

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 uppmärksammas 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 Eva Stina Lönngrén och Niclas Jonson.

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, rådman 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 lämnade i juni 2003 ett delbetänkande och härmed överlämnas slutbetänkandet (SOU 2003:106) *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*.

Stockholm i november 2003

Hans Eric Holmqvist

*/Mocki Hägg
Eva Stina Lönngrén
Niclas Jonson*

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Utredningens direktiv och arbete	19
1.1 Direktiven.....	19
1.2 Utredningsarbetet.....	21
1.3 Den nya myndigheten Försäkringskassan.....	22
2 Sammanfattning av utredningens tidigare öväväganden och förslag	23
2.1 Nuvarande generella krav på myndigheter	23
2.2 Krav på den nya myndigheten.....	24
2.3 Styrningen i dag.....	26
2.4 Delbetänkandets förslag	26
3 Styrning och organisation	29
3.1 Organisationskulturen.....	29
3.1.1 Värderingar inom administrationen	30
3.1.2 Faktorer och värderingar som stödjer en framtida ordning med en samlad socialförsäkringsmyndighet	31
3.1.3 Hinder för förändringar	32
3.2 Ledord för den nya myndigheten	33
3.3 Uppgifter och roller.....	36

3.3.1	En ny central nivå.....	36
3.3.2	Förtroendemännainflytandet	37
3.4	Mål och uppföljning.....	38
3.4.1	Regeringens styrning	38
3.4.2	Styrning inom socialförsäkringsmyndigheten för att uppnå likformig tillämpning	42
3.5	Principer för fördelning av ansvar och uppgifter	44
3.5.1	Renodling av roller.....	45
3.5.2	Koncentration	46
3.5.3	Närhet.....	48
3.5.4	Effektivisering.....	48
3.6	Några arbetsgivarpolitiska frågor.....	49
3.6.1	Bakgrund	49
3.6.2	Kompetensförsörjning.....	50
3.6.3	Jämställdhet och etnisk mångfald	52
3.6.4	Delaktighet och möjlighet att påverka.....	53
3.6.5	Arbetsmiljön	53
3.6.6	Anställningsavtal och arbetsrättsliga frågor	54
3.7	Principer för IT-styrning.....	55
3.7.1	Vilka problem ska lösas?.....	55
3.7.2	Riktlinjer för den framtida IT-verksamheten.....	56
3.7.3	Roller och ansvar.....	57
3.7.4	Särskilda överväganden	60
3.7.5	Ansvarsfördelning i det fortsatta arbetet.....	63
4	Tillsyn	65
4.1	Utgångspunkter.....	66
4.1.1	Konsekvenser av förslaget om en sammanhållen myndighet.....	66
4.1.2	Kontroll, granskning och tillsyn – en del i styrningen.....	67
4.1.3	Kontroll och granskning av socialförsäkringen och dess administration i dag	70
4.1.4	Aktuellt om kontroll, granskning och tillsyn	74
4.2	Överväganden och förslag	77
4.2.1	Tillsyn över den nya myndighetens tillämpning av socialförsäkringen?	77

4.2.2	Alternativa åtgärder	79
4.2.3	Tillsyn över PPM:s tillämpning av premiepensionen.....	83
4.2.4	Uppföljning och utvärdering av tvärssektoriell samverkan.....	83
5	Den nya myndighetens arbete med rehabilitering.....	85
5.1	Bakgrund och avgränsning	86
5.2	Ansvarsfördelning inom rehabilitering.....	86
5.3	Utveckling av rehabiliteringsarbetet inom RFV och försäkringskassorna	88
5.3.1	Regeringsuppdrag till RFV och AMS.....	88
5.3.2	Finansiell samordning	90
5.3.3	RFV:s och AMS förslag till en effektivare arbetslivsriktad rehabilitering	92
5.4	Överväganden och förslag.....	93
5.4.1	Den nya myndighetens samverkan.....	94
5.4.2	RFV:s och AMS förslag om effektivare arbetslivsriktad rehabilitering	99
6	Avgörande av vissa socialförsäkringsärenden	101
6.1	Inledning.....	101
6.2	Utgångspunkter	102
6.2.1	Krav på myndighetsutövning mot enskilda	102
6.2.2	Socialförsäkringsnämnderna i dag	103
6.2.3	Myndighetsutövning mot enskild i annan offentlig förvaltning	107
6.2.4	Utredningar om socialförsäkringsnämnd och de ärenden de avgör.....	111
6.3	Överväganden och förslag.....	116
6.3.1	För- och nackdelar med dagens modell.....	116
6.3.2	Kriterier för utformning av framtida beslutsfunktion	120
6.3.3	Vilka ärenden bör avgöras i särskild ordning?	121
6.3.4	En flexibel modell för ökad likformighet och rättssäkerhet.....	122

6.3.5	Konsekvenser av förslaget	127
7	Pensionsadministrationen.....	131
7.1	Bakgrund.....	131
7.1.1	Nuvarande ansvarsfördelning.....	131
7.1.2	Bildandet av PPM.....	132
7.1.3	Problemen med nuvarande ansvarsfördelning mellan RFV och PPM	134
7.2	Kriterier för den framtida pensionsadministrationen	135
7.3	Fyra tänkbara alternativ för den framtida pensionsadministrationen	136
7.3.1	Nuvarande uppdelning på två myndigheter	137
7.3.2	En pensionsmyndighet bildas med ansvar för de åldersrelaterade förmånerna inkl. efterlevandepension och bostadstillägg till pensionärer	138
7.3.3	En pensionsmyndighet bildas med ansvar för de åldersrelaterade förmånerna	139
7.3.4	En sammanhållen administration	140
7.3.5	Sammanfattning av myndigheternas bedömningar... ..	142
7.4	Överväganden och förslag	143
7.4.1	Utgångspunkter	143
7.4.2	Utredningens bedömning och förslag	144
8	Förändringsarbetet.....	147
8.1	Allmänna erfarenheter	148
8.2	Några erfarenheter från organisationskulturen	149
8.3	Kriterier för ett bra förändringsarbete	150
8.3.1	Tydliga mål för förändringsarbetet	151
8.3.2	Kompetent ledning som etableras snabbt	151
8.3.3	Tydlig och öppen kommunikation	152
8.3.4	Medarbetarmedverkan och öppen attityd arbetsgivare – fack.....	154
8.3.5	Projekt över de gamla organisationsgränserna.....	154
8.3.6	Bibehållande av nödvändig kompetens i organisationen	155

8.3.7	Kort övergångstid och täta uppföljningar	155
8.4	Hållpunkter vid förändringsarbetet	156
9	Konsekvenser	161
9.1	Konsekvenser för medborgarna	161
9.2	Konsekvenser för personalen	163
9.3	Konsekvenser för den rättsliga regleringen av socialförsäkringsadministrationen	164
9.3.1	Myndighetens partsroll och frågan om företrädare för det allmänna	164
9.3.2	Forum vid överklagande i en ny organisation	169
9.3.3	Författningsfrågor	174
9.3.4	Följändringar och andra konsekvenser	180
9.3.5	Försäkringskassornas tillgångar m.m.	182
9.4	Ekonomiska och övriga konsekvenser	186
	Särskilt yttrande	187
	Referenser	193
	Bilaga 1 Direktiv	197
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	207
	Bilaga 3 Socialförsäkringsadministrationen – En kulturanalys	211
	Bilaga 4 Fusion av organisationer – Exemplet Försäkrings- kassan i Västra Götaland	237

Sammanfattning

Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen, ANSA, har i uppdrag att lämna förslag till den framtida utformningen av socialförsäkringsadministrationen, som består av Riksförsäkringsverket (RFV) 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.

Utredningen lämnade i juni 2003 ett delbetänkande *21+1* → *1*. *En sammanhållen administration av socialförsäkringen*. Där redovisades förslag till organisationsform, ansvarsfördelning, ledningsform och förtroendemannainflytande inom administrationen.

I detta betänkande övervägs vissa områden närmare. Dessa är framför allt: styrning och organisation inkl. principer för IT-styrning och arbetsgivarpolitik, tillsyn, den nya myndighetens arbete med rehabilitering, pensionsadministration, beslutsfunktion när det gäller vissa socialförsäkringsärenden samt förändringsarbetet. Utredningen redovisar också konsekvenser, bl.a. rättsliga sådana, av de lagda förslagen.

Styrning, organisation och förändringsarbete

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska heta Försäkringskassan och inrättas 1 januari 2005. En organisationskommitté bör tillsättas så snart som möjligt.

Utredningen bedömer att fokus för den framtida myndigheten ska vara att handlägga enskilda ärenden inom socialförsäkrings- och bidragssystemen och att svara för samhällets samordning av rehabilitering. Även om de nuvarande försäkringskassorna med utred-

ningens förslag kommer att ingå i en ny myndighet utgör länsnivån en viktig nivå i den nya organisationen. Vad gäller RFV:s roll sker en betydande förskjutning när den centrala ledningen för den nya myndigheten ska formeras.

Vidare *bedömer* utredningen att regeringen har större förutsättningar att ange mål för verksamhetens resultat om hela socialförsäkringsadministrationen blir en myndighet. Samtidigt är det viktigt att målstrukturen inte blir för komplicerad och att den tar hänsyn till att olika verksamhetsdelar samspelar med varandra. Det är angeläget att det pågående utvecklingsarbetet som Regeringskansliet och RFV bedriver inom detta område fortsätter och att omfattande dialoger förs mellan Regeringskansliet och den nya socialförsäkringsmyndigheten.

Utredningen bedömer också att samordningen av och helhetssynen gällande styrning av olika sektorer och verksamheter måste förstärkas. Arbetsmarknadsverket och sjukvårdshuvudmännen måste ges tydliga inriktningar att arbeta för minskad ohälsa om socialförsäkringsadministrationen ska kunna nå sina mål.

Den nya myndigheten bör styra mot en mer likformig tillämpning i huvudsak genom gemensamma värderingar, organisation av handläggningen och beslutsfunktionerna, kompetensutveckling samt handlägningsstöd.

Utredningen bedömer också att en långtgående delegering av ansvar och decentralisering av uppgifter bör ske i den nya myndigheten. Vidare bör möjligheten till kunskapscentra med specialistkompetens t.ex. kring olika förmåner, verksamhetsprocesser eller kundgrupper utvecklas.

När det gäller den nya myndigheten är närhetsperspektivet viktigt vid samverkan med andra aktörer inom rehabiliteringsområdet.

Utredningen bedömer också att det i samband med genomförandet av den nya socialförsäkringsmyndigheten är möjligt att göra effektivitetsvinster bl.a. när det gäller att samordna olika administrativa funktioner.

Angående arbetsgivarpolitiken är *utredningens bedömning*

- att delaktighet, samverkan och öppenhet på arbetsplatserna måste vara ledstjärnor i den nya myndigheten, inte minst i det kommande förändringsarbetet,
- att den samlade utbildnings- och kompetensnivån inom socialförsäkringens administration behöver höjas och att den interna personalrörligheten behöver uppmuntras,

- att arbetsgivaren, medarbetarna och de lokala personalorganisationerna behöver samverka för att skapa en bättre arbetsmiljö,
- att det är viktigt att arbetsgivaren tar ett tydligt ansvar för att såväl rekrytering som avveckling av personal görs på ett bra sätt,
- att vissa frågor som utredningen tagit upp kan parterna behöva avtala om, t.ex. att personalen i den nya myndigheten bör anställas i myndigheten och placeras på länsnivå,
- att det är angeläget att det sker en inventering och analys av de avtal mellan parterna och de gemensamma anordningar som finns. En sådan behöver arbetsgivare och fack göra tillsammans så snart det står klart att en ny socialförsäkringsmyndighet ska bildas.

Utredningen bedömer vidare att grundorsaken till flertalet av problemen med IT-styrningen beror på den nuvarande verksamhets- och organisationsstrukturen inom socialförsäkringsadministrationen samt en svag beställarkapacitet inom RFV. Dessutom finns brister i samverkan mellan beställare och utförare av IT-stödet.

Om utredningens förslag om en sammanhållen statlig myndighet ledd av en styrelse med fullt ansvar genomförs skapas väsentligt förbättrade förutsättningar för uppbyggnaden av en effektiv och väl anpassad IT-verksamhet i den nya myndigheten.

Dessutom behöver beställarfunktionen i den nya myndigheten förstärkas. Beställare och utförare av IT behöver samverka bättre i gemensamma projekt med tydlig och enhetlig ledning.

Tillsyn

Utredningen bedömer att det inte finns behov av att inrätta ett särskilt organ med uppgift att utöva tillsyn över socialförsäkringsmyndigheten och dess tillämpning av socialförsäkringen. Bedömningen sker bl.a. mot bakgrund av den pågående utvecklingen av kontrollfunktionen i staten, regeringens framtida möjlighet att via andra organ få sitt behov av systemtillsyn tillgodosett samt det pågående reformarbetet om tillsyn.

Det finns dock behov av att öka omfattningen av uppföljning och utvärdering av den tvärsektoriella samverkan kring socialförsäkringen. Regeringen bör överväga att ge lämplig myndighet ett

stående uppdrag som omfattar uppföljning och utvärdering av den tvärsektorieella samverkan.

Utredningen föreslår att regeringen i fastställandet av målen för myndigheten ska tydliggöra kravet på att socialförsäkringsmyndigheten har ett väl fungerande system och rutiner för hantering av klagomål från enskilda.

Förtroendemannaorganet, försäkringsdelegationen, ska få i uppdrag att årligen följa upp hur väl myndigheten hanterar klagomål från enskilda i länet samt redovisa uppföljningen till regeringen och myndighetens ledning.

Vidare *föreslår* utredningen att den nya myndigheten inte ska utöva tillsyn över Premiepensionsmyndighetens (PPM) tillämpning av bestämmelserna om premiepension.

Den nya myndighetens arbete med rehabilitering

Utredningen föreslår att beslut om att den nya myndigheten ska delta i organiserad samverkan av större omfattning på lokal/regional nivå inom rehabiliteringsområdet bör tas efter samråd med försäkringsdelegationen.

En person som är politiker eller anställd vid myndigheten får utses till representant för socialförsäkringsmyndigheten när det gäller samverkan inom rehabiliteringsområdet.

Utredningen bedömer vidare att avtal som samverkansparterna ingår ska vara förenliga med nationella mål och uppdrag inom socialförsäkringen.

Den regionala nivån ska regelbundet till den centrala nivån återrapportera hur arbetet i samverkansorganen bedrivs för att ge en samlad bild av bl.a. hur eventuella medel används, metoder, resultat etc.

Utredningen stöder RFV:s och Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) förslag om en ändrad ansvarsfördelning vad gäller anställda sjukskrivna som behöver nytt arbete. För att skapa förutsättningar för att lyckas med detta förslag är det viktigt att:

- Arbetsmarknadsverket ges riktade resurser för utökad verksamhet med sjukskrivna som saknar anställning samt för service till en ny målgrupp: sjukskrivna som inte bör eller kan återgå till tidigare anställning,

- Arbetsmarknadsverket styr rehabiliteringsprocessen, gör tillsammans med den sjukskrivne en handlingsplan och genomför rehabiliteringsinsatserna,
- den nya myndigheten identifierar försäkrade med behov av arbetslivsinriktad rehabilitering,
- den nya myndigheten har samordningsansvaret och beslutar om rehabiliteringsersättning.

Beslutsform för vissa socialförsäkringsärenden

Utredningen föreslår att de ärendeslag som i dag avgörs av socialförsäkringsnämnd även i framtiden ska avgöras i särskild sammansättning efter föredragning.

Myndigheten ska vid avgörande av dessa ärendeslag fatta beslut genom en tjänsteman och två förtroendemän.

Efter nominering på motsvarande sätt som i dag utser försäkringsdelegationerna åtta förtroendemän till varje förtroendemannagrupp. Mandatperioden för gruppens ledamöter bör vara fyra år. Det bör införas en möjlighet att entlediga en förtroendeman på grund av inaktivitet eller olämplighet.

Tjänstgöringsskyldigheten för förtroendemännen ska bestämmas av myndigheten.

Förslaget om en sammanhållen statlig myndighet kan genomföras utan att nuvarande beslutsfunktion i form av socialförsäkringsnämnd förändras. Nuvarande reglering som begränsar nämndernas verksamhet till ett geografiskt område, hindrar specialisering samt föreskriver att ledamöterna ska vara folkbokförda inom ett geografiskt område ska dock i vart fall upphävas som en följd av utredningens förslag i övrigt.

Pensionsadministration

Utredningen föreslår att nuvarande ansvarsuppdelning för pensionsadministration mellan RFV och PPM i huvudsak bibehålls i den nya myndigheten. RFV och PPM bör dock få i uppdrag att

- skapa en gemensam kundservice och utarbeta gemensamma strategier för informationsarbetet,
- utreda samverkan mellan myndigheterna när det gäller drift, förvaltning och utveckling av IT-stöd,

- utreda möjligheten att renodla myndigheternas uppgifter genom att föra över viss administration och myndighetsutövning från PPM till socialförsäkringsmyndigheten.

Utredningen bedömer att om det efter bildandet av den nya myndigheten och genomförandet av utredningens förslag, fortfarande finns skäl att rikta kritik mot pensionsadministrationen bör frågan om ett samlat myndighetsansvar tas upp på nytt.

Rättsliga konsekvenser

Utredningen föreslår att en funktion som allmänt ombud ska inrättas hos den nya myndigheten. Det allmänna ombudet ska ges samma möjligheter att överklaga ett beslut som RFV har i dag.

Om det allmänna ombudet har överklagat myndighetens beslut, företräder ombudet det allmänna även i högre instans oavsett vem som har initierat processen där.

Utredningen föreslår vidare att beslut som rör en person som är bosatt i Sverige ska överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet fattades.

Beslut i övriga fall ska överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets det första beslutet i saken fattades.

Utredningen bedömer att nuvarande organisatoriska bestämmelser för de allmänna försäkringskassorna i 18 kap. AFL ska upphävas.

Verksförordningen bör vara utgångspunkten för regleringen av socialförsäkringsadministrationen.

Kompletterande bestämmelser bör i huvudsak beslutas av regeringen i myndighetens instruktion eller på annat sätt. Inriktningen bör dock vara att regeringen endast i begränsad omfattning ska meddela sådana föreskrifter. Myndighetens organisatoriska utformning bör – med få undantag – vara en fråga för myndighetens ledning.

I en instruktion för den nya myndigheten bör förutom myndighetens övergripande mål bl.a. regleras vissa frågor om myndighetens ledning. Även förtroendemannamedverkan i myndigheten såväl på central och regional nivå som för beslut i enskilda ärenden bör regleras.

Utredningen bedömer också att den nu föreslagna reformen innebär att följdändringar måste genomföras i en rad författningar.

Merparten av dessa ändringar innebär dock namnändringar och redaktionella ändringar i övrigt.

Utredningen bedömer slutligen att de tillgångar som i dag finns hos de allmänna försäkringskassorna och hos RFV kan överföras till den nya myndigheten. Merparten av de civilrättsligt bindande avtal som de allmänna försäkringskassorna är bundna av kan också överföras till den nya myndigheten.

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 de försäkrade.

Utredningens uppdrag innefattar bl.a. följande:

- 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 och att särskilt beakta behovet av effektiv ledning och styrning av IT-verksamheten,
- att när organisationsformer övervägs beakta vikten av ett lokalt förtroendemannainflytande och att överväga formerna för förtroendemännens medverkan bl.a. i socialförsäkringsnämnderna och i arbetet med samverkan och samordning inom rehabiliteringsområdet,
- att överväga ansvarsfördelningen mellan Premiepensionsmyndigheten (PPM) och Riksförsäkringsverket (RFV) inom pensionsadministrationen samt 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 de försäkrade.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2003. Den 15 juni redovisades ett översiktligt förslag till organisationsstruktur och ansvarsfördelning mellan de berörda aktörerna i delbetänkandet 21+1->1 (SOU 2003:63).

Utredningens direktiv redovisas i bilaga 1. Utredningen fick den 8 maj tilläggsdirektiv (dir. 2003:62) som innebär att förslag ska lämnas till beslutsfunktion vid koncentrerad handläggning av socialförsäkringsärenden. Utredaren ska också lämna förslag till hur koncentrerad handläggning av t.ex. arbetsskadeärenden kan inordnas i den framtida organisationsstrukturen. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2003.

Utredningen har i sitt slutbetänkande utifrån förslagen i delbetänkandet bl.a. övervägt frågor om ledning och styrning av socialförsäkringens administration, speciellt ledning av IT-verksamheten. Utredningen har vidare övervägt formerna för förtroendemannainflytandet bl.a. när det gäller beslut inom vissa socialförsäkringsärenden samt när det gäller administrationens arbete inom rehabiliteringsområdet. Utredningen har också övervägt frågor om tillsyn samt ansvarsfördelning inom rehabiliteringsområdet och inom pensionsadministrationen. Vidare övervägs och lämnas förslag till hur arbetet med att slå samman RFV och försäkringskassorna till en myndighet bör bedrivas. Utredningen redovisar också bl.a. juridiska konsekvenser av de lagda förslagen. I och med utredningens förslag om en sammanhållen myndighet och att frågor om myndighetens närmare utformning och organisation bör vara en fråga för myndighetens ledning, lämnas inga förslag om hur t.ex. handläggning av arbetsskadeärenden ska inordnas i den framtida organisationsstrukturen.

I utredningens arbete behandlas främst sådant om den framtida socialförsäkringsadministrationens utformning som riksdagen och regeringen bestämmer om, dvs. sådant som anges i lagar, förordningar såsom instruktion samt i regleringsbrev. Frågor av den detaljeringsgrad att de inte tas upp i nämnda dokument behandlas och beslutas av myndighetens ledning eller vid nybildning av myndigheten av organisationskommittén. Utredningen har dock valt att lämna vissa rekommendationer även när det gäller sådana frågor, det gäller främst styrning av IT-verksamheten samt förändringsarbetet i syfte att skapa den nya myndigheten.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen, som har tagit namnet ANSA (Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen) har kartlagt och analyserat socialförsäkringsadministrationen. Faktainsamlingen bygger dels på omfattande studier av skriftligt material (se Referenser), dels på intervjuer och diskussioner med verksamma inom socialförsäkringsadministrationen.

Underlag inför höstens arbete har i stor utsträckning tagits fram inom ramen för ett antal arbetsgrupper. Arbetsgrupperna har omfattat styrning och organisation, tillsyn, försäkringskassans rehabiliteringsarbete, avgörande av vissa socialförsäkringsärenden samt pensionsadministrationen. I arbetsgruppernas arbete har experter och sakkunniga från kommittén medverkat samt vissa andra företrädare för olika organisationer. De personer som ingått i arbetsgrupperna eller medverkat i diskussioner i anslutning till arbetsgruppernas arbete utan att vara med i kommittén är: Gunn Franzén Ljung, Stockholms läns allmänna försäkringskassa, Eva-Maria Magnusson, Uppsala läns allmänna försäkringskassa, Solveig Lindblom, Södermanlands allmänna försäkringskassa, Ann-Margreth Olsson, Blekinge läns allmänna försäkringskassa, Jan Almqvist, Ingrid Hallgren, Birgitta Målsäter, Stig Orustfjord och Per Åkesson från RFV, Simon Andersson, Anders Dager, Peter Gorpe och Jonas Jarefors från Statskontoret, Stefan Härmä, Stefan Oscarson och Peter Wollberg från Socialdepartementet, Leif Klingensjö, Kommunförbundet, Margareta Liljeqvist, Landstingsförbundet samt Peter Normark, Implement MP AB.

Utredningen har under hösten besökt försäkringskassorna i Skåne, Norrbotten (inklusive enheten för efterlevandepension), Östergötland (inklusive Försäkringsmedicinsk Centrum), Västerbotten, Västra Götaland och Västmanland. I samband med besöken har ofta intervjuer gjorts med styrelseordförande, direktören, företrädare för de lokala fackliga organisationerna samt med medarbetare från olika delar av verksamheten. ANSA har även diskuterat med direktören för Kalmar läns allmänna försäkringskassa.

Utredningen har också genom LO och Svenska kommunalarbetsförbundet träffat och diskuterat med ett fyrtiotal ledamöter i socialförsäkringsnämnder.

Vid flera tillfällen har utredningen träffat företrädare för RFV:s ledning och för olika delar av verksamheten samt fått skriftligt underlag av dem. Utredningen har också besökt RFV Data och fört

diskussioner med företrädare därifrån. Kontinuerliga diskussioner har också förts med företrädare från Försäkringskassaförbundet (FKF).

Statskontoret har biträtt kommittén med underlag gällande ansvarsfördelning inom statliga myndigheter och styrning av IT-verksamheten. Ett konsultuppdrag angående organisationskultur har genomförts inom utredningens ram (bil. 3).

Utredningen har även träffat representanter för Pensionärernas riksorganisation (PRO), Sveriges pensionärsförbund (SPF) och riksdagspartierna.

Under hösten har fyra kommittémöten genomförts. Några av experterna har lämnat uppgifter och promemorior under arbetets gång. Experten Göran Lundahl har biträtt utredningens sekretariat angående juridiska frågor och lämnat underlag till sådana texter.

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

1.3 Den nya myndigheten Försäkringskassan

Förslag: Den nya myndigheten ska heta Försäkringskassan.

Utredningen anser att den nya myndigheten ska heta Försäkringskassan. Motiven för detta är främst att Försäkringskassan är ett inarbetat namn som medborgarna känner till och har förtroende för.

Både försäkringskassan och symbolen för försäkringskassan är välkända. Enligt en symboltest 2002 kände 96 procent av den svenska befolkningen mellan 16 och 65 år till symbolen. Det visade sig också att det var betydligt fler som var positiva än negativa när det gällde erfarenheterna av försäkringskassan. Detta visas i Försäkringskassans "Symboltest" 2002.

Försäkringskassan används redan i dag som gemensam benämning på RFV och försäkringskassorna i kommunikationen med allmänheten, ett exempel är den gemensamma webbsidan.

Ett annat motiv är att allmänheten kommer att möta en lokal organisation som även i fortsättningen huvudsakligen handlägger socialförsäkringsärenden och samordnar rehabiliteringsinsatser.

2 Sammanfattning av utredningens tidigare överväganden och förslag

I detta kapitel sammanfattas utgångspunkter, överväganden och förslag som utredningen redovisade i delbetänkandet SOU 2003:63.

2.1 Nuvarande generella krav på myndigheter

Det finns ett antal allmänna principer och styrmedel för riksdagens och regeringens styrning av statlig förvaltning och verksamhet. I proposition 1997/98:136 *statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* redovisar regeringen vad som ska gälla för statlig förvaltning. Här finns ett tydligt medborgarperspektiv. Regeringen menar att med utgångspunkt i regeringsformen bör förvaltningspolitiken bygga på de tre grundläggande värdena *demokrati, rättssäkerhet* 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, rättssäkerhet och effektivitet. Regeringen anser vidare att den offentliga förvaltningen bör vara en förebild i arbetet med informationsförsörjning.

Regeringen anser också att staten bör vara en föredömlig arbetsgivare. Den statliga arbetsgivarpolitiken utgår från att en av de vik-

tigaste förutsättningarna för att administrationen ska fungera bra är en väl motiverad och kompetent personal.

Regeringens syn på förvaltningspolitiken har även formulerats i *det förvaltningspolitiska programmet*, som också är ett styrinstrument gentemot myndigheterna. Andra styrmedel är förordningar, mål m.m. i regleringsbrev, ekonomiska restriktioner, utnämningar, verksamhetsform, ledningsform och tillsyn. I utredningens delbetänkande (kapitel 4) beskrivs styrning av statlig verksamhet närmare.

2.2 Krav på den nya myndigheten

Utredningen slog i delbetänkandet fast att den viktigaste utgångspunkten i utformningen av den nya socialförsäkringsadministrationen är medborgar- eller kundperspektivet.

Medborgarna har rätt att ställa följande krav:

- verksamheten ska bedrivas på ett rättssäkert och effektivt sätt så att tilltron till socialförsäkringen kan bevaras och stärkas
- allmänheten ska kunna följa och kontrollera 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. 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.

Kompetent personal är en avgörande faktor för en väl fungerande administration. För att myndigheten ska få det krävs en gemensam och genomtänkt arbetsgivarpolitik.

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.

För att tillförsäkra sig om att kraven uppfylls behöver regeringen kunna styra socialförsäkringsadministrationen på ett bra sätt. I prop. 1996/97:63 *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.* uttryckte regeringen det på följande sätt:

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.

Regeringen ansåg att dessa krav inte tillgodosågs inom socialförsäkringens administration. Som redovisades i utredningens delbetänkande beslutade riksdagen därför 1998 utifrån regeringens förslag om förändringar i ansvarsfördelningen mellan Riksförsäkringsverket (RFV) och försäkringskassorna. Ambitionen var att utveckla organisationens effektivitet och tydliggöra ansvar och befogenheter.

I budgetpropositionen 2002/2003:1, *utgiftsområde 10* konstaterar regeringen 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. Regeringen anger även att resurserna under senare år inte helt motsvarat den kraftigt ökade arbetsmängden hos försäkringskassorna.

Regeringen vill att bättre förutsättningar skapas för att komma tillrätta med de brister som uppmärksammas. Av direktiven 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 motvarighet 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.

2.3 Styrningen i dag

I utredningens delbetänkande SOU 2003:63 (kapitel 5) beskrivs styrning av och inom socialförsäkringsadministrationen. Delbetänkandet redovisar också utredningens bedömning av förändringsbehoven (kapitel 6). Utgångspunkten för förändringsbehoven är de oklarheter och hinder som finns i dag. Oklarheten gäller bl.a. ansvarfördelningen mellan riksdagen, regeringen och RFV. Det finns också områden där det är oklart vilken organisation som ansvarar för vad inom socialförsäkringsadministrationen. Exempel på detta ges och konsekvenser beskrivs.

Utredningen konstaterar vidare i delbetänkandet att socialförsäkringsadministrationen i dag fungerar relativt väl inom flera områden med tanke på de strukturella brister som finns i styrningen av administrationen. 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.

Utifrån ett medborgarperspektiv är det viktigt att socialförsäkringsadministrationen är rättssäker, effektiv och erbjuder god tillgänglighet. Lika bedömning av ärenden oavsett var i landet man bor är ett självklart medborgerligt krav. I dag är tolkningen av reglerna mellan olika försäkringskassor inte tillräckligt enhetlig, enligt JO m.fl. Utredningen har också redovisat att ledningsansvaret är otydligt, vilket bl.a. medför att det är svårt att utkräva ansvar.

Dagens struktur för styrning av och inom socialförsäkringsadministrationen skapar inte de grundläggande förutsättningarna för att uppnå de mål och krav som ställs på den framtida administrationen och som redovisats i tidigare avsnitt. De strukturella problemen som finns behöver lösas så att de i kombination med andra åtgärder inom administrationen kan bidra till bättre förutsättningar för att uppnå målen.

2.4 Delbetänkandets förslag

Utifrån beskrivningen ovan drogs i delbetänkandet 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.

Utredningen föreslog bl.a. att den nya organisationen för socialförsäkringsadministrationen ska vara *en statlig sammanhållen myndighet*. Utredningen föreslog vidare att socialförsäkringsmyndigheten ska ha en *styrelse med fullt ansvar*.

Detta innebär bl.a. att förutsättningarna förbättras väsentligt när det gäller en tydlig styrning av och ansvarsfördelning inom socialförsäkringsadministrationen. Den blir som andra myndigheter när det gäller statsmakternas styrning. Det är då klart vilken roll riksdagen resp. regeringen har i styrningen av myndigheten. Det är också klart att regeringen kan ge riktlinjer och styra hela socialförsäkringsadministrationen genom regleringsbrev, mål- och resultatdialoger samt andra former av styrning, som vi tidigare har beskrivit.

Vissa särskilda regler som för närvarande gäller enbart för försäkringskassorna upphör. I den föreslagna myndigheten skapas även förbättrade förutsättningar att från den övergripande nivån påverka beslut och åtgärder inom hela förvaltningen. Detta, i sin tur, skapar förutsättningar för ett mer likformigt beslutsfattande och en mer enhetlig rättstillämpning.

Förutsättningar för att "lika fall ska behandlas lika" oberoende av var handläggningen sker är en jämn resurstillgång inom förvaltningen, koncentrerad av handläggning på lämplig nivå och rätt kompetens hos personalen. Bildandet av en sammanhållen myndighet öppnar möjligheter till förbättringar i dessa avseenden.

Ur ett medborgarperspektiv är tillgängligheten till information och tjänster central. Via telefon eller Internet går det 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 sammanhållna myndigheten skapas förutsättningar för en ökad flexibilitet att inom myndigheten organisera verksamheten på ett effektivt sätt.

En sammanhållen myndighet ger också förutsättningar för en gemensam arbetsgivarpolitik. 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 i en organisation än spritt på 22 organisationer som i dag.

Utredningen bedömde även i delbetänkandet att ansvaret för verksamhet och verksamhetsutveckling måste hållas samman. *Verksamhetsansvarig ska vara entydig beställare av verksamhetsutveckling, inklusive IT-stödet.* I och med att en sammanhållen myndighet ger en tydligare ansvarsfördelning blir också beställarrollen av bl.a. verksamhetsutveckling tydligare.

Utredningen bedömde också att *verksamhetsutveckling bör delegeras till olika delar av landet.* De metoder och arbetssätt som visat sig fungera bra kan sedan införas inom fler delar av organisationen. I dagsläget har varje försäkringskassa formellt ansvar för att bestämma om sina metoder m.m. I en myndighet kan mer enhetliga metoder, som visat sig fungera bra, införas i hela landet.

Ett *regionalt förtroendemannaorgan – försäkringsdelegationen* – föreslogs inrättas i respektive län. Försäkringsdelegationens 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. Försäkringsdelegationen föreslås kompletteras med inrättandet av ett *centralt förtroendemannaorgan, socialförsäkringsrådet.*

Utredningen anser att det är viktigt att skapa en medborgarinsyn i och en kontroll av socialförsäkringsadministrationen. Detta föreslås ske genom förtroendemannaorganen med insyns- och kontrollfunktioner på regional och central nivå.

3 Styrning och organisation

I utredningens arbete behandlas främst sådant om den framtida socialförsäkringsadministrationens utformning som riksdagen och regeringen bestämmer om, dvs. sådant som anges i lagar, förordningar såsom instruktion samt i regleringsbrev. Det rör bl.a. uppgifter och ansvar. Frågor av lägre detaljeringsgrad behandlas och beslutas av myndighetens ledning eller av den planerade organisationskommittén. Utredningen gör dock vissa bedömningar av lägre detaljeringsgrad. Dessa ska ses som rekommendationer till den planerade organisationskommittén och till den nya myndighetens ledning.

Utredningen har i delbetänkandet gjort vissa överväganden och givit förslag till åtgärder om den nya myndighetens styrning och organisation. I detta kapitel övervägs vissa områden närmare. Dessa är bl.a. mål och uppföljning, som avser regeringens styrning av den nya myndigheten samt myndighetens uppgifter och ansvarsfördelning på övergripande nivå.

Överväganden om den nya myndighetens arbetsgivarpolitik och principer för IT-styrning görs också i detta kapitel.

Kapitlet inleds med utgångspunkter i form av en beskrivning av rådande värderingar i den nuvarande socialförsäkringsadministrationen samt ledord för den nya myndigheten.

3.1 Organisationskulturen

I detta avsnitt görs en kort beskrivning av kulturen i socialförsäkringens administration. Organisationskultur är den uppsättning gemensamma normer, värderingar och verklighetsuppfattningar som utvecklats och utvecklas i en organisation när medlemmarna samverkar med varandra och med omvärlden. Kulturen påverkar organisationens inre liv, medvetet och omedvetet. Grundläggande

värderingar skapar attityder/tankemodeller som i sin tur ger upphov till beteenden.

En undersökning har gjorts inom utredningen i syfte att studera socialförsäkringsadministrationens organisationskultur och kartlägga de värderingar som stödjer respektive hindrar en framtida ordning med en samlad socialförsäkringsmyndighet. Syftet har också varit att identifiera områden där särskilda insatser kan behövas för att underlätta en kommande organisationsförändring (se vidare bil. 3).

Totalt har 127 personer intervjuats, individuellt eller i grupp. Chefer, medarbetare och styrelseledamöter från försäkringskassorna i Västerbotten, Skåne och Västmanland samt från Försäkringskassaförbundet (FKF) har intervjuats. Intervjuer har även gjorts med chefer och medarbetare från Riksförsäkringsverket (RFV) och RFV/Data. Intervjuerna genomfördes under september–oktober 2003.

Den bild av administrationens kultur som ges i följande avsnitt och som resonemanget utgår från stämmer överens med den bild som utredningen fått vid sina många besök inom socialförsäkringsadministrationen på skilda håll i landet.

3.1.1 Värderingar inom administrationen

Vissa värderingar är särskilt framträdande i socialförsäkringsadministrationens kultur. De redovisas i det följande.

”Alla har rätt till lika behandling och bedömning. All handläggning och alla utbetalningar ska vara rätt”. Denna mycket starka värdering genomsyrar medarbetarna inom hela administrationen.

”Lika för alla”. Belöningssystemen inom socialförsäkringens administration är uppbyggda på principen lika för alla. Det är sällsynt med individuella belöningar och individuell feedback. Det är en kollektivistisk kultur.

”Det är viktigare att skriva än att göra”. Det är viktigt att producera rapporter på RFV. RFV har en utredarkultur, som kännetecknas bl.a. av att det är viktigt vad som skrivs, men inte lika viktigt vad som sedan görs.

”Det är viktigt att vara överens”. Allt ska förankras. Konsensusinställningen är stark inom hela administrationen.

”Kan själv” har tidigare gällt på försäkringskassorna, men denna värdering ersätts alltmer av värderingen att samarbete är av godo.

Misstroende finns mot andra delar av administrationen. Personal på försäkringskassorna är rädda för att "Stockholm" ska ta över den nya myndigheten och centralstyra den.

3.1.2 Faktorer och värderingar som stödjer en framtida ordning med en samlad socialförsäkringsmyndighet

Att alla har rätt till lika behandling och bedömning samt att all handläggning och alla utbetalningar ska vara rätt är värdegrunden som är mycket starka inom hela administrationen. Detta är ett uttryck för att man arbetar inom samma verksamhet och en stark faktor att bygga en gemensam organisation på.

Självständighetstanken håller också på att ersättas av insikt om behov och vinster av samordning och gemensam utveckling. Den nuvarande organisatoriska strukturen med 21 självständiga försäkringskassor och RFV har skapat förhållandevis stängda dörrar dels mellan försäkringskassorna, dels mellan försäkringskassorna och RFV. Detta märks inte minst när det gäller verksamhetsutveckling. Resultatstyrningen från verkets sida, där försäkringskassorna jämförs sinsemellan, har också bidragit till polariseringen.

En ändring håller nu på att ske, utvecklingen går mot ökad samverkan inom socialförsäkringens administration. En pådrivande kraft i denna förändringsprocess är IT-utvecklingen som skapar behov av gemensamma arbetsprocesser och arbetsmetoder. Många försäkringskassor har närmat sig varandra och har skapat samarbetsprojekt i gemensamma frågor och nätverk för kontinuerligt erfarenhetsutbyte. Direktionen har också bidragit med ökad öppenhet och ökat samarbete inom hela administrationen.

En allmän bild är att det finns fler likheter än olikheter mellan försäkringskassorna. Det är samma lagstiftning, mål och instruktioner som styr verksamheterna och alla administrerar statliga pengar. IT-utvecklingen skapar behov av likformade, samordnade arbetsprocesser, vilket i sin tur kräver kontinuerlig verksamhetsutveckling. Behovet av gemensamma prioriteringar i IT-frågor ökar då det blir för dyrt att ha egna lösningar för varje försäkringskassa.

Det är mycket som har förändrats i organisation och arbetsformer på försäkringskassorna under senare år. Det finns en utvecklad resultatkultur inom försäkringskassorna, där strävan efter ständiga förbättringar och utveckling präglar verksamheten på alla nivåer.

De gamla föreställningarna om "de andra" börjar krackelera. Försäkringskassornas personal upplever att det har skett en attitydförändring hos RFV-personalen, man får mer stöd i dag. Initiativen från RFV till gemensam utveckling av nya arbetsformer i Ohälsa-projekten ses som ett paradigmskifte. Här sker således ett närmande till varandra, både försäkringskassorna emellan och mellan RFV och försäkringskassorna.

Utvecklingen går mot ett större helhetstänkande, behovet av gemensamma lösningar har blivit allt större. Uppslutningen bakom besluten har blivit större.

Försäkringskassornas organisationsformer varierar sinsemellan, utvecklingen på alla försäkringskassor går dock mot ett ökat processtänkande.

3.1.3 Hinder för förändringar

Det finns och har länge funnits en misstro på ledningsnivå mellan parterna som kan härledas dels ur "Kan själv"-kulturen, dels ur de oklara ansvarsförhållandena mellan RFV, försäkringskassorna och Försäkringskassoförbundet. Mycket energi har lagts på att diskutera de andra parterna och det har också tidigare funnits en ovilja att lära av varandra och varandras erfarenheter, även försäkringskassorna emellan.

Många anställda på försäkringskassorna uppfattar RFV som kontrollant och felfinnare. Flera menar också att RFV sviker försäkringskassorna genom att offentligt kritisera dem, trots att ansvaret för felet kan ha sitt ursprung i brister i RFV:s normering. På RFV handlar föreställningarna bl.a. om att utbildningsnivån på försäkringskassorna anses vara låg och vara en av orsakerna till felet som uppstår.

Gränsen mellan *vad* som ska göras (RFV) och *hur* (försäkringskassorna) detta ska göras har blivit alltmer svår att dra. Förväntningar finns hos handläggare på försäkringskassorna att få ökat stöd i tillämpningen vilket RFV ger i viss utsträckning, man har börjat utveckla gemensamma arbetsmetoder, etc. IT-utvecklingen medför att handläggningen (*hur*) blir alltmer likartad. Det är dock en ständig balansgång kring vem som gör *vad*.

RFV har inget mandat eller maktmedel, enligt nuvarande styrningsroll, att ta till när beslut ska fattas i övergripande frågor. Det

leder ofta till omfattande och tidsödande försök till förankring och konsensus.

Förtroendemännen har oftast en bild av att varje försäkringskassa är unik och de förstärker därmed polariseringen. Deras miss-tänksamhet mot RFV är stor. Deras bild är att styrelsens roll i försäkringskassans egen utveckling är stor och viktig och att inflytandet är stort. Denna bild skiljer sig från den bild som många tjänstemän har av styrelsesammanträdena som rent formella beslutsfora som främst bekräftar föreslagna beslut.

Fokus för RFV:s verksamhet ligger utåt, i normering och tillsyn av försäkringskassorna och mot Regeringskansliet. Den nuvarande expert- och utredarkulturen är inriktad på att producera skriftliga rapporter och anvisningar och inte på att tänka i produktionstermer. Resultatkulturen finns inte lika starkt levande på RFV som på försäkringskassorna.

Dataavdelningen har i mångt och mycket en egen kultur. Här är det produktionen som styr, processinriktningen ligger som en grund i verksamheten. Avdelningen har aldrig riktigt passat in i myndighetskulturen, vilket återspeglas bl.a. i de styr- och ledningsproblem som finns.

3.2 Ledord för den nya myndigheten

Det ställs ett antal krav på den nya myndigheten, dels i form av krav som ställs på alla statliga myndigheter och som behandlar t.ex. demokrati, rättssäkerhet och effektivitet, dels i form av specifika krav för den nya socialförsäkringsmyndigheten, som formulerats bl.a. i denna utrednings direktiv. I övervägandena som följer har utredningen som utgångspunkt ett antal ledord, som formulerats mot bakgrund av de krav som ställs på den nya myndigheten samt mot bakgrund av det nuläge som råder bl.a. i form av organisationskultur.

Tilltro till den allmänna försäkringen

Detta ska vara fokus för den nya myndigheten. För att tilltron ska vara stark krävs bl.a. en rättssäker och effektiv handläggning samt att överutnyttjande, fusk och missbruk minimeras.

Kunskap och kompetens

Hög kompetens är en förutsättning för att kunna sköta verksamheten på rätt sätt och upprätthålla tilltron till den allmänna försäkringen. Kompetensförsörjningen är central för den nya myndigheten. En strategi för kompetensförsörjning bör utvecklas.

Den nya myndigheten ska vara en myndighet som arbetar med handläggning/produktion och utveckling. Den ska också vara kunskapscentrum vad gäller socialförsäkringarna. Myndigheten ska ha hög förmåga att följa utvecklingen, i god tid förutse eventuella trendbrott, analysera dess orsaker och föreslå åtgärder. Organisationen bör också sträva efter att bygga upp kunskapscentra med specialistkompetens kring förmåner, verksamhetsprocesser och kundgrupper.

Teknik som ger möjligheter

Ett viktigt redskap för att kunna använda den styrka som en god kompetens ger är teknik i form av bl.a. bra IT-stöd. IT-verksamheten behöver dock styras på ett bättre sätt. Grundorsaken till flertalet av problemen med IT-styrningen är enligt utredningens mening den nuvarande verksamhets- och organisationsstrukturen inom socialförsäkringsadministrationen samt en svag beställarkapacitet inom RFV.

Kundorientering

En kundorientering som bl.a. medför hög servicenivå är viktig i den nya myndigheten. Kundorienteringen innebär också en modernisering av arbetsmetoder och av former för kontakt med kunderna.

Vissa försäkringskassor är involverade i regeringens pilotprojekt om servicedeklarationer (serviceåtaganden). Serviceåtagandena ska arbetas fram under medverkan av de försäkrade och personalen. Åtagandena ska vara styrande för verksamheten och följas upp. Denna process bör tas över av den nya myndigheten. Serviceåtaganden bör ha rikskaraktär, men med möjlighet till lokala preciseringar.

Den nya socialförsäkringsmyndigheten är en av de statliga myndigheter som har störst möjlighet att förverkliga tanken om 24-timmarsmyndigheten. Med växelverkan, Internet och callcen-

ter-funktioner kan man bokstavligen hålla öppet 24 timmar om dygnet.

Professionalitet och kvalitet

Professionalitet, kvalitet och rättssäkerhet bör prägla den nya myndigheten. Kvalitetssäkring och mätning av kvalitet genom bl.a. Q-ben bör vidareutvecklas. Lika fall ska behandlas lika, oavsett var i landet de handläggs och beslutas.

Flexibilitet

Myndigheten ska ha beredskap och kapacitet att själv vidta åtgärder vid behov, t.ex. omprioriteringar av arbetsuppgifter och omfördelning av ärenden för att möta arbetstoppar eller stödjande länskontor som är överbelastade. På grund av en allt snabbare förändringstakt inom socialförsäkringsområdet krävs det också korta tider mellan beslut av t.ex. nya regler och i kraftträdande. Organisationen måste ha hög beredskap att möta förändringskraven.

Insyn

Den nya myndigheten bör ha en struktur och ett arbetssätt som gör verksamheten lätt att följa upp och utvärdera. De förtroendemannanorgan som utredningen föreslår ska kunna fungera som allmänhetens "ögon och öron" in i myndigheten.

Delaktighet, samverkan och öppenhet på arbetsplatserna

En motiverad och kompetent personal är en viktig förutsättning för att den nya myndigheten ska fungera bra. Delaktighet och möjlighet att påverka det egna arbetet skapar motivation. Samverkan och öppenhet på arbetsplatsen behövs för att chefer och medarbetare tillsammans ska skapa en bra arbetsmiljö och goda möjligheter för kompetensutveckling.

Delegering, lokal anpassning och samverkan med andra organ

Även om försäkringen är nationell och måste fungera likformigt över hela landet så är det inte givet att myndighetens uppgifter ser likadana ut i hela organisationen. Demografiska och näringsgeografiska faktorer spelar in och kan innebära att kraven på myndigheten ser olika ut i olika delar av landet. Myndigheten måste ha god förmåga att anpassa sig till detta.

För att nå målen om halvering av sjuktalen krävs samverkan med kommun, landsting, arbetsgivare och länsarbetsnämnd/arbetsförmedling. Myndigheten måste ha en så pass delegerad struktur att man kan möta kompetenta aktörer på regionalt och lokalt plan på ett likvärdigt sätt.

3.3 Uppgifter och roller

Bedömning: Fokus för den framtida myndigheten ska vara att handlägga enskilda ärenden inom socialförsäkrings- och bidragssystemen och att svara för samhällets samordning av rehabilitering. Även om de nuvarande försäkringskassorna med utredningens förslag kommer att ingå i en ny myndighet utgör länsnivån en viktig nivå i den nya organisationen.

Vad gäller RFV:s roll sker en betydande förskjutning när den centrala ledningen för den nya myndigheten formeras.

För att försäkringsdelegationerna ska kunna fullgöra sina uppgifter krävs att de tilldelas erforderliga resurser.

3.3.1 En ny central nivå

Socialförsäkringsadministrationen bör enligt utredningens mening i huvudsak ha samma uppgifter i fortsättningen som i dag. Med utredningens förslag kommer främst styrningen och organisationen av administrationen att förändras.

Fokus för den framtida myndigheten ska vara att handlägga enskilda ärenden inom socialförsäkrings- och bidragssystemen och att svara för samhällets samordning av rehabilitering, dvs. det som är dagens försäkringskassors uppgifter. Även om de nuvarande försäkringskassorna med utredningens förslag kommer att ingå i en ny myndighet utgör länsnivån en viktig nivå i den nya organisationen.

Skapandet av den nya myndighetens centrala nivå kommer att innebära den största initiala förändringen för RFV. Fokus för RFV:s verksamhet i dag kan sägas ligga i normering och tillsyn mot försäkringskassorna samt i rollen som stabsorgan för Regeringskansliet. Myndigheten har en expert- och utredarkultur. RFV är i dag inte utformad för att utöva ledning över, vara produktionsansvarig för och drivande i utvecklingsarbetet inom en rikstäckande, regionalt uppdelad, verksamhet. RFV är varken organisatoriskt och kulturmässigt eller kompetensmässigt rustad för en sådan uppgift, vilket är naturligt eftersom myndigheten inte har det uttalade i dag.

Den centrala nivån i den framtida socialförsäkringsmyndigheten bör vara en liten kompetent ledning med tydligt ansvar och tydliga befogenheter. Huvuduppgift för den centrala nivån med myndighetsledningen (huvudkontoret) är strategisk ledning och styrning samt vissa stabsfunktioner. I detta ligger att leda arbetet med strategiska styrdokument, mål för verksamheten och återrapportering av dem, policies för hela myndigheten, gemensamma värderingar m.m.

Samtidigt som vissa gemensamma mål, policies och riktlinjer ska omfatta hela myndigheten bör en långtgående delegering av ansvar och decentralisering av uppgifter ske. Det är viktigt att den regionala nivån har möjlighet till viss anpassning av sin verksamhet, på det sätt som bäst säkerställer regionens behov, men så att samtidigt kravet på enhetlighet kan tillfredsställas inom gemensamma ramar, på det sätt som bäst säkerställer regionens behov.

3.3.2 Förtroendemannainflytandet

I utredningens delbetänkande föreslogs att ett regionalt förtroendemannaorgan – en försäkringsdelegation – skulle inrättas i respektive län. Den ska vara kopplad till socialförsäkringsmyndighetens verksamhet i länet och bestå av 5–7 ledamöter som utses av regeringen. Fördelningen av ledamöter ska motsvara partirepresentationen i riksdagen. Regeringen utser en ordförande och en vice ordförande. Ledamöterna nomineras av partierna i respektive län. Mandatperioden ska vara fyra år.

I delbetänkandet sades också att försäkringsdelegationens 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.

Försäkringsdelegationen föreslås också utse förtroendemän till de beslutsfunktioner som avgör vissa socialförsäkringsärenden samt förtroendemän till externa samrådsorgan. De beslutsfunktioner som föreslås ersätta socialförsäkringsnämnderna beskrivs närmare i kapitel 6 i detta betänkande. Utredningen överväger förtroendemännens roll i externa samrådsorgan inom rehabilitering i kapitel 5.

Ytterligare en uppgift för försäkringsdelegationen övervägs i kapitel 4. Det gäller försäkringsdelegationens uppföljning av en föreslagen klagomålshantering.

För att försäkringsdelegationen ska kunna fullgöra sina uppgifter krävs att de tilldelas erforderliga resurser.

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

I delbetänkandet föreslogs även att myndigheten skulle ledas av en styrelse med fullt ansvar. Den ansvarar för ledningen av myndigheten inför regering och riksdag. Utredningen vill här påpeka att inget hindrar att styrelseledamot eller ordförande i styrelsen har en politisk bakgrund. Man kan dock inte ingå i styrelsen i egenskap av förtroendeman och företrädare för ett visst parti eller annan organisation, utan i egenskap av klok person, som kan tillföra styrelsen viktig kompetens.

3.4 Mål och uppföljning

3.4.1 Regeringens styrning

Bedömning: Regeringen har större förutsättningar att ange mål för verksamhetens resultat om hela socialförsäkringsadministrationen blir en myndighet. Samtidigt är det viktigt att målstrukturen inte blir för komplicerad och att den tar hänsyn till att olika verksamhetsdelar samspelar med varandra. Det är angeläget att det pågående utvecklingsarbetet som Regeringskansliet

och RFV bedriver inom detta område fortsätter och att omfattande dialoger förs mellan Regeringskansliet och den nya socialförsäkringsmyndigheten.

Samordningen av och helhetssynen gällande styrning av olika sektorer och verksamheter måste förstärkas. Arbetsmarknadsverket och sjukvårdshuvudmännen måste ges tydliga inriktningar att arbeta för minskad ohälsa om socialförsäkringsadministrationen ska kunna nå sina mål.

Styrningen i dag

För en närmare beskrivning av styrningen av socialförsäkringsadministrationen och styrningen inom administrationen se delbetänkandets kapitel 5.

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

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

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. Detta anges i budgetpropositioner och regleringsbrev till RFV och försäkringskassorna.

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. Detta anges i *lagen (1962:381) om allmän försäkring* och i RFV:s regleringsbrev till försäkringskassorna.

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.

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

Regeringens regleringsbrev till RFV är i dag många gånger mycket detaljerat. Ett exempel är målhierarkin när det gäller *politikområde 19 Ersättning vid arbetsförmåga*. Här finns ett mål för ökad hälsa i arbetslivet som bl.a. säger att frånvaron från arbetslivet på grund av sjukskrivning ska i förhållande till 2002 halveras fram till 2008. Detta mål är under *verksamhetsområdet Åtgärder mot ohälsa* nedbrutet till följande mål: "Försäkrade som varit sjukskrivna längre än 60 dagar ska veta vilken handläggare på försäkringskassan som är deras kontaktperson."

Regeringskansliet och RFV håller för tillfället på med ett utvecklingsarbete i syfte att skapa ett regleringsbrev som fungerar som ett bättre styrinstrument än dagens.

Regeringens styrning av den nya myndigheten

Myndigheten styrs huvudsakligen av sin instruktion. Denna kompletteras på ettårsbasis av regleringsbrevet. Syftet med regleringsbrevet är att styra myndigheten i syfte att nå de politiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen fastställt. Regleringsbrevet ska innehålla såväl finansiell styrning som resultatstyrning. Uppgifter och regler som anges på andra ställen t.ex. i instruktionen eller i lag ska inte upprepas i regleringsbrevet.

Målen för politikområdet ska bidra till önskade förändringar av tillstånd i samhället. Målen för verksamhetsområdet ska beskriva önskade effekter i samhället och verksamheten. Målen för verksamhetsgrenarna ska vara nedbrutna från politikområdenas och verksamhetsområdenas mål. De ska avse prestationer och effekter i verksamheten och de ska vara uppföljningsbara.

Krav på redovisning av mål och måluppfyllelse för myndighetens kompetensförsörjning, som regeringen beslutade om 1997 och som givits i separata regeringsuppdrag, ska från och med regleringsbrev för 2004 ställas i regleringsbrev.

Regeringen har större förutsättningar att ange mål för verksamhetens resultat om hela socialförsäkringsadministrationen blir en myndighet. Samtidigt är det viktigt att målstrukturen inte blir för

komplicerad och att den tar hänsyn till att olika verksamhetsdelar samspelar med varandra.

Utredningen anser att eftersom återrapporteringen ska utgöra underlag för att bedöma myndighetens insatser och för regeringens resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen bör återrapporteringen ses över i syfte att skapa ett fåtal uppdrag som myndigheten ska fokusera på.

Uppdragen kan innehålla krav på information och analyser som inte har koppling till särskilda mål eller löpande uppföljning t.ex. utvärderingar, metodutveckling, utveckling av uppföljningssystem eller utformning av riktlinjer. Det kan också behövas uppdrag för aktiviteter som kräver samarbete med andra myndigheter/aktörer. Regleringsbrevsuppdrag ska dock inte användas för att detaljstyra myndigheten.

Utredningen anser att det är viktigt med en omfattande, aktiv och tydlig dialog mellan Regeringskansliet och den nya socialförsäkringsmyndigheten i samband med arbetet med regleringsbrev. Bl.a. behöver konsekvenser av olika mål diskuteras utifrån ett helhetsperspektiv. Det är viktigt att satsningar inte konkurrerar med varandra och prioriteringar som inte är bra för helheten görs utifrån olyckligt formulerade mål i regleringsbrevet. Det är angeläget att det pågående utvecklingsarbete som Regeringskansliet och RFV bedriver inom regleringsbrevsområdet fortsätter när den nya myndigheten bildas.

Genom en omfattande dialog kan politiska ambitioner, långsiktighet och helhetssyn bli tydliga i styrningen. Om de grundläggande värderingarna och verksamhetsmålen är förankrade i verksamheten behövs inte en styrning och uppföljning på detaljnivå för att se att målen uppnås. För att detta ska bli möjligt krävs kontinuerliga dialoger om önskvärda utvecklingsvägar m.m. mellan representanter för socialförsäkringsmyndigheten som har kunskap om kundernas upplevelser och medarbetarnas vardag och representanter för Regeringskansliet, som genom förvaltningen ska förverkliga politiska ambitioner.

Utredningen menar att det är viktigt att kraven på socialförsäkringens administration och dess resurser stämmer överens om regeringens mål att halvera sjukersättningarna verkligen ska kunna uppnås. Ett exempel: När sjukpenningutvecklingen ökade väldigt mycket från och med 1997 dröjde det till 2002/2003 innan administrationen förstärktes så att förutsättningarna för att kunna arbeta med ohälsan förbättrades. Tidigare gick resurserna åt för att

betala ut ersättning. Detta trots att det genom prognostiserad utveckling av försäkringskostnaderna fanns mycket tydliga indikatorer på de ökade arbetsvolymerna på försäkringskassorna.

Utredningen vill också påpeka att *samordningen* av och helhets-synen gällande styrning av olika sektorer och verksamheter måste förstärkas. Arbetsmarknadsverket och sjukvårdshuvudmännen måste ges mer tydliga inriktningar att arbeta för minskad ohälsa om socialförsäkringsadministrationen ska kunna nå sina mål. Utredningen är dock medveten om att det pågår ett omfattande arbete i syfte att samordna olika aktörers arbete. Bl.a. har Arbetsmarknadsstyrelsen, RFV, Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket regeringens uppdrag att återrapportera hur de ska kunna bidra till att uppnå regeringens mål att halvera sjukfrånvaron till 2008. De fyra myndigheterna har dessutom inskrivet i sina instruktioner att de ska samverka för att resurserna för arbetslivsinriktad rehabilitering används så effektivt som möjligt i syfte att människor ska kunna återgå till arbete (se vidare kapitel 5).

3.4.2 Styrning inom socialförsäkringsmyndigheten för att uppnå likformig tillämpning

Bedömning: Utredningen anser att den nya myndigheten bör styra mot en mer likformig tillämpning i huvudsak genom gemensamma värderingar, organisation av handläggningen och beslutsfunktionerna, kompetensutveckling samt handläggningsstöd.

I dag styrs inte försäkringskassorna direkt av regeringen via regleringsbrev, utan RFV bryter i stället ner sitt regleringsbrev till regleringsbrev för försäkringskassorna. På detta sätt tolkar först RFV regeringens mål och formulerar utifrån den tolkningen mål för försäkringskassorna, som sedan har 21 olika uttolkare. Med den föreslagna myndigheten blir dock styrningen från regeringen rak.

Under det senaste året har direktionen som består av RFV:s ledning samt direktörerna för försäkringskassorna utvecklat en roll som nationellt ledningsorgan. Nya arbetssätt har tagits fram i syfte att nå större samsyn inom socialförsäkringsadministrationen och bättre genomslag för olika beslut. Denna direktion agerar utan något uttalat stöd i dagens formella system, vilket gör lednings-

arbetet mycket resurskrävande. I den nya myndigheten blir ledningsarbetet en naturlig funktion av ett formellt ansvar.

När det gäller regeringens styrning påpekades ovan att samordning av olika sektorer och verksamheter behövs. Detta gäller också inom socialförsäkringsadministrationen. En helhetssyn behövs samt mål och prioriteringar som är väl kända och förankrade i hela organisationen. Hela ledningskedjan måste fungera så att cheferna längst ut i organisationen kan hjälpa medarbetarna att prioritera på rätt sätt.

Omfattande dialoger behövs också såväl mellan olika hierarkiska nivåer inom organisationen som mellan olika chefer på samma nivå och medarbetare på samma nivå. Detta krävs för att mål ska förankras, beslut ska kunna tas och föras ut på rätt sätt och för att likformigheten i handläggning och beslut av ärenden ska vara acceptabel.

Ett allmänt krav på verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen är att det ska vara likformig tillämpning. I ordböcker definieras likformig bl.a. som "ungefär samma form", "av samma slag som" eller "överensstämmer med en norm eller ett krav". Likformighet innebär alltså att något har likheter med något annat men ändå inte är precis likadant. På motsvarande sätt finns det normalt när det gäller rättsregler förhållanden som är ungefär likadana som de förhållanden som gällt i andra fall där samma regler har tillämpats.

Utgångspunkten i all rättstillämpning är att lika fall ska behandlas lika, dvs. rättvist. Det betyder inte att tillämpningen alltid blir densamma utan att de enskilda ska behandlas lika, dvs. få samma rätt och möjlighet att få sin sak prövad.

Likformig tillämpning innebär alltså att lika fall ska behandlas lika och att likartade bedömningar ska göras i ärenden med likartade förutsättningar. Här kan också läggas till att hänsyn ska tas till specifika förhållanden som kan beaktas inom lagstiftningens ramar.

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

För att likformig tillämpning ska kunna ske krävs att ett antal kriterier uppfylls. Här tas en del kriterier som har bäring på styrning och organisation upp. En sådan är att *värderingar* behöver vara likartade hos handläggare/beslutsfattare. Attityder och värderingar hos chefer har också stort genomslag med avseende på hur t.ex. en

ny bestämmelse ska tillämpas. Det är därför viktigt med aktiviteter där gemensamma värderingar skapas och förankras.

Handläggningens och beslutsfunktionernas organisation har också betydelse för hur likformig och rättvis tillämpningen av regelverket blir. Rent allmänt kan sägas att risken för olikformig tillämpning är större ju fler personer som tillämpar en viss bestämmelse i och med att fler personer gör tolkningar och lägger in sina egna värderingar när beslut ska fattas. Om handläggningen/beslutsfattandet dessutom är fördelad på många enheter och det dessutom är lågfrekventa ärenden ökar risken för olikformighet.

Handläggarnas och beslutsfattarnas *kompetens* är också viktig för likformigheten. Med kompetens menas kunskaper inom det egna verksamhetsområdet, inom angränsande verksamhetsområden samt kännedom om förhållanden i övrigt i samhället som kan ha betydelse för det egna arbetet samt förmåga att söka vägledning i förarbeten, rättspraxis m.m. En gemensam kompetensförsörjning för handläggare i hela den nya myndigheten är därför viktig.

Även *handläggarstöd, blanketter* m.m. är faktorer som påverkar hur tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen blir.

Mot bakgrund av det som ovan sagts anser utredningen att den nya myndigheten kan styra mot en mer likformig tillämpning genom bl.a. förankring av gemensamma värderingar i myndigheten, organisation av handläggningen och beslutsfunktionerna, kompetensutveckling samt handlägningsstöd genom IT m.m.

3.5 Principer för fördelning av ansvar och uppgifter

Bedömning: Utredningen anser att en långtgående delegering av ansvar och decentralisering av uppgifter bör ske i den nya myndigheten.

Utredningen anser vidare att möjligheten till kunskapscentra med specialistkompetens t.ex. kring olika förmåner, verksamhetsprocesser eller kundgrupper bör utvecklas.

Utredningen anser att när det gäller den nya myndigheten är närhetsperspektivet viktigt vid samverkan med andra aktörer inom rehabiliteringsområdet.

Utredningen anser också att det i samband med genomförandet av den nya socialförsäkringsmyndigheten är möjligt att göra effektivitetsvinster bl.a. när det gäller att samordna olika administrativa funktioner.

De bedömningar som utredningen gör i det följande utgår från att det är myndigheten, som själv bör fastslå fördelningen av ansvar, befogenheter och funktioner i myndigheten genom arbetsordningen. Vissa frågor är dock sådana, att avgörandet bör ske av regeringen och inte av myndigheten. Regeringen styr i sådana fall normalt myndigheten genom en instruktion. Instruktionen innebär en inskränkning i myndighetens frihet att själv besluta. Utredningen redogör i avsnitt 9.3.3 för några av de centrala frågor som lämpligen bör regleras i myndighetens instruktion. Några grundläggande frågor av organisatorisk natur – som inrättandet av regionala försäkringsdelegationer, socialförsäkringsrådet, en överdirektör och vissa samordningsfrågor – bör regleras där. Den allmänna inriktningen bör dock vara att regeringen ska vara restriktiv med att inskränka den nya myndighetens mandat att själv bestämma sin organisation.

Det finns inga riktlinjer från regeringen när det gäller fördelning av ansvar och uppgifter mellan central, regional och lokal nivå inom en myndighet. Dock kan de grundläggande förvaltningspolitiska värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet samt regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram fungera som en checklista för vad myndigheterna bör tänka på när de närmare fördelar ansvar och uppgifter inom sin organisation.

Nedan följer en presentation av fyra principer för fördelning av ansvar och uppgifter. Även om det går att rent teoretiskt använda enbart en av dessa principer inom en organisation är det inte praktiskt möjligt eller ens önskvärt. Inte heller är det praktiskt möjligt att använda alla principerna samtidigt inom alla delar av organisationen. Det gäller därför att finna den rätta avvägningen mellan principerna för varje del av verksamheten.

3.5.1 Renodling av roller

För att uppnå en effektiv styrning av myndighetens verksamhet bör det vara tydligt klargjort vilken funktion varje nivå i organisationen ska ha. Bildandet av en myndighet ger ökade möjligheter att göra detta.

Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit en styrelse med fullt ansvar. Denna styrelse har ansvaret för verksamheten och

delegerar sitt ansvar i vissa avseenden. I arbetsordningen för den nya myndigheten regleras denna delegering.

Utredningen anser att viktiga utgångspunkter bör vara att myndigheten ska ledas av liten kompetent ledning med tydligt ansvar och tydliga befogenheter samt tillräckligt med resurser till sitt förfogande. Samtidigt som vissa gemensamma mål, policier och riktlinjer ska omfatta hela myndigheten bör en långtgående delegering av ansvar och decentralisering av uppgifter ske. Huvuduppgift för den centrala nivån med myndighetsledningen (huvudkontoret) är strategisk ledning och styrning samt vissa stabsfunktioner. I detta ligger att leda arbetet med strategiska styrdokument, mål för verksamheten och återrapportering av dem, policier för hela myndigheten, gemensamma värderingar m.m.

Dagens organisation har skapat resurser, erfarenheter och kompetenser inom försäkringskassorna. I den nya myndigheten kan centrala funktioner eller visst verksamhetsansvar för hela organisationen, t.ex. utvecklings- expert- och supportverksamhet, med fördel läggas i olika delar av landet. Det är önskvärt att detta övervägs i det framtida arbetet med verksamhetsutveckling.

Den operativa verksamheten bör bedrivas på olika sätt inom olika ärendeslag. Den kan bedrivas på olika lokalkontor inom samtliga län, koncentreras till några län eller till ett ställe i landet.

3.5.2 Koncentration

Bl.a. utvecklingen inom IT har gjort det möjligt att samla hanteringen av ett visst ärendeslag till en eller ett fåtal platser. Den främsta fördelen med sådan koncentrerad handläggning är att de anställdas kompetens höjs, eftersom de nu ägnar hela sin tid åt ärendeslag som de tidigare kom i kontakt med mer sällan. Det finns också goda möjligheter att diskutera svåra ärenden med insatta kolleger. Detta bidrar till att höja kvaliteten i besluten och höjer effektiviteten i handläggningen.

En status som specialist gör även handläggartjänsterna mer attraktiva på arbetsmarknaden. Koncentration innebär också att det går att förlägga handläggning av ett ärendeslag till en plats där det går att rekrytera personal med rätt kompetens, såsom på orter med universitet eller högskolor med särskild inriktning.

Bland nackdelarna med ärendekoncentration finns främst sådant som påverkar medborgarens kontakt med handläggare och sådant

som kan försämra kvaliteten på besluten, t.ex. ökade svårigheter till kontroll på plats.

Med koncentration av vissa ärendeslag till en eller ett fåtal platser i landet minskar möjligheterna till personliga möten. Kontakten mellan handläggare och medborgare får i stället skötas på andra sätt. Erfarenheterna från försäkringskassans enhet i Luleå, som handlägger alla landets ärenden om efterlevandepension, visar att kunderna har uppskattat att de snabbt per telefon kunnat nå en på området kunnig handläggare.

Koncentrering till ett ställe kan också göra att det är svårt att bedöma verksamhetens effektivitet och produktivitet, eftersom det inte är möjligt att "benchmarka", dvs. jämföra sig med andra.

Koncentrerad handläggning kräver en analys av kundmötet, det vill säga kundbehov för den specifika förmånen. Dessa måste avvägas mot krav på effektivitetsvinster. Detsamma gäller innan man beslutar om hur beslutsfunktionen inom vissa ärendeslag bör organiseras med tanke på bl.a. behovet av personlig inställelse.

Tilläggs bör också att för ett visst ärendeslag kan det vara lämpligt med koncentrerad handläggning medan besluten bör spridas till funktioner på olika ställen i landet. I andra fall kan handläggningen behöva göras på många olika arbetsställen, medan besluten kan koncentreras.

Utredningen anser att en lämplig form av koncentration är att bygga upp kunskapscentra med specialistkompetens kring t.ex. olika förmåner, verksamhetsprocesser eller kundgrupper.

I detta sammanhang bör det också övervägas om den nya myndigheten kan skapa en kontaktpunkt för ett företag som har verksamhet i flera län. Sådana beslut måste givetvis tas efter samråd med berört företag.

Vid överväganden om koncentration av ärenden är det viktigt att ha en helhetssyn och framförhållning vad gäller den lokala närvaron. Koncentration av ett ärendeslag kan innebära att ärendemängden sjunker på vissa lokalkontor till en nivå där det inte finns tillräckligt arbetsunderlag för att fortsätta verksamheten.

Det är därför viktigt att det finns en samsyn mellan olika myndigheter, att de har en gemensam servicestrategi och att de samverkar så att de är närvarande där medborgarna finns. RFV arbetar för närvarande tillsammans med Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala Studiestödsnämnden, Riksskatteverket (RSV), Tullverket och Statskontoret med ett regeringsuppdrag som handlar om att

myndigheterna ska samverka lokalt och regionalt i syfte att göra den offentliga servicen bättre och billigare.

Utredningen vill understryka att koncentration inte är detsamma som centralisering i den mening att verksamhet ska flyttas till Stockholm. Ett bättre uttryck kan vara "länspecialisering". Det ska uppfattas så att det ska finnas en viss basverksamhet i alla län, men att de olika kontoren också kan få vissa uppgifter som är gemensamma för flera län.

3.5.3 Närhet

Principen om att beslut ska fattas så nära dem som berörs som möjligt kan dels handla om ärendehantering, dels organisatoriska beslut.

Handläggning av ärenden där personliga möten, handgriplig kontroll (t.ex. arbetsplatsbesök) eller kunskap om lokala förhållanden behövs i stor utsträckning kan vara svår att koncentrera. Det behöver däremot inte innebära att handläggningen av alla sådana ärenden ska finnas kvar på samma plats där de tidigare har handlagts.

Vid beslut om organisation (t.ex. placering av lokalkontor, utformande av samrådsformer) bör naturligtvis den berörda nivån vara inblandad, eftersom det där finns förståelse för de lokala förutsättningarna.

Utredningen anser att när det gäller den nya socialförsäkringsmyndigheten är närhetsperspektivet viktigt vid samverkan med andra aktörer om rehabilitering. Eftersom samverkan sker på kommun- och länsnivå måste myndigheten finnas representerad där. För övrigt är det viktigt att myndigheten beaktar de olika förhållanden som råder i olika delar av landet när servicen till medborgarna planeras.

3.5.4 Effektivisering

Vid ombildandet av flera separata organisationer till en myndighet finns möjligheter att göra effektiviseringsvinster genom att samordna administrativa funktioner. Exempelvis kan upphandlingar och internutbildning samordnas och därmed genomföras mer effektivt och med högre kvalitet.

Utredningen anser att det inom den nya socialförsäkringsmyndigheten är möjligt att göra effektivitetsvinster bl.a. när det gäller att samordna olika administrativa funktioner.

3.6 Några arbetsgivarpolitiska frågor

Utredningen bedömer:

- att delaktighet, samverkan och öppenhet på arbetsplatserna måste vara ledstjärnor i den nya myndigheten, inte minst i det kommande förändringsarbetet,
- att den samlade utbildnings- och kompetensnivån inom socialförsäkringens administration behöver höjas och att den interna personalrörligheten behöver uppmuntras,
- att arbetsgivaren, medarbetarna och de lokala personalorganisationerna behöver samverka för att skapa en bättre arbetsmiljö,
- att det är viktigt att arbetsgivaren tar ett tydligt ansvar för att såväl rekrytering som avveckling av personal görs på ett bra sätt,
- att vissa frågor som utredningen tagit upp kan parterna behöva avtala om, t.ex. att personalen i den nya myndigheten bör anställas i myndigheten och placeras på länsnivå,
- att det är angeläget att det sker en inventering och analys av de avtal mellan parterna och de gemensamma anordningar som finns. En sådan behöver arbetsgivare och fack göra tillsammans så snart det står klart att en ny socialförsäkringsmyndighet ska bildas.

3.6.1 Bakgrund

Med arbetsgivarpolitik avser utredningen frågor om personal- och chefsförsörjning, kompetensutveckling, personalrörlighet, löne- och andra anställningsvillkor, jämställdhet, etnisk och kulturell mångfald samt frågor om arbetsförhållanden och arbetsmiljö.

Målet för den statliga arbetsgivarpolitiken är enligt den senaste budgetpropositionen 2003/04:1 en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att relevant kompetens finns för att åstadkomma efterfrågat resultat.

Arbetsgivarpolitikens inriktning är att de statliga arbetsgivarna

- inte ska vara löneledande,
- ska sträva efter att öka den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda på alla nivåer,
- ska öka andelen kvinnor på ledande befattningar,
- ska verka för en god arbetsmiljö i syfte att minska sjukfrånvaron.

Regeringen menar också i budgetpropositionen att uppföljningssystemet av myndigheternas kompetensförsörjning, som infördes 1997, bör utvecklas i syfte att knyta det närmare budgetprocessen. Utöver redan fattat beslut att redovisningen av kompetensförsörjningen fortsättningsvis ska ske i myndigheternas årsredovisningar kommer krav på redovisning av mål och måluppfyllelse att ställas i regleringsbrev för 2004. Bakgrunden till detta är att kompetensförsörjningens koppling till budgetprocessen och övrig verksamhet ska tydliggöras.

Utredningen menar att det är viktigt att den nya socialförsäkringsmyndigheten har en tydlig arbetsgivarpolitisk strategi, som stödjer verksamheten, ger de anställda utveckling i arbetet och möjlighet att kombinera arbetslivet med livet utanför arbetsplatsen. Myndigheten måste få de organisatoriska, personella och ekonomiska förutsättningar som behövs för detta.

Den attraktiva arbetsplatsen bör byggas med individuell anpassning och utveckling, delaktighet och samhörighet. Samtidigt måste det tas hänsyn till det utgångsläge som finns i dag. Enligt rådande organisationskultur (se 3.1) finns det t.ex. i dagsläget en konflikt mellan den kollektivistiska kulturen och medarbetarnas – framför allt de yngre medarbetarnas – behov av individuell feedback och individuella lösningar.

3.6.2 Kompetensförsörjning

I kompetensförsörjningen innefattas såväl en analys av kompetensbehov som rekrytering, kompetensutveckling och personalutveckling.

Mål för kompetensbehovet i den framtida myndigheten ska formuleras. En kompetensutvecklingsstrategi, sammanhållen kompetensutveckling och individuell kompetensplanering behövs. De utmaningar som den nya myndigheten står inför i form av bl.a.

generationsväxlingen och nya intensifierade insatser inom rehabiliteringsarbetet medför ett stort samband mellan budgetutrymmet och förutsättningarna för kompetensförsörjningen. Kompetensförsörjningen är ett medel för att nå verksamhetens mål och kan därför inte hanteras fristående från myndighetens verksamhet.

Utredningen anser att den samlade utbildnings- och kompetensnivån inom socialförsäkringens administration behöver höjas. Den interna personalrörligheten behöver uppmuntras, dels för att individer ska utvecklas, dels för att erfarenhetsutbytet inom myndigheten ska öka. En intern rörlighet bidrar också till att skapa en gemensam kultur.

Kompetensutveckling innebär både utbildning i form av kurser och utbildning/utveckling i form av erfarenhetsutbyte, vidgade och nya arbetsuppgifter, mentorskap, handledning, praktiktjänstgöring, utbytestjänstgöring, cirkulationstjänstgöring m.m. Kompetensutveckling ger medarbetaren möjligheter att utföra nya eller förändrade arbetsuppgifter. Det stärker också myndighetens effektivitet och beredskap inför förändringar.

Vid satsningarna på kompetensutveckling måste utveckling av ledare/chefer uppmärksammas. Chefsförsörjningen är en viktig fråga för den nya myndigheten. Inte minst under den kommande förändringsprocessen kommer cheferna att ha en viktig uppgift som förändringsagenter. De kommer inte enbart vara med och styra en mycket stor myndighet med personal i hela landet utan också få möta medarbetares frustration i samband med en stor förändring. Detta kräver att cheferna har personlig mognad. Det kräver också att det bland cheferna finns en gemensam bild av värderingar, normer och attityder som bör gälla i den nya organisationen.

Det är viktigt att myndigheten utifrån en analys av sitt kompetensbehov rekryterar personal så att den sammanlagda kompetensen på myndigheten blir tillräckligt hög. I detta ingår bl.a. att de enskilda medarbetarna och cheferna bör ha såväl olika kompetens och kunskap som olika ålder, kön, etnisk bakgrund m.m. Medarbetare och chefer med olika sorters kompetens och erfarenhet har olika infallsvinklar på problem och arbetsuppgifter, vilket gör det lättare att utveckla arbetet och komma fram till nya lösningar.

Myndigheten behöver bl.a. rätt balans mellan kontinuitet och förnyelse. Den nuvarande åldersstrukturen, som socialförsäkringens administration delar med många andra verksamheter, riskerar att leda till både brist på flexibilitet och kontinuitet. Gruppen

som är född på 1940-talet är inte särskilt rörlig, dvs. dessa personer övergår sällan till nya arbetsuppgifter hos sin arbetsgivare eller slutar och tar anställning hos en annan arbetsgivare. Om flertalet av dem sitter kvar på samma befattningar tills de pensioneras leder det till bristande flexibilitet samtidigt som det på sikt uppstår ett kontinuitetsproblem. Vid pensionsavgången kommer nämligen i stor utsträckning en generation som naturligen skulle ta över att saknas. När myndigheten utarbetar sina strategiska mål för kompetensförsörjningen behöver dessa frågor uppmärksammas.

Belönningssystemen inom socialförsäkringens administration är ofta kollektiva. Målen är sällan nedbrutna till individnivå, något som efterfrågas av den yngre generationen. En effekt av detta kan vara att man har svårt att få genomslag för individuell lönesättning. En annan att framför allt yngre anställdas förväntningar på individuell återkoppling och uppmärksamhet inte uppfylls, vilket kan resultera i att de söker sig till andra arbetsgivare. Detta område behöver utvecklas, som en del i en strategi för att hantera framtida personalförsörjning och där bl.a. chefsutveckling är ett viktigt medel.

Även om de anställda i stor utsträckning troligen kommer att välja att fortsätta i den nya myndigheten (se vidare avsnitt 3.6.6), kan viss personalutveckling komma att ske. Att denna går till på ett tydligt och värdigt sätt är viktigt såväl för personen som får gå som för organisationens goodwill och för dem som är kvar.

3.6.3 Jämställdhet och etnisk mångfald

Statliga arbetsgivare ska öka andelen kvinnor på ledande befattningar och sträva efter att öka den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda på alla nivåer. Detta sägs bl.a. i den senaste budgetpropositionen (prop. 2003/04:1).

Ambitionerna om jämställdhet och etnisk sammansättning måste få genomslag i tydliga mål för den nya myndigheten. Medarbetarna inom socialförsäkringsadministrationen möter och arbetar med människor av olika etnisk och kulturell bakgrund. Bl.a. därför är det viktigt att det finns chefer och medarbetare med andra etniska bakgrunder än den traditionellt svenska. Det är också praktiskt att det finns handläggare som kan prata andra vanliga språk än svenska på de kontor där många kunder pratar andra språk.

3.6.4 Delaktighet och möjlighet att påverka

Delaktighet, samverkan och öppenhet på arbetsplatserna måste vara ledstjärnor i den nya myndigheten, inte minst i det kommande förändringsarbetet. Medarbetarna ska uppmuntras att ta eget ansvar.

Ett samverkansavtal bör slutas mellan den nya myndigheten och de fackliga organisationerna. Avtalet reglerar formerna för det inflytandesystem som ska gälla inom myndigheten. Det syftar till en fördjupad samverkan mellan aktörerna. Samverkanssystemet är en vidareutvecklad och förenklad tillämpning av lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL), arbetsmiljölagen (AML) och Avtalet om förhandlingsordning i frågor om tillsättning av vissa tjänster hos staten (ATS).

3.6.5 Arbetsmiljön

Arbetsmiljöarbetet måste bli ännu bättre. Eftersom arbetet med att minska sjukskrivningarna är en viktig uppgift för myndigheten är det väsentligt för legitimiteten att myndigheten själv har en god arbetsmiljö med få sjukskrivningar. Naturligtvis ska myndigheten även ha en bra rehabiliteringsverksamhet för de anställda som behöver det.

En god arbetsmiljö är dessutom en viktig konkurrensfördel när den nya myndigheten konkurrerar med andra arbetsgivare om arbetskraften. En god arbetsmiljö och en arbetsorganisation som ger möjligheter till personlig utveckling och ökat ansvar innebär en viktig stimulans för medarbetarna. Arbetsplatser med en bra fysisk miljö samt meningsfulla och utvecklande arbeten skapar arbetsförhållanden med minskad frånvaro, ökat engagemang och förbättrad kvalitet. Ett effektivt arbetsmiljöarbete kräver fortlöpande utbildning i arbetsmiljöfrågor.

Arbetsplatser, arbetsmetoder, arbetsorganisation, arbetstider och arbetsförhållanden ska ordnas så att de lämpar sig för olika personer i olika skeden av livet. En väl utvecklad arbetsorganisation som tar hänsyn till människors olika förutsättningar och behov är viktig för att människor ska utföra ett gott arbete. Arbetsgivaren, medarbetarna och de lokala personalorganisationerna behöver samverka för att skapa en god arbetsmiljö.

3.6.6 Anställningsavtal och arbetsrättsliga frågor

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 arbetsgivarsidan. Den nya socialförsäkringsmyndigheten kommer liksom andra statliga myndigheter som lyder direkt under regeringen att bli obligatorisk medlem i Arbetsgivarverket.

Den nya myndigheten kommer också att ha en gemensam lönepolitik och gemensamma anställningsvillkor för all personal. Med en myndighet och en arbetsgivarpolitik finns det bättre förutsättningar att skapa enhetliga kompetenskrav för samma slags arbetsuppgifter. Rörlighet och karriär som riksspecialist bör också vara lättare att uppnå med en organisation. Gemensamma avtal bör också göra att arbetstidsavtal, bilersättning m.m. blir enhetliga. Lönenivån och löneutvecklingen på försäkringskassorna kommer också att anpassas till förhållanden på andra statliga myndigheter.

Det finns många centrala avtal mellan parterna och dessutom är parterna ägare/ansvariga för tre gemensamma anordningar: Trygghetsstiftelsen för försäkringskasseområdet, Försäkringsföreningen för försäkringskasseområdet (FFO) och Utvecklingsrådet för försäkringskasseområdet (ideell förening). Därutöver finns det lokala avtal i varje försäkringskassa. En inventering och analys av allt detta behöver nuvarande arbetsgivare och de fackliga organisationerna göra tillsammans så snart det står klart att en ny socialförsäkringsmyndighet ska bildas.

Eftersom verksamheten på försäkringskassorna och på RFV övergår till den nya myndigheten, är 6 b § *lagen* (1982:80) om *anställningsskydd* tillämplig. De bestämmelserna innebär att de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången i princip förs över till den nya arbetsgivaren. I praktiken betyder det alltså att anställningsavtalen automatiskt kommer att överföras till den nya myndigheten om arbetstagaren inte motsätter sig det.

För att undvika onödig oro bland personalen i omställningsarbetet bör vissa personalfrågor klaras ut så tidigt som möjligt i processen. Det gäller frågor om placering, övergångsregler för personalens pensionsförmåner och eventuella turordningsregler. Vissa frågor kan parterna behöva avtala om, t.ex. att personalen i den nya myndigheten bör anställas i myndigheten och placeras på länsnivå.

3.7 Principer för IT-styrning

Bedömning: Utredningen anser att grundorsaken till flertalet av problemen med IT-styrningen beror på den nuvarande verksamhets- och organisationsstrukturen inom socialförsäkringsadministrationen samt en svag beställarkapacitet inom RFV. Dessutom finns brister i samverkan mellan beställare och utförare av IT-stödet.

Om utredningens förslag om en sammanhållen statlig myndighet ledd av en styrelse med fullt ansvar genomförs skapas väsentligt förbättrade förutsättningar för uppbyggnaden av en effektiv och väl anpassad IT-verksamhet i den nya myndigheten.

Dessutom behöver beställarfunktionen i den nya myndigheten förstärkas. Beställare och utförare av IT behöver samverka bättre i gemensamma projekt med tydlig och enhetlig ledning.

Utifrån de krav och mål som ska gälla för den nya socialförsäkringsmyndigheten behandlas konsekvenserna för styrning av och ansvarsfördelning inom IT. Det gäller främst regeringens styrning, men på grund av att problemen inom denna verksamhet varit så stora och utredningsdirektiven särskilt tagit upp styrning av IT är det rimligt att utredningen även ger rekommendationer till socialförsäkringsadministrationen internt.

3.7.1 Vilka problem ska lösas?

När det gäller den hittillsvarande IT-verksamheten har ANSA iakttagit bl.a. följande grundläggande problem:

- Regeringens mål och intentioner med verksamhetsutveckling och IT-användning har inte tillgodosetts i önskvärd utsträckning. Däremot bedöms den löpande produktionen fungera tämligen väl.
- RFV:s roll som systemägare med ansvar för socialförsäkringsadministrationens gemensamma och obligatoriska system har ett svagt genomslag vilket medfört osäkerhet samt bristande styrning och uppföljning i utvecklingsarbetet.
- Svag beslutskapacitet, administrativ tungroddhet och splittrad ansvarsfördelning, bl.a. beroende på en komplex samråds- och samverkansstruktur mellan försäkringskassorna och olika delar

av RFV. Förhållandena medför effektivitetsproblem bl.a. beroende på ett komplicerat partssammansatt förhandlingsförfarande där förankring och behovsanalys ska ske mot varje försäkringskassa, som i sin tur kan ha olika uppfattningar om vilka krav som ska tillgodoses.

Enligt Statskontoret, som på regeringens uppdrag följt IT-utvecklingen inom socialförsäkringsområdet 1997–2002, är grundorsaken till flertalet av de problem som kunnat iakttas under en lång följd av år den nuvarande verksamhets- och organisationsstrukturen inom socialförsäkringsadministrationen. Utredningen ställer sig bakom denna uppfattning. Det innebär inte att problemen med automatik upphör som en följd av att utredningens förslag om en sammanhållen statlig myndighet ledd av en styrelse med fullt ansvar genomförs. Däremot skapar en sådan ordning väsentligt förbättrade förutsättningar för uppbyggnaden av en effektiv och väl anpassad IT-verksamhet i den nya myndigheten.

Förslagen/bedömningarna som här redovisas är av principiell art och tar i första hand fasta på styrning, ansvarsförhållanden, beställar-/leverantörsrollen och uppföljning. Specifika frågor rörande bl.a. teknikval, formerna för utveckling, drift och förvaltning, användarstöd och metodfrågor avgörs av den nya myndighetens ledning och lämnas därmed utanför utredningens fortsatta överväganden.

3.7.2 Riktlinjer för den framtida IT-verksamheten

Utredningen har i sitt delbetänkande angett följande förutsättningar och riktlinjer för utformningen av den nya myndighetens IT-verksamhet:

- En huvudman – en verksamhet – ett sammanhållet ansvar för verksamhet och verksamhetsutveckling. Det samlade verksamhetsansvaret med tillhörande befogenheter måste vara entydigt definierat vad avser regeltillämpning, försäkringsadministration, resursanvändning, resultat och verksamhetsutveckling. Verksamhetsansvarig ska vara entydig beställare av verksamhetsutveckling, inklusive IT-stödet och svara för att verksamheten erbjuds ett effektivt och ändamålsenligt IT-stöd.
- Enmyndighetsmodellen och dess beslutsstruktur ska medge att verksamhetsutveckling med dess olika aspekter både kan och i

lämplig utsträckning bör delegeras till olika delar och geografiska områden inom myndighetens organisation. En sammanhållen myndighet främjar effektiviteten och förutsättningarna för att arbetssätt och metoder på ett enklare sätt utvecklas och sprids till hela organisationen och dess olika beslutsnivåer.

- Inflytande och medverkan i den nya myndighetens besluts- och utvecklingsprocesser ska utformas mot bakgrund av frågornas omfattning och karaktär (i dagsläget lyfts även detaljbeslut upp på direktionnivå).
- Renodling av ansvar och minskad komplexitet i beslutsfattandet medger ökad överblick och förbättrad styrning vilket i sig främjar effektiviteten i stort och därigenom även inom IT-verksamheten.
- Styrningen av IT ska inordnas i verksamhetens ordinarie styrsystem med innebörden att IT inte ska behandlas åtskilt från andra administrativa och verksamhetsmässiga frågor. Specifika frågor rörande bl.a. driftorganisation, användarsupport och metodfrågor sorterar ansvarsmässigt under myndighetens ledning och lämnas utanför utredningens överväganden.
- IT-verksamhetens omfattning, utformning och dimensionering är direkt beroende av den verksamhets- och organisationsstruktur som väljs för den nya myndigheten liksom naturligtvis den nya myndighetens uppgifter och ansvar.

3.7.3 Roller och ansvar

Myndighetens ledning

Myndighetens ledning ansvarar ytterst för att myndigheten och de anställda erbjuds ett effektivt och ändamålsenligt IT-stöd i verksamheten. Ledningen beslutar i frågor om IT-strategi, IT-verksamhetens övergripande styrning, organisering, resursallokering samt resultatuppföljning.

Utredningen har föreslagit en styrelse med fullt ansvar, vilket innebär att den är ansvarig för beslut om bl.a. leveransorganisationens uppgifter och ställning i förhållande till beställarorganisationen, organisationens styrning och uppföljning, dimensionering, kompetens, finansiering och kostnader samt förutsättningar för utflyttning av viss verksamhet. Styrelsen behöver ta ställning till om den har tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till detta

eller om en översyn bör ske i samband med den nya myndighetens uppbyggnad.

Beställarfunktionen – Verksamhetsansvariga

Kraven på likformighet och effektivitet kräver gemensamma system för hela myndigheten. Riksgemensamma system ska vara i princip samtliga system som bidrar till en likformig handläggning och försäkringstillämpning samt i övrigt system som av effektivitetssynpunkt bör utvecklas och drivas för gemensam användning.

De verksamhetsansvariga ska avgöra vilka system som är riksgemensamma och avsedda för obligatorisk användning. Verksamhetsansvariga är beställare av de riksgemensamma försäkringssystemen och övriga system för gemensam användning samt har också ansvar för att godkänna och i olika avseenden följa upp och utvärdera levererade lösningar.

Beställarfunktionens organisatoriska utformning kan variera beroende på den aktuella verksamhetens karaktär och därmed även omfattningen vad gäller kravformulering beträffande det aktuella systemets/systemens innehåll, funktionalitet och närmare utformning. Det betyder att de stora och komplexa försäkringsslagen kan kräva särskilda organisatoriska lösningar/enheter medan det i andra fall kan vara en deluppgift hos personal med centrala uppgifter vad gäller försäkringstillämpning.

Leveransorganisationen

RFV Data har ibland kritiserats för att inte kunna leverera det IT-stöd som försäkringskassorna behöver. Enligt Statskontorets mening grundar sig problemen på en svag beställarkapacitet inom RFV, vilket i sig har medfört problem i RFV Datas utvecklingsverksamhet. Statskontoret menar att en lösning på hittillsvarande problem är en väsentligt stärkt beställarfunktion i den nya myndigheten. Utredningen menar också att beställare och utförare av IT behöver samverka bättre i gemensamma projekt med tydlig och enhetlig ledning. Planering av IT-projekt bör i sin helhet ske i gemensamma system.

Även en översyn av RFV Datas verksamhetsinriktning, resurser och kompetens, kostnader m.m. kan behövas som grund för den

nya myndighetsledningens ställningstaganden om bl.a. relationen mellan verksamhet i egen regi och entreprenad, menar Statskontoret. Utredningen ställer sig bakom Statskontorets bedömning av leveransorganisationen, men menar dock att frågan om en eventuell översyn bör avgöras av den nya myndighetens ledning.

Stabsfunktionen

Som stöd- och beredningsorgan för myndighetens ledning bör en särskild funktion inrättas i den nya myndigheten. Till huvuduppgifterna hör att bistå sakverksamheten/verksamhetsansvariga i sina roller som beställare av IT-stöd, utredning/utveckling av underlag för beslut om gemensam teknikutveckling/systemförnyelse och andra verksamhetsgemensamma strategifrågor, övergripande krav på säkerhetslösningar etc. Stabsfunktionen kan i lämpliga delar också vara beställare av vissa gemensamma stödfunktioner och infrastruktur.

Även om beställaransvaret finns i verksamheten måste det finnas en samordnande IT-funktion för strategifrågor, förvaltning och utveckling av infrastrukturen och ett samordnande projektkontor.

Inför uppbyggnaden av den nya myndigheten är det viktigt att uppmärksamma behovet av och uppgifterna för en effektiv stabsfunktion.

Kundorganisationen

Utformningen av den framtida kundorganisationen är starkt beroende av den nya myndighetens verksamhetsutveckling. Inte minst frågan om ökad koncentration av vissa ärendeslag kan starkt komma att påverka uppbyggnaden och dimensioneringen av denna organisation. Därmed måste även IT-stödets omfattning, innehåll och geografiska spridning utformas mot bakgrund av hur verksamhetsuppgifterna och ansvaret i stort fördelas inom den nya myndigheten.

Generellt gäller dock att de verksamhetsansvariga beslutar om vilket IT-stöd som ska tillhandahållas inom kundorganisationen samtidigt som denna på lokal eller regional nivå har betydelsefulla uppgifter vad gäller kravställande på det IT-stöd som verksamheten

kräver. Samverkan mellan verksamhetsansvariga och utförare av IT-stödet behöver utvecklas i den nya myndigheten.

Användarna

En effektiv systemutveckling och förvaltning förutsätter en mycket hög grad av förankring och deltagande från användarna av IT-stödet. Beställarrollen och systemutvecklingsprocessen i övrigt förutsätter därmed samråd, samverkan och deltagande från såväl lokal som regional nivå.

Användarna deltar också i kravställandet vad gäller dels behovet av allmän IT-relaterad kompetensutveckling och utbildning, dels på systemens utformning och användbarhet genom deltagande i olika utvecklingsprojekt m.m. Användarkraven kanaliseras i normalfallet via beställaren som svarar för de slutliga beställningarna vad gäller utvecklings- och förvaltningsinsatser.

3.7.4 Särskilda överväganden

Finansiering och kostnader

Finansieringen bör hållas samman i den nya myndigheten. I normalfallet sker finansieringen av såväl investeringar i utrustning som utveckling, drift och förvaltning inom ramen för myndighetens tilldelade ramar. Detta förutsätts vara fallet vare sig uppgifterna utförs av egen personal eller via olika externa åtaganden på uppdrag av den nya myndigheten.

Teknisk infrastruktur

För att myndighetens IT-verksamhet ska fungera över hela landet och kunna samverka med externa informationssystem, myndigheter, näringsliv och medborgare krävs styrning i fråga om den tekniska infrastrukturen. I detta ingår bl.a. beslut om teknisk plattform med servrar, nätverk, kommunikationsprotokoll, operativsystem och annan systemprogramvara, säkerhetslösningar samt arbetsplatsutrustning.

Ansvaret för den tekniska infrastrukturen ska vara sammanhållet och omfatta hela myndigheten. I detta ligger också ansvaret för att

utfärda det regelverk som ska vara styrande vid all teknikutveckling, inklusive instruktioner för eventuell anslutning av utrustning som inte är myndighetsgemensam, t.ex. utrustning som används för särskilda lokala behov.

Infrastrukturen bör – så långt det är möjligt med hänsyn till olika finansieringskällor – finansieras gemensamt för hela verksamheten.

Systemutvecklings- och systemförvaltningsmodell

En systemutvecklingsmodell bör styra formerna för hur de gemensamma systemen ska utvecklas. Systemförvaltningsmodellen styr på motsvarande sätt formerna för förvaltning av system i drift. Med denna utgångspunkt ankommer det på den nya myndigheten att besluta i frågor rörande metoder och modeller för utveckling, drift och förvaltning av IT-systemen.

Egen regi eller entreprenad?

Definitionsmässigt är all IT-verksamhet ett ansvar för myndigheten. Inom ramen för detta sammanhållna ansvar kan myndigheten välja att bedriva hela IT-verksamheten i egen regi (nuvarande RFV Data som en del av RFV), att anlita extern kompetens för specifika tidsbegränsade uppgifter (konsultmedverkan) eller att lägga ut bredare åtaganden (företrädesvis driftuppgifter) på entreprenad (outsourcing). Vilken kombination av dessa möjligheter som väljs bör grunda sig på en bedömning av bl.a. lämplighet, tillgången till kompetens och kostnader. Det ankommer på den nya myndighetens ledning att ta ställning till vilka uppgifter som bör utföras av egen personal respektive externt anlitad kompetens.

Frågan om IT-verksamhet i egen regi eller entreprenad har varit föremål för diskussioner kopplade till strävanden att dels utveckla RFV Datas leveransförmåga och effektivitet, dels framtvinga en nödvändig utveckling av RFV:s beställarkapacitet. Det bör i detta sammanhang dock noteras att RFV Datas driftorganisation har varit föremål för flera utredningar vars resultat visat att verksamheten i dessa delar i allt väsentligt kan anses konkurrenskraftig vid en jämförelse med externa tjänsteleverantörer. Även om det säkerligen finns utrymme för ökad kostnadseffektivitet inom driftverk-

samheten är det inte självskrivet att en bredare outsourcing i högre utsträckning skulle bidra till en sådan utveckling.

Det finns också ett betydande utrymme för effektivisering, minskade kostnader och förbättrad leveransförmåga i utvecklingsarbetet. Ett särskilt problem i detta sammanhang är att RFV saknar erforderlig kompetens och erforderliga resurser på beställarsidan. Externa konsulter behöver i dagsläget anlitas i mycket stor utsträckning.

När det gäller systemförvaltningen bedrivs denna i huvudsak med egen personal. Inom denna del av RFV Data finns en betydande kompetens om verksamheten, tillämpningssystemen och dess funktion. Detta humankapital är en tillgång för verksamheten (och en konkurrensfördel) som måste ersättas vid en outsourcing. Potentialen för effektivisering eller ökad leveransförmåga av systemförvaltningen är inte heller uppenbar.

Frågor rörande den tekniska infrastrukturen hanteras i dagsläget inom RFV Data på ett i huvudsak tillfredställande sätt. Problemen inom området hänger i allt väsentligt samman med den nuvarande organisationsmodellen med ibland besvärliga gränsdragningar mellan RFV och kassorna.

Trots att de hittillsvarande problemen inom leveransorganisationen i hög grad har sin grund i den verksamhets- och organisationsstruktur som hittills gällt socialförsäkringsadministrationen i stort kan det finnas skäl för den nya myndigheten att genomföra en översyn av leveransorganisationen i sin helhet. En sådan genomlysning bör ta fasta på bl.a. leveransorganisationens uppgifter och ställning i förhållande till beställarorganisationen, organisationens styrning och uppföljning, dimensionering, kompetens, finansiering och kostnader samt förutsättningar för utflyttning av viss verksamhet.

Det finns avslutningsvis skäl att betona att alldeles oavsett om vissa leveransfunktioner bedöms bli föremål för outsourcing måste den nya myndigheten inrymma en kraftfull och effektiv IT-organisation för både en omfattande beställarverksamhet och för att på strategisk nivå lägga grunden för den långsiktiga styrningen och utvecklingen av verksamheten.

3.7.5 Ansvarsfördelning i det fortsatta arbetet

Kvarvarande utredningsuppgifter och ställningstaganden rörande den nya myndighetens utformning föreslås – när det gäller IT-verksamheten – fördelas enligt följande.

Organisationskommittén

- Grundorganisationen/IT.
- Åtgärder med anledning av den nya myndighetsmodellen (försäkringskassornas förändrade roll, förändrat ägande etc.).
- Principer för intern styrning och resultatansvar.

Den nya myndigheten

- Närmare utformning av IT-verksamhetens uppgifter, organisation, styrning och uppföljning.
- Eventuell översyn av leveransorganisationen (RFV Data).
- Precisering av målen och uppgifterna för de funktioner som inrättas.

4 Tillsyn

Bedömning: Det finns inte behov av att inrätta ett särskilt organ med uppgift att utöva tillsyn över den nya myndigheten och dess tillämpning av socialförsäkringen. Bedömningen sker bl.a. mot bakgrund av den pågående utvecklingen av kontrollfunktionen i staten, regeringens framtida möjlighet att via andra organ få sitt behov av systemtillsyn tillgodosett samt det pågående reformarbetet om tillsyn.

Det finns dock behov av att öka omfattningen av uppföljning och utvärdering av den tvärspektoriella samverkan kring socialförsäkringen. Regeringen bör överväga att ge lämplig myndighet ett stående uppdrag som omfattar uppföljning och utvärdering av den tvärspektoriella samverkan.

Dessutom bör det vidtas åtgärder inom den nya myndigheten, se förslag nedan.

Förslag:

- Regeringen ska i fastställandet av målen tydliggöra kravet på att den nya myndigheten har ett väl fungerande system och rutiner för hantering av klagomål från enskilda.
- Försäkringsdelegationen ska få i uppgift att årligen följa upp hur väl myndigheten hanterar klagomål från enskilda i länet samt redovisa uppföljningen till regeringen och myndighetens ledning.
- Socialförsäkringsmyndigheten ska inte utöva tillsyn av PPM:s tillämpning av bestämmelserna om premiepension.

4.1 Utgångspunkter

Det råder /.../ ett både komplicerat och dialektiskt förhållande mellan kontroll och förtroende. Vid fullt förtroende efterfrågas ingen kontroll. Med massiv och ettrig kontroll uppstår å andra sidan inget förtroende, utan bara rädsla och misstänksamhet. Däremellan utbreder sig ett stort fält där begränsade och förnuftigt utformade kontrollåtgärder kan tjäna till att bygga upp och vidmakthålla förtroende, medan däremot illa utformade insatser kan verka i motsatt riktning.

Daniel Tarschys (Ds 2002:58)

4.1.1 Konsekvenser av förslaget om en sammanhållen myndighet

I och med förslaget om en sammanhållen myndighet för administration av socialförsäkringen ändras förutsättningarna för delar av kontroll, granskning och tillsyn av socialförsäkringen och dess administration.

Delar av det som tidigare varit extern kontroll och granskning övergår till att bli aktiviteter i form av intern kontroll och granskning inom ramen för den interna styrningen. Istället för aktiviteter mellan organisationer som i dag blir det aktiviteter mellan olika nivåer inom en organisation. De nuvarande resultatdialoger som Riksförsäkringsverket (RFV) löpande genomför med försäkringskassorna blir resultatdialoger mellan central och regional nivå i den nya myndigheten. Aktiviteter som i dag ryms inom RFV:s tillsyn – systemtillsyn, riktad tillsyn och klagomål från försäkrade – blir aktiviteter inom ramen för den nya myndighetens interna styrning och kontroll. Att aktiviteterna blir interna istället för som tidigare externa innebär att de inte kommer att genomföras av en part som formellt sett står i en oberoende ställning till den organisation och ledning som kontrolleras och granskas. Å andra sidan har det ständigt diskuterats i vad mån RFV som produktionsstödjande organ gentemot försäkringskassorna varit och är obunden i förhållande till försäkringskassornas ledning och organisation.

Förslaget om en sammanhållen myndighet innebär också att den enskildes möjlighet att framföra klagomål till en ”oberoende” funktion begränsas.

Regeringen blir också av med ett ”oberoende” tillsynsorgan som levererat underlag för regeringens prövning av de regionala organisationerna och dess tillämpning av socialförsäkringen. Samtidigt

ökar regeringens möjligheter till styrning genom förslaget om en sammanhållen statlig myndighet för administration av socialförsäkringen.

I och med förslaget tillkommer också nya organ för lekmanainflytande på regional och central nivå som skapar nya former och möjligheter för insyn i och kontroll av myndigheten utifrån ett medborgarperspektiv. Det regionala förtroendemannaorganet – försäkringsdelegationen – ska 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. För att säkerställa inflytande på ledningen av myndigheten ska förtroendemannaorganen utifrån ett medborgarperspektiv årligen till myndighetens styrelse och chef redovisa sin värdering av hur väl myndigheten verkar i länet. Förslaget innebär också att ett centralt förtroendemannaorgan – socialförsäkringsrådet – inrättas för att formalisera och säkerställa kommunikationen mellan förtroendemännen, styrelsen och chefen för myndigheten.

4.1.2 Kontroll, granskning och tillsyn – en del i styrningen

Uppdrags- och ansvarskedjan i statsförvaltningen bygger på ett mandat från folket till riksdagen och därifrån till regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Med detta mandat följer, i varje led, ett ansvar inför uppdragsgivaren. Riksdagen är ansvarig inför folket, regeringen inför riksdagen och de statliga förvaltningsmyndigheterna inför regeringen. Kopplat till frågan om ansvar är frågan om styrning, som är ett begrepp som används när man talar om relationen mellan en uppdragsgivare och en uppdragstagare. I huvudsak handlar det om vilka medel/instrument som uppdragsgivaren använder för att försäkra sig om att uppdragstagaren genomför sitt uppdrag enligt uppdragsgivarens intentioner. Ett av de styrmedel som används i styrningen av och inom förvaltningen är kontrollfunktioner av olika slag.

Termen kontroll handlar i vid bemärkelse om de åtgärder som vidtas både före, under och efter en aktivitet för att med rimlig säkerhet se till att det avsedda uppnås. Kontroll är i det sammanhanget liktydigt med styrning. I en snävare mening används

kontroll för de åtgärder som vidtas i efterhand i form av t.ex. granskning.

Kontrollfunktionen i staten omfattar de åtgärder som vidtas inom staten för att upprätthålla och öka säkerheten i inkassering av skatt och utnyttjande av statliga medel. Kontrollen är viktig av flera olika skäl. Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Detta förutsätter att den interna styrningen och kontrollen av statlig verksamhet är god. Enligt samma lag ska statens verksamhet granskas genom revision, vilket kan ses som ett led i att säkerställa att statens verksamhet bedrivs i enlighet med riksdagens beslut.

Ett annat väsentligt skäl för god kontroll är att den offentliga sektorns *legitimitet* måste upprätthållas, dvs. att de skatter som statsmakterna beslutat om inbetalas och att bidrag av olika slag utbetalas endast till dem som är berättigade till bidrag och då till rätt belopp. Bristande kontroll i detta avseende kan leda till minskad *tilltro* till staten, vilket i sin tur påverkar respekten för såväl skatte- som bidragssystemen. Vidare innebär fusk, överutnyttjande och systembrister att våra gemensamma resurser inte används på ett för samhällsekonomin bästa sätt (*Kontrollfunktioner i staten, regeringens skrivelse*, skr. 2002/03:137).

Tillsyn – en typ av granskning

Tillsyn är en typ av granskning inom ramen för kontrollfunktionen i staten och ses som ett förvaltningspolitiskt instrument som bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut.

Grunderna för ett tillsynsuppdrag beslutas av riksdag genom lag. Den närmare utformningen av uppdraget kan förutom av riksdagen, beslutas av regeringen eller av en myndighet, om regeringen har delegerat uppgiften till denna.

Tillsynsutredningen har i delbetänkandet *Statlig tillsyn* (SOU 2002:14) utvecklat en ”definition” och ett synsätt på vad som menas med ”statlig tillsyn”. Utredningen redovisar bilden av tillsyn som ett system som staten skapat för att tillförsäkra medborgarna att förhållandena inom ett visst samhällsområde uppfyller ställda krav. Delarna i detta system är:

- en *medborgare* eller en grupp av medborgare, vilken/vilka är berörd/berörda av de företeelser (verksamheter, produkter eller

anläggningar) vilkas egenskaper ska uppfylla normer som är fastställda av staten och som är av betydelse för medborgarnas väl och ve i förbindelsen med dessa företeelser,

- ett *tillsynsobjekt*, som är de verksamheter, produkter eller anläggningar, dvs. de enheter som är föremålet för och bedöms enligt de av staten fastställda normerna,
- en *objektansvarig*, som är den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för att ett tillsynsobjekt uppfyller statens krav,
- ett *tillsynsorgan*, som är den myndighet eller ett annat organ vilket på statens uppdrag har ansvaret att granska huruvida tillsynsobjektet uppfyller ställda krav och i direkt kommunikation med den objektansvarige klargör om detta är fallet eller inte.

Tillsynsutredningen menar i sin analys att den statliga tillsynen bör avgränsas till att avse lagreglerade uppdrag till offentliga organ att granska förhållanden som är särskilt angelägna för medborgaren och vid behov verka för rättelse.

Användningen av statlig tillsyn som förvaltningspolitiskt redskap bör enligt tillsynsutredningen tydligt inriktas mot granskning av sådana verksamheter och förhållanden i samhället där de unika medel tillsynen erbjuder är de mest relevanta. Till dessa medel hör enligt utredningen inte minst tillsynsorganens möjligheter till rättsligt verkande åtgärder och sanktioner i förhållande till den ansvariga för ett tillsynsobjekt.

Tillsynens egenskaper

Tillsyn har flera speciella egenskaper jämfört med andra granskningsformer. Alla är dock inte relevanta när det handlar om tillsynen av en annan statlig myndighet.

Att tillsyn med stöd av tvingande regler generellt sett har bättre möjligheter, än andra granskningsformer, att få ta del av information från tillsynsobjektet är primärt intressant när det rör sig om granskning av objekt utanför den statliga myndighetssfären.

Det är vanligt att tillsynen till skillnad från övriga granskningsformer kombineras med sanktioner. Vissa tillsynsmyndigheter förfogar dock endast över sanktionen att uttala kritik, vilken av många bedöms som otillräcklig.

Relationen mellan ett tillsynsorgan och objektansvarig kännetecknas av att den är kontinuerlig och förutsägbar. Eftersom till-

synen är reglerad så vet den objektansvarige att verksamheten kan granskas i efterhand. Den statliga revisionen har en liknande effekt. Tillsyn och revision har därför en mer "direktstyrande" verkan än t.ex. uppföljning och utvärdering, vars resultat ofta måste omsättas i något slags direktiv för att ge effekt.

Ett tillsynsorgans ställningstagande om tillsynsobjektet har normalt formen av ett beslut som är ställt till den objektansvarige. Tillsynsorganet tar ställning till om tillsynsobjektet uppfyller vissa krav eller inte. Ett tillsynsbeslut innehåller i princip inte någon värdering på det sätt som förekommer t.ex. vid uppföljning och utvärdering. Tillsynsbeslutet kan säga vara "binärt" – dvs. det är ett uttalande om rätt eller fel. Riksrevisionens årliga revision har också denna binära egenskap.

Tillsynen är också resursblind, dvs. inom ramen för tillsyn tar man ställning till om ett visst förfarande är korrekt eller inte utan hänsyn tagen till resursinsats. Vid effektivitetsrevision kan däremot genomförd verksamhet värderas i relation till insatta resurser.

Till skillnad från t.ex. uppföljning och utvärdering kan tillsyn innebära granskning av enskilda ärenden. För den enskilde medborgaren innebär detta att tillsynen har ett mervärde framför t.ex. ett överklagande. Genom ett överklagande kan den enskilde visserligen få rättelse i materiellt hänseende, men detta förutsätter att det har meddelats ett överklagbart beslut. Genom tillsynen kan granskning ske av själva förfarandet hos tillsynsobjektet och kritik kan riktas mot t.ex. underlåtenhet att vidta vissa åtgärder.

4.1.3 Kontroll och granskning av socialförsäkringen och dess administration i dag

Det finns en mängd generella och specifika åtgärder samt funktioner i form av kontroll och granskning av socialförsäkringen och dess administration. Alla syftar de direkt eller indirekt till att i kombination bidra till att socialförsäkringen på kort och lång sikt administreras på ett effektivt och rättssäkert sätt så att förtroende och tilltro upprätthålls.

Som medborgare har man rätt och möjlighet att kontrollera förvaltningen och dess verksamhet. Som försäkrad har man också ett specifikt behov av möjligheten att få sitt ärende omprövat. Man har också behov av att ens eventuella klagomål på hur man blivit behandlad av förvaltningen tas om hand på ett ändamålsenligt sätt.

Medborgare har i och med offentlighetsprincipen möjlighet till insyn i RFV:s och försäkringskassornas verksamhet i dag och rätt att ta del av de handlingar som finns hos myndigheterna med de begränsningar som följer av tillämpliga sekretessbestämmelser. Har man klagomål på försäkringskassan eller RFV så kan man framföra sina klagomål direkt till berörd organisation som likt övrig förvaltning har en skyldighet att hantera dessa. Klagomål på hur man blivit behandlad i kontakterna med försäkringskassan kan också ställas till RFV, Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) som inom ramen för sina tillsynsuppdrag kan initiera granskningar på initiativ från enskilda. Enskilda, som beslutet i ett försäkringsärende angår, kan också begära att försäkringskassan ska ompröva sitt beslut i ärendet. Den enskilde kan också hos allmän förvaltningsdomstol överklaga det beslut försäkringskassan eller RFV fattat i ett enskilt försäkringsärende (20 kap. 11 § AFL).

Ledningen för RFV och respektive försäkringskassa har behov av att åstadkomma en intern process för att med rimlig säkerhet uppnå en effektiv verksamhet enligt de av riksdag och regering uppsatta målen, efterlevnad av tillämpliga föreskrifter och regeringsbeslut samt en tillförlitlig återrapportering av verksamhetens resultat. Som en del i detta genomför organisationerna uppföljningar bl.a. av resultat, verksamhet och ekonomi. Respektive ledning har också behov av och tillgång till en internrevisionsfunktion som granskar att den interna styrningen och kontrollen är ändamålsenlig.

Regeringen styr RFV och försäkringskassorna men är ansvarig inför riksdagen. För att uppnå en effektiv styrning har regeringen behov av att ledningen för respektive organisation tar sitt ansvar för verksamheten. Styrningen sker i dag bl.a. genom att krav ställs på intern styrning och kontroll, intern revision samt återrapporteringskrav t.ex. i form av resultatredovisning.

Regeringen har också ett behov av att årligen pröva och löpande följa utvecklingen av socialförsäkringen och dess administration. En återkoppling sker t.ex. i form av redovisning av verksamhet, resultat och ekonomi, uppföljning och prognoser samt utvärdering av socialförsäkringens effekter för individ och samhälle. Regeringen har även behov av underlag från organ som står i en oberoende ställning till socialförsäkringsadministrationen och dess verksamhet. Detta sker t.ex. genom JO:s och JK:s allmänna tillsyn och RFV:s specifika tillsyn över försäkringskassorna.

Riksrevisionens årliga revision och effektivitetsrevision av socialförsäkringen och dess administration är också underlag för regeringens prövning av verksamheten. Regeringen har också möjlighet att lägga uppdrag på t.ex. Statskontoret. Som exempel kan nämnas att Statskontoret nu har regeringens uppdrag att följa hur RFV och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) genomför sitt uppdrag att utveckla den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Statskontoret ska därefter utvärdera måluppfyllelse och effekter av utvecklingsarbetet. En annan möjlighet regeringen har för att få underlag för prövning av socialförsäkringen och dess administration är att tillsätta en utredning, vilket ANSA är ett exempel på.

Riksdagen styr förvaltningen primärt genom att stifta lagar, fastställa effektmål för politikområden samt besluta om finansiering av förvaltningen och dess verksamhet. Riksdagen har också en viktig uppgift att kontrollera och årligen pröva regeringens och myndigheternas verksamhet. Förutom den prövning som kan ske utifrån regeringens återrapportering och bedömning av verksamheten i budgetpropositionen har riksdagen behov av underlag från organ som är i en oberoende ställning till regeringen. Dessa underlag får riksdagen bl.a. genom Riksrevisionens årliga revision och effektivitetsrevision samt JO:s ämbetsberättelse.

Tillsyn av socialförsäkringen och dess administration i dag

Tillsyn över socialförsäkringen och dess administration sker i dag av JO och JK. Därtill utövar RFV tillsyn över försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten (PPM).

JO:s tillsyn av myndigheter och enskilda tjänstemän

JO granskar och tillser att myndigheter och enskilda tjänstemän följer lagar och förordningar och i övrigt fullgör sina skyldigheter, dvs. agerar så att allt går rätt till vid handläggningen av olika ärenden och att enskilda medborgare behandlas på ett korrekt sätt. JO ändrar dock inte på domar eller beslut. I de allra flesta fall sker granskningen sedan någon enskild person har klagat hos JO.

Om fel eller försummelse konstaterats resulterar detta vanligtvis i en så kallad erinran, vilket innebär att JO offentliggör sin kritik mot den tjänsteman som har brustit i sin myndighetsutövning.

Berörd tjänsteman är dock inte skyldig att rätta sig efter JO:s uttalande. JO kan också kritisera en myndighet för t.ex. bristfälliga handläggningsrutiner och föreslå åtgärder för att avhjälpa bristerna. JO kan även väcka åtal för tjänstefel eller annat brott som skett i tjänsten eller begära disciplinåtgärder mot en tjänsteman, t.ex. varning eller löneavdrag.

JO tar också upp ärenden på eget initiativ. Därutöver inspekterar JO regelbundet olika myndigheter.

Från 1 juli 2001–30 juni 2002 avgjorde JO tre inspektionsärenden (inspektion på försäkringskassa) och 14 initiativärenden kopplade till socialförsäkringens administration. Under samma period avgjordes också 269 klagomålsärenden. 147 av dessa avvisades eller avgjordes utan särskild utredning. Övriga 122 utreddes och 36 av dessa resulterade i erinran eller annan kritik (Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, Redogörelse 2002/03:J01).

JK:s tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän

Även JK har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. Sedan den 1 december 1998 har JK:s tillsynsverksamhet begränsats. JK har sedan dess en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK kan inte ompröva beslut som fattats av andra myndigheter. JK bestämmer om en anmälan från en enskild ska föranleda några åtgärder. Någon insats riktad mot socialförsäkringsadministrationen skedde inte under 2002. JK handhar också skadestånd riktade mot staten. Regeringen kan lägga uppdrag på JK däremot inte på JO.

RFV:s tillsyn av försäkringskassorna och PPM

RFV:s nuvarande uppgift att utöva tillsyn över försäkringskassorna är reglerad i lag och förordning. Av förarbetena till lagen 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 visar sig att det

finns brister i tillämpning och handläggning bör RFV påtala detta för försäkringskassan och ställa krav på att åtgärder vidtas. Om åtgärder inte vidtas bör RFV redovisa 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. Tillsyn i enskilda ärenden sker primärt utifrån anmälan och klagomål från enskilda. RFV:s rutin för hantering av klagomål från enskilda överensstämmer i stort med den rutin som JO har för dessa ärenden.

Under första halvåret 2003 avgjorde RFV 30 enskilda tillsyns-ärenden. Jämfört med första halvåret 2002 var det en fördubbling av antal ärenden. I 16 av ärendena uttalades någon form av kritik.

RFV har sedan 1998 också i uppgift att utöva tillsyn över att PPM tillämpar de bestämmelser om premiepension som inte avser kapitalförvaltning eller försäkringsteknisk verksamhet på ett likformigt och rättvist sätt i förhållande till enskilda. Detta är reglerat i förordning och grundar sig på bestämmelserna i lagen om inkomstgrundad ålderspension. Någon tillsyn av PPM har dock inte genomförts.

RFV anser sig också ha ett tillsynsansvar över skattemyndigheternas tillämpning av lagen om inkomstgrundad pension. Grunden för detta är dock inte lika klart. Uppfattningen vilar på förarbetena till *lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension* där det anges att ”RFV i likhet med vad som gäller AFL, ska övervaka tillämpningen av lagen”.

Sex miljoner kronor av RFV:s ekonomiska resurser 2002 ägnades åt tillsyn.

4.1.4 Aktuellt om kontroll, granskning och tillsyn

Det finns ett antal aktuella utredningar och initiativ om kontroll granskning och tillsyn som är intressanta som utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag. Vissa förslag och initiativ har direkt bäring på socialförsäkringen medan andra rör kontrollfunktioner generellt och tillsyn specifikt.

Kontrollfunktioner

I och med att Riksrevisionsverket (RRV) avvecklats har regeringen förlorat en viktig revisions- och utredningsresurs.

Bland annat som en konsekvens av att RRV avvecklats pågår det ett arbete med att stärka regeringens arbete med kontroll och styrning. Regeringens preliminära utgångspunkter för arbetet är att i större omfattning än i dag använda kommittéväsendet för utvärderingar samt för att belysa olika kontrollrelaterade frågor. Regeringen ska också ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att lämna förslag till hur en årlig värdering av myndigheternas interna styrning och kontroll kan genomföras framdeles (*Kontrollfunktioner i staten*, Skr. 2002/03:137).

Den 3 november 2003 överlämnades internrevisionsutredningens betänkande *Intern revision i staten – förslag till en förstärkt internrevision* (SOU 2003:93). Utredningen föreslår bl.a. att en särskild internrevisionsmyndighet ska inrättas under regeringen. Myndigheten ska bl.a. på uppdrag av regeringen kunna genomföra vissa riktade insatser i syfte att granska den interna styrningen och kontrollen vid myndigheter. I princip innebär detta att myndigheten ska svara för insatser inom detta område som till viss del tidigare utfördes av RRV.

Tillsyn

Tillsynsutredningen har fått tilläggsdirektiv (Dir. 2003:70) och ska göra en fördjupad analys av grunder och motiv för en särskild lag om statlig tillsyn. I detta ingår att analysera möjligheten till tydligare och mer effektiva sanktioner i samband med tillsyn. Utredaren ska också bl.a. lämna förslag om hur samverkan och samordning mellan tillsynsmyndigheter kan utvecklas. Uppdraget ska redovisas senast i september 2004.

Fr.o.m. den 1 januari 2004 inrättas ett tillsynsorgan i form av en fristående myndighet – Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Inspektionens uppgift blir bl.a. att utöva tillsyn över arbetsförmedlingarnas hantering av och arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsförsäkringen. Tidigare hade AMS i uppgift att utföra denna tillsyn. Enligt regeringen skapas nu förutsättningar för en mer likartad och rättvis regel tillämpning, legitimitet och ökad tilltro till samt effektivare uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen

(prop. 2001/02:151). I beredningen av ärendet förekom kritik från tunga remissinstanser såsom JO, RRV och Statskontoret. Ett exempel på argument emot ett inrättande av ett fristående tillsynsorgan var att ansvaret för att höja kvaliteten i arbetsförmedlingarnas handläggning av försäkringen i första hand var ett ansvar för länsarbetsnämnden och AMS. Ett annat att en förstärkt tillsyn omfattande alla delar av försäkringen lika väl kunde uppnås inom AMS.

Frågan om tillsyn över polis och åklagare har nyligen utretts. I betänkandet *Förstärkt granskning av polis och åklagare* (SOU 2003:41) gjordes bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl för att inrätta ett särskilt tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisväsendet och åklagarväsendet. Det som enligt kommittén var nackdelar och talade emot ett inrättande var bl.a. att det skulle ha till uppgift att utöva tillsyn endast över polis och åklagare, att överblicken över verksamheten riskerades samt att polisväsendet, åklagarväsendet och enskilda tjänstemän skulle få beakta auktoritativa uttalanden om verksamheten från ytterligare ett organ. Även statsfinansiella skäl talade enligt kommittén emot inrättandet av ett tillsynsorgan. Kommittén föreslog istället att Rikspolisstyrelsens styrelse borde anförtros ansvaret för tillsynen över Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens verksamhet. Vidare bedömde kommittén att de förbättringar som krävdes i fråga om tillsynen över polismyndigheternas verksamhet kunde genomföras inom ramen för dels Rikspolisstyrelsens, dels de lokala polisstyrelsernas tillsynsverksamhet. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Uppföljning, utvärdering och analys

I april 2003 lämnade utredningen om analys av hälsa och arbete sitt slutbetänkande *AHA utredningsinstitut och mötesplats* (SOU 2003:13). Utredningen föreslår att en självständig statlig myndighet, AHA-institutet inrättas. Analysgruppen föreslås ha vissa grunduppdrag med tydliga leveranskrav i utbyte mot en grundläggande finansiering av verksamheten. Dessa grunduppdrag bör enligt utredningen omfatta analyser av mål och målstrukturer för politik- och verksamhetsområden med utgångspunkt i arbete, hälsa och arbetslinjen. I grunduppdraget bör också ingå att analysera vad forskning och utredningsverksamhet vid en given tidpunkt kan

säga om arbete och hälsa, förse politiker med politiskt relevanta underlag och i övrigt utgöra en mötesplats mellan politik, forskning, myndigheter och utredningsverksamhet. Det råder stor enighet bland remissinstanserna om att det finns behov av fördjupade och kontinuerliga analyser inom området hälsa och arbete samt att det är positivt att en analysgrupp bildas. Däremot är det färre som tillstyrker förslaget om inrättande av en ny självständig myndighet. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Enligt regeringens proposition angående *finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* (prop. 2002/03:132) ska uppföljning och utvärdering av den finansiella samordningen ske löpande på både lokal och nationell nivå. Regeringen anser att en ändamålsenlig redovisning av insatser som bedrivs gör det angeläget att utveckla sektorövergripande metoder för denna uppföljning och utvärdering. Regeringen avser att senare ange vilken myndighet som ska svara för den nationella uppföljningen och utvärderingen. Tilläggas kan att den arbetsgrupp i Regeringskansliet (Ds 2003:2) som regeringens förslag baseras på föreslog att uppdraget om den nationella uppföljningen och utvärderingen skulle ges till Statskontoret.

4.2 Överväganden och förslag

4.2.1 Tillsyn över den nya myndighetens tillämpning av socialförsäkringen?

Utgångspunkten för om ett externt tillsynsorgan bör inrättas är vems eller vilkas behov organet och den genomförda tillsynen ska tillgodose.

Utredningen menar att det primärt finns två intressenter av att tillsyn utförs som också är de primära mottagarna av tillsynens resultat: statsmakterna och enskilda medborgare.

Statsmakterna är generellt sett intresserade av granskning i form av t.ex. systemtillsyn, dvs. granskning av att myndighetens egna system för styrning och kontroll med rimlig säkerhet resulterar i att tillämpningen av t.ex. socialförsäkringen sker enligt statsmakternas intentioner. Som enskild medborgare är man däremot intresserad av att utifrån t.ex. ett klagomål kunna få till stånd en granskning i ett specifikt ärende.

Enligt utredningen finns det faktorer som både talar för och emot inrättandet av ett externt tillsynsorgan i anslutning till att socialförsäkringsmyndigheten inrättas.

Det som talar för ett inrättande är de enskilda medborgarnas behov och möjligheter. Primärt rör medborgarens möjlighet att klaga och på så sätt initiera en granskning av hur han eller hon blivit behandlad. Som framgått av redovisningen så kommer denna möjlighet i huvudsak att bestå i och med den fortsatta möjligheten att vända sig till JO. Det kan också konstateras att JO behandlat fler enskilda ärenden i form av klagomål på försäkringskassorna än vad RFV gjort. Utredningen utgår ifrån att den nya myndigheten har möjlighet att utveckla kompetens och administrativa rutiner på ett sådant sätt att bristerna blir mindre och färre i framtiden och att detta kommer att framgå av JO:s granskningar.

De faktorer som enligt utredningen talar emot ett inrättande är flera.

Det pågår ett omfattande utvecklingsarbete beträffande kontrollfunktion i staten generellt vilket innebär att det är oklart hur detta kommer att organiseras och utformas framöver. Regeringen överväger bl.a. hur värderingen av myndigheternas interna styrning och kontroll ska ske. Samtidigt har det precis lagts ett förslag som till vissa delar ska kompensera regeringens möjligheter till oberoende granskningar som en konsekvens av att RRV avvecklats.

Det pågår också ett omfattande reformarbete på flera fronter beträffande tillsyn. Genom tillsynsutredningen har frågan väckts om att ta ett samlat grepp vid utformningen av den statliga tillsynen i framtiden. Tillsynsutredningen har bl.a. i uppdrag att utarbeta förslag till tillsynslag, föreslå utvecklad samverkan mellan olika tillsynsmyndigheter och handleda Regeringskansliet om hur tillsynsfrågor bör hanteras. Det är osäkert om tillsynsutredningens arbete direkt kommer att vara vägledande för hur en eventuell tillsyn av socialförsäkringens tillämpning bör utformas, med det finns skäl att anta att kunskapen inom tillsynsområdet kommer att fördjupas. Tillsynsutredningen lämnar sitt slutbetänkande först nästa år.

Inrättandet av tillsynsorgan med enda uppgift att utöva tillsyn över den nya myndighetens tillämpning av socialförsäkringen riskerar att bidra till att det blir oklart vem som styr socialförsäkringen och dess myndighet samt vem som har det övergripande ansvaret för en rättssäker och likformig tillämpning av socialförsäkringen. Inrättandet av ett tillsynsorgan skulle innebära att ett trepartsför-

hållande mellan regeringen, socialförsäkringsmyndigheten och tillsynsorganet skapas.

Det kan också konstateras att de aktiviteter av granskande karaktär som i dag förekommer inom RFV och som utgör extern tillsyn över försäkringskassornas verksamhet i framtiden kommer att utövas inom den nya socialförsäkringsmyndigheten. De kommer där att utgöra aktiviteter i form av intern kontroll och granskning inom ramen för den interna styrningen.

Avslutningsvis kan konstateras att regeringen i dag och också i framtiden vid behov har möjlighet att lägga uppdrag om granskning av socialförsäkringen och dess myndighet på andra aktörer, t.ex. Statskontoret och JK.

Enligt utredningen bör man inte nu lägga fast en särlösning för tillsynen inom socialförsäkringen. Man bör avvakta det pågående reformarbetet inom tillsynsområdet samt ha tillgång till ett underlag för en bedömning av de förbättrade styrmöjligheter som förväntas med anledning av inrättandet av den nya socialförsäkringsmyndigheten, innan ett särskilt tillsynsorgan föreslås.

Utredningens bedömning utifrån detta är att det inte finns behov av att i samband med inrättandet av den nya myndigheten inrätta ett särskilt organ med uppgift att utöva tillsyn över myndighetens tillämpning av socialförsäkringen.

Om det, som en konsekvens av att det inrättas en ny statlig socialförsäkringsmyndighet, även bör vidtas åtgärder för att stärka den externa tillsynen så ligger det nära till hands att tillföra ytterligare resurser till JO respektive JK.

Om syftet däremot är att stärka medborgarnas förtroende för och tilltro till myndigheten och dess tillämpning av socialförsäkringen menar utredningen att man kan vidta andra åtgärder för att uppnå detta.

4.2.2 Alternativa åtgärder

Det finns exempel på alternativa åtgärder som skulle kunna bidra till att skapa förtroende bland medborgarna för myndigheten och dess tillämpning av socialförsäkringen. En del av dessa åtgärder är mer omfattande, och kräver ytterligare utredning, medan andra kan införas i och med bildandet av den nya socialförsäkringsmyndigheten.

Rättshjälp

Huvudprincipen för myndigheter är att de ska hjälpa medborgaren med att överklaga beslut som går emot medborgaren. Av detta skäl utgår normalt inte rättshjälp för offentliga mål. Dock finns det undantag där man erbjuds offentligt juridiskt biträde t.ex. vid tvångsvård inom socialtjänsten till följd av bristande omsorg av barn eller p.g.a. missbruk.

Inom handikappreformen talar man om myndigheternas dubbla roller, dvs. att man å ena sidan uppträder som part mot den enskilde i förvaltningsdomstolen samtidigt som man ska hjälpa medborgaren att överklaga myndighetens beslut till samma domstol.

Ett sätt att hantera dessa dubbla roller utan att inrätta ett särskilt tillsynsorgan kan vara att för vissa socialförsäkringsmål garantera medborgaren offentligt juridiskt biträde. Detta t.ex. när besluten har synnerlig vikt för den enskilde vid indragning av stort försörjningsstöd såsom t.ex. förtidspension.

Rätten till rättshjälp är visserligen en kostsam åtgärd men en åtgärd som väsentligen stärker den enskildes ställning i förhållande till beslutande myndighet. Rättshjälp kan således ses som ett alternativ till tillsyn. Utredningen har inte haft möjlighet att närmare utreda denna möjlighet, men vill ändå föra fram det som ett alternativ som det kan finnas anledning att utreda vidare.

Krav på klagomålshantering och lekmännens värdering av detta

Ett sätt att poängtera och sätta kraft bakom kravet på och behovet av att medborgarna får ett bra bemötande, god service och nödvändig information, kan vara att regeringen uttryckligen ställer krav på inrättandet av ett ändamålsenligt system för hantering av klagomål på myndigheten. Systemet bör vara uppbyggt så att det möjliggör att den klagandes synpunkter tillgodoses genom någon åtgärd från myndighetens sida. Klagomål bör också registreras på ett sådant sätt att resultatet av hanteringen lätt kan redovisas. Vidare bör det finns ett organ dit de försäkrade kan vända sig och som har befogenhet att uttala sig och påkalla åtgärd. Detta skulle inte vara ett oberoende system utan en del av den ordinarie verksamheten. Det kan finnas anledning att förtydliga att med "klagomål" avses inte överklagande.

Som tidigare nämnts ska försäkringsdelegationen enligt förslaget i delbetänkandet 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.

För att kunna utöva denna insyn och värdera i vad mån myndigheten bedriver en ändamålsenlig verksamhet för medborgarna ställs det krav på underlag. Försäkringsdelegationerna kan, två eller tre gånger om året, få ett underlag från myndighetens system för klagomålshantering. Exempel på uppgifter som bör redovisas är:

- i vilken omfattning försäkrade har klagat på myndigheten,
- vad klagomålen avsett,
- vad klagomålen resulterat i vid myndigheten,
- vilken återkoppling som skett till den/de klagande samt
- hur lång tid klagomålshanteringen tagit från initiativ till slutlig återkoppling/avslut.

Redovisningen kan med fördel ske i ett jämförande perspektiv dels över tid dels i relation till myndighetens verksamhet i andra län.

Detta underlag kan i sin tur ligga till grund för den värdering som försäkringsdelegationerna ska göra av myndighetens verksamhet i länet. Eftersom dessa organ inte har något ansvar för ledning av myndigheten blir det i princip ett oberoende organ som gör denna värdering. Det är viktigt att påpeka att denna värdering är ett komplement, och inte ett alternativ, till den uppföljning som myndigheten själv måste göra av verksamheten.

I delbetänkandet har utredningen föreslagit att förtroendemannanorganens värdering årligen ska redovisas till myndighetens styrelse och chef. Det finns skäl att överväga om inte detta ska kompletteras med en årlig redovisning också till regeringen. Då blir denna värdering ett bland flera underlag inte bara för myndighetsledningens interna styrning utan också för regeringens styrning av myndigheten.

(Klagomåls)nämnd med lekmän

Som ett alternativ till krav på ett system för klagomålshantering inom socialförsäkringsmyndigheten och lekmännens värdering av detta skulle klagomålsnämnder, motsvarande de patientnämnder som finns inom landstingen, kunna övervägas.

En sådan nämnds uppdrag skulle kunna vara att utifrån synpunkter och klagomål stödja och hjälpa försäkrade samt bidra till kvalitetsutvecklingen inom socialförsäkringsmyndigheten genom att:

- hjälpa försäkrade att få den information de behöver för att kunna ta tillvara sina intressen i relation till myndigheten,
- främja kontakterna mellan försäkrade och myndigheten och
- rapportera iakttagelser och avvikelser av betydelse för de försäkrade till myndigheten.

Vidare skulle en nämnd också kunna göra uttalanden och lägga förslag till förbättringar utifrån de klagomål och synpunkter som framförts till nämnden. En sådan nämnd skulle kunna ses som en ”relästation” för alla slags klagomål. Nämnden skulle kunna fördela ärendena tillbaka till myndigheten om det bedöms vara det rimligaste, till domstol eller till JO och därutöver ta tag i en del ärenden som inte riktigt passar in i någon av dessa kanaler. Om nämnden finner att ett ärende – antingen det gäller beslut eller icke-beslut – borde ha kunnat hanteras på annat sätt, eller om man har vissa frågor om handläggningen vidarebefordras dessa till myndigheten.

Förslag

Även om inget externt tillsynsorgan inrättas finns det som utredningen redovisat möjlighet att vidta kompletterande åtgärder, som syftar till att stärka medborgarnas förtroende för och tilltro till socialförsäkringen och dess myndighet. Det kan även finnas anledning att utreda utvidgade möjligheter till rättshjälp.

Av de exempel på alternativa åtgärder beträffande hantering av klagomål som redovisats förordar utredningen den åtgärd som innebär att regeringen ställer krav på att socialförsäkringsmyndigheten har ett väl fungerande klagomålshanteringssystem i kombination med att försäkringsdelegationerna årligen följer upp hur väl myndigheten hanterar klagomål från enskilda.

Denna åtgärd sänder en tydlig signal om att det är socialförsäkringsmyndigheten som har det primära ansvaret för att hantera och behandla medborgarna på ett korrekt sätt. Samtidigt innebär försäkringsdelegationernas uppföljning av detta att ett relativt oberoende organ värderar hur väl myndigheten lyckas ta sitt ansvar.

Utredningen anser att regeringen i fastställandet av målen för myndigheten bör tydliggöra kravet på att myndigheten inom ramen för intern styrning och kontroll har ett väl fungerande system och rutiner för hantering av klagomål från enskilda. Försäkringsdelegationerna bör ha i uppgift att årligen följa upp hur väl myndigheten hanterar klagomål från enskilda i länet samt redovisa uppföljningen till regeringen och myndighetens ledning.

4.2.3 Tillsyn över PPM:s tillämpning av premiepensionen

Beträffande RFV:s nuvarande uppdrag att utöva tillsyn över hur PPM tillämpar bestämmelserna om premiepension kan det konstateras att RFV inte utfört någon tillsyn sedan de fick detta uppdrag 1998. Detta i kombination med att regeringen inte uttalat någon kritik mot att RFV inte utfört tillsyn över PPM talar enligt utredningen för att det är tveksamt om det nu föreligger något reellt behov av tillsyn över PPM i dessa delar. Utifrån detta och att socialförsäkringsmyndigheten och PPM ska samverka i fråga om den allmänna pensionen föreslår utredningen att socialförsäkringsmyndigheten inte ska utöva tillsyn över PPM.

4.2.4 Uppföljning och utvärdering av tvärsektoriell samverkan

Även om det enligt det som anförts ovan inte finns behov av tillsyn av socialförsäkringsmyndighetens tillämpning av socialförsäkringen så finns det enligt utredningen ett ökat behov av uppföljning och utvärdering. Inte minst mot bakgrund av den ökade tvärsektoriella samverkan inom socialförsäkringsområdet mellan olika statliga myndigheter, kommuner och landsting.

Enligt regeringens proposition om *finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* (prop. 2002/03:132) ska uppföljning och utvärdering av den finansiella samordningen löpande ske på både lokal och nationell nivå. Regeringen avser att senare ange vilken myndighet som ska svara för den nationella uppföljningen och

utvärderingen. Regeringen anger att en ändamålsenlig redovisning av insatser som bedrivs gör det angeläget att utveckla sektorövergripande metoder för uppföljning och utvärdering. Detta talar enligt utredningen för att utvärderingsansvaret bör hållas samman.

Statskontoret har i dag regeringens uppdrag att utvärdera Arbetsmiljöverkets insatser rörande systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM). Uppdraget omfattar såväl Arbetsmiljöverkets interna arbetsprocesser som verkets externa arbete i fråga om att främja införandet av SAM. Uppdragets huvudsakliga fokus ska vara den tillsyn som är inriktad på införandet av SAM. Statskontoret har också i uppdrag att, under 2002 t.o.m. 2004, följa hur RFV och AMS genomför ett regeringsuppdrag att utveckla den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Statskontoret ska därefter utvärdera måluppfyllelse och effekter av AMS:s och RFV:s utvecklingsarbete.

Enligt utredningens bedömning finns det behov av att öka omfattningen av uppföljning och utvärdering av den tvärsektoriella samverkan kring socialförsäkringen. Regeringen bör överväga att ge lämplig myndighet ett stående uppdrag som omfattar uppföljning och utvärdering av den tvärsektoriella samverkan och som är vidare än den nationella uppföljningen och utvärderingen av den finansiella samordningen. Uppdraget bör i så fall utformas så att övergripande mål och ramar för inriktning läggs fast och att uppdragstagaren får mandat att utforma individuella uppföljnings- och utvärderingsprojekt inom ramen för uppdraget.

5 Den nya myndighetens arbete med rehabilitering

Förslag: Beslut om att den nya myndigheten ska delta i organiserad samverkan av större omfattning på lokal/regional nivå inom rehabiliteringsområdet bör tas efter samråd med försäkringsdelegationen.

En person som är politiker eller anställd vid myndigheten får utses till representant för myndigheten när det gäller samverkan inom rehabiliteringsområdet.

Bedömning: Avtal som samverkansparterna ingår ska vara förenliga med nationella mål och uppdrag inom socialförsäkringen.

Den regionala nivån ska regelbundet till den centrala nivån återrapportera hur arbetet i samverkansorganen bedrivs för att ge en samlad bild av hur eventuella medel används, metoder, resultat etc.

Utredningen stöder Riksförsäkringsverkets (RFV) och Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) förslag om en ändrad ansvarsfördelning vad gäller anställda sjukskrivna som behöver nytt arbete. För att skapa förutsättningar för att lyckas med detta förslag är det viktigt att:

- Arbetsmarknadsverket ges riktade resurser för utökad verksamhet med sjukskrivna som saknar anställning samt för service till en ny målgrupp: sjukskrivna som inte bör eller kan återgå till tidigare anställning,
- Arbetsmarknadsverket styr rehabiliteringsprocessen, gör tillsammans med den sjukskrivne en handlingsplan och genomför rehabiliteringsinsatserna,
- den nya myndigheten identifierar försäkrade med behov av arbetslivsinriktad rehabilitering,
- den nya myndigheten har samordningsansvaret och beslutar om ersättning från sjukförsäkringen.

5.1 Bakgrund och avgränsning

Det nationella målet för att minska ohälsan i arbetslivet är: Frånvaron från arbetslivet på grund av sjukskrivning ska i förhållande till 2002 halveras fram till 2008. Parallellt ska antalet nya aktivitets- och sjukersättningar minska. Hänsyn ska tas till den demografiska utvecklingen under perioden.

Av direktiven till denna utredning framgår att samhällets största utmaning under de närmaste åren blir att bryta den ogynnsamma ohälsoutvecklingen. Detta kräver extraordinära insatser både när det gäller hur trygghetssystemen utformas och hur socialförsäkringsarbetet organiseras. Administrationens begränsade resurser måste användas optimalt för att klara framtida utmaningar. Utgångspunkterna för detta är ett helhetsperspektiv och ett gemensamt förhållningssätt. Vidare framgår av direktiven att problembilden för ohälsoutvecklingen är komplex och berör flera olika samhällsområden. De åtgärder som krävs för att förbättra situationen går över sektorgränserna. Ansvars- och arbetsfördelningen mellan olika aktörer kan därför behöva justeras och nya organisationsstrukturer prövas för att samhällets resurser ska kunna utnyttjas på ett optimalt sätt.

Inom ramen för ANSA:s uppdrag ligger för det första att se över om det finns anledning att göra förtydliganden eller nya avgränsningar när det gäller försäkringskassans arbete med rehabilitering och då främst den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. För det andra skapas det med anledning av att den föreslagna nya socialförsäkringsmyndigheten en förändrad förtroendemannaroll i myndigheten. Detta innebär att det finns behov av att förtydliga hur bl.a. representationen i samverksansorgan inom rehabiliteringsområdet från den nya socialförsäkringsmyndigheten ska se ut.

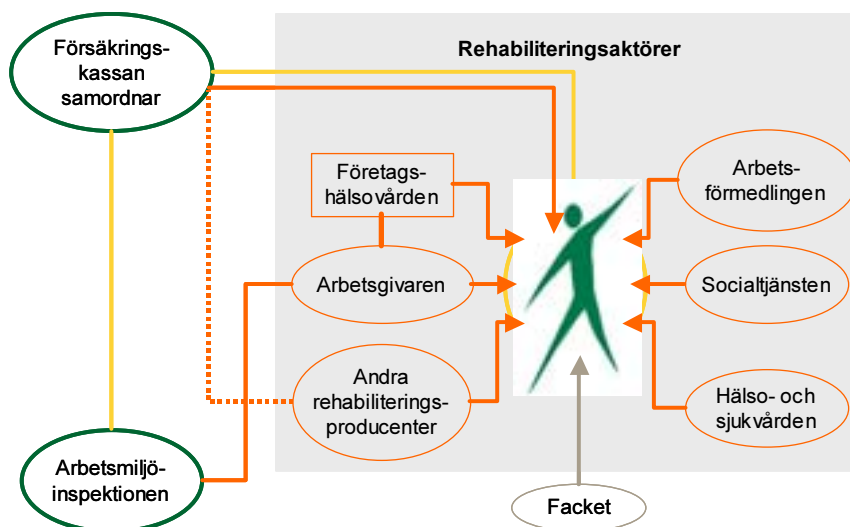
5.2 Ansvarsfördelning inom rehabilitering

Rehabilitering är ett samlingsbegrepp för alla åtgärder av medicinsk, psykologisk, social och arbetslivsinriktad art som kan hjälpa sjuka och skadade att återvinna bästa möjliga funktionsförmåga för ett normalt liv.

Med arbetslivsinriktad rehabilitering menas de insatser som behöver göras för att den som drabbats av sjukdom ska få tillbaka

sin arbetsförmåga och förutsättningar för att försörja sig genom förvärvsarbete.

Fig. 1; Rehabiliteringsaktörerna och försäkringskassans roll



Försäkringskassan har en initiativroll och samordningsansvar för all rehabilitering av personer som är sjukskrivna hos försäkringskassan eller har rätt till sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring.

Försäkringskassornas ansvarar inte för att rehabilitera den enskilde, utan det ska skötas av:

- *hälso- och sjukvården*, när det gäller den medicinska rehabiliteringen,
- *kommunens socialtjänst* – när det gäller den sociala rehabiliteringen.

Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen sköts av:

- *arbetsgivaren* – för personer som har en anställning,
- *arbetsförmedlingen* för personer som saknar arbete. För personer som inte kan återgå till sitt gamla arbete har RFV och AMS föreslagit att även denna grupp ska rehabiliteras av arbetsförmedlingen – i dag är det dock försäkringskassan som har detta ansvar.

Försäkringskassan ansvarar för att samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten enligt lagen om allmän försäkring, AFL. Samordningsansvaret innebär att försäkringskassan ska se till och verka för att de rehabiliteringsåtgärder som en försäkrad behöver, och som arbetsgivare och olika myndigheter ansvarar för, fogas samman. Samordningen ska syfta till att den som drabbats av sjukdom ska återfå arbetsförmågan och kunna försörja sig genom förvärvsarbete. Vidare ska försäkringskassan enligt 22 kap. 6 § AFL upprätta en rehabiliteringsplan, om den försäkrade behöver en rehabiliteringsåtgärd för vilken ersättning utges enligt 22 kap. AFL. I en sådan plan ska bland annat anges de rehabiliteringsåtgärder som ska komma i fråga, vem som har ansvaret för dem, en tidsplan för rehabiliteringen och beräknade kostnader för ersättningen under rehabiliteringstiden. Försäkringskassan har ansvaret för att det görs rehabiliteringsutredningar för försäkrade som inte har någon arbetsgivare. Dessutom kan försäkringskassan köpa arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster för att klarlägga den sjukskrivnes arbetsförmåga.

5.3 Utveckling av rehabiliteringsarbetet inom RFV och försäkringskassorna

Ett omfattande utvecklingsarbete pågår inom RFV och försäkringskassorna när det gäller att utveckla metoder och arbetsätt för rehabiliteringsarbetet. Nedan följer korta hänvisningar till några av dessa uppdrag och projekt som är av central betydelse för utredningens förslag.

5.3.1 Regeringsuppdrag till RFV och AMS

Försäkringskassan och RFV bedriver sedan våren 2001 ett gemensamt utvecklingsarbete benämnt Prohälsa. Syftet med arbetet är förutom att förbättra utredningsmetodikerna att öka samsynen i viktiga frågor inom ohälsområdet mellan försäkringskassorna sammellan och mellan RFV och försäkringskassorna. Syftet är också att utjämna obefogade regionala skillnader genom att gemensamma arbetsmetoder etableras.

I december 2001 gav regeringen RFV och AMS i uppdrag att förnya den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Uppdraget består av

följande tre deluppdrag: (1) utveckla en metod för tidig, fördjupad bedömning av den enskildes arbetsförmåga och rehabiliteringsbehov, (2) utveckla metodiken i försäkringskassornas handläggning av sjukfall och rehabiliteringsärenden samt förtydliga yrkesrollen för tjänstemän inom försäkringskassorna som arbetar med samordning, och (3) RFV ska tillsammans med AMS genomföra en pilotverksamhet avseende en samordnad organisation mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

RFV och AMS har dessutom fått i uppdrag att myndigheterna gemensamt, inom ramen för samverkan inom rehabiliteringsområdet, ska verka för att antalet sjukskrivna arbetslösa som återfår arbetsförmågan och får ett arbete ska öka. Myndigheterna har i uppdrag att, i enlighet med riktlinjerna för samverkan inom rehabiliteringsområdet, utforma gemensamma nationella verksamhets- och handlingsplaner för hur försäkringskassorna och länsarbetsnämnderna ska använda de medel som utgör statens samlade medel för sådan samverkan. De medel som åsyftas är de fem procent av beräknade utgifter på sjukpenninganslaget, som i budgetproposition för 2003 föreslogs få användas för samverkan inom rehabiliteringsområdet. Enligt proposition 2002/03:2 *Vissa socialförsäkringsfrågor m.m.*, får försäkringskassan svara för statens andel av kostnader för rehabiliteringsinsatser i samverkan.

RFV och AMS har i februari 2003 till regeringen redovisat hur arbetet med gemensamma verksamhets- och handlingsplaner avses bedrivas. Uppdrag har lämnats till länsarbetsnämnderna och försäkringskassorna att träffa länsvisa överenskommelser utifrån de riktlinjer som AMS och RFV kommit överens om.

I en rapport från RFV till regeringen i juni 2003 om försäkringskassornas tillämpning av riktlinjerna för samverkan inom rehabiliteringsområdet framgår att överenskommelser mellan försäkringskassan och länsarbetsnämnden träffats i samtliga län i mars 2003. Enligt dessa kommer sammanlagt lägst 8 100 arbetslösa sjukskrivna att under året få insatser i samverkan mellan försäkringskassorna och arbetsförmedlingen. Utvärderingsbara mål för insatserna har formulerats och planer för hur uppföljningen och utvärderingen ska genomföras har tagits fram. När det gäller samverkan med hälso- och sjukvården och kommunerna har RFV bedömt att verksamhets- och handlingsplaner måste utformas på regional nivå. Avsikten är att sådana mål ska redovisas under första kvartalet 2004.

5.3.2 Finansiell samordning

I december 2001 gav riksdagen (bet. 2001/02:1, rskr. 2001/02:84) regeringen tillkänna att regeringen borde återkomma till riksdagen med ett förslag om finansiell samordning som omfattar socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Enligt riksdagens tillkännagivande måste samhällets resurser användas mer effektivt för att bättre kunna tillgodose människors behov av stöd och rehabilitering. Människor med komplex problematik riskerar att hamna i en gråzon mellan olika myndigheter när problematiken inte ryms inom en myndighets ansvarsområde. Det är enligt riksdagen därför angeläget att ge möjlighet till finansiell samordning i syfte att förbättra samarbetet mellan berörda myndigheter vid rehabilitering av människor med komplex problematik.

I början av juni 2003 överlämnade regeringen propositionen *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* (2002/03:132) till riksdagen. I propositionen lämnas förslag till utformning av en permanent finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Finansiell samordning föreslås kunna ske frivilligt mellan en försäkringskassa, ett landsting, en länsarbetsnämnd samt en eller flera kommuner. Därigenom ska en effektiv resursanvändning underlättas. Målgruppen för den föreslagna finansiella samordningen utgörs av människor som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. De åtgärder som får finansieras genom den finansiella samordningen ska ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde och syfta till att återställa eller förbättra den enskildes funktions- och arbetsförmåga.

Den finansiella samordningen, som ska bedrivas genom ett fristående samordningsförbund, föreslås omfatta de resurser som, i enlighet med samverkansparternas överenskommelse, ska användas för att finansiera samordnade insatser för den aktuella målgruppen. Samtliga parter dvs. stat, kommun och landstinget 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 i finansiell samordning. Samverkansparterna ska i förbundsordningen ange de principer som ska gälla

för de ekonomiska transaktionerna inom den finansiella samordningen.

Samordningsorganet ska besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen samt finansiera insatser i enlighet med syftet för den finansiella samordningen. Samordningsorganet ska dessutom stödja samarbetet mellan samverkansparterna, t.ex. genom att bistå bedömaregrupper som huvudmännen svarar för. Däremot ska samordningsorganet inte besluta om förmåner eller rättigheter för enskilda eller i övrigt vidta åtgärder som innefattar myndighetsutövning.

I propositionen betonas vikten av att den finansiella samordningen följs upp och utvärderas på både lokal och nationell nivå. Samverkansparterna föreslås ges ansvaret för lokal uppföljning och utvärdering. Den myndighet regeringen senare bestämmer bör få ansvaret för den nationella uppföljningen och utvärderingen av finansiell samordning.

Representation i finansiell samordning

I proposition om *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* (2002/03:132) beskrivs politikernas representation i samordningsförbundet på följande sätt:

Förbundets beslutanderätt gäller beslut av generell räckvidd. Det rör sig om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, kommer att vara dominerande. De frågor som ankommer på samordningsförbundet hör typiskt sett till det politiska arbetsfältet och utgör således inte endast en fråga om verkställighet. Detta talar för att samverkansparterna i samordningsförbundet i första hand representeras av politiker.

Dessutom framförs i propositionen att ledamöterna bör ha mandat att inom samordningsförbundet besluta utan att det behövs ytterligare förhandling inom huvudmannens beslutande organ. Regeringen menar också i propositionen att en gemensam, lokal politisk styrning ger legitimitet och tyngd, samtidigt som politikerna utgör en viktig länk till övriga politiska organ.

När det gäller länsarbetsnämndens representation i samordningsförbundet beskrivs det på följande sätt:

Enligt riksdagens ställningstagande bör det finnas en möjlighet för arbetsmarknadsmyndigheterna att delta i den finansiella samordningen. En komplikation i sammanhanget är att det i länsarbetsnäm-

den emellertid inte finns något beslutsforum som består enbart av politiker. Länsarbetsnämnden är via AMS politikerstyrt genom riksdag och regering. Dock utses vissa av länsarbetsnämndens styrelseledamöter på förslag av riksdagspartierna. I länsarbetsnämndens styrelse ingår såväl politiker som representanter från näringslivet, arbetstagarorganisationer och kommuner.

För att göra det praktiskt möjligt för länsarbetsnämnden att delta i finansiell samordning föreslås i propositionen att som representant för länsarbetsnämnden i samordningsförbundet får utses person som är ledamot eller ersättare i länsarbetsnämndens styrelse eller person som är anställd vid länsarbetsnämnden.

Ovanstående resonemang pekar dels på betydelsen av politikerrepresentation vid finansiell samordning, dels på betydelsen av att den som representerar en samverkanspart har en god förankring inom denna parts organisation. I propositionen om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet har det sistnämnda, förankringen inom samverkanspartens organisation, varit avgörande för valet av vilka personer som ska kunna utses till partsrepresentanter.

5.3.3 RFV:s och AMS förslag till en effektivare arbetslivs- inriktad rehabilitering

Regeringen uppdrog i januari 2003 åt AMS och RFV att komma med förslag till hur den arbetslivsinriktade rehabiliteringen skulle kunna utformas så att fler sjukskrivna fortare kan återfå arbetsförmågan och få ett arbete. RFV och AMS lämnade i juni 2003 förslag som ska bidra till att lösa dagens problem med många långtidssjukskrivna. Förslagen handlar både om att i framtiden undvika att människor blir långtidssjukskrivna och att göra insatser för dem som befinner sig i denna situation.

Det viktigaste förslaget från RFV och AMS är att inrätta en verksamhet inom Arbetsmarknadsverket för sjukskrivna som behöver ett nytt arbete. 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 arbetsförmågan prövas mot hela arbetsmarknaden. Sådana regler bedöms dock vara svåra att tillämpa så länge det saknas en verksamhet som erbjuder ett reellt stöd till individen i att få ett nytt arbete.

Att både utöka insatserna för arbetslösa sjukskrivna och ta emot anställda som behöver ett nytt arbete innebär att AMS vidgar uppdraget inom arbetsmarknadspolitiken och detta skulle utifrån AMS beräkningar innebära behov av att anställa ytterligare 700 medarbetare.

AMS beräknar att det är möjligt att under ett år hitta en lösning antingen till arbete eller utbildning för varannan deltagare, dvs. 5 000 personer per år, under förutsättning att insatserna kan erbjudas i ett tidigt skede och att AMS får använda kraftfulla subventioner vid anställning. Övriga insatser föreslås bestå av praktikmöjlighet i arbetslivet och hjälp att finna ett nytt arbete, men också vägledning och utbildningsinslag för dem som behöver en omorientering till andra yrkesområden.

Ansvarsfördelningen bör vara att försäkringskassan samordnar rehabiliteringsinsatserna och beslutar om ersättningen till den som deltar i AMS insatser. AMS ansvarar för planering och genomförande av den arbetslivsinriktade verksamheten, eventuella köp av tjänster och beslut om subventioner till arbetsgivare.

En hearing är planerad till den 17 november 2003 för att inhämta synpunkter innan regeringen kan ta ställning till ett eventuellt genomförande av förslagen ovan.

5.4 Överväganden och förslag

Det stora behovet av insatser för långtidssjukskrivna har lett till en rad förslag till lösningar i olika utredningar och propositioner. Vissa förslag utgår ifrån ett myndighetsperspektiv, där staten både tilldelar medel och i hög grad är utförare. Andra lösningar däremot utgår ifrån en decentraliserad styrning som bygger på att politiker ges inflytande på den regionala och lokala nivån, ett styrsätt som stämmer med nuvarande ordning för försäkringskassorna. Beslut om medelsanvändning och prioriteringar fattas lokalt i ett särskilt samordningsorgan och de samverkande myndigheterna förutsätts avsätta resurser för gemensamma projekt. En viktig fråga att belysa är vad som händer när dessa system ska fungera parallellt i ett län eller en kommun. Hur kommer besluten om medelstilldelning till den finansiella samordningen att hanteras i myndigheterna, om besluten konkurrerar med direktiv och verksamhetsmål som gäller för hela myndigheten. Det kan finnas en risk att konflikter byggs in som måste hanteras lokalt och att detta kommer att försvåra

samverkan och arbetet med att halvera sjuktalet. För att motverka att sådana situationer uppstår är det viktigt att samverkansavtalen, som anger förutsättningarna för samordningsorganets arbete, utformas så att samverkan bedrivs på ett sätt som bidrar till att uppfylla de direktiv och verksamhetsmål som gäller för den nya myndigheten.

När det gäller förslaget om finansiell samordning så kommer denna samverkan att påbörjas 2004, vilket innebär att samverkan kan bedrivas inom ramen för den nuvarande organisationen för försäkringskassorna uppemot ett år. När den nya sammanhållna myndigheten för socialförsäkringsadministrationen startar från och med 2005 är det rimligt att förutsätta att det arbetet löper vidare i den form som påbörjats.

5.4.1 Den nya myndighetens samverkan

Som en konsekvens av ANSA:s förslag om att inrätta en sammanhållen statlig myndighet förändras bl.a. förtroendemännens roll på den regionala nivån och därmed även den nya myndighetens förutsättningar för att bedriva samverkan. I vilken grad och på vilket sätt som förtroendemännen bäst deltar i samverkansarbetet är beroende av ett antal olika faktorer.

För att beskriva arbetet med samverkan har utredningen valt följande indelning:

- beslut om socialförsäkringsmyndigheten ska delta i en viss samverkansform,
- beslut om vilka som ska utses till samverkansorganen,
- medel att disponera inom samverkansorganen ,
- mål,
- uppföljning.

I den följande texten används begreppet ”samverkansorgan” för att beskriva samverkansförbund men även annan typ av samverkan mellan olika aktörer där det krävs att speciella medel avsätts.

Beslutet om att delta i samverkan

I små län kan det vara rimligt att bara bedriva samverkan samlat för hela länet och då tas också de strategiska besluten för hela länet.

Däremot kan det i stora län bli aktuellt att bedriva samverkan i respektive kommun vilket då ställer extra krav på att det tas övergripande beslut och görs prioriteringar mellan samverkansorganen.

En konsekvens av förslaget om en sammanhållen myndighet är att det är myndigheten som är avtalspart för socialförsäkringen. Möjligheten att ingå avtal bör sedan kunna delegeras till länsnivån. Initiativ ska också kunna tas av myndigheten på nationell nivå. Den som för myndighetens räkning ingår ett sådant avtal bör också ha möjlighet att disponera eventuella medel som finns tillgängliga för samverkan. I respektive län kan överenskommelser träffas antingen på kommun- eller länsnivå.

När det gäller att avgöra om socialförsäkringsmyndigheten ska delta i organiserad samverkan av större omfattning bör förtroendemännen involveras i detta ställningstagande. I praktiken kan det ske genom:

- hörande av försäkringsdelegationen
- samråd med försäkringsdelegationen
- godkännande av försäkringsdelegationen.

Med alternativet ”att höra” förtroendemännen, vilket i praktiken inte är preciserat vad det innebär, skapas ingen reell möjlighet för förtroendemännen att få sina synpunkter beaktade. Med ”samråd” ges förtroendemännen möjlighet att lämna sina synpunkter och om dessa inte skulle beaktas vid beslutet måste det i samband med tjänstemannabeslutet framgå försäkringsdelegationens avvikande åsikt. Efter ”godkännande” av innebär att försäkringsdelegationen kan stoppa ett avtal. Sannolikheten att ett samverkansprojekt stoppas bör dock ses som liten eftersom en av uppgifterna för försäkringsdelegationen just är att se till att samverkan mellan olika rehabiliteringsaktörer kommer till stånd. Det faktum att myndigheten har huvudansvaret för samverkan, gör att det är orimligt att någon som inte är ansvarig ska kunna stoppa ett samverkansprojekt. Utredningen anser därför att det är mest ändamålsenligt att beslut om att delta i organiserad samverkan av större omfattning tas på regional nivå efter samråd med försäkringsdelegationen.

Vilka som ska delta i samverkan

Den försäkringsdelegation på regional nivå som utredningen föreslagit i sitt delbetänkande föreslås få i uppgift att ”utifrån ett med-

borgarperspektiv 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”. Dessa uppgifter gör att det är mindre lämpligt att de även representerar försäkringskassan i samverkansorganen. Att fatta beslut i samma verksamhet som man har i uppgift att kontrollera medför att ledamöterna i försäkringsdelegationen ”sitter på två stolar”.

Enligt delbetänkandet ligger ansvaret för nomineringen och för att utse ledamöter i samordningsorganen på den regionala försäkringsdelegationen.

Representationen från försäkringskassan vid samverkan kan i den framtida myndigheten t.ex. ske genom *ledamöter från beslutsorganen som beslutar i sjuk- och aktivitetsärenden*. Ett beslut om aktivitets- eller sjukersättning föregås ofta av rehabiliteringsinsatser. De som beslutar om dessa förmåner skulle ha fördelar av att känna till, kunna följa och påverka rehabiliteringsarbetet. Nackdelen med att utse dessa ledamöter till representanter i samverkansorganen är att dessa i allmänhet inte är de strateger som krävs för att bl.a. kunna prioritera samverkansinsatserna. De beslutar i enskilda ärenden och har ingen roll i hur verksamheten leds och utvecklas. De är utsedda av försäkringskassans styrelse (i nuvarande modell) eller försäkringsdelegationen (i den föreslagna modellen) att fatta beslut i individärenden. Man kan inte förutsätta att de har erfarenhet av att delta i beslut av den övergripande och prioriterande karaktären som blir fallet i samverkansorganen.

Ett annat alternativ är att *utse särskilda förtroendemän*. Dessa är då politiker som utses enbart för att representera försäkringskassan i samverkansorganen. På så sätt skulle det skapas möjlighet att få ”rätt” förtroendemän, personer med möjlighet att prioritera och ta de övergripande beslut som krävs för detta arbete. Nackdelen är att dessa personer inte har någon insyn i och koppling till socialförsäkringsmyndighetens verksamhet.

Ett tredje alternativ är att *tjänstemän* representerar myndigheten. Eftersom verksamheten är styrd genom riksdag och regering och det saknas beslutsform som består av politiker är förankringen inom samverkanspartens organisation avgörande, vilket gör det lämpligt att utse en tjänsteman.

För att det ska vara möjligt att utse ”rätt” personer för att representera socialförsäkringsmyndigheten i samverkansorganen är det

viktigt att det tas fram en tydlig kravspecifikation. Vilken/vilka som utses att representera myndigheten i samverkansorgan bör anpassas utifrån vilken typ av uppgifter som ska utföras. Rör det sig om övergripande prioritering och strategiska beslut bör det vara en politiker. Om det däremot avser mer administrativa uppgifter är en tjänsteman att föredra. Hänsyn måste också tas till den nya roll som tjänstemän får i styrning och ledning av verksamheten med en sammanhållen myndighet.

Även ur ett mer praktiskt perspektiv är det rimligt att representanterna kommer från de olika kategorierna. Om samverkansorgan inrättas i respektive kommun kommer det i de stora länen krävas upp emot 40 representanter från socialförsäkringsmyndigheten, vilket kan göra det svårt att få en politikerrepresentant till varje samverkansorgan. Det kan även finnas behov av att flera personer representerar myndigheten i samma samverkansorgan. Utredningen föreslår därför att både tjänstemän inom socialförsäkringsmyndigheten och politiker ska kunna utses som representanter för myndigheten i samverkansorgan.

Medel att disponera inom samverkansorganen

För att socialförsäkringsmyndighetens representanter i samverkansorganet ska kunna möta andra förtroendevalda som representerar andra aktörer utifrån liknande förutsättningar bör de ha möjlighet att disponera eventuella medel som finns avsatta för samverkan. Det skapas därmed möjlighet att fördela och prioritera inom samverkansområdet. Rent praktiskt kan detta hanteras på två sätt:

Medlen finns på en central nivå på myndigheten. Fördelningen sker då genom ansökan från "länsnivå" efter samråd med samverkansorganen (som kan vara ett eller flera i länet).

Medlen fördelas av den centrala nivån till den regionala. Fördelningen görs enligt fastställda fördelningsprinciper. Det regionala förtroendeorganet bör delta i arbetet med att fördela medlen i regionen/länet. Antingen kan medlen fördelas till samverkansorganen som själva får disponera dessa eller också fördelas medlen efter ansökan från samverkansorganen. Prioriteringarna görs sedan antingen i respektive samordningsförbund eller samlat i länet.

Det finnas dock risk för att det uppstår komplikationer och oklarheter i beslutsfattandet. Statsmakterna beslutar om att medel ska användas till samverkan och prioriteringar. Länschefen ansvarar

för medlens användning inför uppdragsgivaren, generaldirektören. Samverkansorganen kan sedan besluta om och fördela medlen eller delar av medlen, vilket skulle kunna vara i en annan riktning än vad statsmakten och myndigheten har avsett. Utredningen anser att oavsett på vilken nivå i organisationen medlen finns är det viktigt att de avtal som ingås på ett tydligt sätt prioriterar insatser som gagnar nationella mål och uppdrag inom socialförsäkringen.

Mål

Det bör tas fram mål för samverkansorganens arbete. Resultaten och uppföljningen ska sedan göras i förhållande till uppsatta mål. Målen är därmed en grundbult för förbättrad uppföljning. Av målen ska framgå vad som ska uppnås med en viss verksamhet/aktivitet. För att målen ska kunna tjäna som ett styrinstrument är det nödvändigt att de är realistiska och möjliga att nå av dem som ansvarar för genomförandet eller som bidrar till måluppfyllelsen. Målen måste också uppfattas som relevanta för att de ska accepteras och godkänns av de olika aktörerna. Ett sätt att öka precisionen i målformuleringarna är att förse dem med tidsangivelse. Dessutom underlättas uppföljning och utvärdering av måluppfyllelsen om det finns en tidsangivelse.

Intern uppföljning

Den centrala nivån i myndigheten ska inte i detalj styra hur samverkansarbetet genomförs på regional nivå. Däremot är det viktigt att det sker en nationell uppföljning av hur medlen har använts och vilken nytta det har haft. Det bör regelbundet göras en återsrapportering från alla läns samverkan så att man får en samlad bild av hur eventuella medel används, metoder, resultat etc. En anledning är att erfarenheterna ska kunna bidra till att sprida goda exempel och undvika att "samma misstag" görs på flera ställen. Uppföljningar ska göras dels löpande och dels när projekten är slutförda. Även i fortsättningen är det den myndighet som genomför rehabiliteringen som har ett huvudansvar för att utvärdera "sin" verksamhet. Vidare bör den myndighet som ansvarar för eventuella medel ha en möjlighet att bedöma långsiktigheten i åtgärderna.

5.4.2 RFV:s och AMS förslag om effektivare arbetslivsinriktad rehabilitering

AMS och RFV:s förslag till en effektivare arbetslivsinriktad rehabilitering innebär en ändrad ansvarsfördelning vad gäller anställda sjukskrivna som behöver nytt arbete. I direktivet till myndigheterna har regeringen angett att utgångspunkten är att arbetsförmedlingen får ansvaret för insatser för dem som behöver ett nytt arbete medan försäkringskassan behåller samordningsansvaret för rehabiliteringen och ansvaret för dem som ska återgå till sin anställning. En ändrad ansvarsfördelning skulle kunna innebära att insatser som nu finansieras via försäkringskassan i stället får sin finansiering direkt till Arbetsmarknadsverket. Vissa tjänster på marknaden som försäkringskassan upphandlar i samband med rehabilitering av anställda sjukskrivna skulle kunna upphandlas direkt av Arbetsmarknadsverket.

Utredningen har inte tagit ställning till alla delar i AMS:s och RFV:s förslag, men stödjer inriktning mot en ändrad ansvarsfördelning vad gäller anställda sjukskrivna som behöver nytt arbete. För att skapa förutsättningar för att lyckas med förslaget är det viktigt att:

- Arbetsmarknadsverket ges riktade resurser för utökad verksamhet med sjukskrivna som saknar anställning samt för service till en ny målgrupp: sjukskrivna som inte bör eller kan återgå till tidigare anställning,
- Arbetsmarknadsverket styr rehabiliteringsprocessen, gör tillsammans med den sjukskrivne en handlingsplan och genomför rehabiliteringsinsatserna,
- den nya myndigheten identifierar försäkrade med behov av arbetslivsinriktad rehabilitering,
- den nya myndigheten har samordningsansvaret och beslutar om ersättning från sjukförsäkringen.

6 Avgörande av vissa socialförsäkringsärenden

Förslag:

- De ärendeslag som i dag avgörs av socialförsäkringsnämnd ska även i framtiden avgöras i särskild sammansättning efter föredragning.
- Myndigheten ska vid avgörande av dessa ärendeslag fatta beslut genom en tjänsteman och två förtroendemän.
- Efter nominering på motsvarande sätt som i dag utser försäkringsdelegationerna åtta förtroendemän till varje förtroendemannagrupp. Mandatperioden för gruppens ledamöter bör vara fyra år. Det bör införas en möjlighet att entlediga en förtroendeman på grund av inaktivitet eller olämplighet.
- Tjänstgöringsskyldigheten för förtroendemännen ska bestämmas av myndigheten.
- Förslaget om en sammanhållen statlig myndighet kan genomföras utan att nuvarande beslutsfunktion i form av socialförsäkringsnämnd förändras. Nuvarande reglering som begränsar nämndernas verksamhet till ett geografiskt område, hindrar specialisering samt föreskriver att ledamöterna ska vara folkbokförda inom ett geografiskt område ska dock i vart fall upphävas som en följd av utredningens förslag i övrigt.

6.1 Inledning

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att överväga och lämna förslag om formerna för förtroendemännens framtida medverkan och inflytande vid beslut i enskilda socialförsäkringsärenden. Detta

omfattar att pröva frågan om framtida beslutsform för de ärenden som i dag avgörs av socialförsäkringsnämnd.

Förslagen i dessa delar kan ses som frikopplade från utredningens övriga förslag om en statlig, sammanhållen myndighet för socialförsäkringens administration. Även med genomförande av reformen i stort kan alltså i och för sig nuvarande ordning med socialförsäkringsnämnder bibehållas.

Den föreslagna organisationsförändringen till en sammanhållen myndighet innebär dock att dagens geografiska indelning och andra hinder för hur handläggningen kan organiseras försvinner. Detta skapar helt andra förutsättningar än i dag att organisera handläggningen för att uppnå en mer likformig och effektiv tillämpning av socialförsäkringen. Det är väsentligt att beslutsfunktionen för att avgöra enskilda socialförsäkringsärenden formas så att den i sig inte utgör ett hinder för hur handläggningen kan organiseras.

I det följande redovisar utredningen vilka krav som allmänt sett ställs vid myndighetsutövning mot enskilda, nu gällande ordning för beslut av socialförsäkringsnämnd samt hur myndighetsutövning mot enskild utövas i annan offentlig förvaltning. Därefter följer en redogörelse för frågans tidigare behandling, allmänna överväganden samt utredningens förslag om hur de ärendeslag som nu avgörs av socialförsäkringsnämnd kan avgöras på ett bättre sätt än i dag.

6.2 Utgångspunkter

6.2.1 Krav på myndighetsutövning mot enskilda

Det finns ett antal krav som ställs på förvaltningen generellt och administrationen av socialförsäkringen specifikt. Dessa krav ställs också på beslutsfunktionen som en del av handläggningen av enskilda socialförsäkringsärenden.

Kravet på *demokrati* innebär att uppgifterna ska fullföljas i enlighet med de beslut som fattats av riksdag och regering. Förvaltningsmyndigheterna är sista ledet i en ansvarskedja där regeringen och riksdagen ställs till ansvar inför folket för hur statens verksamhet fungerar. Något ansvar inför förtroendevalda i kommuner och landsting finns inte i det här fallet eftersom socialförsäkringarna är helt reglerade och finansierade av staten.

Kravet på *rättsäkerhet* innebär att fatta materiellt riktiga beslut som bygger på gällande lagar och andra författningar. Därtill ska

enskilda ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Till rättssäkerheten en hör också att förvaltningsprocessen ska ge utrymme för en god kommunikation med den enskilde, att beslut motiveras och dokumenteras och att offentlighets- och sekretessbestämmelser respekteras. Risker för jäv hos beslutsfattaren ska så långt möjligt undvikas.

Kravet på *effektivitet* innebär att åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta ska ske kostnadseffektivt. Kostnadseffektiviteten gäller inte bara att förvaltningen fungerar smidigt, utan handlar också om hur t.ex. socialförsäkringsförmåner används för att minska ohälsa och frånvaro från arbete. Socialförsäkringsutgifterna utgör en tredjedel av statsutgifterna och den regelutveckling som sker i förvaltningen kan ha avgörande betydelse för statens finanser.

Gentemot medborgaren är det ett viktigt effektivitetskrav att handläggningen sker utan dröjsmål och att myndigheten upprätthåller en god service.

I direktiven till utredningen redovisas ytterligare krav i form av de övergripande mål som formulerats för den framtida administrationen av socialförsäkringen. Detta är att den ska administreras rättssäkert, effektivt och med *god tillgänglighet* så att tilltron till socialförsäkringen bevaras och stärks.

God tillgänglighet måste definieras mångfaldigt eftersom medborgarnas kontaktbehov med försäkringskassan varierar starkt beroende på vad det rör sig om för ärende. Sett till ärendevolymer är det endast en mycket liten del som förutsätter personligt sammanträffande.

Tilltron till socialförsäkringen behöver underbyggas också med annat än tillgängligheten, t.ex. genom att uppfylla kvalitetskrav i handläggningen eller stävja överutnyttjande, fusk och missbruk.

6.2.2 Socialförsäkringsnämnderna i dag

Avgörandet av enskilda socialförsäkringsärenden sker i dag av antingen tjänsteman vid försäkringskassan eller av socialförsäkringsnämnd. Nämnden är en del av försäkringskassan och fattar, liksom tjänstemännen, beslut i försäkringskassans namn.

Socialförsäkringsnämnderna består av sju ledamöter och kan avgöra ärenden om minst fyra av dem är närvarande. Fem av ledamöterna nomineras av de politiska partier som är representerade i

landstinget respektive kommunfullmäktige och två av de organisationer på arbetsmarknaden som finns inom försäkringskassans verksamhetsområde. Försäkringskassans styrelse utser ordförande och vice ordförande och det ställs krav på att ledamöterna ska vara folkbokförda inom försäkringskassans verksamhetsområde. Anledningen till kravet om folkbokföringsort är att regeringen ansett det vara viktigt att ledamöterna har kännedom om de lokala och regionala förhållanden som råder i nämndens verksamhetsområde.

I dag finns det totalt 170 socialförsäkringsnämnder i landet. Merparten av dessa fattar beslut i samtliga de ärendeslag som enligt AFL eller annan författning ska avgöras av nämnd, dvs. nämnderna är inte specialiserade. Dock finns det exempel på försäkringskassor som nyttjat möjligheten att koncentrera beslut av ett eller flera ärendeslag till någon eller några nämnder.

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

Ledamot av nämnd och föredragande tjänsteman har rätt, och indirekt en skyldighet, att anmäla avvikande mening i de fall de inte ställer sig bakom beslutet i ett specifikt ärende. Socialförsäkringsnämnden har också rätt, och indirekt en skyldighet, att återremitera beslut i ett specifikt ärende för ytterligare utredning om beslutsunderlaget inte är tillräckligt.

Kostnaden för ledamöterna, i form av arvoden inklusive sociala avgifter var 35 miljoner kronor år 2002.

Varför avgör förtroendemän vissa socialförsäkringsärenden?

Att förtroendemän avgör vissa slag av enskilda socialförsäkringsärenden har varit ett inslag i försäkringskassornas verksamhet sedan de bildades 1962. Då inrättades pensionsdelegationer och försäkringsnämnder med uppgift att fatta beslut i enskilda socialförsäkringsärenden. De skäl som angavs för inrättandet av dessa beslutsorgan var bl.a. att man inte ville att det folkliga inslag som funnits i sjukförsäkringen skulle försvinna. Ett annat skäl var att en del av de aktuella förmånerna finansierades med kommunala medel, varför det ansågs rimligt att dessa avgjordes med kommunal medverkan.

År 1987 ersattes pensionsdelegationer och försäkringsnämnder av de nuvarande socialförsäkringsnämnderna. Regeringens all-

männas motiv vid införandet av socialförsäkringsnämnderna och en fortsatt ordning där förtroendemän avgör enskilda socialförsäkringsärenden var att:

- Förtroendemännens praktiska erfarenheter och kunskaper från olika områden skulle nyttjas som komplement till tjänstemännens kunskaper om försäkringens regler m.m.
- Förtroendemännens kännedom om specifika lokala eller regionala förhållanden borde tas tillvara vid bedömningen av enskilda ärenden.
- Förtroendemännens medverkan i besluten ökade allmänhetens insyn i verksamheten och beslutsprocessen.
- Genom förtroendemännen skapades en god förankring i olika medborgargrupper, i föreningsliv och i kommunal förvaltning.
- Förtroendemännen förväntades aktivt bidra till att sprida information om socialförsäkringens regler så att onödiga missförstånd kunde undvikas.
- Förtroendemännen förväntades också fånga upp och kanalisera synpunkter från allmänheten på försäkringen och försäkringskassornas service.

Nya bestämmelser om socialförsäkringsnämnderna trädde i kraft 1998. Motivet för ordningen med att förtroendemän fortsättningsvis skulle avgöra enskilda socialförsäkringsärenden var att det var viktigt för att förstärka rättssäkerheten. Regeringen angav att när flera personer tar ställning till ett ärende bör risken för godtycke, förbiseende av väsentliga fakta och missuppfattningar m.m. minska, vilket bör gagna likformigheten och rättssäkerheten (prop. 1997/98:41).

Vilka ärenden avgörs av förtroendemän?

Vid inrättandet av socialförsäkringsnämnderna 1987 lades det fast att nämnderna skulle avgöra ärenden där beslutet hade stor betydelse för den försäkrade från trygghets- och försörjningssynpunkt och samtidigt inrymde betydande inslag av skälighetsbedömningar. Med utrymme för skälighetsbedömningar menades ärendeslag där det slutliga ställningstagandet regelmässigt bygger på en sammanvägning och bedömning av en rad medicinska, arbetsmarknads- mässiga, sociala och ekonomiska omständigheter, som är hänförliga främst till den försäkrade som det enskilda ärendet gäller (prop.

1985/86:73). Socialförsäkringsnämnderna fick också i uppgift att ompröva vissa typer av ärenden där tjänstemän fattat beslut och en enskild begärt omprövning av beslutet.

Förändringarna 1998 resulterade i att socialförsäkringsnämndens arbete koncentrerades till ärenden som under avsevärd tid har väsentlig betydelse för den enskilde från försörjningssynpunkt eller där ersättningen är ägnad att höja den enskildes livskvalitet. Samtidigt skulle ärendet innehålla utrymme för bedömning. Med avsevärd tid menades minst ett år. Ordningen med att socialförsäkringsnämnderna skulle ompröva vissa typer av ärenden, där tjänstemän fattat beslut och enskild begärt omprövning av beslutet, slopades.

Socialförsäkringsnämnderna har i dag beslutanderätten och fattar efter föredragning av tjänsteman beslut i följande ärenden:

- ärenden om rätt till *sjukersättning/aktivitetsersättning*, dock inte när det gäller förutsättningarna för rätt till sådan ersättning enligt bestämmelserna om försäkringstid i 9 kap. AFL (18 kap. 17 § AFL),
- ärenden om *vilandeförklaring av sjukersättning och aktivitetsersättning* enligt 16 kap. AFL när det samtidigt med den ersättningen utgetts sådan ärenden om livränta som samordnats med ersättningen enligt 6 kap. 1 § lagen om (1976:380) arbetska-deförsäkring (18 kap. 17 § AFL),
- ärenden om rätt till *handikappersättning och vårdbidrag* (21 § HVL),
- ärenden om *livränta* till den försäkrade, i annat ärende uppkommen fråga om den försäkrade har ådragit sig arbetsskada till följd av annat än olycksfall samt ärenden angående *särskild efterlevandepension* (8 kap. 4 § LAF),
- ärenden om *livränta* till den försäkrade, i annat ärende uppkommen fråga om den försäkrade har ådragit sig skada till följd av annat än olycksfall samt ärenden angående *särskild efterlevandelivränta* (16 § LSP),
- frågor om rätt till *bilstöd* (3 § LBH),
- frågor om rätt till *assistansersättning* (13 § LASS).

6.2.3 Myndighetsutövning mot enskild i annan offentlig förvaltning

En myndighet är tilldelad en befogenhet, ett bemyndigade, att bestämma genom en författning eller ett konkret beslut från regeringen eller riksdagen. De faktorer som ska beaktas vid beslutet anges i lag och förordning eller i kompletterande myndighetsföreskrifter. Därtill kommer rättspraxis som utvecklas i samband med överklagande, JO-utlåtanden o.dyl.

Det är i första hand en myndighets styrelse och chef som har beslutanderätten i en myndighet. I den mån beslutanderätten delegeras inom myndigheten så sker detta genom en inom myndigheten upprättad arbetsordning. I princip gäller att myndighetens ledning efter delegation av beslutanderätten aldrig lägger sig i myndighetsutövning gentemot enskild i enskilda ärenden.

Det finns flera grundläggande principer som styr myndighetsutövningen mot enskilda. *Legalitetsprincipen* innebär att ingen myndighetsutövning får ske mot en enskild utan att det finns lagstöd för detta. *Objektivitetsprincipen* innebär att man ska iaktta saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen, dvs. man får inte låta sig styras av andra intressen än dem man är ålagda att tillgodose och inte heller grunda beslut på andra omständigheter än dem som enligt lagstiftningen får beaktas.

Förvaltningslagen är grunden för all handläggning av ärenden vid myndigheter. Huvudregeln är att reglerna ska följas av alla myndigheter inom samtliga verksamheter. Förvaltningslagen är kort och innehåller basregler för myndigheter beträffande myndighetsutövning och annan handläggning av ärenden. Som en naturlig följd av att lagen är generellt utformad finns tillfällen då lagen inte ska tillämpas. Om regler i en annan lag eller författning avviker från förvaltningslagens regler ska specialreglerna tillämpas framför förvaltningslagens.

Myndighetsutövning omfattar sådan verksamhet hos en myndighet där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten. Detta innebär bl.a. att den enskilde är i ett beroendeförhållande till myndigheten eller till staten som helhet. Beroendeförhållandet kan vara grundat på att myndigheten utfärdar ett tvingande beslut som den enskilde måste följa men också på utfärdandet av ett gynnande beslut, t.ex. när beslut fattas om utbetalning av bidrag.

I det följande redovisas ett antal exempel på beslutsfunktioner och myndighetsutövning mot enskilda i andra delar av den offent-

liga förvaltningen. De ärenden som exemplifieras har det gemensamt att det finns utrymme för bedömning för beslutsfattaren och att ärendets utgång har stor betydelse för den enskilde.

Domstolarna

Domstolarna har ett starkt lekmannainslag i form av nämndemän som förekommer såväl i allmänna domstolar (tingsrätt och hovrätt) som i allmänna förvaltningsdomstolar (länsrätt och kammarrätt). Nämndemännen deltar i alla delar av avgörandet och har liksom ordföranden, som är yrkesdomare, en röst vardera.

I länsrätt är huvudregeln att alla mål avgörs av en yrkesdomare och tre nämndemän. Vanligtvis avgörs målen efter föredragning, men i vissa mål – främst tvångsmål av olika slag – hålls regelmässigt sammanträden med parterna närvarande. Det finns en möjlighet att avgöra mål av enklare art med endast en domare, s.k. E-mål. I kammarrätten deltar nämndemän i avgörandet om det är särskilt föreskrivet. Sammansättningen är då tre yrkesdomare och två nämndemän. För socialförsäkringsmål gäller att nämndemän deltar i avgörandet om nämndemän deltagit i länsrätten (se 20 kap. 11 § andra stycket AFL).

I tingsrätten avgörs brottmål av en yrkesdomare och tre nämndemän. Även här finns en möjlighet att avgöra vissa enklare brottmål – där påföljden kan stanna vid böter – utan nämnd. Familjemål (mål om vårdnad, umgänge m.m.) avgörs antingen av en ensam yrkesdomare eller av en yrkesdomare med tre nämndemän, beroende på parternas önskemål. Målen avgörs efter huvudförhandling. Det förekommer också nämndemannamedverkan i vissa domstolsärenden. I hovrätten medverkar nämndemän i såväl brottmål som familjemål. Sammansättningen är då – i likhet med vad som gäller i kammarrätten – tre yrkesdomare och två nämndemän.

I de högsta instanserna – Regeringsrätten och Högsta Domstolen – deltar inte nämndemän i avgörandet.

Nämndemannens deltagande i rättskipningen ska utgöra en garant för att domstolarnas avgöranden ligger i linje med den allmänna rättsuppfattningen och bidra till allmänhetens förtroende för rättskipningen. Nämndemännen är också en garant för allmänhetens insyn i rättsväsendet. Det finns inga formella krav på nämndemännen vad avser kompetens. Tanken är att de ska vara erfarna

och betrodda samhällsmedborgare som med sin allmänna kunskap om samhället och människor ska kunna komplettera domarnas juridiska sakkunskap.

Nämndemännen nomineras av de politiska partierna i landsting eller i vissa fall kommunfullmäktige. Mandattiden är fyra år. En nämndeman är en representant för allmänheten, som valts till domare. Uppdraget är opolitiskt. En nämndeman avlägger samma domared som yrkesdomaren.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer hur många nämndemän som ska finnas för varje domsaga. Delegationsmöjligheten har utnyttjats så att de största domstolarna själva bestämmer antalet, medan detta för övriga domstolar bestäms av överrätterna, dvs. hovrätt resp. kammarrätt. Domstolarna fördelar sedan själva tjänstgöringsskyldigheten mellan nämndemännen.

Kriminalvården

Merparten av besluten i individärenden inom kriminalvården fattas av tjänstemän. Exempel på detta är beslut om senareläggning av villkorlig frigivning och om att en villkorligt frigiven person ska stå under övervakning. Vissa av tjänstemannabesluten kan överklagas till en övervakningsnämnd som i normalfallet består av ordförande, vice ordförande och tre ledamöter. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer förordar ordförande och vice ordförande som ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare. Övriga ledamöter utses genom val av kommunfullmäktige, om övervakningsnämndens verksamhetsområde omfattar endast en kommun, och annars av landstingsfullmäktige. Nämnden är beslutsför med ordförande/vice ordförande och två ledamöter.

Skatteförvaltningen

Inom skatteförvaltningen fanns tidigare ett stort antal taxeringsnämnder med politiskt utsedda ledamöter. Taxeringsnämnderna ersattes 1990 av skattenämnder som består av ordförande och vice ordförande som utses av RSV samt tre ledamöter som utses av landstingsfullmäktige (inte på Gotland). Nämnderna avgör ärenden om omprövning av en tvistig fråga såvida inte nämnden tidigare prövat ärendet eller om frågan avser en skälighets- eller bedöm-

ningsfråga av väsentlig betydelse för den skattskyldige. Reglerna om vilka ärenden som ska föredras i skattenämnd skiljer sig beroende på om det är ett beslut om årlig taxering eller om det är ett omprövningsbeslut. Ett beslut om årlig taxering avgörs i skattenämnd om det avser skälighets- eller bedömningsfrågor av väsentlig ekonomisk betydelse eller om det av annan särskild anledning bör prövas i nämnden. De beslut som fattas efter beslutet om årlig taxering och fram till sista december året efter taxeringsåret är ordinarie omprövningsbeslut. Skattskyldig har rätt att delta vid nämndens möte. Nämnden fattar beslut efter omröstning. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Avvikande mening ska antecknas i protokoll.

Migrationsverket och Utlänningsnämnden

Migrationsverket fattar beslut av mycket stor betydelse för den enskilde, såsom asyl, bosättning, arbetstillstånd, uppehållstillstånd, medborgarskap och stöd till återvandring. Samtliga beslut inom migrationsverket fattas av tjänsteman i enlighet med verkets beslutsordning utan några kompletterande lekmannainslag. När det rör sig om enstaka principiella ärenden så går dessa direkt till regeringen.

Medverkan av lekmän i detta slags ärenden sker först i andra instans, Utlänningsnämnden. Utlänningsnämnden är en domstolsliknande förvaltningsmyndighet, som leds av en generaldirektör och som består av politiker, och är prövningsorgan vid överklaganden. Det är inte fråga om en enda nämnd med ett litet kansli utan flera olika nämnder som till sitt förfogande har en myndighet med ca 200 anställda. Var och en av de beslutande nämnderna leds av en ordförande som är anställd vid myndigheten. Ordföranden är inte politiker utan jurist.

Kommunala socialnämnder

Praxis i dessa är att vanliga socialbidragsbeslut efter delegation fattas av tjänsteman. I enstaka udda och mycket svårbedömda fall kan dock förvaltningen ta upp en fråga för behandling i nämnden bestående av politiker. Nämnden informeras däremot i listform om de beslut som har fattats av förvaltningen och ledamöterna ges

möjlighet att ställa frågor om motiv och praxis. Till nämnden rapporteras också fall där beslut i länsrätt avviker från förvaltningens beslut. Detta slags redovisning kan leda till mer principiella diskussioner. Nämndens roll i socialbidragsärenden är främst att ge riktlinjer för tjänstemännens arbete. Nämnden föreslår också vilken socialbidragsnorm som ska gälla. Beslut om norm tas av fullmäktige.

Vissa andra individärenden som bedöms ha mycket stor betydelse för den berörde och som innehåller svåra bedömningsmoment tas dock upp på politisk nivå. Dock vanligen inte i hela nämnden utan i ett mindre utskott, t.ex. ordförande plus två ledamöter. Det är t.ex. placering av barn i familjehem, utredning om godkännande av adoption samt frågan om att begära tillfälligt omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare eller lagen om vård av unga. Beslut i de senare fallen fattas av länsrätten. I akuta fall har nämndutskottet befogenhet att tillfälligt besluta om omhändertagande. Dessa ärenden är vanligtvis inte särskilt många.

6.2.4 Utredningar om socialförsäkringsnämnd och de ärenden de avgör

Det finns exempel både på offentliga utredningar och andra studier som har behandlat socialförsäkringsnämnd som beslutsfunktion och de ärenden som de avgör. I det följande redovisas ett urval sammanfattningar av dessa som är intressanta som utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag.

*En handläggningslag. Förfarandet hos försäkringskassan.
SOU 2001:47*

Förfarandeutredningen konstaterar, mot bakgrund av aktgranskning, enkäter, intervjuer och direkt observation vid socialförsäkringsnämndsammanträden att det finns brister i beslutsunderlag och handläggning av förtidspensionsärenden vilket riskerar leda till att felaktiga beslut fattas. Utredningen konstaterar också att handläggningen inte är enhetlig i landet. Utredningen anser sig ha goda skäl för att dessa iakttagelser har generell giltighet, dvs. att de inte enbart gäller handläggningen av förtidspensionsärenden. För detta talar dels genomförda intervjuer som berörde andra områden, dels

utredningens kartläggning av regeltillämpningen samt undersökning av försäkringskassans organisation och handläggningsrutiner.

Beträffande socialförsäkringsnämnd konstateras att ärendena i praktiken inte föredras i egentlig mening av föredragande utan oftast endast anmäls. Det är också ovanligt att socialförsäkringsnämnden frångår det förslag som föredraganden lämnat, och detta även om beslutsunderlaget är bristfälligt. Ledamöterna ställer sällan kompletterande frågor till föredraganden. Det är också ovanligt att nämnden återremitterar ärenden för kompletterande utredning. Det framkom också att det hände att nämndledamöterna frångick försäkringsläkarens och även den behandlande läkarens bedömning av varaktigheten av den försäkrades nedsatta arbetsförmåga utan att beslutsunderlaget på annat sätt gav stöd för en sådan ståndpunkt. Utredningen konstaterade också att det var ovanligt att föredraganden anmälde avvikande mening i beslut fattade av nämnd.

Förfarandeutredningen lämnade ett antal förslag som syftade till att skapa bättre förutsättningar för en likformig och rättssäker ärendehandläggning. Ett exempel är att det bör ställas formella kompetenskrav på föredragande och ordförande i nämnderna. Ett annat är att föredragningens innehåll bör regleras i lag.

Betänkandet har remissbehandlats. Utredningens förslag och remissynpunkter behandlas nu inom ramen för *utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna* (Samsol). Den utredningen har nyligen fått tilläggsdirektiv och ska redovisa sitt uppdrag senast vid utgången av år 2005.

*Koncentrerad arbetsskadehandläggning för likformighet och hälsa,
SOU 2002:80*

Utredningens uppgift var i huvudsak att lämna förslag till utformningen av en koncentrerad arbetsskadehandläggning. Utredningens förslag utgår ifrån den organisatoriska ordning som i dag råder med 21 försäkringskassor. Utredningen föreslog att handläggningen av arbetsskadeärenden ska ske på tre enheter och geografiska platser i landet och att beslut ska ske i 35 så kallade arbetsskadenämnder.

För beslut i arbetsskadeärenden krävs det enligt utredaren särskilda kunskaper inom flera skilda områden. Beslutsfattaren ställs ofta inför komplicerade bedömnings- och bevisfrågor. Förutom förmåga att värdera bevisningen krävs också goda kunskaper om berörda regelsystem och dess bakgrund samt om den praxis som

finns på området. Beslutsorganet måste också enligt utredaren ha kunskap om hur de olika trygghetssystemen står i förhållande till varandra. Mot bakgrund av detta föreslås att ett nytt beslutsorgan, arbetsskadenämnd, inrättas. Nämnden ska bestå av fem ledamöter och vara beslutsför med fyra. Ordförande ska ha avlagt jur.kand. – eller juristexamen. En läkare ska utses på förslag av Socialstyrelsen och vara läkare inom yrkes- och miljömedicin eller vid företagshälsovården. En ledamot ska utses på förslag av Arbetsmiljöverket och vara sakkunnig i arbetsmiljöfrågor. Två ledamöter ska tillföra kunskap om förhållanden på arbetsmarknaden.

Enligt utredaren är det inte rimligt att tänka sig annat än att ledamöterna till den beslutande arbetsskadenämnden utses inom eller i närheten av de orter där arbetsskadeenheter ska ligga. Det inslag av lokal förankring och den kännedom om t.ex. lokala arbetsplatsförhållanden som ryms i nuvarande modell med socialförsäkringsnämnder upphör därmed. Det nya beslutsorganets syfte är enligt utredningen inte att bistå med kunskaper om lokala förhållanden utan i stället läggs tonvikten vid ledamöternas formella och övergripande sakkunskaper.

Assistansreformen i politik och förvaltning, Bengtsson, H och Gynnerstedt, K, Malmö 2003

Enligt studien uppger många föredragande att ledamöterna är kunniga och pålästa trots den stora mängd ärenden som behandlas vid varje sammanträde. Alla nämndledamöter och de flesta föredraganden tycker att modellen med nämnd fungerar och ökar rättssäkerheten. Många menar att kvaliteten ökar genom att ärendet ska presenteras för nämnden. Behandling av ärende i nämnd fungerar på så sätt som en bekräftande och kontrollerande beslutsinstans till det redan föreslagna beslutet.

Det förekommer sällan mycket frågor och diskussion vid behandling av assistansersättningsärendena i socialförsäkringsnämnderna. Den förklaring som ges till detta är att ärendena är svåra och komplicerade men genomtänkta och välutredda. Man kan inte som ledamot gå in och ifrågasätta detaljer, timtal etc. i en lång utredning. De diskussioner som kan förekomma är ofta av mer principiell betydelse.

Studien av socialförsäkringsnämndernas protokoll visar att stora delar av besluten inte är begripliga. I vissa fall hänvisas till lagrum i

besluten och det finns även beslut som helt saknar motivering både vid bifall och avslag. Vissa protokoll har, trots en omfattande textmassa, ett mycket magert innehåll. Det konstateras att erfarenheterna från granskningen av nämndens protokoll till stor del stämmer överens med de påpekanden om oklara och svårtolkade beslut och dåliga motiveringar som gjordes i betänkandet *En handläggningslag. Förfarandet hos försäkringskassorna* (SOU 2001:47).

Det konstateras att den hierarkiska beslutsgången – utredare – föredragande – socialförsäkringsnämnd – motiveras med att den utgör en garanti för väl utredda ärenden och för att organisationen med en särskild föredragande har en normerande funktion som ger rättstrygghet för den sökande. Författarna anser dock att de funnit att det verkliga beslutet oftast fattas redan av utredaren själv eller i samverkan med föredraganden. Socialförsäkringsnämnderna har en stor ärendemängd vid varje sammanträde och har inte en reell möjlighet att sätta sig in i enskilda ärenden. De måste helt enkelt lita på de utredningar och förslag till beslut som presenteras och nämndens beslut blir i själva verket bara en bekräftelse på redan fattade avgöranden.

Ledamot i socialförsäkringsnämnd – ett meningsfullt uppdrag?
Lerwall, L, Fakta och Debatt 3:2003, FKF

Undersökningen syftar till att svara på frågan om ledamöternas förutsättningar för att utföra sitt uppdrag och ledamöternas inställning till uppdraget som folkets företrädare. Den övergripande frågeställningen har varit om nämnden fyller någon funktion.

Många ledamöter upplever att de får för lite information och stöd från den organisation som nominerat dem. De anser också att det föreligger väsentliga kunskapsbrister hos de organisationer som nominerat dem till ledamot i socialförsäkringsnämnden.

Författaren konstaterar utifrån intervjuerna att det kan finnas ”blockbildningar” och att politisk hemvist inte saknar betydelse. Framför allt är det de fackliga representanterna som uppfattas representera sina medlemmar, men det förekommer också i fråga om ledamöter som nominerats av politiska partier. Det råder olika uppfattningar bland de intervjuade i vad mån detta påverkar besluten.

Författaren menar att det finns skäl för att ifrågasätta socialförsäkringsnämndernas funktion. Författaren ställer sig frågande till hur nämnden ska kunna fylla sin roll som granskare och ansvara för att besluten blir riktiga när den inte har den kunskap som krävs för att kunna utföra den granskning och bedömning som krävs. Författaren ställer sig också frågande till vilken funktion nämnden fyller när ledamöternas upplevelse är att de i de allra flesta fallen inte tycker att de kan påverka beslutets utgång.

Ledamöternas egna uppfattning är att de gör nytta. Framför allt hänvisar de till den kontrollerande funktionen – granskning av beslutsunderlag och insyn i verksamheten. En stor del av de intervjuade tjänstemännen var också positiva till nämnderna och ansåg att de gjorde nytta. Primärt hänvisade tjänstemännen till att det är bra med den kontrollerande funktionen gentemot tjänstemännen och ett ”folkligt inslag” i beslutsfattandet. Det fanns också de som var kritiska mot nämnderna, framför allt för att man menade att det är mycket tyckande i nämnden utan stöd i lag eller praxis. Några gav också uttryck för att de funderat på om inte tjänstemän lika gärna kan besluta i dessa ärenden.

Författaren konstaterar att det finns problem i relationen mellan hur nämnderna fungerar i praktiken och de argument i form av rättssäkerhet som angetts som skäl för inrättandet av nämnderna. Exempel på problem är att ledamöternas förberedelsegrad varierar kraftigt, att alla ledamöter inte deltar i utbildningar, att föredragningar i många fall är näst intill obefintliga och att ett omfattande antal ärenden ska avgöras på kort tid. Vissa ledamöter förefaller ha missat sin roll då de överser med ett bristfälligt underlag och fattar beslut i ärendet i stället för att återremittera ärendet för ytterligare utredning. Ledamöter uppger också att det är för besvärligt att anmäla avvikande mening och att nämnderna eftersträvar konsensusbeslut.

Författaren konstaterar att ledamöterna själva menar att det primärt är i arbetsskadeärenden som de fyller en funktion. När dessa ärenden behandlas känns det meningsfullt att sitta i nämnden i och med att det i dessa ärenden finns utrymme för diskussion och bedömningar. Författaren ställer sig frågande till varför nämnden ska avgöra ärenden där deras egen upplevelse är att de inte kan påverka utgången och att utrymme för bedömning saknas.

Författaren konstaterar också att det råder ett motsatsförhållande mellan den kunskap som ledamöterna ska tillföra, i form av komplement till den kunskap föredragande har, och den uppgift de

har att granska beslutsunderlaget och fatta riktiga beslut. Enligt författaren skulle detta kunna lösas genom att utbilda ledamöterna så att de förmår granska beslutsunderlaget på ett ändamålsenligt sätt. Författaren poängterar att en förändring i denna riktning i praktiken innebär att syftet med nämnden som funktion förändras.

Författaren konstaterar att den kritiska frågan om nämnden fyller någon funktion eller inte har att göra med frågan om vilket utrymme för bedömning som finns vid beslutstillfället. Under förutsättning att man löser de brister och problem som förekommer i dag så kan argumentet om rättssäkerhet godtas enligt författaren. Det finns också skäl för legitimitetsargumentet i och med nämndens insyn och kontroll. Däremot finns det enligt författaren anledning att ställa sig tveksam till nämndens funktion som granskare när den inte har tillräckliga kunskaper för att göra en ändamålsenlig granskning.

Det är enligt författaren svårt att säga om nämnderna förtjänar en plats i förvaltningsorganisationen, även om man lyckas komma till rätta med de problem och brister som förekommer. Anledningen är att man enligt författaren kan hävda att nämnderna inte behövs mot bakgrund av den domstolsprövning som kommer till stånd genom ett överklagande. De krav på folkligt inflytande över rättstillämpningen, legitimitet (förankring, kontroll, insyn m.m.), rättssäkerhet, breddad livserfarenhet, skydd mot teknokrati osv. realiserar genom denna.

6.3 Överväganden och förslag

6.3.1 För- och nackdelar med dagens modell

Problem och brister har identifierats beträffande nuvarande ordning för handläggningen av och beslut i de ärenden som i dag avgörs av socialförsäkringsnämnd. Vissa av dessa brister, exempelvis beträffande beslutsunderlag och dokumentation, bör främst lasta dem som svarar för beredningen av ärendena, dvs. handläggare och föredraganden. Nämnderna kan dock inte friskrivs från ansvaret att formulera krav på utformningen och innehållet i besluten. Vissa brister är dock tydligt kopplade till nämnden som beslutsfunktion. Det gäller till exempel begripligheten och motiveringen av beslut.

Det kan konstateras att det finns både för- och nackdelar dels med modellen att ärenden avgörs av socialförsäkringsnämnd, dels med hur föredragning och beslutsfattandet i praktiken sker.

Fördelar

Fördelarna med dagens modell utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv kan sägas vara att:

- ärendena avgörs efter föredragning av tjänsteman,
- ärendena avgörs av en grupp personer,
- lekmän i och med sitt deltagande har insyn och en kontrollerande funktion gentemot förvaltningen och dess hantering av enskilda ärenden.

En fördel med föredragning och att någon annan än den som handlagt ärendet fattar beslutet är att man därmed bygger en metod att säkra att ett formellt och materiellt riktigt beslut fattas. Det uppfattas också som positivt att de handläggare som svarat för utredningen i ärendet och har alla kontakter med den försäkrade inte avgör ärendet och tar det formella ansvaret för det slutliga beslutet. Dels för att det är svårt att fatta beslut i dessa bedömningsärenden, dels för att det kan vara tungt för den enskilde handläggaren att fatta negativa beslut med tanke på den relation som handläggaren ofta har med försäkrade i dessa typer av ärenden. Det är med andra ord fördelar både ur ett medborgar- och ett personalperspektiv att ha en ordning med föredragning i dessa bedömningsärenden. Detta bygger självfallet på att reella föredragningar faktiskt sker.

Det bör dock noteras att man i sedvanlig myndighetsutövning där beslut fattas av tjänstemän också i normalfallet fattar beslut efter föredragning. I detta fall föredras ärendet av en handläggare och beslut fattas av en cheftjänsteman. För att säkerställa kvalitet och att vissa speciella aspekter och/eller kunskaper tillförs ärendet (t.ex. juridisk eller medicinsk) kan myndigheten i sin beslutsordning lägga in kravet att vissa experter eller andra befattningshavare inom myndigheten ska delta i handläggningen av ärendet.

Att ärenden avgörs av en grupp i samband med ett specifikt beslutsmöte anses också som en fördel. Med automatik innebär det att den som föredrar ärendet inför församlingen på ett positivt sätt oftast tvingas vara formell och saklig i föredragningen av ärendet.

En annan fördel med att beslutsfunktionen består av fler personer än en är att det skapar förutsättningar för en bred och kritisk granskning av underlag och förslag till beslut. Det upplevs också som en trygghet att få fatta ett kollektivt beslut i dessa typer av ärenden samtidigt som det uppfattas som ett bra sätt att legitimera beslutet gentemot de försäkrade.

Lekmännens roll i beslutsfunktionen uppfattas av många som positiv, och då inte bara av lekmännen själva. Nämndledamöterna representerar en stor erfarenhet och klokskap och de kan konstruktivt bidra till att goda beslut fattas. Deras medverkan i beslutet kan också öka beslutens legitimitet och minska försäkringstagarnas benägenhet att överklaga. Något som talar för lekmännens medverkan i beslutsfunktionen är att de primärt har en kontrollerande funktion gentemot förvaltningens hantering av enskilda ärenden. I en situation då det finns tryck på organisationen att ”producera” beslut kan en beslutsfunktion med lekmän fungera som en återhållande kraft som ser till att dessa krav inte får konsekvenser på rättssäkerheten. Många sätter också likhetstecken mellan den roll socialförsäkringsledamöterna har och den roll nämndemän har i domstol.

Nackdelar

Det finns också nackdelar. En överdriven betoning av de förtroendevaldas roll som innehavare av kännedom om lokala och regionala förhållanden kan innebära att sådan information tillförs vid beslutstillfället och inte som en del av utredningen. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv har det därvid skapats en risk för att ovidkommande subjektiva faktorer förs in vid bedömningen av frågor som bör bedömas utifrån strikt förvaltningsmässiga och försäkringsmässiga kriterier. Vidare kan det handla om i och för sig relevanta uppgifter, som enligt förvaltningslagen ska kommuniceras med den enskilde.

Det är också en nackdel att det i dag inte ställs krav på att någon som deltar i avgörandet av ärendena ska ha professionell försäkrings- och förvaltningsrättslig kunskap att kritiskt kunna värdera underlag och förslag till beslut för att avgöra ärendena. Detta innebär bl.a. att förtroendemännen är beroende av den sakkunskap som föredragande har och kan förmedla samtidigt som de kritiskt ska granska underlaget och föredragandes förslag till beslut.

Dagens ordning ställer också mycket höga, ibland nästan orimliga krav, på förberedelsestid bland ledamöterna. Förutom att det får konsekvenser för enskilda ledamöters möjlighet att utföra sitt uppdrag så får det också konsekvenser för i vad mån det är möjligt att rekrytera och behålla lekmän för denna typ av uppdrag på kort och lång sikt.

Den stora mängd ärenden som hanteras vid varje nämndsammanträde gör också att det kan ifrågasättas om beslutsfattandet sammantaget blir så mycket bättre. Det kan mer eller mindre ses som en tillfällighet om vissa ärenden blir föremål för närmare överväganden i nämnden, medan de övriga i huvudsak expedieras.

Förfarandeutredningen har också påtalat att ärendena i praktiken inte föredras utan oftast endast anmäls. Den utredningen föreslog att det i lag tas in en bestämmelse om innehållet i föredragningen i syfte att få en regelrätt föredragning till stånd. Om förfarandeutredningens förslag om regleringen av kraven för en mer regelrätt föredragning genomförs, får detta till följd att antalet ärenden per sammanträde måste minskas väsentligt, vilket i sin tur leder till ett ökat behov av sammanträden. Det kan å andra sidan hävdas att detta krav uppställs redan genom nuvarande reglering men att det i praktiken inte efterlevs, vilket skulle tala för att redan med nuvarande ordning borde antalet ärenden per sammanträde dras ned väsentligt.

Hanteringen i nämnden innebär också att handläggningstiderna för dessa ärenden blir längre än om beslut hade fattats inom förvaltningen, vilket är en brist utifrån ett service- och effektivitetsperspektiv.

Det faktum att modellen bygger på att beslutsfunktionen enbart består av utomstående kan också uppfattas som om förvaltningen och dess tjänstemän själva inte har tillräcklig kompetens och erfarenhet för att fatta väl avvägda beslut. Om kompetensen inom förvaltningen ska höjas är det nödvändigt att också visa förtroende för den framtida myndighetens tjänstemän och ge dem ett ansvar.

Det finns också andra nackdelar med det nuvarande regelverket, som dock inte har med lekmanamedverkan i sig att göra utan mer med den bristande flexibiliteten när det gäller territoriella indelningar eller möjlighet till specialisering. Nämnden får således inte fatta beslut avseende andra fall än de som ligger inom ett väl specificerat område. Varje nämnd förutsätts vidare ha kapacitet att fatta samtliga de individuella beslut som inte tas av förvaltningen. I vissa län

har dock styrelsen beslutat att koncentrera handläggningen av vissa ärenden, vanligtvis arbetsskadeärenden.

6.3.2 Kriterier för utformning av framtida beslutsfunktion

Utformningen av den framtida beslutsfunktionen bör enligt utredningen utgå ifrån att behålla de delar som uppfattas som fördelar samtidigt som justeringar bör ske av nackdelarna. För att framtida beslutsfunktion, för de ärenden som socialförsäkringsnämnderna i dag avgör, som en del i helheten ska kunna bidra till en effektiv och rättssäker handläggning av socialförsäkringsärenden bör den enligt utredningen formas utifrån följande kriterier:

- ärenden ska avgöras efter föredragning
- beslut ska fattas av en grupp personer
- en person i beslutsfunktionen ska ha den professionella förvaltnings- och försäkringsmässiga kunskap som krävs för att bedöma beslutsunderlag, förslag till beslut och avgöra ärendet
- beslutsfunktionen ska medge och uppmuntra kontinuerligt lärande och ansvarstagande i myndigheten
- lekmän ska ha insyn och en kontrollerande funktion i avgörandet av enskilda ärenden
- de krav som ställs på lekmän ska vara rimliga
- organisation av beslutsfunktionen ska inte vara ett hinder för organisatoriska lösningar för myndigheten i stort.

Utifrån dessa kriterier tas ställning till om förtroendemän bör medverka i beslutsfattandet vid ursprungsbesluten eller endast vid ett omprövningsförfarande.

Det kan hävdas att lekmanamedverkan i och för sig kan säkras även i den senare modellen, såsom inom skatteförvaltning och inom migrationsområdet. En lekmanamedverkan som förekommer endast i omprövningsärenden är emellertid relativt inskränkt. Eftersom omprövning enligt de regler som gäller i dag ska ske inom snäva tidsgränser är det förknippat med administrativa svårigheter att genomföra ett förfarande där en nämnd omprövar tjänstemannabeslut. Det kan även anföras principiella skäl mot en sådan ordning. Omprövningsinstitutet har till uppgift att snabbt rätta till tydliga felaktigheter. För det fall ett tjänstemannabeslut omprövas av nämnd, är det i realiteten inte fråga om en omprövning, utan en överprövning, dvs. en uppgift som ankommer på de allmänna för-

valtningsdomstolarna. En sådan ordning är varken ändamålsenlig eller rationell. Vidare skulle det komplicera den nuvarande instansordningen.

Förfarandeutredningen har dessutom föreslagit förändringar beträffande reglerna om omprövning, ändring och överklagande. Dessa innebär kortfattat att alla beslut ska kunna överklagas direkt till förvaltningsdomstol, men att den omprövning försäkringskassan har att göra på eget initiativ utvidgas i omfattning, såväl för tjänstemannabeslut som för nämndbeslut. Vidare innebär förslagen att nämnden ska fatta samtliga beslut i de ärendeslag som ankommer på nämnden, dvs. såväl rätten till som beräkningen av en förmån. Även i ljuset av dessa förslag skulle en ordning där nämnden fungerar som en intern överprövningsinstans lämpa sig illa.

Detta innebär att förtroendemän ska medverka vid beslutsfattandet i ursprungsbeslut snarare än att de ska fylla en funktion såsom ett överprövande inslag av tjänstemännens beslut när den försäkrade begär att få sitt ärende omprövat.

6.3.3 Vilka ärenden bör avgöras i särskild ordning?

Vilka ärenden som ska avgöras av annan än tjänsteman har varierat över tiden. Den senaste översynen av i vilka ärenden socialförsäkringsnämnden ska besluta gjordes av *utredningen om socialförsäkringsnämndernas framtida roll* (SOU 1997:134).

ANSA anser att kriterierna för vilka ärendeslag som i framtiden ska avgöras i annan ordning än av tjänsteman i princip ska vara desamma som i dag, nämligen ärenden med utrymme för bedömning och som får ekonomiska konsekvenser för individ och stat under avsevärd tid.

Utredningen har avstått från att djupare analysera om det finns behov av mindre förändringar inom ramen för dessa kriterier.

I stället har utredningen inriktat sig på att finna en beslutsmodell som är flexibel och som kan användas oavsett hur myndigheten kommer att organisera handläggningen av de ärenden som beslutsfunktionen ska avgöra.

Det bör dock noteras att förfarandeutredningen föreslagit att socialförsäkringsnämnden, till skillnad från vad som gäller i dag, i framtiden ska fatta beslut i samtliga frågor i de ärenden som ankommer på nämnden, dock att viss delegation ska kunna före-

komma. Utredningens förslag nedan påverkar inte skälen för det förslaget.

6.3.4 En flexibel modell för ökad likformighet och rättssäkerhet

Delar av utredningens förslag om avgörande av vissa socialförsäkringsärenden är primärt inriktade på att skapa en flexibilitet för hur beslut i de aktuella ärendeslagen kan ske. Andra delar av förslagen är inriktade på att skapa bättre förutsättningar för en likformig och rättssäker handläggning av och beslut i de aktuella ärendena.

Det kan konstateras att en del av förslagen som är inriktade på flexibilitet kan genomföras även om man väljer att låta nuvarande beslutsform bestå. Vill man dock uppnå full effekt i form flexibilitet, likformighet och rättssäkerhet är det utredningens uppfattning att alla förslag måste realiseraras.

Föredragning

Som tidigare konstaterats har det visat sig att det föreligger brister i vad mån ärenden faktiskt föredras inför socialförsäkringsnämnderna i dag. Arbetet i nämnderna bygger på att ledamöterna läser in ett omfattande textmaterial. Cirka 40–50 ärenden behandlas vid möten var fjortonde dag. Inläsningsarbetet tillhör det mera omfattande en förtroendeman kan ha. Utredningen ser reella föredragningar som ett grundläggande krav och en självklarhet för att skapa förutsättningar för framtida beslutsgrupper att avgöra ärenden på ett ändamålsenligt sätt.

Kompetens och sammansättning

Nuvarande ordning innebär att beslut i komplicerade ärenden förutsätts ske utan att någon person med professionell juridisk och försäkringsmässig kompetens deltar i beslutet. Närvarande tjänsteman är en föredragande som inte deltar i beslutet utan endast kan anmäla avvikande mening.

Enligt utredningens mening vore det en stor fördel för ärendenas beredning om en person med yrkesmässig kompetens inom socialförsäkringsområdet deltog i besluten. Det är inte lämpligt att

den som föredrar ärendet också fattar beslut. Denna person bör därför vara en annan tjänsteman än den som föredrar ärendet.

Den professionella försäkrings- och förvaltningsrättsliga kompetensen som krävs bör enligt utredningen säkerställas genom att en tjänsteman deltar i beslutsgruppen. Vilka tjänstemän som bör delta i beslutsgrupperna är givetvis en sak för myndigheten att avgöra. Enligt utredningen bör dessa kunna rekryteras från den grupp av tjänstemän som i dag är föredragande. Om man inte kan rekrytera tillräckligt många från denna grupp får myndigheten kompetensutveckla alternativt rekrytera personer med denna kompetens.

Ordningen med en tjänsteman i beslutsgruppen skapar också förutsättningar för att låta de tjänstemän som utreder ärendena ansvara för dem hela vägen fram till föredragning inför beslutsgruppen. Att den tjänsteman som ansvarar för beredning av ett ärende också är den som föredrar ärendet och förslag till beslut leder till att kunskap på ett naturligt sätt återförs till organisationen.

För att säkerställa kravet på förtroendemannainflytande bör förtroendemännen vara i majoritet i beslutsgruppen. Beslutsformen blir kollegial, varje ledamot – tjänsteman eller lekman – har var sin röst och ärendena avgörs med majoritetsbeslut.

Sammansättningen av beslutsgrupperna säkerställer att den juridiska och försäkringsmässiga kompetensen ges tyngd i beslutet samtidigt som lekmannasynpunkter kan föras in.

Detta förslag till sammansättning där behövlig professionell kunskap hämtas från myndigheten ser utredningen som ett bättre alternativ än den ordning som ligger inom ramen för förslaget om arbetsskadenämnder (se 6.2.4). Enligt ANSA är det inte rimligt att ha en modell som utgår från att beslut i ärenden, som myndigheten utreder och ansvarar för, är så svåra att avgöra att det ställer krav på att beslutsfunktionen i huvudsak består av extern expertis. I de fall extern expertis behövs för att på ett optimalt sätt utreda och avgöra ärenden bör denna expertis enligt ANSA nyttjas i beredningen istället för att vara en del i avgörandet av ärenden.

Beslutsgruppens storlek

Socialförsäkringsnämnderna kan i dag avgöra ärenden om minst fyra ledamöter är närvarande. Utgångspunkten för utredningens förslag är bl.a. att på ett effektivare sätt än i dag använda förtroen-

demännen. Det är därför rimligt att myndigheten vid avgörandet av de aktuella ärendeslagen i framtiden fattar beslut genom deltagande av ett färre antal ledamöter, förslagsvis tre.

Med en mindre grupp med tre ledamöter – en tjänsteman och två förtroendemän – blir beslutsfattandet smidigare. Arbetsbördan för var och en av lekmännen kan minska samtidigt som fördjupade diskussioner av svåra ärenden underlättas. Det blir också färre personer som får kännedom om förhållanden som i många fall är känsliga för den försäkrade som ärendet rör. Detta innebär att den personliga integriteten för de försäkrade förbättras. Det kan också uppfattas som mindre pressande för den enskilde som vill närvara vid ett möte, att ställas inför en mindre grupp personer i stället inför en fulltalig nämnd.

Med denna ordning kan sammanträden hållas betydligt tätare än vad som gäller för dagens socialförsäkringsnämnder eller för en framtida lösning med fler förtroendemän i respektive beslutsgrupp. Besluten kan expedieras snabbare, men varje beslut skulle få en grundligare behandling. Som tidigare nämnts innebär kravet på att ett ärende verkligen ska föredras i ordets rätta mening att det inte är möjligt att avgöra ärenden med samma hastighet som i dag. En mindre sammanslutning enligt denna modell är ett sätt att möta kravet på ytterligare sammanträdestillfällen utan att minska på lekmannainflytandet men samtidigt utan att kostnaderna för lekmanamedverkan ökar.

Det kan hävdas att lekmannainflytandet inte är tillräckligt påtagligt i en ordning där endast två förtroendemän deltar, utan att dessa till sitt antal borde vara fler, exempelvis fyra. Utredningen menar att en ordning med en tjänsteman plus två lekmän skapar bäst förutsättningar för en smidig och flexibel organisation som kan avgöra ett större antal ärenden än i dag men som samtidigt kan anpassa sammanträdesfrekvensen för de enskilda förtroendemännen på ett sådant sätt att rekryteringen av personer från alla ålderskategorier och samhällsgrupper främjas. Genom att rekryteringsmöjligheterna och föredragningarna vid sammanträdena förbättras och att ett större ansvar för ärendet läggs på den enskilde individen i och med att antalet lekmän minskas vid varje beslutstillfälle ökar förutsättningarna för att de närvarande förtroendemännen aktivt deltar i beslutet. Då ökar i praktiken förtroendemannainflytandet jämfört med vad som gäller i dag.

I stället för att som i dag utse sju förtroendemän utses en grupp om åtta personer. Förtroendemannagruppen sammanträder cirka

varannan månad. Dessa möten är dock inte beslutsmöten utan endast avsedda som samrådsmöten där olika principfrågor och praxis diskuteras. Vid beslut i beslutsgruppen tjänstgör ledamöterna i grupper om två. Respektive ledamot träder i princip i tjänst en gång i månaden och tar då ställning till ett färre antal ärenden.

Beslutsgruppen fattar beslut genom en tjänsteman och två förtroendemän och är beslutsför endast om alla är närvarande. Men det är numerären och inte personerna som är det avgörande. Detta innebär att om en förtroendemän är förhindrad att delta vid ett specifikt sammanträde ersätts denne med en annan ledamot från förtroendemannagrupperna enligt ett upprättat tjänstgöringsschema. En förutsättning för att denna ordning är genomförbar i praktiken är givetvis att ärendena – till skillnad från vad som får anses gälla i dag – verkligt föredras i egentlig mening vid sammanträdena.

Med den föreslagna modellen utmönstras begreppet nämnd i klassisk, förvaltningsteknisk, mening. Den framtida myndigheten avgör ärenden genom att fatta beslut i en särskild sammansättning, med en visst antal deltagare i gruppen – en tjänsteman och två förtroendemän.

Samtidigt som de mindre beslutsgrupperna erbjuder en möjlighet att ha tätare beslutsmöten, men ändå lätta arbetsbördan för förtroendemännen, så innebär förtroendemannagrupperna att respektive förtroendemän också ingår i ett större kollektiv där man kan stödja varandra och utbyta erfarenheter.

Beslutsgruppens storlek gör också att frågan om vem som är ordförande blir mindre relevant. Det kan vara naturligt att den ledamot som är tjänsteman fungerar som ordförande. Samtidigt kan också gruppen själv få avgöra vem som ska fungera som ordförande vid mötet.

För förtroendemannagrupperna bör dock en ordförande utses. Ordföranden bör, förutom att sammankalla gruppen, ha till uppgift att stödja nya och mindre erfarna ledamöter.

Nominering och övrigt

Förtroendemännen ska, som utredningen föreslog i delbetänkandet, utses av de regionala försäkringsdelegationerna efter nominering på motsvarande sätt och av motsvarande organisationer som i dag.

Förtroendemännen bör utses för en period om fyra år. Det som talar för en mandatperiod om fyra år är att de nominerande organisationernas övriga förtroendemannaupdrag oftast är på fyra år. Att ha samma längd på mandatperioden som för de nominerande organisationernas andra förtroendeuppdrag ses som en förutsättning för att det ska finnas underlag för nominering i form av antal efterfrågade förtroendemän.

Mandatperioden för ledamot i socialförsäkringsnämnd börjar med nuvarande ordning den 1 april. Det kan finnas skäl att tidigarelägga mandatperiodens början för att på så sätt få till stånd ett nomineringsförfarande tidigare under kalenderåret. Detta skulle innebära att nomineringen till ledamot i beslutsgrupperna på ett positivt sätt skulle konkurrera med de nominerande organisationernas fördelning av andra förtroendeuppdrag.

Hur förtroendemännen sedan de utsetts ska tjänstgöra i organisationen, dvs. vilka personer som primärt ska arbeta vilka dagar, bör dock vara en sak för myndighetens tjänstemannaledning att besluta om.

Behovet av antal förtroendemän och var de geografiskt ska vara verka beror i huvudsak på ärendevolymer samt hur handläggningen organiseras. Som exempel på förändringar i volymer kan nämnas att antal beslut om förtidspension/sjukbidrag ökade med nästan 43 procent under perioden 1998–2002. Assistansersättning ökade med 48 procent och handikappersättning med 41 procent. Myndighetens ansvar för att organisera övriga delar av handläggningen i kombination med de skiftande ärendevolymer talar för att det bör vara myndighetens sak att bestämma hur beslutsgrupperna ska arbeta. Det finns således från regerings- eller riksdagshåll inget skäl att begränsa beslutsgruppernas möjlighet till att endast avse ärenden från viss kommun eller visst län. Nuvarande reglering som begränsar beslutsfunktionens verksamhet till ett geografiskt område samt att ledamöterna ska vara folkbokförda inom ett geografiskt område ska därför upphävas. Det ska inte heller finnas några hinder för myndigheten att bestämma att för avgörandet av vissa av de aktuella ärendeslagen inrätta specialiserade beslutsgrupper. Det innebär att beslutsgrupperna kan besluta i ärenden som avser personer folkbokförda i olika län. Förslaget innebär således inte att vikten av att förtroendemännen utses lokalt och är lokalt förankrade minskar. Värde med en sådan förankring följer emellertid av de grundläggande krav på medborgarperspektiv och decentraliserat beslutsfattande som bör präglade hela organisationens

verksamhet. Någon särskild reglering i dessa delar är dock inte behövlig.

Entledigande av ledamöter

I dag kan en ledamot av socialförsäkringsnämnd entledigas på tre sätt. Ledamoten kan begära att bli entledigad och visa på giltigt hinder. En ledamot som inte längre uppfyller kraven om att ha rösträtt vid val till kommunfullmäktige och vara folkbokförd inom försäkringskassans verksamhetsområde kan entledigas. Även en minskning av antalet nämnder under pågående mandatperiod är ett skäl till att entlediga en ledamot.

Enligt utredningens mening bör det vara möjligt att entlediga ledamöter av förtroendemannagruppen på i huvudsak samma sätt. I den sammanhållna myndigheten blir det dock inte längre självklart att en utsedd ledamot som flyttar fråntas sitt uppdrag. Det borde kunna vara möjligt att, om kraven på valbarhet i övrigt är uppfyllda, överföra vederbörande till annan förtroendemannagrupp kopplad till den ort som vederbörande har flyttat till.

Samtidigt bör det också införas en möjlighet för de regionala försäkringsdelegationerna att entlediga en ledamot av förtroendemannagruppen på grund av låg eller obefintlig aktivitet eller på grund av att vederbörande befunnits olämplig.

6.3.5 Konsekvenser av förslaget

Vilka förändringar förslaget innebär i form av t.ex. totalt antal förtroendemän samt vilka krav som ställs på dessa i form av förberedelse- och mötestid i relation till dagens modell kan illustreras på följande vis.

Förra året avgjordes ca 160 000 ärenden fördelat på 170 nämnder som totalt engagerade 1 190 förtroendemän. Nämnderna sammanträder i princip varannan vecka vilket innebär att förtroendemännen ska läsa in 85 ärenden i månaden och drygt 40 ärenden inför respektive sammanträde.

Vi utgår ifrån antagandet att kravet på reella föredragningar kommer att innebära att dubbelt så lång tid måste ägnas åt respektive ärende (sannolikt ett antagande i underkant) på sammanträdena. Detta skulle med dagens antal förtroendemän per nämnd

innebära ett oförändrat antal ärenden att läsa in per månad men ett krav på sammanträden i princip varje vecka.

Utifrån utredningens förslag (170 grupper med åtta förtroendemen kopplade till varje grupp) skulle det innebära att antalet engagerade förtroendemen ökade till 1360. I och med att respektive förtroendeman är närvarande vid vart fjärde sammanträde (en gång i månaden) skulle det innebära att respektive förtroendeman ska läsa in drygt 20 ärenden per månad och sammanträde. Därtill tillkommer ett sammanträde varannan månad i förtroendemannagrupperna.

Skillnaden mellan nuvarande och föreslagen modell, utifrån oförändrad volym och att dubbelt så lång tid måste ägnas åt respektive ärende på sammanträdena, är alltså att:

- nuvarande modell engagerar totalt 1 190 förtroendemen medan förslaget skulle innebära 1 360,
- nuvarande modell innebär att förtroendemen ska läsa in drygt 80 ärenden i månaden medan förslaget innebär drygt 20,
- nuvarande modell innebär att respektive förtroendeman måste delta i sammanträde varje vecka medan förslaget innebär sammanträde för respektive förtroendeman en gång per månad plus ett sammanträde varannan månad i förtroendemannagrupperna.

Som framgår av illustrationen finns det också en marginal i förslaget som innebär att beslutsgrupperna kan sammanträda ännu oftare (t.ex. att respektive förtroendeman deltar i två sammanträden per månad) och på så vis kan hantera dubbelt så många ärenden utan att arbetsbelastningen per förtroendeman kommer upp i samma nivåer som i dag.

En förändring i denna riktning har enligt utredningen goda förutsättningar att bidra till en mer ändamålsenlig hantering av berörda ärenden. En förändring enligt förslagen kommer dels innebära att bättre förutsättningar skapas för ett flexibelt, effektivt och rättssäkert avgörande av enskilda ärenden, dels att förtroendemen som ledamöter ges bättre förutsättningar och därmed en starkare roll i beslutsfattandet.

Modellen sänder en tydlig signal till myndigheten om dess ansvar för handläggning och beslut samtidigt som förtroendemännens inflytande och kontrollerande funktion kvarstår. Modellen skapar också förutsättningar för att på ett effektivare sätt än i dag organisera beslutsfattandet samtidigt som förutsättningar skapas för att

ordentliga föredragningar av ärendena sker. Arbetsbördan för enskilda ledamöter minskar också vilket innebär att bättre förutsättningar skapas för förtroendemännen att sätta sig in i de ärenden som de ska vara med och avgöra. Detta kommer sammantaget sannolikt att påverka både handläggningstider och kvalitet i underlag och beslut i en positiv riktning.