ett sammanhållet ansvar för verksamhet och verksamhetsutveckling behövs. Verksamhets-

ansvaret – enligt den verksamhetsstruktur som myndigheten väljer – måste vara entydigt definierat vad avser regeltillämpning, försäkringsadministration, resursanvändning, resultat och verksamhetsutveckling.

- Systemägaren (den verksamhetsansvarige) ska vara en entydig beställare av verksamhetsutveckling, inklusive IT-stödet med därtill kopplat ansvar och beslutsbefogenheter.
- Inflytande och medverkan i besluts- respektive utvecklingsprocess ska finnas på rätt nivå och vara anpassat till frågornas karaktär (i dagsläget lyfts även detaljbeslut upp på direktionsnivå).
- Effektiviteten främjas av ett sammanhållet ansvar för verksamhetens resultat och kostnader.
- Renodling av ansvar och minskad komplexitet ger ökad överblick och större möjligheter att förbättra styrning och effektivitet inom administrationen i stort och därigenom även inom IT-verksamheten.

## 7.7 Förtroendemannainflytandet

### **Förslag**

Ett *regionalt förtroendemannaorgan* inrättas i respektive län. Det ska vara kopplat till socialförsäkringsmyndighetens verksamhet i länet och bestå av 5–7 ledamöter som utses av regeringen. Fördelningen av ledamöter ska motsvara partifördelningen i riksdagen. Regeringen utser en ordförande och en vice ordförande. Ledamöterna nomineras av partierna i respektive län. Mandatperioden ska vara fyra år.

Det regionala förtroendemannaorganets uppgift ska vara att utifrån ett medborgarperspektiv bl.a. bevaka att myndighetens verksamhet i länet bedrivs effektivt, att medborgarna i kontakter med myndigheten får ett bra bemötande, att kontakterna underlättas genom god service och information samt att nödvändig samverkan med berörda aktörer kommer till stånd.

Det regionala förtroendemannaorganet ska också utse ledamöterna till socialförsäkringsnämnderna och förtroendemän till externa samrådsorgan.

Det regionala förtroendemannaorganet kompletteras med inrättandet av ett *centralt förtroendemannaorgan* för att formalisera och säkerställa kommunikationen mellan förtroende-

männen, styrelsen och chefen för myndigheten. Rådet ska kunna biträda styrelsen och myndighetschefen i frågor av mera övergripande karaktär, till exempel vid viktiga policybeslut.

### 7.7.1 Bakgrund

Enligt direktiven ska utredningens förslag om framtida ledning och organisation av socialförsäkringsadministrationen beakta vikten av ett förtroendemannainflytande. Detta innebär primärt att pröva och överväga frågan om förtroendemännens framtida medverkan och inflytande:

- på ledningen av myndigheten,
- i arbetet med samverkan och samordning inom rehabiliteringsområdet,
- i socialförsäkringsnämnderna.

I det följande behandlas inflytande på ledningen av myndigheten. Samverkan och samordning inom rehabiliteringsområdet samt medverkan och inflytande i socialförsäkringsnämnderna återkommer vi till i slutbetänkandet i november 2003.

I förvaltningspolitiken brukar man lyfta fram tre olika mål kring vilka olika styrteorier och styrinstrument kan grupperas. De tre målen är demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Förtroendemannainflytandet i offentlig förvaltning kan ses som ett förvaltningspolitiskt instrument som kan bidra till alla dessa syften. Val av inflytandets form beror på vilket syfte som bedöms som viktigast.

Om demokratimålet bedöms som viktigast väljs vanligen en form av inflytande som befordrar en myndighets öppenhet gentemot medborgarna och politiker. Det gäller att förhindra att myndigheten blir en stat i staten. Detta kan uppnås t.ex. med ett insynsråd. Om det finns ett stort utrymme för politiska bedömningar eller politisk tolkning av en myndighets uppdrag säkerställs demokratimålet genom en beslutande styrelse eller nämnd.

Är rättssäkerhetsmålet viktigast brukar någon form av inflytande i besluts- eller överklagandeprocessen väljas. Här finns också ambitionen att balansera ett eventuellt alltför avgränsat förvaltningsperspektiv med ett mer medborgerligt förankrat rättsmedvetande. Exempel kan vara lekmän i domstolar eller i beslutande nämnd i bidragsärenden.

Om effektivitetsmålet är viktigast gäller det att förstärka myndighetens ledningskapacitet. Detta kan bl.a. ske genom att en eller flera expertgrupper eller samrådsgrupper kopplas till myndigheten. Experter utses efter sina sakområdesmeriter, en sådan kan vara ett stort och kompetent nätverk som vid behov kan mobiliseras som stöd till myndigheten.

### 7.7.2 Överväganden och förslag

Förslaget till framtida socialförsäkringsorganisation innebär en sammanhållen myndighet. Organisationen kommer att ledas av en styrelse med fullt ansvar. Även om den framtida myndigheten kommer att ha verksamhet i länen kommer inte denna verksamhet att organiseras som egna myndigheter och därmed inte att ledas av styrelser.

Medborgerlig insyn och kontroll av myndigheter sker generellt genom bl. a rätten att ta del av allmänna handlingar, revision och riksdagens årliga prövning av myndighet och verksamhet.

Starka skäl talar för att dessa vägar för insyn inte räcker inom socialförsäkringens område. Först och främst kan nämnas att socialförsäkringen omfattar cirka en tredjedel av statens budget. Ersättningar från försäkringen har mycket stor betydelse för hushållens ekonomi och svarar för cirka en femtedel av hushållens disponibla inkomst. För att klara det mycket ambitiösa mål som satts upp för ohälsopolitiken krävs en omfattande samverkan i länen mellan statliga myndigheter samt landsting och kommuner. Förslaget till samfinansiering innebär att medel som anvisats för sjukförsäkringen kommer att användas för andra ändamål.

Detta gör att det finns ett stort behov av medborgerlig insyn i verksamheten. Förutom förutsättningar för insyn måste också förutsättningar för inflytande på ledningen, utifrån insynen, skapas.

Utredningen anser att det är viktigt att värna demokratin, mot bakgrund av det bör förtroendemän, utifrån ett medborgarperspektiv ha en insyns- och kontrollfunktion. Förtroendemännen kommer inte att ansvara för ledning av verksamheten utan det är en fråga för myndighetens ledning. Dock kommer förtroendemännen att få en reell möjlighet till inflytande på ledningen utifrån insyns- och kontrollfunktionen.

Kopplat till myndighetens verksamhet i respektive län ska ett *förtroendemannaorgan* inrättas. Det ska bestå av 5–7 ledamöter som

utses av regeringen. Fördelningen av ledamöter ska motsvara partifördelningen i riksdagen. Regeringen utser en ordförande och en vice ordförande. Ledamöterna nomineras av partierna i respektive län. Mandatperioden ska vara fyra år.

I stort stämmer detta förslag med hur försäkringskassornas styrelser utses i dag. Den enda egentliga skillnaden är att den proportionella princip som tillämpas i dag gör att styrelsernas politiska sammansättning motsvarar majoritetsförhållandena i landstinget. Denna ordning anser utredningen vara egendomlig eftersom försäkringskassorna inte på något sätt är underordnade landstingen. Som statlig myndighet är det rimligare att den politiska representationen liknar riksdagens snarare än landstingets.

De regionala förtroendemannaorganens uppgift blir att utifrån ett medborgarperspektiv:

- bevaka att myndighetens verksamhet i länet bedrivs effektivt,
- bevaka att länets invånare och företagare får ett bra bemötande och att kontakterna underlättas genom god service och information i länet,
- bevaka att nödvändig samverkan med berörda aktörer inom länet kommer till stånd,
- delta i samråd om åtgärder inom länet med anledning av extern och intern revision som behandlar myndighetens relation till medborgarna,
- biträda i viktiga samverkans- och samarbetsfrågor inom länet,
- utse förtroendemän till länets socialförsäkringsnämnder (under förutsättning att dessa nämnder ska finnas kvar, vilket är utredningens preliminära ställningstagande, utredningen återkommer dock till frågan i slutbetänkandet),
- utse förtroendemän till externa samverkansorgan inom länet,
- medverka vid rekrytering av den som ska vara chef för myndighetens verksamhet i länet,
- delta i samråd innan beslut fattas om förändringar som kan försvåra medborgarnas möjlighet till kontakt och kommunikation med myndigheten inom länet,
- fungera som intern remissinstans i frågor som myndighetens ledning på olika nivåer vill ha förtroendemännens medborgarperspektiv på.

Förtroendemannaorganet kommer att ha en stark ställning. Ansvaret och befogenheterna går längre än i styrelser med begränsat ansvar och i insynsråd. Termen styrelse går dock inte att använda eftersom en myndighet inte kan ha flera styrelser. Med tanke på att organet förutom insynsfunktionen också beslutar eller har medbeslutandefunktion t.ex. när det gäller att utse ledamöter till socialförsäkringsnämnderna, så kan termen delegation användas. Förtroendemannaorganet bör därför heta *försäkringsdelegation*.

För att säkerställa inflytande på ledningen av myndigheten bör förtroendemannaorganet årligen till myndighetens styrelse och chef redovisa sin värdering av hur väl myndigheten verkar i länet. Redovisningen ska göras utifrån ett medborgarperspektiv. Den skriftliga redovisningen bör också omfatta en beskrivning av förtroendemannaorganets genomförda verksamhet.

Som utredningen tidigare angivit ger en gemensam arbetsgivarpolitik förutsättningar för en aktiv och genomtänkt chefsförsörjning. Gemensamma riktlinjer för chefsrekryteringen, för vilka krav som ställs på chefer och ledare på olika nivåer inom organisationen, för kompetensutveckling och för uppföljning av cheferna bör finnas. Chefsförsörjningen är en mycket viktig fråga för den föreslagna myndigheten. Som ansvarig för verksamheten ansvarar myndighetsledningen för chefsrekryteringen. Vid rekrytering och tillsättning av den som ska vara chef för myndighetens verksamhet i länet anser utredningen att innan beslut fattas ska berörda försäkringsdelegationer få träffa chefskandidater och ge sina synpunkter.

De regionala förtroendemannaorganen kompletteras med inrättandet av ett centralt förtroendemannaorgan, *socialförsäkringsrådet*, för att formalisera och säkerställa kommunikationen mellan förtroendemännen, styrelsen och chefen för myndigheten. Socialförsäkringsrådet ska bestå av styrelseordföranden, chefen för myndigheten samt ordförande från respektive regionalt förtroendemannaorgan. Rådet bör kunna biträda styrelsen och myndighetschefen i frågor av mera övergripande karaktär, till exempel vid viktiga policybeslut.

## 7.8 Tillsyn

### **Bedömning**

Mycket talar för att behovet av tillsyn i framtiden omfattar en granskning av socialförsäkringsmyndighetens totala arbete med

att säkerställa en rättssäker och effektiv handläggning. Denna framtida funktion för granskning bör vara extern och den kan organiseras på olika sätt. Utredningen återkommer med förslag i denna fråga i slutbetänkandet i november 2003.

### 7.8.1 Bakgrund

Tillsyn är en typ av kontroll i efterhand och beskrivs ofta som granskning på medborgarnas uppdrag. Enligt *Tillsynsutredningen (Statlig tillsyn) Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14)* syftar tillsyn till att skydda medborgarnas gemensamma intressen, särskilt inom områden som omfattar den enskilda individens rättigheter, trygghet och säkerhet.

Gränsen mellan tillsyn och andra former av extern kontroll (t.ex. uppföljning, utvärdering, revision eller översyn) är inte alltid lätt att dra. Som princip kan dock sägas att tillsyn avser att säkerställa de utfästelser som riksdag och regering gjort till medborgarna genom utformandet av lagar och andra regleringar. En annan princip är att tillsyn bedrivs av en part som är obunden i förhållande till den tillsedda verksamhetens ledning.

RFV:s tillsyn har hittills bedrivits genom systematisk tillsyn av försäkringskassornas tillämpning enligt ett fyraårsprogram men också genom tillsyn i enskilda ärenden som aktualiserats på olika sätt. I RFV:s tillsynsansvar ingår även tillsyn av PPM samt av de delar av skatteförvaltningen som avser beräkning av pensionsgrundande inkomst.

Det har i olika sammanhang diskuterats om och i vad mån RFV:s roll dels som tillsynsorgan, dels som produktionsstödjande organ gentemot försäkringskassorna varit förenliga. Samtidigt har det gått att motivera RFV:s tillsynsroll i och med den nuvarande organisationsmodellen med formellt självständiga försäkringskassor.

### 7.8.2 Överväganden

Föreslagen förändring med en sammanhållen socialförsäkringsorganisation i form av en myndighet motiverar en utbrytning av tillsynsfunktionen av den enkla anledningen att myndigheten inte ska utöva tillsyn över sin egen verksamhet (kravet på oberoende).



Därmed inte sagt att det arbete som i dag bedrivs och betecknas som tillsyn inom socialförsäkringsadministrationen bör upphöra. Detta arbete kommer sannolikt att behövas. Det kommer sannolikt också att bedrivs inom ramen för myndighetens interna styrning och kontroll samt i arbetet med att få underlag för redovisning av verksamhet och resultat till regeringen.

I och med de föreslagna organen för förtroendemannainflytande skapas också nya former för insyn i och kontroll av myndigheten utifrån ett medborgarperspektiv.

Utifrån en av principerna med tillsyn – att tillsyn avser att säkerställa de utfästelser som riksdag och regering gjort till medborgarna genom utformandet av lagar och andra regleringar – måste man ställa sig frågan om hur det framtida behovet ser ut. Är det primärt ett behov av extern tillsyn över tillämpning av lag och förordning inom myndigheten eller är behovet ett annat?

Om man ska utgå ifrån denna relativt avgränsade definition av tillsyn så är det sannolikt att behovet är något mer än bara tillsyn. Behovet framdeles är sannolikt inte bara tillsyn över tillämpningen utan också granskning av socialförsäkringsmyndighetens totala arbete med att säkerställa en rättssäker och effektiv handläggning av socialförsäkringens förmåner. Det finns anledning att också fundera över om behovet bara rör socialförsäkringen och dess administration eller om det även omfattar närliggande områden som t.ex. arbetsliv och hälsa.

Denna eventuella framtida funktion för granskning kan organiseras på flera sätt:

- en intern fristående enhet inom socialförsäkringsmyndigheten,
- en särskild fristående myndighet,
- en tilläggsuppgift till redan existerande eller föreslagna myndighet,
- ett fristående organ inom Regeringskansliet (modell ESO),
- en permanent kommitté (modell miljövårdsberedningen).

Utredningens nuvarande uppfattning är att den framtida granskningen av socialförsäkringsmyndigheten bör öka jämfört med i dag och att funktionen bör ligga utanför myndigheten. Ytterligare arbete måste ske innan slutligt förslag till framtida lösning kan redovisas. Arbetet i denna fråga försvåras av att regeringen ännu inte beslutat om hur dess behov av effektivitetsrevision ska organi-

seras framöver i och med att RRV och Riksdagens revisorer upphör och Riksrevisionen istället bildas.

Utredningen återkommer med förslag till framtida lösning i slutbetänkandet i november 2003.

## 7.9 Administration av den allmänna pensionen

### **Bedömning**

Utredningen bedömer att inrättandet av den föreslagna socialförsäkringsmyndigheten ger bättre förutsättningar för samarbete mellan PPM och RFV. Frågan om administration av den allmänna pensionen behöver dock utredas vidare. Utredningen avser att återkomma till den i slutbetänkandet i november 2003.

### 7.9.1 Bakgrund och problembeskrivning

För att förtydliga att försäkringsfrågor och ohälsfrågor utgör socialförsäkringsmyndighetens kärnuppgift har frågan väckts om att sammanföra administrationen av inkomstpensionen och premiepensionen till en ny separat myndighet.

För närvarande är ansvaret för administrationen av den allmänna pensionen fördelat så att PPM ansvarar för administrationen av premiepensionen och RFV och försäkringskassorna ansvarar för administrationen av resterande pensionsförmåner dvs. inkomstpension, tilläggspension, garantipension, efterlevandepension, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd samt vissa andra mindre pensionsrelaterade förmåner enligt äldre lagstiftning. Denna uppdelning innebär att administrationen av den allmänna ålderspensionen sköts av två centrala myndigheter och 21 försäkringskassor.

#### *Administrationskostnader*

Det faktum att två centrala myndigheter och 21 försäkringskassor är involverade i administrationen innebär med nödvändighet att vissa administrationskostnader blir högre än vad som skulle vara fallet om bara en myndighet var ansvarig. Detta gäller särskilt administrativa funktioner och det ”dubbla” informationsarbetet vid

de båda myndigheterna. Vidare måste två separata förvaltnings- och produktionsorganisationer vad gäller IT-systemen upprätthållas. Det är dessutom troligt att den nuvarande ordningen med 21 självständiga försäkringskassor som var och en har den formella myndighetsutövningen i sig leder till högre kostnader jämfört med en mer samordnad struktur.

### *Ledning och styrning*

Den nuvarande ansvarsuppdelningen mellan RFV, försäkringskassorna och PPM medför problem avseende styrning och ledning av den allmänna pensionen. Detta gäller på lokal, regional och central nivå. Det har särskilt gällt frågor kring administrativa rutiner, informationsinsatser och kompetensutveckling. Ett exempel är de krav som PPM ställer på försäkringskassorna avseende kompetens om premiepensionen, krav som inte med automatik kan kanaliseras och lösas via kontakter med RFV.

En komplikation är att myndigheterna har olika huvudmän i Regeringskansliet, Finansdepartementet respektive Socialdepartementet. Myndigheternas regleringsbrev har delvis haft motstridiga eller sinsemellan otydliga mål. Som exempel kan nämnas att RFV har ett övergripande samordningsansvar för informationsfrågorna men att detta inte motsvaras av någon skrivning i regleringsbrevet till PPM.

### *Bristande helhet för de försäkrade*

Den kanske största nackdelen med den nuvarande administrativa ordningen är svårigheten att ge en samlad information om pensionssystemet till allmänheten. En del av problemen kan hänföras till samarbetsklimatet mellan myndigheterna som tidvis har varit ansträngt. Det grundläggande problemet är dock att det är oklart för allmänheten vem som är avsändare och vem som kan ge service om den allmänna pensionen.

### 7.9.2 Möjliga framtida lösningar

*Alternativ 1. Nuvarande ansvarsfördelning mellan PPM och den föreslagna socialförsäkringsmyndigheten bibehålls men med krav på ett förbättrat och långtgående samarbete mellan myndigheterna.*

Förslaget om att inordna försäkringskassornas och RFV:s nuvarande verksamhet i en socialförsäkringsmyndighet kan skapa bättre förutsättningar för samarbete mellan socialförsäkringsmyndigheten och PPM.

Inom pensionsområdet är det fullt möjligt att ha en varierande och målgruppsanpassad administration. Vissa saker behöver hantteras lokalt och direkt gentemot medborgarna, medan annat lämpar sig väl för mer koncentrerad administration. Den föreslagna socialförsäkringsmyndigheten och PPM skulle i detta läge kunna ha ett avsevärt närmare samarbete än vad som nu är möjligt, t.ex. vad gäller kundservicefrågor.

Detta alternativ är det som minst måste göras för att komma tillrätta med de problem som redovisats inom pensionsadministrationen. Med en ny socialförsäkringsmyndighet löses inte problemen, men utredningen anser att det skapas bättre förutsättningar för samarbete än de som erbjuds i dag. En, för RFV och PPM, gemensam ståndpunkt är att med en tydligare och mer strukturerad ordning för myndigheternas fortsatta samarbete samt genom god vilja skulle många av dagens problem kunna undanröjas.

*Alternativ 2. PPM:s verksamhet införlivas i den föreslagna socialförsäkringsmyndigheten.*

En fördel är att medborgarna enbart skulle möta en myndighet i pensionsärenden. Servicen till medborgarna kan också skötas utan att några helt nya servicefunktioner byggs upp. I en situation där hela socialförsäkringsadministrationen sköts av endast en myndighet bör det vara möjligt att förbättra administrationens effektivitet.

Att den föreslagna socialförsäkringsmyndigheten även skulle ansvara för administration av premiepensionen skulle medföra att myndigheten får ytterligare ett verksamhetsområde att administrera.. Detta skulle kunna påverka förutsättningarna att få till stånd en ändamålsenligt intern styrning inom socialförsäkringsadministrationen.

### *Alternativ 3. En separat ålderspensionsmyndighet bildas.*

Den nuvarande administrativa ordningen innebär att ett gränssnitt går tvärs igenom den allmänna pensionen. Ett alternativ skulle kunna vara att flytta gränsen så att det istället går mellan pensionsystemet och övriga socialförsäkringsförmåner genom att bilda en separat ålderspensionsmyndighet. Möjligheterna att ge en samlad information om ålderspension skulle väsentligt förbättras.

Att bilda en separat pensionsmyndighet som hanterar ålderspension samt premiepension är administrativt sett lätt, eftersom det omfattar förmåner som kan hanteras automatiserat och från en plats i landet. Frågan är om den lösningen innebär några förbättringar för den försäkrade jämfört med nuvarande hantering, då de även fortsättningsvis skulle vara tvungna att ha kontakt med två olika myndigheter för de förmåner som avser att ge ekonomisk trygghet vid alderdomen. Skulle däremot pensionsmyndigheten även omfatta förmåner inom pensionsområdet som måste handläggas på en lokal nivå krävs någon typ av organisation för det. Uppbyggnaden av en lokal organisation för att möta medborgarna skulle bli omfattande och kostsam. Alternativet är att använda socialförsäkringsadministrationens lokala organisation, men då kommer verksamheten även fortsättningsvis att bedrivas inom två olika myndigheter.

Oavsett vilken lösning som skulle bli aktuell för en pensionsmyndighet skulle det innebära att en ny gräns måste dras mellan vad som ska ingå i de olika myndigheterna – vilket kräver ytterligare utredning.

Utredningen anser att frågan om framtida administration av den allmänna pensionen behöver utredas vidare. Utredningen avser att göra detta och återkomma med förslag i slutbetänkandet i november 2003.

## 7.10 Rehabilitering

### **Bedömning**

AMS och RFV har i början av juni redovisat förslag till hur den arbetslivsinriktade rehabiliteringen kan utformas för att stärka arbetslinjen i sjukförsäkringen. Förslaget innebär i korthet att Arbetsmarknadsverket ska börja arbeta med målgruppen sjuk-skrivna som har en anställning som de inte kan komma tillbaka till. Utredningens nuvarande bedömning är att förslaget är rim-

ligt. Utredningen återkommer dock till denna fråga i slutbetänkandet i november 2003.

AMS och RFV fick i januari 2003 ett regeringsuppdrag att utarbeta förslag till hur den arbetslivsinriktade rehabiliteringen kan utformas för att stärka arbetslinjen i sjukförsäkringen. Uppdraget omfattar personer med rehabiliteringsbehov som antingen saknar anställning eller som har en anställning som de av någon anledning inte kan återgå till. Utgångspunkten bör vara att arbetsförmedlingen, efter överenskommelse med försäkringskassan, ansvarar för insatser för dem som behöver nytt arbete medan försäkringskassan behåller samordningsansvaret för rehabiliteringen och ansvaret för dem som ska återgå till sin tidigare arbetsgivare.

Det viktigaste förslaget, som AMS och RFV redovisade i uppdraget i juni 2003, är att inrätta en verksamhet inom Arbetsmarknadsverket för sjukskrivna som har en anställning som de inte kan komma tillbaka till. AMS och RFV har kommit fram till att en bidragande orsak till ökningen av långtidssjukskrivningarna är att det saknas en sådan verksamhet.

I dag finns regler i sjukförsäkringen som säger att om det är klarlagt att den som är sjukskriven inte kan gå tillbaka till sitt arbete ska dennes arbetsförmåga prövas mot hela arbetsmarknaden.

AMS och RFV föreslår att individens arbetsförmåga alltid ska prövas mot hela arbetsmarknaden efter 365 dagars sjukskrivning. Sådana regler är dock svåra att tillämpa så länge det saknas en verksamhet som erbjuder ett reellt stöd till individen för att få ett nytt arbete.

Verksamheten föreslås inrättas den 1 januari 2004 genom att regeringen ger AMS ett tydligt uppdrag och motsvarande resurser till personal och insatser. Att både utöka insatserna för arbetslösa sjukskrivna och ta emot anställda som behöver ett nytt arbete innebär ett vidgat uppdrag för AMS.

Regeringen har ännu inte tagit ställning till förslagen från RFV och AMS.

Utredningens nuvarande bedömning är att förslaget från AMS och RFV är rimligt och att det i nuläget inte är möjligt att göra någon mer omfattande förändring av administrationen av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

Rehabilitering är inte lämplig att koncentrera. För att kunna arbeta framgångsrikt med rehabilitering krävs en lokal närhet till

både de försäkrade och arbetsgivarna. Att bryta ut rehabiliteringen från den övriga socialförsäkringsadministrationen och skapa en ny myndighet skulle kräva uppbyggnad av en ny lokal organisation vilket i dagsläget förefaller orimligt.

Utredningen kan också konstatera att förslaget om en samlad socialförsäkringsmyndighet kommer att underlätta utveckling och spridning av metodutveckling, något som i dag pågår i administrationen inom ramen för t.ex. Prohälsan.

Utredningen kommer att följa den fortsatta beredningen av förslagen och återkomma i frågan i samband med slutbetänkandet i november 2003.

## 8 Konsekvenser av utredningens förslag

Konsekvenser utifrån förslagen i sin helhet kommer att lämnas i samband med slutbetänkandet i november 2003. Även förslag till författningsändringar ges då. Arbetsgivarpolitiska konsekvenser bl.a. i samband med att försäkringskassorna inte längre kommer att utgöra ett eget avtalsområde kommer också att redovisas närmare i slutbetänkandet.

### 8.1 Medborgarperspektivet

För medborgarna är försäkringskassan ett välkänt och pålitligt "varumärke". Med den nu föreslagna organisationen med en samlad myndighet bör den bilden kunna förstärkas ytterligare. Det blir *en* myndighet som administrerar *en* nationell socialförsäkring.

För att bedöma konsekvenserna för medborgarna tar utredningen avstamp i regeringsformen som anger att förvaltningspolitiken ska bygga på de grundläggande värdena effektivitet, rättssäkerhet och demokrati.

Ett berättigat krav från medborgarnas sida, är att "lika fall ska behandlas lika" oberoende av var handläggningen sker. Några förutsättningar för detta är en jämn resurstillgång inom förvaltningen, koncentring av handläggning på lämplig nivå och rätt kompetens hos personalen. Bildandet av en sammanhållen myndighet öppnar möjligheter till förbättringar i dessa avseenden.

Var handläggningen av det enskilda ärendet görs är ur ett medborgarperspektiv mindre viktigt. Däremot är det centralt att det finns tillgänglighet till information och tjänster. Via telefon eller Internet går det lika bra att kontakta en tjänsteman oavsett geografiskt avstånd. Det väsentliga för den försäkrade är att handläggningen sker snabbt och att beslutet är "rätt". För vissa förmåner finns det dock ett mervärde i att handläggningen sker nära den försäkrade och då ska det också göras. Med den nu föreslagna sam-



manhållna myndigheten skapas förutsättningar för en ökad flexibilitet att inom myndigheten organisera verksamheten på ett effektivt sätt.

Den föreslagna modellen innebär också att verksamhetsunderlaget inte begränsas till antalet försäkrade i länet. Genom ärendekonzentration kan verksamheten i länen ges en stabilare grund. Ärendekonzentration måste inte heller ske genom omfördelning av hela förmånsslag. Även grupper av ärenden inom ett förmånsslag kan koncentreras.

I den föreslagna myndigheten skapas även förbättrade förutsättningar att från den nationella nivån påverka beslut och åtgärder inom hela förvaltningen. Detta, i sin tur, skapar förutsättningar för ett mer likformigt beslutsfattande och en mer enhetlig rättstillämpning.

Förslaget om en myndighet får konsekvenser på den partsfunktion som RFV har i dag. Den föreslagna myndigheten kommer att få föra det allmännas talan i alla domstolsinstanser. Den nuvarande ordningen att RFV kan överklaga försäkringskassans beslut kan dock inte kvarstå i och med att den föreslagna myndigheten inte kan överklaga sina egna beslut. Utredningens nuvarande bedömning är emellertid att det också framdeles finns behov av en funktion där något offentligt organ på eget initiativ kan föra den enskildes eller det allmännas talan. Hur denna funktion ska organiseras återkommer utredningen till i slutbetänkandet. En lösning, som regeringen föreslagit ska gälla inom skatteförvaltningen, är inrättandet av ett allmänt ombud (*prop. 2002/03:99*).

Utredningen anser att det är viktigt att värna demokratin och skapa en medborgarinsyn i och en kontroll av socialförsäkringsadministrationen. Detta föreslås ske genom förtroendemannaorgan med insyns- och kontrollfunktioner på lokal och central nivå. Att bryta ut tillsynsfunktionen och placera den mer fristående från den verksamhet som ska tillses är även det ett sätt att förbättra insynen i och uppföljningen av verksamheten.

## 8.2 Personalperspektivet

Personal, organisation, teknik och verksamhet bildar en helhet. Med den föreslagna modellen kan myndigheten arbeta med alla dessa faktorer. Behoven kan vägas mot varandra. Genom en gemensam arbetsgivarpolitik ökar förutsättningarna för en god

chefs- och personalförsörjning och därmed för att myndigheten kan rekrytera och behålla de chefer och medarbetare som behövs i verksamheten. Satsningar på utbildning och kompetensutveckling kan sannolikt göras bättre och effektivare samlat för en organisation än spritt på 22 organisationer som i dag.

En sammanhållen statlig socialförsäkringsadministration som utredningen föreslår kommer bl.a. innebära att försäkringskassorna inte längre kommer att utgöra ett eget avtalsområde där Arbetsgivarverket tillsammans med Försäkringskassaförbundet företräder arbetsgivarvidan. Den nya socialförsäkringsmyndigheten kommer liksom andra statliga myndigheter som lyder direkt under regeringen att bli obligatorisk medlem i Arbetsgivarverket. Ramavtalen som finns inom detta område är dock till större delen likalydande med de statliga avtalen ifråga om allmänna utgångspunkter, gemensamma löneprinciper och den långsiktiga lokala lönebildningen.

Om och när försäkringskassorna och RFV avvecklas och en ny myndighet bildas kommer de statliga kollektivavtalen att gälla. Detta sker med automatik enligt 28 § MBL. Innehållet i de gamla kollektivavtalen ska dock tillämpas i högst ett år.

Försäkringskassornas tjänstepensioner kommer att behöva inordnas i det statliga tjänstepensionssystemet. Försäkringskassornas personal kommer också att omfattas av det statliga trygghetsavtalet.

När det gäller frågor om jämställdhet, etnisk och kulturell mångfald, arbetsförhållanden och arbetsmiljö finns det generella krav på statliga myndigheter. Utifrån dessa utformar myndigheten sina policier.

Regeringens ambitioner inom det förvaltningspolitiska området redovisas i budgetpropositionen. Dessa ambitioner, som bl.a. rör den etniska sammansättningen och arbetsmiljö kommer också att omfatta socialförsäkringsmyndigheten. Dessa frågor har särskild aktualitet för den föreslagna socialförsäkringsmyndigheten. Eftersom medarbetarna inom socialförsäkringsadministrationen möter och arbetar med människor av olika etnisk och kulturell bakgrund är det viktigt att olika grupper finns representerade i personalen. Eftersom arbetet med att minska sjukskrivningarna är en viktig uppgift för myndigheten är det väsentligt för legitimiteten att socialförsäkringsadministrationen själv har en god arbetsmiljö med få sjukskrivningar.

### 8.3 Övriga konsekvenser

Enligt utredningen bör socialförsäkringsadministrationen göras till en sammanhållen statlig myndighet. Då får regeringen det politiska ansvaret för förvaltningen och maktinstrument att besluta om instruktionen för myndigheten. Regeringens organisationsmakt kan dock inskränkas genom att den materiella lagstiftningen på området innehåller procedurregler som påverkar organisationen. Det är inte ovanligt att små nämndmyndigheter, eller särskilda beslutsnämnder inom större myndigheter, har sin ställning reglerad i lag. Detta antas bli aktuellt för socialförsäkringsnämnderna om de ska vara kvar.

När hela socialförsäkringsadministrationen blir myndighet under regeringen träffas den automatiskt av förvaltningsrättsliga regler som gäller sådana myndigheter och som anges i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Den tungrodda tekniken att i varje enskilt fall ta ställning till om försäkringskassorna berörs, och där-efter ange det särskilt i bestämmelser, försvinner.

Vissa särskilda regler som för närvarande gäller enbart för försäkringskassorna upphör. Som exempel finns det inga förtroende-mannarevisorer i myndigheter under regeringen. Det finns inte heller några regler om personligt ekonomiskt ansvar för myndig-heternas styrelseledamöter.

Om en försäkringskassa övergår till att bli en statlig myndighet innebär det att de avtal och andra civilrättsliga förpliktelser som ingåtts måste ses över. Det förekommer även att försäkrings-kassorna medverkar i förvaltning av medel i fonder eller styrelser. Utredningen kommer att närmare belysa dessa konsekvenser i slutbetänkandet.

Slutligen vill utredningen konstatera att förslagen i detta delbetänkande leder till förändringar av såväl RFV som försäkrings-kassorna. Det måste göras en omfattande prövning av nuvarande verksamhet och utifrån den en uppbyggnad av den nya myndig-heten. En närmare redovisning av detta samt förslag till genom-förande ges av utredningen i slutbetänkandet i november 2003.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av sakkunnig Maud Björnemalm

### **Samlad bedömning**

I det presenterade förslaget – ett förstatligande av försäkringskassorna inom en sammanhållen myndighet – anser sig utredaren ha hittat lösningarna på dagens problem och ha skapat förutsättningar för framtidens organisation för socialförsäkringsadministrationen.

I delbetänkandet återfinns inte någon analys av betydelsen av att slopa de styrelser med förtroendevalda som i dag finns och som har ansvar och beslutande befogenheter och ersätta dessa med s.k. försäkringsdelegationer. Det finns heller ingen analys av eller förslag till hur de länsvisa samverkansgrupperna ska arbeta i framtiden.

Jag anser att utredaren visar en övertro på möjligheterna att lösa framtidens utmaningar i en organisation med en central styr- och ledningsfunktion placerad i Stockholm. Det innebär en mycket stark maktkoncentration och går stick i stäv mot de grunder som bygger upp de demokratiskt ”nerifrån och upp” organiserade försäkringskassorna.

Vid Försäkringskassoförbundets ledningskonferens i maj 2003 markerade försäkringskassornas ordförande och vice ordförande sitt avståndstagande mot ett förstatligande av försäkringskassorna som skulle innebära att styrelserna försvinner och ersätts av försäkringsdelegationer.

Jag utgår från att det även i fortsättningen ska finnas ett kraftfullt inflytande från förtroendevalda i styrning och ledning av socialförsäkringsadministrationen. Det finns så mycket kunskap och erfarenhet av hur människor lever och verkar ute i landet som blir svårt, för att inte säga omöjligt, att ta till vara i en starkt centraliserad organisation. Närhetsprincipen måste enligt mitt sätt att se vara vägledande för bästa möjliga service till medborgaren

Jag avstyrker utredningens förslag vad gäller förtroendemannaorganisationen.

Jag lämnar i detta yttrande dels mina synpunkter på delbetänkandet vad avser avsnittet om "Socialförsäkringsadministrationens styrning och organisation – överväganden och förslag", dels ett alternativt organisationsförslag.

### **Medborgarperspektiv**

Jag delar i huvudsak utredarens syn utifrån ett medborgarperspektiv. Det finns en kritik mot såväl försäkringskassorna som RFV. Jag menar dock att ett förstatligande i sig inte löser, eller ens ökar förutsättningarna för att lösa, dessa problem.

När det gäller helhetsperspektiv och gemensamma förhållningsätt menar jag att senare års utvecklingsarbete inom ohälsområdet är ett bra exempel på vad som kan åstadkommas utan att ny organisation varit en grundförutsättning. PROHÄLSA-projektet är exempel på ett sådant projekt där samtliga försäkringskassor och RFV gemensamt tagit ansvar för såväl verksamhetsutvecklingen som implementeringen. Ohälsan är inte enbart försäkringskassornas problem utan hela samhällets.

En tydligare normering och tillsyn av verksamheten är också en förutsättning för att nå målen om rättssäkerhet och likformighet. På detta område har FKF och försäkringskassorna i andra sammanhang framfört kritiska synpunkter på RFV:s insatser, exempelvis inom området arbetsskadeförsäkring.

### **Likformighet och rättvisa**

Frågor om likformighet och rättvisa för socialförsäkringarna är komplexa. Problem med kvalitet, likformighet och rättvisa är mycket viktiga att lösa och diskussionen om dessa frågor har hittills varit alltför förenklade. Jag anser därför att det behövs en mer fördjupad analys och diskussion om formell och materiell rättssäkerhet inom socialförsäkringen innan omfattande åtgärder med nya organisationsformer som ska öka förutsättningarna för att lösa alla problem läggs fram.

De regionala skillnader som presenterats under senare år i olika studier är anmärkningsvärda och behöver analyseras ytterligare i

vad mån de verkligen är ett resultat av olika handläggning inom försäkringskassorna eller om det finns andra bakomliggande förklaringsfaktorer.

### **IT-verksamheten**

Det nya ärendehanteringssystemet och utvecklade Internetlösningar är viktiga steg på väg mot effektivare IT-system inom socialförsäkringsadministrationen. Utvecklingen inom detta viktiga område har dock kraftigt försumrats de senaste 25 åren. Detta kan enligt min uppfattning inte förklaras av otydliga ansvarsförhållanden. Som ansvarig systemägare har RFV ett entydigt ansvar för IT-utvecklingen. För att förbättra förutsättningarna för att kunna leverera effektiva IT-lösningar till socialförsäkringsadministrationen anser jag att IT-verksamheten bör brytas ut ur socialförsäkringsadministrationen, konkurrensutsättas och ev bolagiseras.

### **Organisatorisk utformning, decentralisering och delegering**

Enligt utredarens förslag skall beslut om den närmare organisatoriska utformningen fattas av ledningen för myndigheten. Det är alltså den nationella ledningen som t ex skall besluta om organisationen skall delas in med länen som indelningsgrund eller på något annat sätt. Enligt min uppfattning finns det ingen anledning att frångå indelningen i verksamhetsområden som följer länsgränserna. Beslut om en sådan ordning bör enligt min uppfattning fattas av regeringen. Detta är inte minst viktigt med tanke på den framtida utvecklingen av finansiell samordning mellan socialförsäkringen, kommuner, landsting och arbetsförmedlingar. I detta sammanhang krävs det att socialförsäkringsmyndigheten finns etablerad i länen med förtroendevalda politiker med ett tydligt beslutsmandat. Ett annat tungt vägande skäl för att behålla län som organisatorisk indelningsgrund är att den nu pågående sk Ansvarsutredningen, ledd av Mats Svegfors, har till uppgift att mer övergripande behandla uppgifts- och ansvarsfördelning mellan stat, kommun och landsting.

Under avsnittet Alternativet en myndighet skriver utredaren om behovet av specialisering och koncentrerad handläggning till färre antal platser för att verksamheten ska kunna skötas på ett bra

sätt för medborgarna. FKF har i tidigare sammanhang framfört sina principiella synpunkter på en koncentration av socialförsäkringsärenden i allmänhet och i arbetsskadeärenden i synnerhet. När det gäller arbetsskadeförsäkringen finns viktiga kopplingar till rehabilitering och samordning med andra socialförsäkringsförmåner varför koncentration är olämplig. De ärendeslag som redan koncentreras (efterlevandeskydd och tandvård) kan vi inte samstämmt rapportera att de nu sköts bättre för medborgarna. Med få undantag tror jag att koncentration inom ett län och en viss samverkan mellan län är fullt tillräckliga åtgärder för att åstadkomma den effektivitet som eftersträvas. Denna process pågår för närvarande också på försäkringskassorna.

### **Förtroendemannainflytande**

Socialförsäkringen är allmän, obligatorisk och offentligt finansierad. Den berör alla medborgare och är en viktig del av den gemensamma välfärdspolitiken och utgör tillsammans med olika inslag på arbetsmarknads-, vård-, skol-, och omsorgspolitikens områden de definitiva grunderna i den svenska välfärdsstaten. Ersättningsystemen inom socialförsäkringen och arbetsmarknadsområdet utgör den absoluta huvudparten av de ekonomiska trygghetssystemen medan de övriga utgör de tunga och avgörande områdena för välfärdstjänster.

Socialförsäkringen är grundläggande för människors välbefinnande och trygghet. Det är därför angeläget med ett direkt medborgarinflytande i de för individen och kollektivet viktiga besluten. För socialförsäkringens och administrationens legitimitet är det viktigt att den är förankrad i den demokratiska processen.

#### *Kriterier för ett effektivt förtroendemannainflytande*

Att utveckla modeller för hur offentliga organisationer ska utformas innebär alltid att ett flertal olika hänsyn måste vägas mot varandra. Det går inte att enbart betrakta ett fåtal utvalda kriterier eller mål när man överväger förändringar. För socialförsäkringsadministrationen gäller t ex att ett starkt regionalt/lokalt inflytande måste kombineras med krav på tydlighet i ledningsansvar. Det går heller inte att avstå från att betrakta och analysera närliggande

myndighets- eller verksamhetsområden som har inverkan på det aktuella området.

Ett effektivt inslag av förtroendemän i en offentlig verksamhet måste uppfylla vissa krav. Nedan sätter vi upp ett antal kriterier som är viktiga när man utformar förslag på detta område. Det gäller legitimitet, inflytande, väsentlighet, samverkan och ekonomi.

- Legitimitet

Ett system med förtroendemannainslag måste ha stöd i samhället. Medborgarna ska uppskatta den form som väljs för det politiska inflytandet. Här är det sannolikt viktigt att man väljer en form som, liksom i dag, inte innebär någon risk för att man bedriver politik i de aktuella förtroendemannaorganen, utan att det i stället handlar om att se till individens och det allmännas bästa utifrån de givna spelreglerna, lagarna och reglerna.

- Inflytande

Förtroendemannarollen måste innebära verkligt direkt inflytande, vilket innebär utformning av policies, beslut om inriktning av verksamheten eller beslut i enskilda fall.

Ett system med förtroendemannainslag måste utformas på ett sådant sätt att insyn och öppenhet garanteras, dock utan att risk för röjande av känsliga personuppgifter, som har att göra med de fall man hanterar, riskeras. Den valda modellen ska ges former som både innebär och kommunicerar verklig insyn.

- Väsentlighet

Ett system med förtroendemannainslag måste utformas så att förtroendemännen får tid och möjlighet att ägna sig åt det som är väsentligt. I annat fall finns risk för att rollen trivialiseras och att det blir svårt att rekrytera kvalificerade förtroendevalda till den aktuella rollen. Om dessa inte ges möjlighet att ägna sig åt det som är väsentligt finns också en risk att engagemanget, som kanske fanns inledningsvis, försvinner och att detta i sin tur riskerar leda till ett urholkande av hela rollen eller funktionen.

- Samverkan

Ett system med förtroendemannainslag måste utformas så att det finns möjligheter att samverka med andra närliggande och för verksamhetens måluppfyllelse viktiga samarbetspartners. Mot bakgrund av det ömsesidiga beroende som råder mellan verksamheterna i kommuner, landsting, försäkringskassa, arbetsförmedling m.m. är det viktigt att förtroendemannaorganen formas och ges förutsätt-



ningar att samverka på lika villkor. En förutsättning för framgång i detta arbete är därför att beslut om resurser, organisation och aktiviteter för den statligt reglerade verksamheten kan fattas på lokal/regional nivå.

- Ekonomi

Ett system med förtroendemannainslag måste också dimensioneras så att insatserna "betalar sig". Det ska med andra ord vara uppenbart att det valda systemet innebär att individer och samhälle vinner på att man har ett sådant system för inflytande.

### **Alternativt organisationsförslag – En modern socialförsäkringsorganisation i tiden**

Enligt direktiven till ANSA-utredningen skall den framtida organisationen svara upp mot statsmakternas rättmätiga krav på styrning och kontroll. Samtidigt skall organisationen, utöver det politiska inflytandet från riksdagen, tillgodose ett politiskt förtroendemannainflytande inom administrationen av socialförsäkringarna.

Socialförsäkringarnas stora betydelse för den enskilde individen och för det svenska välfärdssystemet måste mötas med ett starkt demokratiskt inflytande inom administrationen – ett insynsorgan enligt utredarens förslag är kraftlöst och otillräckligt. En av grundpelarna i det svenska välfärdssystemet måste ledas av förtroendevalda politiker. Enligt min uppfattning är det nödvändigt att bygga den framtida organisationen på ett starkt politiskt förtroendemannainflytande såväl vid beslut i individärenden som inom administrationens ledningsorgan på central och regional nivå.

Även vid ett inordnande av försäkringskassorna i den statliga strukturen är det fullt möjligt att förena kraven på tydlighet i ledningen för socialförsäkringens administration med ett starkt förtroendemannainflytande. Regelverket kring fördelning av ansvar och befogenheter dels mellan förtroendevalda och anställda tjänstemän, dels mellan nationell och regional nivå är fullt möjligt att utveckla för att tillgodose statsmakternas krav.

Jag lämnar nedan ett förslag till organisation av socialförsäkringen. Den nya sammanhållna organisationen skall benämnas Försäkringskassan.

## **Försäkringskassan på nationell nivå**

På nationell nivå leds Försäkringskassan av en styrelse med 7 politiskt valda ledamöter varav 3–4 ledamöter från Försäkringskassan på länsnivå.

Försäkringskassans generaldirektör utses av regeringen. Försäkringskassans generaldirektör är föredragande i styrelsen och leder den dagliga verksamheten och ansvarar för den löpande förvaltningen enligt de riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar.

Försäkringskassan på nationell nivå har ansvar för:

- Normering och riktlinjer för tillämpningen av socialförsäkringen.
- Ekonomistyrning – bl.a. fördelning av resurser till försäkringskassan på länsnivå.
- Gemensamma IT-system.
- Gemensam verksamhetsutveckling – stöd och implementering av gemensamma metoder och arbetssätt för att tillförsäkra ett effektivt utnyttjande av gemensamma IT-system.
- Gemensam personalpolitik och kompetensutveckling.
- Gemensamma mål.
- Gemensamma styr- och ledningssystem.
- Officiell statistik inom socialförsäkringsområdet.
- Uppföljning och utvärdering av socialförsäkringen. Forskning och utveckling.

Försäkringskassan på central nivå skall ha möjlighet att upprätta kontrakt med Försäkringskassan på regional nivå inom sina verksamhetsområden.

## **Försäkringskassan på länsnivå**

I respektive län leds Försäkringskassan av en styrelse med 5–7 ledamöter som utses av regeringen. Fördelningen av ledamöter ska motsvara partifördelningen i Riksdagen. Regeringen utser en ordförande och en vice ordförande. Ledamöterna nomineras av partierna i respektive län.

Försäkringskassans länsdirektör utses av regeringen efter förslag från styrelsen. Försäkringskassans länsdirektör leder den dagliga verksamheten och ansvarar för den löpande förvaltningen enligt de

riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar. Direktören är också föredragande i styrelsen.

Försäkringskassan på länsnivå har ansvar för:

- Beslut om budget, personalresurser, verksamhetsplan och årsredovisning.
- Fastställande av ev länsvisa mål samt uppföljning av mål och resultat. Ansvar för lokala avtal.
- Rekrytering och beslut om förslag till regeringen inför tillsättning av länsdirektör.
- Att utse ledamöter till externa samverkansorgan.
- Beslut om organisation med särskild hänsyn till medborgarperspektivet.
- Utveckling av statens närvaro för medborgarservice i länet.
- Beslut om antal och lokalisering av socialförsäkringsnämnder samt utse ledamöter i desamma.

Styrelsen har därutöver ett ansvar för en aktiv medverkan i utvecklingen av samverkan med arbetsgivare, hälso- och sjukvård, arbetsförmedling och socialtjänst i syfte att utveckla välfärden i länet.

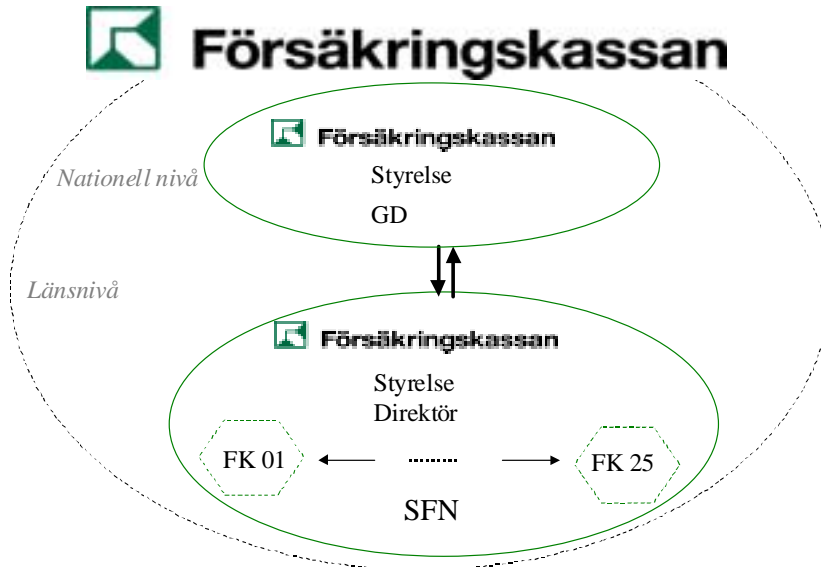
### **Förändringar av organisationen för vissa centrala funktioner för Försäkringskassan**

I den nya organisationen bör två centrala funktioner brytas ur den nuvarande organisationen:

- Tillsynen av socialförsäkringen.
- Utveckling och drift av socialförsäkringens IT-system (Enligt vad jag redovisat ovan).

Förslaget till organisationsmodell sammanfattas i organisationsbilden nedan.

**En socialförsäkringsorganisation i tiden**



# Referenser

## Propositioner

- Proposition 1996/97:63 *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.*  
Proposition 1997/98:41 *Socialförsäkringens administration, m.m.*  
Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*  
Proposition 1998/99:1 *Budgetpropositionen för 1999*  
Proposition 2001/02:1 *Budgetpropositionen för 2002*  
Proposition 2002/03:1 *Budgetpropositionen för 2003*  
Proposition 2002/03:89 *Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet*  
Proposition 2002/03:99 *Det nya Riksskatteverket*

## Offentliga utredningar (SOU och Ds)

- SOU 1996:64 *Försäkringskassan Sverige Översyn av socialförsäkringsadministrationen*  
SOU 2000:78 *Rehabilitering till arbete En reform med individen i centrum*  
SOU 2001:17 *En handläggningslag – förfarandet hos försäkringskassorna*  
SOU 2002:5 *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet*  
SOU 2002:14 *Statlig tillsyn Granskning på medborgarnas uppdrag*  
SOU 2002:32 *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*  
SOU 2002:62 *Kunskapsläge sjukförsäkringen*  
SOU 2002:80 *Koncentrerad arbetsskadehandläggning för likformighet och rättvisa*  
SOU 2003:13 *AHA utredningsinstitut och mötesplats*  
SOU 2003:26 *Lekmannamedverkan i Försvarsmakten*  
Ds 2002:15 *Det nya Riksskatteverket*  
Ds 2002:22 *Obligatorisk redovisning av sjukfrånvaron*

Ds 2003:2 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*

### **Riksförsäkringsverket**

*Årsredovisning för budgetåret 2001*

*Årsredovisning för budgetåret 2002*

*Varför varierar försäkringskassans handläggningstider? (2001:10)*

### **Andra myndigheter**

Statskontoret 2000:09 *Styrelser med fullt ansvar*

Statskontoret 2001:01 *Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan*

Statskontoret 2001:15 *Staten i omvandling*

Statskontoret 2002:26 *Bättre styrning av socialförsäkringens administration*

Riksrevisionsverket 2002:20 *Välfärdssystemen behöver förenklas!*

### **Försäkringskassorna**

Försäkringskassan Skåne 2001 *Effektiv socialförsäkring En skrift om hur socialförsäkringen kan förändras för att säkerställa varaktig effektivitet*

Försäkringskassan Blekinge *Årsredovisning 2002*

Försäkringskassan Gotland *Årsredovisning 2002*

Försäkringskassan Jämtland *Årsredovisning 2002*

Försäkringskassan Kalmar *Årsredovisning 2002*

Försäkringskassan Stockholm *Årsredovisning 2002*

Försäkringskassan Södermanland *Årsredovisning 2002*

Försäkringskassan Västra Götaland *Årsredovisning 2002*

### **Försäkringskasseförbundet**

FKF 2001 *Enkät 2001 Förtroendevalda i försäkringskassan*

FKF 2001 *Långtidssjukskrivna inom försäkringskassan*

## **Övrigt**

Grönvik, Lars Mitthögskolan 2001 *Veta och förstå det lokala – att vara ledamot i socialförsäkringsnämnd*