

## 7 Pensionsadministrationen

**Förslag:** Utredningen föreslår att nuvarande ansvarsuppdelning för pensionsadministration mellan Riksförsäkringsverket (RFV) och Premiepensionsmyndigheten (PPM) i huvudsak bibehålls i den nya myndigheten. RFV och PPM ska 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 möjligheterna att renodla myndigheternas uppgifter genom att föra över viss administration och myndighetsutövning från PPM till socialförsäkringsmyndigheten.

**Bedömning:** 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.

### 7.1 Bakgrund

#### 7.1.1 Nuvarande ansvarsfördelning

Enligt direktiv till ANSA (Dir. 2002:116) bör det övervägas om det är lämpligt att vidta några administrativa ändringar inom pensionsadministrationen.

Den nuvarande ansvarsfördelningen inom pensionsadministrationen hanteras så att RFV och försäkringskassorna ansvarar för administrationen av inkomstpension, tilläggspension, garantipension, efterlevandepension, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd samt vissa andra mindre pensionsrelaterade förmåner enligt äldre lagstiftning och PPM ansvarar för administrationen av

premiepensionen. Denna uppdelning innebär att administrationen av den allmänna ålderspensionen sköts av två olika centrala myndigheter och 21 försäkringskassor.

PPM är en del av socialförsäkringsadministrationen men till skillnad från den övriga socialförsäkringsadministrationen sorterar den inte under Socialdepartementet utan under Finansdepartementet. När PPM bildades var huvudargumenten för att myndigheten skulle tillhöra Finansdepartementet att PPM skulle styras av kapitalmarknadsbestämmelser och försäkringslagstiftning av den art som gäller för försäkringsbolag som hanterar pensionsförsäkringar inkl. fondförvaltning.

### 7.1.2 Bildandet av PPM

Den 1 september 1994 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor rörande ett premiereservsystem och lämna förslag till hur ett sådant system tekniskt borde utformas. Direktiven till utredningen baserades i huvudsak på de av riksdagen antagna riktlinjerna för premiereservsystemet. I juni 1996 överlämnade utredningen betänkandet *Allmänt pensionssparande* (SOU 1996:83).

Utredningen föreslog att premiereservsystemet skulle utformas som ett renodlat sparande under förvärvsaktiv ålder. Fram till dess att den enskilde gick i pension skulle kapitalet förvaltas i värdepappersfonder som valdes av den enskilde. Vid pensioneringstidpunkten skulle sparkapitalet användas för att teckna pensionsförsäkring hos ett statligt försäkringsbolag. Utredningen föreslog att premiereservsystemet skulle få benämningen Allmänt pensionssparande (APS) med hänsyn till den upplägning som förslaget hade.

Vid beredningen av betänkandet fann regeringen i samråd med de andra partierna som stod bakom pensionsöverenskommelsen att premiereservsystemet borde ha en annan inriktning än den som utredningen hade föreslagit och bl.a. vara uppbyggt enligt försäkringsmässiga principer även under intjänandetiden.

Regeringen beslutade därför i mars 1997 att tillsätta en ny särskild utredare med uppdrag att lägga fram förslag om teknisk utformning av premiereservsystemet. Enligt utredningsdirektiven skulle premiereservsystemet vara utformat som ett fondförsäkringssystem, där försäkringsfunktionen är knuten till staten och kapitalförvaltningen sker i värdepappersfonder som administreras av fristående bolag. Utredningen, som antog namnet 1997 års pre-

miereservutredning, lämnade i oktober 1997 betänkandet *Lag om premiepension* (SOU 1997:131). Betänkandet innehöll förslag till en särskild lag om premiepension med fullständiga regler om premiepensionen med undantag för regler om intjänande av premiepensionsrätt. Enligt förslaget skulle försäkringen för premiepension vara en socialförsäkring inom ramen för den allmänna ålderspensioneringen men i den tekniska utformningen nära ansluta till vad som gäller inom privat försäkring. Försäkringen skulle hanteras av en ny myndighet, PPM, inom socialförsäkringsadministrationen och stå under tillsyn av RFV. Beräkningen av pensionsförmåner m.m. skulle ske med tillämpning av principer som var allmänt vedertagna inom privat livförsäkring. Verksamheten skulle också stå under tillsyn av Finansinspektionen.

I propositionen *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.* (prop. 1997/98:151) framgår regeringens skäl för att bilda en myndighet eller ett bolag för att administrera premiepensionen. Regeringen föreslog att försäkringsfunktionen i premiepensionssystemet skulle handhas av ett statligt organ. Utredningen förordade att försäkringsfrågorna skulle sköts av en myndighet. Finansinspektionen m.fl. ifrågasatte om inte ett bolag vore att föredra framför en myndighet. Regeringen delade bedömningen att ett statligt försäkringsbolag skulle underlätta en jämförelse med verksamheten i privata försäkringsbolag. Å andra sidan fanns det svagheter med ett bolag, som inte utsattes för konkurrens. Det var också, som utredningen angav, naturligt med en myndighet när försäkringsvillkoren var reglerade i lag. Vidare ökar möjligheterna till insyn i försäkringsverksamheten om den bedrivs av en myndighet. Regeringen ansåg även att den nya myndigheten organisatoriskt borde ingå i socialförsäkringsadministrationen. Men att lägga försäkringsfunktionen på de allmänna försäkringskassorna ansågs inte lämpligt ur praktisk synpunkt, eftersom försäkringsgivaren skulle ha täta kontakter med ett stort antal fristående fondförvaltare.

Vidare framkommer i samma proposition att premiepensionssystemet kommer i relativt stor utsträckning att ställa krav som är nya för den statliga förvaltningen. Detta talar för att försäkringsfunktionen bör handhas av en myndighet på central nivå. Mot att lägga denna uppgift på RFV talar bl.a. att en sådan verksamhet skulle vara svårförenlig med verkets roll som central lednings- och tillsynsmyndighet inom socialförsäkringsadministrationen. Mot denna bakgrund bör försäkringsfunktionen i premiepensionssys-

temet handhas av en nyinrättad statlig myndighet, kallad Premiepensionsmyndigheten, anger propositionen.

När det gäller frågan om det rättsliga skyddet för premiepensionsrätter gjorde regeringen i propositionen om *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.* (prop. 1997/98:151) bedömningen att de skulle grundlagsskyddas. Regeringen konstaterade att denna bedömning stöddes av en enhällig remissopinion bland de juridiskt sakkunniga instanserna. Regeringens avsikt på denna punkt var entydig; genom systemets utformning skulle 2 kap. 18 § regeringsformen vara tillämplig för rätten till premiepension. Där anges att den enskilde inte kan tvingas att avstå från egendom genom expropriation eller annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

### **7.1.3 Problemen med nuvarande ansvarsfördelning mellan RFV och PPM**

Den nuvarande ansvarsfördelningen på ålderspensionsområdet mellan PPM och RFV medför samordnings- och samarbetsproblem som i korthet beskrivs nedan.

#### *Administrativa rutiner*

De dagliga rutinerna för uppdateringen av personuppgifter mellan de två myndigheterna fungerar inte tillfredsställande. Överföring av uppgifter om pensionsrätter görs inte i tid för att t.ex. ligga som grund för informationsutskick. Myndigheterna har för närvarande inte tillgång till varandras register i tillräcklig utsträckning.

#### *Information*

Samordningen av informationsarbetet och informationsaktiviteterna är inte tillfredsställande. Både PPM och RFV upplever att de ibland kommer in för sent i arbetsprocessen och får därför begränsade möjligheter att lämna synpunkter till den andra myndigheten vid utformningen av material osv. Det bristande samrådet går ut över kvaliteten på informationen.

### *Fördelning av kostnader*

RFV och PPM har olika uppfattningar om hur administrationskostnader ska fördelas mellan myndigheterna. RFV anser att PPM bör ersätta RFV för kostnader så att respektive förmån bär sina egna kostnader i enlighet med principerna för det reformerade ålderspensionssystemet. PPM å sin sida anser att man inte har möjlighet enligt sina instruktioner att belasta premiepensionssystemet med dessa kostnader. Regeringen har gett RFV och PPM i uppdrag att återrapportera hur fördelningen av administrationskostnaderna mellan myndigheterna bör ser ut.

## **7.2 Kriterier för den framtida pensionsadministrationen**

Nedan redovisas de kriterier som enligt RFV, PPM och utredningen är centrala för den framtida pensionsadministrationen.

- *Medborgarperspektivet.* Ytterst existerar en myndighet för att gentemot medborgarna verkställa de beslut som riksdag och regering har fattat beslut om inom ett specifikt område. Myndigheten ska ge medborgarna bra service och tillgänglighet till de tjänster som myndigheten ansvarar för. Informationen till medborgarna är en central del i den framtida pensionsadministrationens uppdrag.
- *Kostnadseffektivitet.* All statlig verksamhet ska bedrivas så kostnadseffektivt som möjligt. Resurser ska användas så att mesta möjliga verkan uppnås.
- *Styrning och ledning.* En väl fungerande styrning och ledning är en förutsättning för att uppdraget ska kunna fullföljas.

IT-miljön bör vara utformad så att den på bästa sätt stöder den valda organisationsstrukturen. IT-stödet ska inte lägga hinder för organisationen. Däremot kan organisatoriska förändringar på kort sikt leda till stora merkostnader för IT-stödet.

### 7.3 Fyra tänkbara alternativ för den framtida pensionsadministrationen

RFV och PPM har på utredningens uppdrag sammanställt underlag och inkommit med synpunkter på fyra tänkbara alternativa lösningar för den framtida pensionsadministrationen. I detta arbete har även representanter för försäkringskassorna, Statskontoret samt social- och finansdepartementet biträtt utredningen.

De fyra alternativen som har övervägts är:

1. Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan RFV och PPM behålls oförändrad i den nya socialförsäkringsmyndigheten.
2. En fristående pensionsmyndighet bildas som administrerar inkomstpension, tilläggspension, garantipension, premiepension efterlevandepension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer samt vissa andra pensionsförmåner som t.ex. den frivilliga försäkringen.
3. En ålderspensionsmyndighet bildas som administrerar inkomstpension, tilläggspension, garantipension och premiepension.
4. PPM sammanförs med den nya socialförsäkringsmyndigheten.

En utgångspunkt för bedömningarna är att förslaget i ANSA:s delbetänkande (SOU 2003:63) genomförs, dvs. att försäkringskassorna förstatligas och slås ihop med RFV till en sammanhållen myndighet.

RFV och PPM bedömer nedan för- och nackdelar med de fyra alternativen. Först redovisas utgångspunkterna för bedömningarna.

RFV gör bedömningen att bildandet av en sammanhållen statlig socialförsäkringsmyndighet skapar förutsättningar för en positiv utveckling av pensionsadministrationen. När det gäller den framtida pensionsadministrationen analyserar RFV de fyra olika alternativen ur ett medborgarperspektiv, möjligheterna till förbättrad styrning och ledning samt de ekonomiska konsekvenserna.

PPM analyserar de fyra alternativen ur följande perspektiv: målstyrning och uppföljning, kostnader, samordning av informationsverksamheten, effektiv administration, kundperspektivet samt IT-stödet.

### 7.3.1 Nuvarande uppdelning på två myndigheter

I detta alternativ behåller RFV och PPM samma ansvarsområden som de har i dag.

RFV:s bedömer att utredningens förslag om en statlig myndighet för socialförsäkringsadministrationen öppnar upp för helt nya organisatoriska och administrativa lösningar jämfört med den befintliga strukturen med 21 självständiga försäkringskassor och RFV som tillsynsmyndighet.

Den kanske största nackdelen med den nuvarande administrativa ordningen är enligt RFV svårigheten med att ge en samlad information om pensionssystemet till allmänheten. Det är oklart för allmänheten vem som är avsändare och vem som kan ge service om den allmänna pensionen.

Mot denna bakgrund anser RFV att om detta alternativ ska genomföras är det nödvändigt att myndigheterna får gemensamma uppdrag med tydlig ansvarsfördelning för informationsarbetet, fortsatt strävan efter att bli 24-timmarsmyndighet, gemensam kundservice, eventuell samlokalisering m.m.

Vidare anser RFV att det är möjligt att bedriva verksamheten med färre personer än vad som sker i dag, inte minst genom ett bättre utnyttjande av de administrativa stödfunktioner, men även genom rationaliseringar av den faktiska handläggningen. Även rationaliseringar i IT-verksamheten bör vara möjliga att realisera.

PPM:s bedömning är att bildandet av en sammanhållen myndighet för socialförsäkringsadministrationen kan bidra till att man kommer till rätta med samordnings- och samarbetsproblemen för de administrativa rutinerna. I övrigt är dock förbättringspotentialen mycket begränsad.

Om detta alternativ ändå blir det som kommer att gälla under överskådlig tid anser PPM att följande åtgärder bör vidtas.

- Ett tydligt uppdrag bör ges till socialförsäkringsmyndigheten och PPM att samverka mer kring administrationen av ålderspensionen och att se till att den hanteras effektivt och säkert.
- Båda myndigheterna bör ges gemensamma mål för verksamheten. Gemensamma planer för bl.a. utveckling, kompetens och bemanning bör tas fram.
- Båda myndigheterna bör tillsammans ta fram strategier, mål och planer för informationsverksamheten. Det bör i det sammanhanget övervägas om informationsuppdraget ska föras över till en av myndigheterna. Om detta också leder till organisato-

risk samordning av de båda myndigheternas informationsfunktion kan det medföra besparingar.

### **7.3.2 En pensionsmyndighet bildas med ansvar för de åldersrelaterade förmånerna inkl. efterlevandepension och bostadstillägg till pensionärer**

En fristående pensionsmyndighet skulle administrera inkomstpension, tilläggs pension, garantipension, premiepension, efterlevandepension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer samt vissa andra pensionsförmåner som t.ex. den frivilliga försäkringen.

Med detta alternativ gör RFV bedömningen att informationssituationen kring det allmänna pensionssystemet skulle underlättas. Den helt avgörande fråga, som måste lösas vid genomförandet av detta alternativ, är hur servicen ska organiseras på det lokala planet. Den nya myndigheten måste bygga upp en organisation för att möta medborgarna.

De senaste åren har både RFV och PPM gjort mycket stora investeringar i IT-teknik i samband med införandet av det reformerade ålderspensionen. Om en pensionsmyndighet ska bildas måste därför ställning tas till hur IT-frågorna ska hanteras i den nya myndigheten.

Vidare anser RFV att kostnaderna för eventuell nyutveckling kan, beroende på utformning, uppgå till stora belopp. Till detta kommer avsevärda kostnader för att bygga upp den lokala och regionala administrationen samt avvecklingskostnader, vilka dock enbart är övergångskostnader, för socialförsäkringsmyndigheten. Sammantaget bedöms dessa kostnader uppgå till flera hundra miljoner kronor.

PPM bedömer att detta alternativ skulle bidra till att man kommer till rätta med samordnings- och samarbetsproblemen när det gäller administrativa rutiner, information och kostnadsfördelning. Det skulle även göra det lättare att skapa enhetliga visioner och mål eftersom verksamheten då skulle ha en sammanhållen ledning och styrning.

Med en ökad automatisering och en bättre samordning bör administrationen, kundservice och informationsarbetet enligt PPM kunna bedrivas mer effektivt än vad som sker i dag. Detta alternativ skulle även skapa bättre förutsättningar för samordning av infor-



mationsverksamheten. Ur ett kundperspektiv är detta alternativ bra eftersom det blir tydligare vem som är avsändare av information. I dag står försäkringskassorna och PPM som avsändare för det orangea kuvertet, detta trots att det är RFV som står för att utarbeta merparten av innehållet. Den enskilde skulle endast behöva ha kontakt med en myndighet vid uttag av pension och för ansökan om t.ex. bostadstillägg. Denna fördel ska dock inte överdrivas eftersom pension och bostadstillägg i normalfallet inte söks vid samma tillfälle. Bostadstillägg söks i normalfallet en tid efter det att pension beviljats.

### **7.3.3 En pensionsmyndighet bildas med ansvar för de åldersrelaterade förmånerna**

Detta alternativ innebär att en fristående pensionsmyndighet skulle administrera inkomstpension, tilläggspension, garantipension och premiepension.

En lösning där endast ålderspension administreras i en pensionsmyndighet skulle enligt RFV inte ge de försäkrade några avgörande förbättringar jämfört med den nuvarande ordningen. Även fortsättningsvis skulle de vara tvungna att ha kontakt med två olika myndigheter för de övriga förmåner som avser att ge ekonomisk trygghet vid ålderdomen. Däremot skulle möjligheterna att ge en samlad information om enbart ålderspension förbättras.

RFV bedömer att med detta alternativ skulle helhetssynen inom pensionsområdet snarast försämrats jämfört med nuvarande ordning. Många personer med ålderspensionen är beroende av bostadstillägg och/eller efterlevandepension för sin försörjning. För närvarande uppbär dessutom en tredjedel av alla bostadstilläggstagare sjuk- och aktivitetsersättning. Till detta kommer samordning med arbetsskadelivräntor m.m. Detta alternativ skulle skapa en mycket komplicerad administrativ, IT-produktions- och informationsmässig situation gentemot den försäkrade. Att splittra upp administrationen av pensionsförmånerna enligt detta alternativ anser RFV som mycket olämpligt.

Detta alternativ kommer att ge upphov till kostnader för att flytta administrationen och IT-verksamheten från RFV och försäkringskassorna till den nya ålderspensionsmyndigheten. För närvarande är pensionsområdet det helt dominerade inom den nya tekniska IT-miljön på RFV. Detta gör att det på kort sikt är möjligt

att bryta ut denna del av verksamheten. Däremot skulle det om några år när den nya IT-miljön är utbyggd enligt RFV riskera att bli tämligen dyrt.

PPM bedömer att detta alternativ skulle bidra till att man kommer tillrätta med samordnings- och samarbetsproblemen när det gäller administrativa rutiner, information och kostnadsfördelning. Vidare skulle det göra det lättare att skapa enhetliga *visioner och mål* samt att åstadkomma en sammanhållen *ledning* och styrning av verksamheten.

Vidare anser PPM att alternativet bör leda till minskade *kostnader*. Med en ökad automatisering och en bättre samordning bör administrationen, kundservice och informationsarbetet kunna bedrivas mer effektivt än i dag. En trolig effekt med detta alternativ är att färre personer i framtiden kommer att arbeta med den allmänna ålderspensionen, vilket innebär en besparing av resurser.

Detta alternativ skulle skapa bättre förutsättningar för *samordning av informationsverksamheten* eftersom det omfattar ett fåtal förmånsslag som dessutom har ett nära samband med varandra. Ålderspensionen styrs främst av två parametrar, ålder och intjänad pensionsrätt. Handläggningen av ålderspensionen är inte beroende av annan socialförsäkringshandläggning. Administrationen kan till största delen vara automatiserad och skötas från en plats i landet. Frågor från allmänheten handlar till övervägande del om prognoser om framtida pension. Frågesvar bör därför kunna lämnas via telefonsvarsservice som finns på en plats i landet. Detta skulle innebära väsentliga effektivitetsvinster och enligt PPM bidra till en *effektiva administration*.

Även ur ett *kundperspektiv* anser PPM att detta alternativ bör vara att föredra eftersom det blir tydligare vem som är avsändare av informationen och vem som kan tillhandahålla service.

#### 7.3.4 En sammanhållen administration

PPM:s verksamhet flyttas in i den föreslagna sammanhållna myndigheten för socialförsäkringsadministrationen enligt detta alternativ.

RFV:s bedömning är att detta alternativ skulle möjliggöra för medborgarna att få all service och information om samtliga pensionsförmåner från ett ställe. Det skulle också ge en helhetsbild över den samlade socialförsäkringen och underlätta för medbor-

garna i dess kontakter med myndigheten. Verksamhetsutveckling i linje med t.ex. 24-timmarsmyndigheten skulle underlättas betydligt jämfört med nuvarande situation.

Om alla pensionsförmåner samlas under samma administrativa organisation förbättras möjligheterna till helhetssyn och till en effektivare styrning och ledning. Personellt är det enligt RFV en liten förändring att lägga samman PPM:s nuvarande verksamhet med RFV och försäkringskassorna. PPM sysselsätter omkring 200 personer, RFV omkring 1 100 och försäkringskassorna omkring 14 000. Vid RFV och försäkringskassorna arbetar totalt cirka 1 500 personer med pensionsadministrationen.

Enligt RFV finns det historiskt inga som helst belägg för att pensionsområdet skulle ha svårt att göra sig gällande inom ramen för en administration som förvaltar ett stort antal förmåner. Snarare har pensionsområdet alltid haft en mycket stark ställning inom administrationen. Eftersom RFV redan i dag är involverat i administrationen av premiepension skulle alternativet där ansvaret samlas inom en framtida socialförsäkringsmyndighet medföra en relativt begränsad förändring. För detta talar också att premiepensionen ur ett regelverksperspektiv är en förhållandevis enkel förmån.

Vissa övergångskostnader kommer naturligtvis att uppstå om detta alternativ genomförs. Kostnaderna hänförs sig till överflyttandet av den verksamhet som i dag bedrivs av PPM. Samtidigt skapas enligt RFV på sikt de bästa förutsättningarna för att få en effektiv pensionsadministration.

PPM:s bedömning är att även detta alternativ skulle bidra till att man kommer tillrätta med samordnings- och samarbetsproblemen när det gäller administrativa rutiner, information och kostnadsfördelning.

Socialförsäkringen omfattar i dag 47 olika förmånsslag. Det är ett spretigt ansvarsområde som omfattar allt från relativt enkla automatiserade ärenden som barnbidrag till mycket svårutredda och resurskrävande ärenden som rehabiliteringsärenden. PPM anser att det är svårt att styra och effektivisera en så stor myndighet. Statskontoret påtalar i sin rapport *Styrningen av socialförsäkringens administration 2002-12-02* att socialförsäkringsadministrationen har så stora och komplicerade uppgifter att storleken och mångfalden i sig själv blir ett problem. Statskontoret tillägger att det kan vara ett självändamål att renodla uppgifterna genom avknoppning för att med rimlig förbrukning av energi styra systemet med fokus på det mest väsentliga.

Från ett *kundperspektiv* förefaller det enligt PPM inte vara några större skillnader mellan detta alternativ och alternativet med en myndighet med ansvar för alla åldersrelaterade förmåner.

Enligt PPM finns det risk för kompetensflykt från PPM vid en sammanslagning med den övriga socialförsäkringsadministrationen.

PPM anser vidare att om detta alternativ ska bli framgångsrikt måste först bristerna i dagens socialförsäkringsadministration lösas och ett genomgripande effektiviseringsarbete genomföras. Det ställer stora krav på myndighetens ledning och styrning. En eventuell sammanslagning bör ske först när större delen av reformarbetet inom den nuvarande socialförsäkringsadministrationen är genomförd.

PPM gör bedömningen att detta alternativ på lång sikt innebär stora besparingar. De största besparingarna bedöms kunna skapas vid effektivisering, samordning av bl.a. personalfunktionerna, informationsverksamheten och IT-verksamheten.

### 7.3.5 Sammanfattning av myndigheternas bedömningar

RFV anser att lösningen för den framtida pensionsadministrationen som beskrivits ovan talar entydigt för att administrationen bör samlas inom den nya socialförsäkringsmyndigheten. Ur ett medborgarperspektiv ges förutsättningar till en sammanhållen information, service och myndighetsutövning som underlättar för den enskilde. Styrning och ledningen av de samlade pensionsförmånerna kommer att underlättas när överväganden och prioriteringar kan göras samlat för hela området, menar RFV. Detta i kombination med effekterna av införandet av en sammanhållen statlig socialförsäkringsadministration kommer att ge en effektivare verksamhet än för närvarande. Även de ekonomiska aspekterna talar för detta alternativ. Övergångskostnader som uppstår vid en överflyttning av ansvaret för hela premiepensionen till socialförsäkringsmyndigheten bör till stor del kunna uppvägas genom minskade administrativa dubbelfunktioner och mer kostnadseffektiv information.

PPM förespråkar också att pensionsadministrationen hålls samman men anser att en fristående pensionsmyndighet för de åldersrelaterade förmånerna är bästa lösningen. Fördelen med denna fristående pensionsmyndighet är att det går att skapa enhetliga visioner och mål samt en sammanhållen ledning och styrning av verk-

samheten, anser PPM. Även en effektivare administration skulle kunna förenklas eftersom handläggningen bör kunna automatiseras och skötas från en plats i landet. Förutsättningen för detta förslag är dock att servicen till medborgarna som t.ex. att lämna prognoser om den framtida pensionen och att svara på frågor går att hantera på distans genom t.ex. telefonservice.

## 7.4 Överväganden och förslag

### 7.4.1 Utgångspunkter

Utredningens förslag om en statlig myndighet för socialförsäkringsadministrationen möjliggör helt nya organisatoriska och administrativa lösningar jämfört med den befintliga strukturen.

Pensionsadministrationen kännetecknas av att:

- handläggningen av pensioner i större omfattning än för andra förmånsslag är automatiserad och maskinell,
- handläggningen saknar i allt väsentligt inslag av skälighetsbedömningar,
- handläggningen av pensioner sker huvudsakligen i den nya tekniska miljön (ej BTP och vissa delar av ålderspension),
- det redan finns nationell handläggning. Efterlevandepensioner handläggs i Luleå och utlandsärenden på Gotland,
- det finns omfattande samband mellan olika pensionsförmåner och mellan pensionsförmåner och andra socialförsäkringsförmåner,
- det personliga mötet på lokalkontoret är en central del i kundmötet.

Dessa särskilda egenskaper gör pensionsadministrationen väl lämpad för ett bättre resursutnyttjande samtidigt som medborgarna kan få bättre service. Förutsättningen är dock att nya tjänster och kanaler kan utvecklas samtidigt som det traditionella mötet på lokalkontoret vidareutvecklas.

Det bör framdeles vara möjligt att koncentrera administrationen av socialförsäkringsförmåner till en eller några platser. Ålderspension är väl lämpad för en koncentrerad. Detta förutsätter dock att man inom socialförsäkringsadministrationen kan skapa effektiva gränssnitt mellan de olika nivåerna i organisationen. För närvarande pågår arbete mellan RFV och försäkringskassorna i syfte att

utveckla mötet med de försäkrade och relationen mellan lokal-kontoren och ”back-office”.

Inom socialförsäkringsadministrationen sker i dag en intensiv utveckling av nya tjänster för medborgarna. Redan nu är Internet och servicetelefoner viktiga informationskanaler för det reformerade ålderspensionssystemet. Internets betydelse kommer att öka under de närmaste åren, det kommer t.ex. att bli möjligt att ansöka om ålderspension elektroniskt. Det kommer även att bli möjligt att göra mer heltäckande personliga prognoser för den samlade pensionen inklusive tjänstepension genom den pensionsportal som RFV, PPM och Försäkringsförbundet gemensamt utvecklar. Även servicetelefonin kommer att utvecklas de kommande åren.

Förändringarna av den svenska offentliga förvaltningen kommer att bli genomgripande när idéerna bakom 24-timmarsmyndigheten realiserar. En central fråga för de statliga myndigheterna är hur de ska organisera mötet med medborgarna och hur de ska vara representerade lokalt. En större samordning är önskvärd när det gäller myndigheternas representation lokalt. Teknikutvecklingen både ger och kräver nya samarbetsformer mellan myndigheterna för att möta medborgarnas behov och förväntningar. Det är nödvändigt att de statliga myndigheterna arbetar tillsammans för att tillgodose medborgarnas behov av service.

Det är rimligt att anta att det bör vara möjligt att bedriva pensionsadministrationen mer effektivt och med färre personer än vad som sker i dag. Inte minst genom ett bättre utnyttjande av de administrativa stödfunktionerna men även genom rationaliseringar av handläggningen. Även rationaliseringar i IT-verksamheten bör vara möjliga att genomföra.

#### **7.4.2 Utredningens bedömning och förslag**

Av vad som framkommit under utredningens arbete föredrar såväl RFV som PPM att ansvaret för pensionen samlas hos en myndighet. RFV och PPM ser dock olika förslag till lösningar, RFV anser att pensionsadministrationen bör samlas inom den nya socialförsäkringsmyndigheten medan PPM förespråkar en pensionsmyndighet.

Utredningen anser, till skillnad mot myndigheterna, att det finns anledning att i huvudsak behålla den nuvarande ansvarsfördelningen mellan RFV och PPM. Det främsta argumentet är det som

låg till grund för att bilda PPM vilket var att verksamheten styrs av kapitalmarknadsbestämmelser och försäkringslagstiftning. PPM:s särart markeras även av det faktum att myndigheten hör till finansdepartementets ansvarsområde.

För den enskilde är det viktigt att kunna överblicka de olika förmåner och sparformer som tillsammans ger den ekonomiska tryggheten vid ålderdom. Samtidigt är det viktigt att skillnaden mellan offentliga åtaganden och eget ansvar framgår tydligt. Premiepensionen kan betraktas som en obligatorisk privatpension. PPM:s uppgifter när det gäller fondval fram till pensionering kan jämföras med ett uppdragsförhållande gentemot spararen snarare än en myndighetsroll. Även efter pensioneringen kvarstår ett uppdragsförhållande då den enskilde kan fortsätta att spara eller övergå till traditionell försäkring. Om det däremot i framtiden skulle visa sig att PPM:s arbetsuppgifter allt mindre skulle fokusera på fondverksamhet och allt mer på pensionsutbetalningar kan man fråga sig om det är rimligt att ha kvar verksamheten i en särskild myndighet.

Den nuvarande ansvarsuppdelningen mellan RFV och PPM medför problem avseende styrning och ledning av den samlade pensionsadministrationen. Den största effekten av detta är svårigheter med att ge en samlad information till medborgarna. Utredningen anser att samverkansproblemen som råder mellan RFV och PPM bör kunna mildras på andra sätt än enbart genom organisatoriska förändringar. Förändrade arbetsmetoder och rutiner samt förtydligande av ansvar är exempel på sätt som bör prövas. Men även uppdrag till myndigheterna att ta fram gemensamma mål, strategier och planer för främst informationsarbetet bör kunna förbättra samarbetet. Utredningen föreslår därför att socialförsäkringsmyndigheten och PPM ges i uppdrag att utarbeta gemensamma strategier för informationsarbetet.

Ur ett medborgarperspektiv är det viktigt att myndigheterna ger en god tjänste- och servicenivå. Det kommer även i framtiden att finnas behov av servicepunkter där medborgarna kan få kontakt med myndighetsrepresentanter. Utredningen anser därför att socialförsäkringsmyndigheten och PPM bör ges i uppdrag att skapa en gemensam kundservice.

En sammanslagning av RFV och PPM i någon form skulle sannolikt minska kostnaderna för de stödfunktioner som i dag finns i båda myndigheterna. Både PPM och RFV pekar på att det är möjligt att bedriva verksamheten med färre personer än vad som sker i

dag. Detta kan göras genom ett bättre utnyttjande av de administrativa stödfunktionerna men även genom rationaliseringar av den faktiska handläggningen. Myndigheterna gör även bedömningen att rationaliseringar inom IT-verksamheten bör vara möjliga att genomföra. Utredningen anser att det bör utredas vilka fördelar som kan nås genom samverkan mellan myndigheterna när det gäller drift, förvaltning och utveckling av IT-stöd.

En ytterligare renodling av myndigheternas ansvar bör vara möjlig att uppnå genom att viss administration och myndighetsutövning hos PPM förs över till socialförsäkringsmyndigheten. PPM:s uppgifter skulle därmed kunna koncentreras till kärnuppgifter som utgörs av fondverksamheten, dvs. den unika roll som PPM har på finansmarknaden. Eventuella framtida reformer av premiepensions-systemet underlättas också om PPM enbart skulle fokusera på sin kärnverksamhet.

Slutligen anser utredningen 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.-



## 8 Förändringsarbetet

**Förslag:** Den nya myndigheten ska starta den 1 januari 2005. En organisationskommitté bör tillsättas så snart som möjligt.

**Bedömning:** Utredningen anser att följande kriterier behöver uppfyllas för ett gott förändringsarbete:

- tydliga mål för förändringsarbetet,
- kompetent ledning som etableras snabbt,
- tydlig och öppen kommunikation,
- medarbetarmedverkan och öppen attityd arbetsgivare – fack,
- delprojekt identifieras och bemannas med personer från olika delar av organisationen,
- bibehållande av nödvändig kompetens i organisationen,
- kort övergångstid och täta uppföljningar.

En avgörande fråga för nuvarande ledningar, organisationskommittén och den nya myndigheten är hur man behåller produktionsnivån i så hög utsträckning som möjligt under tiden för förändringsarbetet och för etablerandet av den nya organisationen.

Det kan finnas praktiska genomförandeproblem som gör att vissa av de förändringar som utredningen föreslår inte kan träda i kraft den 1 januari 2005. Detta gäller t.ex. den nya beslutsmodellen för avgörandet av vissa socialförsäkringsärenden.

Detta avsnitt behandlar vad man behöver tänka på vid den kommande fusionen utifrån erfarenheter från försäkringskassorna i Västra Götaland och Skåne samt andra fusioner. Även erfarenheter från den rådande organisationskulturen ligger till grund för övervägandena.

## 8.1 Allmänna erfarenheter

### *Faser*

I en organisationsfusion kan man skilja mellan fyra olika faser:

- analys,
- förhandling och beslut,
- kommunikation och förankring,
- genomförande.

En *analys* av nuvarande förhållanden och ramar för det framtida läget görs av denna utredning. I detta ingår bl.a. överväganden om de problem och hinder som dagens styrning och organisation medför och som presenterades i delbetänkandet samt synergier, förväntningar och krav, som beskrivs både i delbetänkandet och i detta betänkande. Konsekvenser av förändringen beskrivs i detta betänkande liksom viktiga faktorer att tänka på vid det kommande förändringsarbetet.

*Förhandlings- och beslutsfasen* sker främst inom Regeringskansliet och Riksdagen.

*Kommunikations- och förankringsfasen* sker främst under organisationskommitténs arbete. I detta bör ingå bl.a. att skapa program för förankring och delaktighet.

Utredningen har löpande under arbetet haft en dialog med den nuvarande socialförsäkringsadministrationen. Utredningen har även genom kulturanalysen klargjort vissa kulturskillnader samt ger förslag till hur trögheter som utgår från olika organisationskulturer kan hanteras. Detta är ett viktigt underlag för organisationskommittén i kommunikations- och förankringsfasen.

Den operativa fasen, *genomförandefasen*, som inleds med att utarbeta och besluta om strategi och planering, sker under organisationskommitténs och den nya myndighetens ledning. I denna fas ingår även uppföljning och utvärdering.

### *Kostnader*

De flesta fusioner lever inte upp till de förväntade fördelar som förutsågs inför fusionen. Noteras bör dock att samgåendet av Riksförsäkringsverket (RFV) och försäkringskassorna inte innebär en fusion mellan två likformiga parter, utan att det är en vertikal

sammanslagning av organisationer med olika funktioner inom samma verksamhetsområde.

En vanlig orsak till att fusioner inte lever upp till de förväntade fördelarna är att förändringskostnaderna underskattas dramatiskt. Förändringskostnader består av bl.a.

- försämrad produktivitet,
- medarbetaravhopp,
- bristande kommunikation,
- otydlig målbild samt av att
- förändring tar tid. Man kan inte vänta sig tydliga snabba framgångar.

När ett samgående planeras bör det realiseras så snart som möjligt. I väntan på fusionen brukar annan utveckling bromsas.

Både rese- och andra kommunikationskostnader brukar öka vid ett förändringsarbete. Men framför allt blir det ett produktionsbortfall. En avgörande fråga för nuvarande ledningar, organisationskommittén och den nya myndigheten är hur man behåller produktionsnivån i så hög utsträckning som möjligt under tiden för förändringsarbetet och för etablerandet av den nya organisationen.

## 8.2 Några erfarenheter från organisationskulturen

Som tidigare redovisats är det främst den centrala nivån inom administrationen som initialt kommer att få nya roller och uppgifter. Hela socialförsäkringsadministrationen kommer dock att påverkas av att den blir en myndighet. Man ska inte underskatta arbetet med att i grunden förändra den kultur som råder inom socialförsäkringsadministrationen. Därför bör den nya socialförsäkringsmyndigheten och inte minst dess centrala ledning byggas upp ”från början” utifrån de uppgifter och roller som tilldelas organisationen.

Det är också viktigt att ta tillvara det engagemang och den motivation för utveckling både regionalt och lokalt som finns inom de nuvarande försäkringskassorna. Den regionala nivån bör ha möjlighet till viss anpassning av sin verksamhet på det sätt som bäst säkerställer regionens behov. Kravet på enhetlighet behöver dock samtidigt kunna tillfredsställas. Inte minst för att samarbetet man nu har påbörjat med övriga myndigheter på länsnivå ska fungera på

ett bra sätt. Även förändringsarbetet behöver anpassas till de olika förhållanden som råder i olika delar av landet.

De anställda har en hel del olika bilder och föreställningar om andra delar av socialförsäkringsadministrationen. Samtidigt finns det en pågående samverkansprocess, som bör förstärkas och utvecklas. Detta kan bl.a. göras genom att fora för erfarenhetsutbyte på olika nivåer skapas för att få samsyn, stärka vi-känslan och minska polariseringen. Samverkansformer på alla nivåer bör skapas bl.a. i syfte att de olika parterna får möjlighet att lära känna varandra och därmed slå håll på den mängd föreställningar om varandra som finns inom administrationen i dag. Detta kan bl.a. ske i form av gemensamma utbildningar och projektarbeten, såväl inom ramen för omställningsarbetet som senare i den nya myndigheten.

Alla stora organisationsförändringar skapar oro hos de berörda, inte minst i en sådan "försiktig" organisation som socialförsäkringsadministrationen utgör. Erfarenheten visar också att osäkerheten brukar vara det värsta vid förändringar. Att få ett tydligt besked, även om det uppfattas som negativt, brukar vara bättre än att gå i ovisshet. Därför är det mycket viktigt att omorganisationen går relativt snabbt och att inte onödig energi och stora produktivitetstförluster uppstår när så mycket energi behövs i det viktiga ohälsosarbetet. Utredningen anser därför att den nya myndigheten bör inrättas så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2005. För att detta ska vara möjligt behöver förändringsarbetet starta snabbt och bedrivas skyndsamt. En organisationskommitté bör så snart som möjligt utses och börja sitt arbete.

### 8.3 Kriterier för ett bra förändringsarbete

Utredningen anser att följande kriterier behöver uppfyllas för ett gott förändringsarbete:

- tydliga mål för förändringsarbetet,
- kompetent ledning som etableras snabbt,
- tydlig och öppen kommunikation,
- medarbetarmedverkan och öppen attityd arbetsgivare – fack,
- delprojekt identifieras och bemannas med personer från olika delar av organisationen,
- bibehållande av nödvändig kompetens i organisationen,
- kort övergångstid och täta uppföljningar.

### 8.3.1 Tydliga mål för förändringsarbetet

Det måste finnas tydliga mål för vad man vill uppnå med fusionen. Dessa bör på ett tidigt stadium kommuniceras ut i organisationen. Målbild bör målas upp av organisationskommittén, som också följer upp arbetet i förhållande till denna.

Värderingar och spelregler som ska gälla i förändringsarbetet bör också klargöras på ett tidigt stadium och göras allmänt kända. Värderingarna måste också tydligt märkas i det praktiska förändringsarbetet.

Cheferna i dagens organisationer behöver omfatta målbilden och de gemensamma värderingarna. Organisationskommittén bör lägga stor vikt vid information till och kommunikation med chefer. Detta är en förutsättning för att cheferna ska kunna ta sitt ansvar och hantera produktionsledning samtidigt som förändringsarbetet pågår.

### 8.3.2 Kompetent ledning som etableras snabbt

Ett väsentligt kriterium är att regeringen snabbt utser den ledning som ska leda den framtida organisationen. Det gäller inte bara generaldirektören.

Dels är det viktigt att det finns en tydlig företrädare som såväl organisationskommittén som regeringen kan kommunicera med, dels är det avgörande för att förändringsarbetet ska lyckas att både chefer och medarbetare vet att den ledning som de möter under övergångsperioden också finns kvar sedan och tar ansvar för löften och uttalanden.

Det bör vara ledningen för den nya myndigheten som utreder hur ledning och styrning ska ske inom den nya organisationen. Det finns i dag olika principer för ledning, styrning och olika organisatoriska lösningar inom försäkringskassorna och RFV. De möjligheter som finns behöver analyseras och den modell väljas som ledningen anser stödjer uppdraget och målen för den nya organisationen. Därefter kan ledningsgruppen utformas och sedan bemannas genom att myndighetsledningen utser övriga chefer.

Det är då särskilt viktigt att personalchefen utses så snabbt som möjligt för att den nya organisationen ska kunna bemannas så snabbt som möjligt. Inte minst chefsförsörjningen är en viktig fråga i den nya organisationen och chefsfrågan är också mycket

viktig i den nya organisationens inledningsskede. En tydlighet behövs när det gäller chefernas roller. Deras ansvar ska klart fastställas. De ska ha kompetens att axla detta ansvar, befogenhet att fatta erforderliga beslut och resurser att kunna genomföra besluten.

Samtidigt som den nya myndigheten kommer att ha flera ledningsnivåer är det personliga mötet mellan chef och medarbetare det viktigaste sättet att leda. Cheferna längst ut i organisationen är avgörande för om ett beslut ska få genomslag och en förändring ska kunna genomföras. De nya cheferna på alla nivåer måste vara bra på dialog och kommunikation. De blir bärare av den nya ledningens intentioner och måste kunna stå för både populära och impopulära beslut för att driva igenom förändringar. De måste ha en personlig mognad för att kunna klara att hantera de känslor som kommer upp i en förändringssituation. Cheferna kan behöva såväl ledarskapsutbildning som personlig handledning.

Förtroendemannaorganens roll behöver utvecklas och förtydligas under övergångsperioden. De som kommer att ingå i de regionala delegationerna och i det nationella rådet behöver med utgångspunkt i vissa riktlinjer från denna utredning och organisationskommittén tillsammans med organisationskommitté/den nya myndigheten utveckla och förtydliga sin roll. De kan också behöva utbildning av den typ som erbjuds ledamöter i statliga styrelser.

En avvecklare behöver också utses. På grund av att verksamheten övergår från försäkringskassorna och RFV till den nya myndigheten överförs anställningsavtalen om de anställda så önskar (6 b § *lagen 1982:80 om anställningsskydd*). Någon personalavveckling i egentlig mening antas därför inte bli aktuell. En hel del administrativa avvecklingsåtgärder behöver dock göras, bl.a. behöver avtal sägas upp.

### 8.3.3 Tydlig och öppen kommunikation

Organisationskommitténs arbete ska präglas av stor öppenhet. En öppenhet från ledningen sprider sig i organisationen. Öppenhet för olika personers och grupper synpunkter, för olika metoder, förhållningssätt och olika sätt att lösa uppgifter är en viktig framgångsfaktor i ett förändringsarbete. Samtidigt innebär öppenheten att ledningen inte ska "mörka" utan gå ut och informera så tidigt och omfattande som möjligt om beslut som medför både positiva och negativa effekter för chefer och medarbetare. Om t.ex. överta-

lighet uppstår bör man på ett tidigt stadium klargöra detta samt vad som händer med de övertaliga.

Kommunikationsarbetet är en central del i organisationskommitténs arbete och behöver ges tillräcklig uppmärksamhet. Aktiviteter bör planeras och drivas från en särskild funktion med kompetens för detta.

Kommunikationsvägarna mellan dem som leder förändringsarbetet och alla chefer och medarbetare behöver etableras redan i starten, det vill säga så snart beslut om organisationskommittén fattats. Även aktiviteter med andra aktörer behöver kartläggas och planeras.

Kommunikationen ska vara dubbelriktad. Samtidigt som organisationskommittén för ut information behöver den få information om hur man uppfattar förändringen ute i organisationen.

Information om hur arbetet fortskrider och vilka steg som tas ska vara snabb och lättillgänglig – lätt att förstå och lätt att nå.

På ett tidigt stadium behöver den nya organisationskommittén hantera följande:

- Mål, värderingar, spelregler, kulturskillnader.
- Tidplan för förändringsarbetet.
- Fackets medverkan.
- Krav på den nya organisationen: Kundperspektivet, dvs. kvalitet, rättssäkerhet, enhetlighet och god service, bör vara en viktig utgångspunkt. Andra utgångspunkter kan vara tydlig ansvarsfördelning, bra ledarskap, decentralisering, samverkan.
- Beskriva hur utgångspunkterna tar sig uttryck i planeringen för förändringsarbetet och i den nya organisationen!
- Frågor om anställningstrygghet och befattningstrygghet.
- Vilka utvecklingsprojekt är redan på gång? Hur ska de integreras i organisationskommitténs arbete?
- Den nya myndighetens organisation. Är det enbart gemensamma lednings- och stödfunktioner som ska skapas i första steget?
- Förändringar i lokalisering av olika enheter i den nya myndigheten.
- När ska detaljutformning av organisationen ske?
- Vilka principer ska gälla för bemanning? Eventuella personalpolitiska stimulansåtgärder.
- Hur ska informationen ske? Regelbundna möten med muntlig information behövs. På vilka nivåer? Hur ofta? I vilka former

ska den regelbundna skriftliga informationen lämnas. Hur ofta? Vem är ansvarig? Hur ska Internet användas? Redovisning bör ske i en kommunikationsplan.

- Uppföljningsinsatser inför, under och efter införandet av den nya myndigheten.

#### **8.3.4 Medarbetarmedverkan och öppen attityd arbetsgivare – fack**

Personalorganisationerna har i kontakter med utredningen visat sig positiva till att RFV och försäkringskassorna tillsammans bildar en sammanhållen myndighet. En fackligt förtroendevald uttryckte det så att det finns två grupper bland de anställda: Gruppen med nyanställda frågar: "Är vi inte statliga?" Den andra gruppen undrar: "Varför har vi inte gjort den här förändringen tidigare?" I och med detta har de som arbetar med förändringsarbetet ett mycket gott utgångsläge. Facken vill också medverka i förändringsarbetet. Erfarenheten från både ledning och fack i Västra Götaland visade att fackens tidiga och omfattande medverkan i förändringsarbetet var en viktig framgångsfaktor.

Arbetsgivarverket och de centrala facken behöver så snart ett beslut om ett förstatligande av försäkringskassorna kommer börja förhandla om olika avtalsfrågor.

#### **8.3.5 Projekt över de gamla organisationsgränserna**

Organisationskommittén bör identifiera sina viktigaste uppgifter och leveranser och organisera olika delprojekt. Problemlösande och lärande över de gamla organisationsgränserna är viktigt. Lika viktig är att skapa goda cirklar genom att t.ex. sprida goda exempel som handlar om delar av verksamheten där samverkan och samgående fungerar bra redan i ett inledande skede.

Arbetet i delprojekten bör därför ske med så bred representation som möjligt för att kombinera ny kunskap med befintliga kunskaper och erfarenheter i nuvarande organisation. Organisationskommittén behöver därför samordna det redan pågående utvecklingsarbetet och de nya utvecklingsinsatserna.

Erfarenheter visa att det är viktigt att man som i Västra Götaland jobbar både horisontellt och vertikalt med integreringen.



I ett horisontellt förändringsarbete träffas chefer, specialister eller andra medarbetare på samma nivå i organisationen men från olika delar av landet, och utbyter erfarenheter och försöker komma fram till ett gemensamt synsätt på hur frågor ska lösas. Detta är en viktig metod för att skapa en ny gemensam kultur.

En beslutskedja som är tydligt där chefer på olika nivåer för ut samma budskap och gör samma övergripande prioritering behövs också. Detta behövs både i förändringsarbetet och i fortsättningen bl.a. för att kunna få en mer enhetlig tillämpning av reglerna.

Tjänstemannautbyte och cirkulationstjänstgöring behövs i den nya myndigheten, både för medarbetarnas kompetensutveckling och i syfte att sprida erfarenheter, öka likformigheten och inte minst etablera en ny gemensam kultur. Organisationskommittén bör planera för detta.

### **8.3.6 Bibehållande av nödvändig kompetens i organisationen**

Som nyss nämnts i avsnitt 8.3.2 antas personalen från försäkringskassorna och RFV gå över till den nya myndigheten. Trots detta kan onödig oro skapas om det inte ges öppen och tidig information. I samband med denna oro brukar också medarbetare sluta, främst sådana som har god kompetens och lätt kan få nya arbeten. Dessa medarbetare är många gånger viktiga att behålla.

Om anställda med bra kompetens inom ledarskap och organisation blir övertaliga bör förändringsledningen och de berörda fundera på om de kan ordna lösningar så att de övertaliga kan stå till ledningens förfogande för att kunna gripa in och lösa vissa frågor som uppstår under förändringsarbetet.

Inför övergången till en ny myndighet bör avvecklingsarbetet hållas samman och ledas från en särskild avvecklingsorganisation.

### **8.3.7 Kort övergångstid och täta uppföljningar**

Ett förändringsarbete tar tid och engagemang – tid och engagemang som tas från handläggningen/produktionen. En produktionsnedgång blir alltid fallet vid en stor förändring av en stor organisation. Som tidigare konstaterats är en avgörande fråga för organisationskommittén och den nya myndigheten om man kan göra denna produktionsnedgång så liten som möjligt. Detta kräver

bl.a. en mycket kompetent förändringsledning, att tillräckliga resurser tillförs förändringsarbetet och att övergångstiden är så kort som möjligt.

Täta uppföljningar behöver göras under förändringsarbetet och utvärderingar efteråt, för att bl.a. dra erfarenheter av det som hänt och kunna förbättra det fortsatta arbetet. Uppföljningar av hur väl mål slår igenom m.m. är intressanta både för den nya organisationen och för Regeringskansliet.

Det gäller också att inte slå sig till ro när en hygglig likformighet och en någorlunda enhetlig kultur kan skönjas utan fortsätta arbetet. Krafter mot förändringen finns både under förändringsarbetet och efteråt. Man kan räkna med en lång etableringstid för den nya myndigheten även om förändringsarbetet fram till dess att den bildas planeras att bli kort. Kultur och värderingar förändras långsamt.

Det kan finnas praktiska genomförandeproblem som gör att vissa av de förändringar som utredningen föreslår inte kan träda i kraft den 1 januari 2005. Detta gäller t.ex. den nya beslutsmodellen för avgörandet av vissa socialförsäkringsfrågor. Med tanke på de förbättringar som den nya beslutsmodellen kommer att innebära för alla berörda, är det optimalt om den kan träda i kraft samtidigt som den nya myndigheten inrättas. Mot bakgrund av det förberedelsearbete som krävs finns det dock en risk för att införandet av beslutsmodellen måste senareläggas. Eftersom den reformen är fristående från bildandet av den nya myndigheten kan den genomföras vid en senare tidpunkt.

Det finns olika alternativ när det gäller övergångslösningar, tidpunkt och former för genomförandet. Detta är dock närmast en fråga för den framtida organisationskommittén att överväga.

#### **8.4 Hållpunkter vid förändringsarbetet**

För att förslagen, som utredningen ger, ska kunna genomföras så snart som möjligt behöver förändringsarbetet påbörjas genast och bedrivas skyndsamt. Följande hållpunkter i förändringsarbetet kan redan nu urskiljas.

*Slutbetänkandet läggs*

I del- och slutbetänkandet har en analys av synergier, konsekvenser samt saker att tänka på vid en fusion gjorts.

Förväntningar och krav har beskrivits.

*Synpunkter inhämtas*

Analysen, förväntningar och krav stäms av och preciseras ytterligare genom synpunkter från berörda.

*Organisationskommittén börjar arbeta*

Direktiv till organisationskommittén beslutas och en särskild utredare samt sakkunniga och experter utses.

De fackliga organisationerna bör på ett formaliserat sätt medverka i arbetet genom bl.a. att representanter ingår som experter i kommittén och genom att de kontinuerligt hålls informerade och får tillfälle att komma med synpunkter. Erfarenheten visar också att det i förändringsarbetet finns behov av mer informella diskussioner mellan förändringsledningen och fackliga företrädare.

Kommittén bör börjar arbeta med strategi och planering för förändringsarbetet innan riksdagsbeslut tas. Detta för att den nya myndigheten ska kunna börja den 1 januari 2005. Kommittén bör även överväga om vissa förslag inte hinner genomföras till den 1 januari 2005 och i så fall klargöra tidplan och former för genomförandet av dessa förslag.

*Proposition och riksdagsbeslut*

En proposition med övergripande ställningstaganden och förslag till nödvändiga lagändringar utarbetas inom Regeringskansliet och ges till riksdagen för beslut under våren 2004.

*Strategi och planering presenteras*

Organisationskommittén redovisar tidigt för all personal målbilden för förändringsarbetet, upplägget av det fortsatta förändringsarbetet, en plan för kommunikationen m.m.

Förhandlingar Arbetsgivarverket – fack börjar.

*Avvecklingsarbete*

RFV och försäkringskassorna avvecklas när den nya myndigheten bildas, vilket innebär att avtalsförhållanden behöver överföras eller avslutas, handlingar eventuellt arkiveras m.m.

Vid bildandet av den nya myndigheten upphör också RFV:s styrelse, liksom försäkringskassornas styrelser.

En särskild avvecklare bör utses, som arbetar parallellt med organisationskommittén för den nya myndigheten. Direktiv bör tas fram för detta. En avvecklingsorganisation etableras.

*Förändringsarbetet sätter i gång i hela organisationen*

Organisationskommitténs projekt förankras, presenteras, bemanas och sätts i gång. Myndighetens nya ledning börjar arbeta.

Medarbetarrådslag eller liknande markerar en tydlig början på förändringsarbetet.

*Arbetet med den nya myndighetens utformning*

Ledningsstruktur för nya myndigheten slås fast.

Budget för den nya myndigheten arbetas fram.

Arbete med instruktion och regleringsbrev utförs med utgångspunkt i vissa förslag från ANSA.

En inventering av avtal som RFV och försäkringskassorna har bör göras och berörda parter informeras om de nya förhållandena.

*Nybildningsåtgärder*

En ny myndighet bildas, vilket kräver åtgärder avseende ekonomi-administration, utbildning m.m. Personalen från försäkringskas-

sorna och RFV går över till den nya myndigheten enligt 6 b § *lagen* (1982:80) *om anställningskydd*.

Ny styrelse utses och får utbildning

Förtroendemannaorgan utses, får utbildning och förtydligar tillsammans med organisationskommittén/den nya myndigheten sitt uppdrag.

*Den nya sammanhållna myndigheten träder i kraft*

Utvärdering av arbetet görs, byggd bl.a. på kontinuerliga uppföljningar under förändringsarbetets gång.

Den 1 januari 2005 börjar den nya myndigheten att arbeta.

## 9 Konsekvenser

I detta kapitel redovisas konsekvenser av utredningens förslag. Vissa nya förslag ges också i avsnitt 9.3, som behandlar konsekvenser för den rättsliga regleringen.

### 9.1 Konsekvenser för medborgarna

Argument för en sammanhållen myndighet ges i ANSA:s delbetänkande. Med den föreslagna socialförsäkringsmyndigheten möjliggörs en ökad effektivitet och kvalitet i handläggningen, vilket får konsekvenser för medborgarna i form av bättre service och ökad rättssäkerhet i handläggningen.

Enmyndighetsmodellen gör bl.a. att ärenden kan flyttas mellan olika arbetsställen. På det sättet kan man få en jämnare arbetsbelastning, vilket gör att ärendena kan handläggas snabbare. Enmyndighetsmodellen gör också att vissa administrativa rutiner kan samordnas. Dessa åtgärder främjar effektiviteten.

Tillämpningen av regler ska vara likformig. Det innebär att lika fall ska behandlas lika och att likartade bedömningar ska göras i ärenden med likartade förutsättningar. Utredningen menar att ledningen kan styra mot likformig tillämpning genom gemensamma värderingar, organisation av handläggningen och beslutsfunktionerna, kompetensutveckling samt handlägningsstöd. På detta sätt ökar rättssäkerheten.

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 hela myndigheten, menar utredningen. Serviceåtagandena bör ha rikskaraktär, men med möjlighet till lokala preciseringar. Detta är en åtgärd som kan förbättra servicen.

Den nya socialförsäkringsmyndigheten är en av de statliga myndigheter som har störst möjlighet att förverkliga tanken om 24-timmarsmyndigheten. Med växelverkan, Internet och callcenter-funktioner kan man bokstavligen hålla öppet 24 timmar om dygnet. Detta blir lättare i en samlad organisation än om verksamheten ska byggas upp i 22 organisationer i samverkan.

En konsekvens av de förslag som lagts i delbetänkandet och i slutbetänkandet är att medborgarinflytandet genom förtroendemän i den framtida organisationen kommer att ske på det sätt som beskrivs nedan.

En *försäkringsdelegation* ska finnas i varje län. Den ska vara kopplad till socialförsäkringsmyndighetens verksamhet i länet. 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 bör också ha i uppgift att årligen följa upp hur väl myndigheten hanterar klagomål från enskilda i länet samt redovisa uppföljningen till regeringen och myndighetens ledning (se avsnitt 4.2).

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

Förtroendemän ska även i fortsättningen delta som beslutsfattare i *vissa socialförsäkringsärenden*. En förändring enligt förslagen kommer dels innebära att bättre förutsättningar skapas för ett mer flexibelt och effektivt sätt att organisera förtroendemannamedverkan vid handläggning av enskilda ärenden, dels att förtroendemän som ledamöter ges bättre förutsättningar och därmed en starkare roll i beslutsfattandet.

Myndigheten ska ledas av en *styrelse med fullt ansvar*. Den ansvarar för ledningen av myndigheten inför regering och riksdag. Inget hindrar att styrelseledamot eller ordförande har en politisk bakgrund, men de kan inte ingå i styrelsen i egenskap av förtroendemän och företrädare för ett visst parti eller annan organisation, utan som kloka personer, som kan tillföra styrelsen viktig kompetens.

## 9.2 Konsekvenser för personalen

Inrättandet av den nya statliga socialförsäkringsmyndigheten kommer bl.a. innebära att försäkringskassorna inte längre kommer att vara ett eget avtalsområde där Arbetsgivarverket tillsammans med Försäkringskassaförbundet företräder arbetsgiversidan. Den nya socialförsäkringsmyndigheten kommer liksom andra statliga myndigheter som lyder direkt under regeringen att bli obligatorisk medlem i Arbetsgivarverket. Inrättandet av den nya myndigheten medför också att Försäkringskassaförbundet mister dagens huvudsakliga finansieringskälla, som utgörs av avgifter från försäkringskassorna.

Den nya myndigheten kommer 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. En gemensam organisation kan också möjliggöra nya karriärvägar. Den ger större möjlighet att specialisera sig.

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. Gemensam kompetensutveckling gagnar både en likformig regeltillämpning och ”vi-känslan”. Den stärker också myndighetens effektivitet och beredskap inför förändringar. En gemensam kompetensutveckling och en intern rörlighet förenklas i en sammanhållen organisation.

Gemensamma avtal medför att arbetstidsavtal, bilersättning m.m. blir enhetliga. Lönenivån och löneutvecklingen på försäkringskassorna kommer i den nya myndigheten 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 och Utvecklingsrådet för försäkringskasseområdet (ideell förening). Därutöver finns det lokala avtal i varje försäkringskassa. Det är angeläget att det sker en inventering och analys av allt detta. En sådan behöver arbetsgivare och de fackliga organisationerna göra tillsammans så snart det står klart att en ny socialförsäkringsmyndighet ska bildas.



I samband med detta behöver också frågan om pension för dem som i dag är anställda på försäkringskassorna hanteras.

De anställda hos försäkringskassorna har rätt till tjänstepension enligt ett särskilt pensionsavtal som mycket liknar 1991 års statliga pensionsavtal. Då de anställda övergår till att bli statligt anställda, kan 2003 års statliga pensionsavtal (PA 03) inte direkt tillämpas på dem. Det krävs ett särskilt kollektivavtal med övergångsregler, bl.a. eftersom det har skett avsättningar till de avgiftsbestämda pensionsförmånerna i PA 03 från ingången av år 2003.

Finansieringen av tjänstepensionerna för personalen på försäkringskassorna sker på annat sätt än för statliga myndigheter exklusive affärsverken. En övergång till samma system för att finansiera tjänstepensionerna för f.d. anställda hos försäkringskassorna som det som gäller för vanliga statliga myndigheter medför att anslag behöver räknas om och vissa förmåner behöver regleras om. Det kan dock påpekas att i *Årsredovisning för staten* (skr. 2002/03:101) ingår redan försäkringskassorna i de konsoliderade resultat- och balansräkningarna för staten.

För verksamheten på försäkringskassorna och på Riksförsäkringsverket (RFV) gäller så kallad verksamhetsövergång. Det innebär att för anställningsavtalen är 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämplig. Regeln innebär att den anställdas anställningsavtal automatiskt kommer att överföras till den nya myndigheten om arbetstagaren inte motsätter sig det.

### 9.3 Konsekvenser för den rättsliga regleringen av socialförsäkringsadministrationen

#### 9.3.1 Myndighetens partsroll och frågan om företrädare för det allmänna

**Förslag:** 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.

RFV kan i dag överklaga försäkringskassans beslut till länsrätten. Om socialförsäkringsadministrationen samordnas till en enda myndighet försvinner denna möjlighet eftersom en myndighet inte kan överklaga sina egna beslut. Här diskuteras om motsvarigheten till den nuvarande möjligheten för RFV att överklaga beslut bör finnas kvar samt hur den i så fall bör organiseras. Vidare behandlas frågan om vem som bör företräda staten.

#### *Nuvarande ordning*

Enligt 20 kap. 12 § sista stycket AFL får RFV överklaga domstols och försäkringskassas beslut även till förmån för enskild part. Behörigheten gäller såväl tjänstemannabeslut som beslut i socialförsäkringsnämnd. Bestämmelsen infördes i samband med att försäkringsrätterna inrättades år 1979.

Motiven för RFV:s partsroll är flera. Samtidigt som bestämmelsen infördes år 1979 lagfästes det att verket ska verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist (se 20 kap. 12 § första stycket AFL). Denna skyldighet sågs som något som redan låg i RFV:s *tillsynsfunktion*. Den uttryckliga bestämmelsen i 20 kap. 12 § första stycket AFL verkar ha uppfattats närmast som en självklarhet. För att verket skulle kunna fullgöra bevakningsplikten krävdes att verket kunde vara part i mål vid försäkringsrätt och Försäkringsöverdomstolen.

Statsmakterna har även vid flera tillfällen hänfört RFV:s funktion som partsföreträdare för det allmänna till huvudområdet *normgivning* (se prop. 1996/97:63 och prop. 1997/98:41). Verket anges ha två instrument när det gäller normgivningen. Främst kommer utfärdandet av bindande föreskrifter och allmänna råd som komplettering till statsmakternas författningar, men dessutom kan RFV genom utövandet av partsfunktionen och genom åtgärder för att sprida praxis och annan liknande information till försäkringskassorna verka för en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringens bestämmelser.

Enligt vad förfarandeutredningen (SOU 2001:47) uppgett utövas RFV:s funktion som partsföreträdare för det allmänna främst i högre förvaltningsdomstol (kammarrätt och Regeringsrätten). Det är mindre vanligt att RFV överklagar en försäkringskassas beslut eller tar över försäkringskassans talan vid länsrätt.

Ombudsfunktionen är organiserad som en del av RFV. Det har ibland framförts farhågor att detta förhållande skulle innebära en konfliktsituation, eftersom RFV både är partsföreträdare och normgivare i övrigt. Förfarandeutredningen hade bl.a. till uppdrag att se över ”RFV:s roll enligt 20 kap. 12 § AFL”. Utredningens slutsats var att nuvarande ordning inte behövde ändras utifrån de rollkonflikter som kunde tänkas förekomma.

Det bör noteras att RFV:s partsroll på pensionssidan är något annorlunda. Bestämmelsen i 7 a § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) om förvaltningsmyndighets partsställning gäller inte i fråga om mål enligt 2–4 kap lagen om inkomstgrundad ålderspension, dvs. mål om pensionsrätt m.m. Någon regelrätt tvåpartsprocess gäller alltså inte i sådana mål. Om en enskild överklagar ett sådant beslut hos en allmän förvaltningsdomstol, bestämmer RFV om verket ska vara part i målet. Om en enskild klagar till kammarrätten och verket har varit part i länsrätten, är verket alltid motpart i kammarrätten. Även om RFV har beslutat att inte vara part, får domstolen förelägga verket att svara i målet. RFV får överklaga ett avgörande av en allmän förvaltningsdomstol även om verket inte har varit part där. Om en enskild överklagar ett annat beslut enligt denna lag, får RFV överta PPM:s eller en allmän försäkringskassas uppgift att i allmän förvaltningsdomstol föra det allmännas talan. RFV för på motsvarande sätt som enligt AFL det allmännas talan i Regeringsrätten.

#### *Partsställningen i den nya organisationen*

På motsvarande sätt som gäller för den allmänna försäkringskassan i dag ska den nya myndigheten vara den enskildes motpart vid överklaganden. Det följer av förvaltningsprocesslagen och det finns i dag inga skäl att gå ifrån en sådan ordning. De skäl som framförts för särlösningen på pensionsområdet grundas på att skatteförvaltningen och socialförsäkringsadministrationen fattar beslut i olika delar av samma ärende (se prop. 1997/98:151). Denna situation påverkas inte av omorganisationen och skälen för en sådan särlösning kvarstår därför i dessa fall.

När RFV och försäkringskassorna sammanförs i en myndighet uppkommer först och främst frågan om de skäl som anförts för att RFV skulle kunna föra talan självständigt gäller även i den nya organisationen.

Som nämnts ovan är skälen dels RFV:s tillsynsroll, dels rollen som normgivare mot administrationen i övrigt. Båda uppgifterna kan sägas följa av kravet på att socialförsäkringen ska tillämpas likformigt och rättvist. Detta krav gäller för övrigt redan genom den objektivitetsprincip som slås fast i 1 kap. 9 § regeringsformen – och som omfattar det grundläggande kravet på opartiskhet och lika behandling. Bestämmelsen för RFV i 20 kap. 12 § första stycket AFL är egentligen en dubbling. Kravet förändras inte av omorganisationen som sådan utan kvarstår oförändrat.

Utredningen anser att den nya organisationen ger bättre förutsättningar för en likformig och rättvis tillämpning av såväl materiella som formella regler. Verksamheten – och personalen – kommer emellertid huvudsakligen att vara densamma och såväl tillsyns- som normgivningsaspekten kommer även i fortsättningen att vara viktig. Detta talar starkt för att det även i den framtida organisationen finns någon som vid sidan av den klagande kan föra vidare ett beslut till överprövning. Utredningen menar därför att den funktion RFV har i dag bör finnas kvar även efter en genomförd omorganisation.

En särskild fråga är hur en sådan funktion bör organiseras. Det är givetvis mycket viktigt att funktionen i sitt arbete är självständig mot myndigheten i övrigt. De alternativ som närmast kan komma i fråga är att antingen inrätta en fri funktion – ett allmänt ombud – inom myndighetens organisation eller också att organisera den som en särskild myndighet.

En särskild myndighet skulle vara administrativt mer tungrodd och troligen även betydligt mer kostnadskrävande. Därför krävs mycket tungt vägande skäl för att välja en sådan lösning. Det finns dessutom en risk att den normgivande roll som delvis motiverar funktionen skulle försvåras av en sådan organisatorisk lösning.

Skälen för en särskild organisation är i stort sett desamma som de som anförts som kritik mot att ombudsrollen för närvarande organiseras i RFV vid sidan av verkets övriga roller. Som nämnts ovan har dock relativt nyligen förfarandeutredningen gjort bedömningen att dessa skäl inte är tillräckligt starka för att man ska välja en särskild organisatorisk lösning. I sammanhanget bör man tänka på att utgångspunkten är en tvåpartsprocess, där den ursprungliga beslutsmyndigheten för statens talan i de lägre, allmänna förvaltningsdomstolarna. Den risk för partiskhet som skulle kunna finnas hos beslutsmyndigheterna har inte ansetts vara ett tillräckligt skäl för att lägga det allmännas processfunktion på fristående myndig-

heter (jfr prop. 1995/96:22). Det är dessutom så, att statsmakterna på andra förvaltningsområden inte har dragit sig för att förena en central förvaltningsmyndighets normgivningsfunktion med uppgiften att företräda det allmänna i rättegång eller motsvarande. Exempel kan hämtas från Domstolsverket, AMS och Socialstyrelsen.

Mot bakgrund av den grundläggande strukturen i dessa delar för statsförvaltningen i övrigt, är skälen för en egen organisation av en sådan funktion inte så starka att de överväger. I stället talar övervägande skäl för att funktionen som allmänt ombud ska ligga inom den nya myndigheten. Med en sådan lösning får man även en överensstämmelse med vad som kommer att gälla för det nya Skatteverket (prop. 2002/03:99).

Hur det allmänna ombudet ska organiseras kan bedömas vara en fråga för myndighetsledningen. För att markera ombudets självständiga ställning gentemot myndigheten har emellertid funktionen för Skatteverket reglerats i en särskild lag. Av lagförslaget framgår vidare att regeringen utser det allmänna ombudet. I propositionen uttalas att regeringen inte bör delegera denna uppgift till myndigheten. Ordningen innebär vidare att det allmänna ombudet utformas som en centralt placerad funktion som fullgörs av en eller ett fåtal personer, men där ombudet har en möjlighet att uppdra åt tjänsteman på Skatteverket att fullgöra ombudets uppgifter.

Som nämnts ovan följer av förvaltningsprocesslagen att den nya myndigheten är motpart vid överklaganden. Av processekonomiska skäl kan hävdas att om ett allmänt ombud inträtt i processen, bör denna föra det allmännas talan även i fortsättningen beträffande den sakfrågan. Även denna ordning motsvaras av vad som kommer att gälla på skatteförvaltningens område.

Om man ska överföra RFV:s samtliga nuvarande möjligheter att föra talan på ett allmänt ombud, skulle detta innebära att ombudet skulle få exklusiv rätt att företräda myndigheten i Regeringsrätten. Skälen för nuvarande ordning kan antas vara att processföring i högsta instans ställer särskilda krav på processförarna. De kraven påverkas inte av övergången till en ny organisation. Den sakkompetens som i dag upprätthåller den funktionen på RFV antas överföras till den nya myndigheten. Det finns därför inga tungt vägande skäl att lägga en sådan funktion exklusivt på det allmänna ombudet, under förutsättning att myndigheten även i fortsättningen centrerar den uppgiften till ett begränsat antal personer, som är utbildade för uppdraget.

### 9.3.2 Forum vid överklagande i en ny organisation

**Förslag:** 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.

#### *Bakgrund och nuvarande ordning*

Enligt 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska som huvudregel ett beslut överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats.

Bestämmelsen har i vissa sammanhang tolkats så att det är den beslutande "arbetsenhetens" placering och inte den klagandes hemortskommun som blir avgörande när det gäller att bestämma vilken länsrätt som ska pröva ett överklagande. Till stöd för denna tolkning brukar anges ett uttalande i prop. 1997/98:17 om domstolsfrågor i anledning av den ändrade länsindelningen i västra Sverige där det sägs att styrande för vilken länsrätt som ska pröva överklagandet är var det skattekontor eller – i förekommande fall – det länsstatkontor som har fattat beslutet ligger (prop. 2002/03:99, RÅ 1995 ref. 20).

Regeringsrätten har å andra sidan i ett avgörande beträffande arbetslöshetskassor med lokal administration, funnit att bestämmelsen ska tolkas så, att beslutet ska överklagas till den länsrätt där arbetslöshetskassans styrelse har sitt säte, och alltså inte den domstol där det lokalkontor som fattat beslutet är beläget (RÅ 1997 ref. 13). Avgörandet var ett av skälen för att det i lagen om arbetslöshetsersättning införts en särskild forumregel av innebörden att behörig domstol är den inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats.

Länsrätternas domkretsar överensstämmer i stort sett med det geografiska området för de allmänna försäkringskassorna. Försäkringskassan i Västra Götaland omfattar dock geografiskt länsrätterna i Göteborg, Vänersborg och Mariestad.

Regleringen av försäkringskassornas fördelning av beslutskompetensen sinsemellan finns främst i 5 kap. socialförsäkringslagen. Tre huvudsituationer kan urskiljas, nämligen att individen är *bosatt*

i Sverige, att hon eller han *arbetar* här utan att vara bosatt samt att hon eller han enligt EG-rättslig lagstiftning har rätt till förmåner i egenskap av *familjemedlem* till en annan förmånsberättigad.

För personer bosatta i Sverige gäller att ett ärende ska avgöras av den allmänna försäkringskassa inom vars verksamhetsområde den enskilde var folkbokförd den 1 november föregående år. Om den enskilde då inte var folkbokförd i Sverige ska ärendet i stället avgöras av den försäkringskassa inom vars verksamhetsområde den enskilde är bosatt vid årets ingång. Sker bosättningen senare under året, ska ärendet avgöras av den försäkringskassa inom vars verksamhetsområde personen bor.

Ett ärende som avser någon som inte är bosatt i Sverige, men som alltså omfattas av socialförsäkringen på grund av arbetsvillkoret, ska avgöras av den försäkringskassa inom vars verksamhetsområde den enskilde regelmässigt tillbringar sin dygnsvila. Om dygnsvilan inte tillbringas i Sverige, ska ärendet avgöras av den försäkringskassa inom vars verksamhetsområde den enskilde regelmässigt arbetar. Är den enskilde sjöman ska ärendet, om det inte avser pension, avgöras av Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa. Om man inte med stöd av dessa bestämmelser kan föra ett ärende till någon viss försäkringskassa, ska ärendet avgöras av Gotlands läns allmänna försäkringskassa om ärendet gäller pension, sjukersättning, aktivitetsersättning, yrkesskadelivränta eller livränta som bestäms med tillämpning av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, och Stockholms läns allmänna försäkringskassa i övriga fall.

Om en persons familjemedlemmar ska ha förmåner ska ärendena avgöras av samma försäkringskassa som ska avgöra ett ärende angående den ursprungliga personen. Ett ärende, som avser någon som omfattas eller väljer att omfattas av svensk lagstiftning enligt artikel 16 i förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, ska avgöras av Gotlands läns allmänna försäkringskassa om ärendet gäller pension, sjukersättning, aktivitetsersättning, yrkesskadelivränta eller livränta som bestäms med tillämpning av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, och Stockholms läns allmänna försäkringskassa i övriga fall.

Det finns en möjlighet att bestämma att det hos en eller flera försäkringskassor ska finnas för alla försäkringskassor gemensamma enheter för vissa ärenden eller frågor (se 18 kap. 2 § AFL

och förordningen (2000:806) om gemensamma enheter för allmänna försäkringskassor). Sådana enheter finns för närvarande i försäkringskassorna i Östergötland (försäkringsmedicinska utredningar), Gotland (vissa EG-rättsliga pensionsfrågor), Skåne (tandvårdsförsäkring) och Norrbotten (efterlevandepension m.m.). I sådana fall är den försäkringskassan behörig att fatta beslutet.

Dessutom finns vissa ytterligare bestämmelser om ärendeuppdelning i ett antal förordningar.

### *Överväganden och förslag*

Den organisation med en myndighet för hela landet som utredningen tidigare föreslagit i sitt delbetänkande gör att forumreglerna för de allmänna förvaltningsdomstolarna behöver förändras. Förslaget i den delen innebär att ärendehandläggningen inte längre har några formella geografiska begränsningar. Det är upp till den nya myndigheten att besluta om den lokala organisationen. Det är vidare upp till myndigheten att utnyttja kapaciteten i organisationen på lämpligt sätt, vilket kan komma att innebära exempelvis att viss ärendehandläggning koncentreras till vissa orter eller att balanserade ärenden i en viss region sprids ut över landet. Nuvarande regler i bl.a. socialförsäkringslagen om fördelning av beslutskompetensen fyller inte längre någon funktion, eftersom beslutskompetensen i fortsättningen gäller myndigheten som helhet.

Enmyndighetslösningen kan alltså innebära att ärenden flyttas inom myndigheten över större geografiska områden än vad som gäller i dag. Det innebär att den allmänna forumregeln i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, som utgår från var beslutet är fattat, leder till att måltillströmningen till i första hand länsrätterna kan komma att variera mycket. Domstolarna får på detta sätt begränsade möjligheter att förutse sin arbetssituation.

Justitiedepartementet lämnade i januari 2001 ett uppdrag till en särskild utredningsman att bl.a. överväga forumregeln i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Översynen omfattade en undersökning av om en ny allmän forumregel, som t.ex. anknyter till bostadsort eller hemvist, bättre än den nuvarande kunde tillgodose vissa krav som angavs. Dessa krav var att så många måltyper som möjligt ska förekomma i alla länsrätter, att förändringar i förvaltningsmyndigheternas organisation inte påverkar spridningen av mål till länsrätterna samt att målen så långt det är



möjligt handläggs av den länsrätt som är geografiskt närmast den det berör (Ju2001:B, dnr Ju2001/511/LED). Utredaren har därefter i september 2001 redovisat sitt förslag och förordat att nuvarande reglering ska bestå (se dnr Ju 2001/6425), men ändå uttalat att forumproblem på grund av myndigheternas regionalisering bör lösas i specialförfattningarna, i första hand för länsrätternas största målområden. Förslaget har remissbehandlats och övervägs för närvarande inom Regeringskansliet.

I samband med inrättandet av en gemensam myndighet för hela skatteförvaltningen kommer särskilda forumregler att införas för den verksamheten (se prop. 2002/03:90).

Utgångspunkten för en forumbestämmelse för socialförsäkringsmål bör vara att denna ska leda till en jämn och – i så stor utsträckning som möjligt – förutsägbar – måltillströmning till länsrätterna. Tillströmningen bör inte påverkas av hur den nya myndigheten väljer att organisera sin verksamhet. Med en ny organisation för socialförsäkringsadministrationen uppfyller nuvarande allmänna forumregel inte dessa krav. Därför bör särskilda forumbestämmelser inrättas för socialförsäkringsmål.

Det finns ett egenvärde i att reglerna om behörig domstol blir enkla och enhetliga och det är även en fördel om de överensstämmer med den särreglering, som kan komma att inrättas på skatteområdet. Slutligen finns – som regeringen uttryckt i samband med översynen av den nuvarande bestämmelsen – ett värde i att måltyperna sprids till så många länsrätter som möjligt samt att målen samtidigt så långt som möjligt handläggs av den länsrätt som är geografiskt närmast den det berör.

I de flesta ärenden som avgörs hos de allmänna försäkringskassorna är den försäkrade bosatt i Sverige. Med nuvarande ordning har ärendet då handlagts av en försäkringskassa i närheten av bostadsorten och därefter överklagats till den länsrätt som är geografiskt närmast. Utredningen anser att den försäkrades hemortskommun, dvs. där hon eller han var folkbokförd den 1 november året före det år beslutet fattades, även i fortsättningen i realiteten bör vara styrande vid valet av behörig domstol. En sådan reglering står i överensstämmelse med vad som gäller enligt rättegångsbalkens bestämmelser för ett stort antal måltyper i allmän domstol och även med vad som kommer att gälla som huvudregel för fysiska personer inom skatteförvaltningen.

Som nämnts ovan förekommer inom socialförsäkringen även beslut riktade mot personer som inte är bosatta i Sverige. För

forumvalet vid överklagande av dessa beslut måste en annan lösning väljas. Försäkringskassorna har enligt nuvarande bestämmelser valt att i första hand gå på var dygnsvilan tillbringas, i andra hand var arbetsgivaren finns och i tredje hand i en utpekad kassa (Gotlands läns allmänna försäkringskassa och i vissa fall Stockholms läns allmänna försäkringskassa).

Ärendevolymer i jämförelse med det totala antalet ärenden för socialförsäkringsadministrationen är relativt små och detsamma gäller måltillströmningen till domstolarna. En grupp som omfattas är de s.k. gränsgångarna, vilkas ärenden i dag handläggs av den försäkringskassa där arbetsgivaren finns. Av naturliga skäl är den gruppen dock geografiskt relativt stabil.

Handläggningen av utlandsärenden är i dagens organisation koncentrerad. Ärendenas särart gör att det är troligt att de även i en framtida organisation kommer att handläggas koncentrerat. Därför är det ändamålsenligt att överklaganden i sådana ärenden styrs utifrån var ärendet först prövats.

Frågan var ett ärende först anses prövat är emellertid inte alldeles klar. Till detta kommer att en enskild enligt nuvarande bestämmelser för socialförsäkringen endast kan överklaga sådana tjänstemannabeslut som fattats efter omprövning (se 20 kap. 11 § första stycket AFL). Det kan i en sådan situation uppstå än mer oklarheter om vilken domstol som är behörig (jfr RÅ 1997 ref. 13). I likhet med vad som gäller för arbetslöshetsförsäkringsmål (se 95 § lagen 1997:239 om arbetslöshetskassor) bör det därför införas en forumbestämmelse som pekar ut den domstol inom vars domkrets det första beslutet fattats som behörig domstol.

#### *Något ytterligare om konsekvenserna av förslaget*

En forumregel som utgår från hemortskommunen innebär i praktiken att uppdelningen mellan förvaltningsdomstolarna i huvudsak består.

Det har i olika sammanhang framförts synpunkten att det vore av värde även för förvaltningsdomstolarna att få specialisera sig. Dessa tankar har emellertid hittills avvisats av statsmakterna. Det är snarast så, att det finns en strävan att sprida måltyperna över samtliga länsrätter. För de ärenden som överklagas med stöd av att beslutet fattats i domkretsen – exempelvis utlandsärenden – blir för övrigt konsekvensen av en koncentrerad handläggning i myndig-

heten, att även domstolen blir specialiserad. Om den nya myndigheten exempelvis även fortsättningsvis väljer att handlägga utlandsärenden på en enhet på Gotland, kommer Länsrätten i Gotlands län att även fortsättningsvis vara den domstol som har hand om överklagandena.

I den mån de föreslagna forumreglerna uppfattas som krångliga är detta inte något som drabbar den enskilde klagande. Enligt 23 § andra stycket förvaltningslagen ska en skrivelse med överklagande ges in till den myndighet som meddelat beslutet. Myndigheten ska sedan göra en rättidsprövning och se till att överklagandet – om det är i rätt tid – vidarebefordras till rätt domstol.

I sammanhanget kan noteras att det i 20 kap. 13 § första stycket AFL sägs att om ett överklagande inom klagotiden kommit till allmän förvaltningsdomstol, RFV eller en allmän försäkringskassa som inte meddelat beslutet, ska överklagandet anses ha kommit in i rätt tid och översändas till behörig myndighet. Bestämmelsen, som vad gäller domstolen är en dubblering av 24 § sista stycket förvaltningslagen, förlorar sin betydelse med den nya organisationen, och kan därför upphävas.

### 9.3.3 Författningsfrågor

**Bedömning:** 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.

### *Inledning*

För närvarande regleras försäkringskassorna i lag (18 kap. 1 § AFL). För RFV regleras verksamheten på motsvarande sätt som för statlig förvaltning i stort, dvs. främst genom verksförordningen (1995:1322), en instruktion (1998:739) samt i arbetsordningen för myndigheten. Även RFV regleras dock till viss del genom bestämmelser i lag, exempelvis vad gäller verkets partsroll och övergripande mål (se 20 kap. 12 § AFL).

Utredningen redovisar inte några utarbetade författningsförslag till följd av de förändringar som föreslås. Detta beror dels på att utredningen har haft begränsat med tid till sitt förfogande, dels på att många uppgifter av genomförandekaraktär återstår och kommer att beredas vidare i den organisationskommitté regeringen planerar att tillsätta. Verksförordningen, som är utgångspunkten för regleringen av den statliga förvaltningen, har dessutom varit under översyn (se dir. 2001:117) och den särskilde utredaren kommer enligt vad utredningen erfarit tidigast i slutet av november månad 2003 att överlämna ett betänkande med förslag till en ny verksförordning. Det är rimligt att författningsarbetet för socialförsäkringsadministrationen anpassas till de förslag som den utredningen lägger fram.

I detta avsnitt kommer utredningen att redogöra för sin bedömning av i vad mån regleringen av den nya socialförsäkringsadministrationen bör ske genom beslut av riksdagen, regeringen eller av myndigheten själv. Något om vad som bör ingå i en instruktion för myndigheten redovisas. Vidare ges en kort översikt över vilka ändringar som blir en följd av att de allmänna försäkringskassorna och RFV uppgår i en gemensam, statlig myndighet.

Utredningen påminner om att uppdraget är avgränsat till sådant om den framtida socialförsäkringsadministrationens utformning som riksdagen och regeringen bestämmer om, medan frågor av lägre detaljeringsgrad bör behandlas och beslutas av myndighetens ledning eller av den planerade organisationskommittén. Utredningen gör dock även i dessa delar vissa bedömningar av lägre detaljeringsgrad. Dessa ska ses som rekommendationer.

*Regleringens struktur*

En av de främsta orsakerna till att lagregleringen har nuvarande detaljeringsnivå i främst 18 kap. AFL är de allmänna försäkringskassornas särpräglade juridiska ställning. Med hänsyn till att kassorna inte har varit inordnade i statsförvaltningen i stort, har regeringen i princip inte heller kunnat meddela föreskrifter om deras organisation. Nödvändiga regler har fått beslutas av riksdagen.

Om utredningens förslag om en statlig socialförsäkringsadministration genomförs kommer verksförordningen att gälla för den nya myndigheten och regeringen anger i en instruktion de eventuella avvikelser eller tillägg som behövs.

För närvarande har en särskild utredare i uppdrag att göra en författningsteknisk översyn av lagen (1962:381) om allmän försäkring och andra författningar på socialförsäkringsområdet (se utredningens ursprungsdirektiv, dir. 2001:70). Den utredningen har fått förslaget om införandet av en handläggningslag för socialförsäkringen (SOU 2001:47) överlämnat till sig. Utredningsuppdraget pågår och ska vara slutfört vid utgången av år 2005.

Den framtida regelstrukturen är därför något oviss. Med hänsyn till uppbyggnaden av nuvarande systematik kan det dock vara lämpligt att vissa av utredningens förslag även i fortsättningen regleras i lag. Exempelvis är regleringen av RFV:s partsroll inarbetad i förfarandebestämmelserna i 20 kap. AFL. Där finns även vissa processuella regler för de allmänna förvaltningsdomstolarna. De forumbestämmelser som utredningen föreslår ska införas på socialförsäkringsområdet (se avsnitt 9.3.2) bör finnas i det sammanhanget. Detsamma gäller regleringen av ett allmänt ombud som föreslås överta delar av RFV:s partsroll samt företräda det allmänna i vissa fall. Ett grundläggande delegationsbemyndigande till den nya myndigheten att meddela utfyllande föreskrifter i vissa fall är ytterligare ett sådant exempel.

Det kan även finnas skäl att andra bestämmelser av mer organisatorisk karaktär följer av lag. Ett sådant exempel skulle kunna vara motsvarigheten till nuvarande 18 kap. 17 § AFL, dvs. regleringen av vilka ärenden som inte ska avgöras endast av tjänstemän, samt beslutförhållningen i sådana fall (jfr kapitel 6). Ett alternativ är att även sådana frågor regleras i en instruktion i samband med bestämmelser om förtroendemannamedverkan i övrigt.

Å andra sidan innebär den föreslagna reformen att i stort sett hela nuvarande 18 kap. AFL har spelat ut sin roll. Kapitlet innehåller bestämmelser vars motsvarighet bör anges i en instruktion till den nya myndigheten. Det gäller t.ex. bestämmelser om myndighetens mål och uppgifter. En rad regelkomplex förlorar också sin betydelse när socialförsäkringsadministrationen övergår till att bli statlig. Exempelvis behövs inte längre några särskilda bestämmelser om firma, firmateckning etc. Vem som i framtiden företräder den nya myndigheten följer enligt allmänna principer för statsförvaltningen av de delegationsbestämmelser myndigheten beslutar i sin arbetsordning. Andra regelkomplex i 18 kap. AFL som förlorar sin betydelse är de särskilda bestämmelserna om revisorer och revision, stadgar, skadestånd och tillsyn.

Vissa frågor kan dock behöva regleras i övergångsbestämmelser. En sådan sak är att de allmänna försäkringskassornas nuvarande uppgifter i fristående fonder och stiftelser ska övertas av den nya myndigheten.

I nu gällande verksförordning fastslås att myndigheten bestämmer sin egen organisation (se 17 §). Bestämmelsen brukar inte gälla utan undantag i myndigheternas instruktioner. Dessutom regleras myndigheternas verksamhet ofta på sådana sätt att det påverkar hur myndigheterna kan organisera sig. Utredningen har gjort en genomgång av hur denna fråga lösts vid andra myndigheter, nämligen för Arbetsmiljöverket, Tullverket, Arbetsmarknadsverket och Riksskatteverket.

De två förstnämnda har valts ut eftersom de tidigare har varit koncerner bestående av flera myndigheter, men numera är sammanhållna enmyndigheter på samma sätt som utredningen föreslår för den nya socialförsäkringsmyndigheten. Arbetsmarknadsverket och Riksskatteverket har valts eftersom deras verksamhet liknar socialförsäkringsadministrationen, med lokala kontor spridda över hela landet. De är myndighetskoncerner, med myndigheter på läns- respektive regionnivå under en central chefsmyndighet.

Många av undantagen från verksförordningens bestämmelse skiljer sig inte från andemeningen, utan är endast preciseringar eller anpassningar till myndigheternas specifika förhållanden. Arbetsmarknadsverkets instruktion reglerar t.ex. att vissa centrala nämnder och delegationer ska finnas vid AMS. Ett annat exempel är regleringen som slår fast att enmyndigheten Tullverket ska ha sex regioner.

Även för socialförsäkringsadministrationen kan det vara befogat att i vissa delar frångå verksförordningen och meddela kompletterande föreskrifter i en myndighetsinstruktion.

Detta gäller bl.a. förtroendemannaöflytandet och vissa anställningsförhållanden. En annan fråga som kräver reglering är i vad mån socialförsäkringsmyndigheten ska samverka med andra aktörer. Slutligen måste givetvis de övergripande mål och uppgifter som slagits fast för socialförsäkringsadministrationen anges i instruktionen.

Frågor om myndighetens ledning och styrning, har belysts närmare i kapitel 3. Som utredningen redovisat i sitt delbetänkande ska myndigheten ha en styrelse med fullt ansvar. Verksamheten ska ledas av en generaldirektör, som utses av regeringen. Som tidigare redovisats bör den nya myndigheten ha en av regeringen utsedd överdirektör, vilket bör regleras i myndighetsinstruktionen.

Det centrala och de regionala förtroendemannaorganens uppgifter och befogenheter, sättet för utnämning samt nomineringsförfarandets utformning, bör regleras i instruktionen. Utredningen har tidigare redovisat de materiella förslagen i dessa delar (se delbetänkandet avsnitt 7.7.). Härutöver har utredningen i kapitel 5 klargjort vilken uppgift de regionala förtroendemannaorganen bör ha vid samverkan med andra aktörer inom länet.

Det bör i detta sammanhang framhållas att det är av vikt dels att de uppgifter som läggs på förtroendemannaorganen blir tydligt definierade, dels att de tilldelas de resurser som krävs för att kunna utföra sina respektive uppdrag. Det senare gäller inte minst den kvalitetsgranskande uppgift delegationerna bör ha av myndighetens verksamhet i länet.

Som utredningen redovisat i kapitel 6 föreslås även att förtroendemannamedverkan i vissa enskilda socialförsäkringsärenden i framtiden inte ska ske genom arbete i socialförsäkringsnämnder utan genom andra beslutsformer. Det regionala förtroendemannaorganet bör utse förtroendemän till dessa beslutsformer, vilket bör framgå av instruktionen. Även nomineringsförfarandet bör regleras där. Däremot bör tjänstgöringsskyldigheten för de enskilda förtroendevalda, dvs. vid vilka sammanträdestillfällen de enskilda personerna primärt bör tjänstgöra, hur frekvent sammanträdena bör hållas etc. beslutas av myndigheten.

Myndigheten bör, som utredningen redovisat i delbetänkandet, i huvudsak besluta om sin organisation. Med en sådan utgångspunkt bör dock framhållas att utredningen står fast vid den bedömning

som redovisades i delbetänkandet (se avsnitt 7.4), dvs. att såväl behoven av samverkan med bl.a. landsting, länsarbetsnämnd och arbetsförmedling som medborgarperspektivet och medborgarinsynen, kräver att myndigheten finns representerad på länsnivå. Det är också utredningens bedömning att en så stor myndighet som socialförsäkringsmyndigheten kommer att behöva delegera beslut och decentralisera uppgifter inom organisationen. I det sammanhanget kan nämnas, att lagen om offentlig upphandling givetvis kommer att vara tillämplig på den nya myndigheten på samma sätt som den i dag är tillämplig såväl på försäkringskassorna som på RFV. Lagen utgår emellertid från begreppet upphandlande enheter, och inte från myndighetsbegreppet som sådant. I praktiken innebär det att under förutsättning att man i den nya myndigheten i sin arbetsordning delegerar möjligheten att upphandla och självständigt företräda myndigheten till länsnivå, saknar organisationsreformen betydelse ur upphandlingshänseende.

En ytterligare fråga som inte bör överlåtas helt till myndigheten utan regleras i regeringens instruktion är hur samverkan med andra myndigheter inom området rehabilitering ska ske. Visserligen beslutas normalt den detaljerade fördelningen av ansvar och uppgifter inom en myndighet av myndigheten genom arbetsordningen. Det finns dock exempel på hur regeringen genom regleringar i instruktionen kan "låsa" vissa uppgifter vid vissa organ eller vid en viss nivå i myndigheten. På AMS ska det t.ex. enligt instruktionen finnas en rådgivande nämnd och på både AMS och länsarbetsnämnderna ska det finnas rådgivande delegationer för arbetslivsriktad rehabilitering. Dessutom bör det enligt instruktionen vid varje länsarbetsnämnd finnas en arbetsmarknadsnämnd som samarbetsorgan i varje kommun, om inte länsarbetsnämnden och Kommunförbundets länsförbund kommer överens om annat. På så sätt är det i instruktionen reglerat att samverkan ska ske på alla nivåer inom Arbetsmarknadsverket. Mot bakgrund bl.a. av att vissa delar av denna verksamhet således styrs av regeringen inom andra förvaltningar bör den även för socialförsäkringens del huvudsakligen regleras i myndighetsinstruktionen. Det kan dock behöva övervägas om viss reglering om samverkan även i fortsättningen kan behöva lagregleras. Förslag i sak i dessa delar redovisas i kapitel 5.

Slutligen ska något nämnas om den nya socialförsäkringsadministrationens uppgifter och mål. Dessa regleras i dag dels för de allmänna försäkringskassorna i 18 kap. 2 § AFL, dels för RFV



främst i 20 kap. 12 § AFL och i instruktionens 2 §. Motsvarande reglering finns för PPM i dess instruktion. Regeringen har dessutom möjlighet att styra verksamhetsmålen i regleringsbrev till verket.

Vad som innefattas i försäkringskassornas uppgifter har betydelse inte bara för verksamheten som sådan. Begreppet socialförsäkring som sådant har nämligen av regeringen avgränsats utifrån hur trygghetssystemen administreras (se prop. 1998/99:119, *socialförsäkringens personkrets*) och vilar således på en närmast administrativ grund.

Utgångspunkten vid genomförandet av den nya organisationen är att de uppgifter och mål som i dag gäller för de allmänna försäkringskassorna och RFV i framtiden ska gälla den nya myndigheten. Någon materiell förändring, utöver vad som är en ren följd av att RFV och kassorna går samman i en myndighet, är således inte avsedd.

Den förändring som det innebär att ett antal regionalt uppdelade myndigheter går samman till en, gör dock att vikten av att den lokala förankringen och medborgarperspektivet bibehålls i verksamheten förtjänar att lyftas fram. Det bör därför övervägas att de nuvarande målen kompletteras med en skrivning i instruktionen som tydliggör att verksamheten ska bedrivas nära medborgarna genom att lämpliga uppgifter decentraliseras.

#### 9.3.4 Följdändringar och andra konsekvenser

**Bedömning:** 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.

En reform som den nu föreslagna leder till omfattande författningskonsekvenser i form av följdändringar i lagar och förordningar. Enligt den genomgått utredningen gjord förekommer försäkringskassorna och RFV i drygt 250 nu gällande lagar och förordningar. Dessutom tillkommer ett antal lagar och förordningar som enligt övergångsbestämmelser ska gälla i vissa fall.

Följdändringarna kan allmänt sett kategoriseras i olika grupper. Det är dels fråga om rena namnbyten, dvs. att begreppet ”allmän

försäkringskassa” eller varianter på detta begrepp samt ”Riksförsäkringsverket” byts ut mot namnet på den nya myndigheten. Det kan anmärkas att försäkringskassorna omnämns i författningstext på relativt skiftande sätt (den allmänna försäkringskassan, försäkringskassan, kassan etc.). Det är också fråga om ett antal förenklingar, som följer av att den nya myndigheten nu blir statlig, vilket bl.a. innebär att den reglering som nu i huvudsak gäller statliga myndigheter men där försäkringskassorna uttryckligen jämföras, kan bli enhetlig.

De bestämmelser som berörs finns i en rad centrala regelkomplex på förmögenhetsrättens, arbetsrättens, straffrättens och den offentliga rättens område. Även om dessa bestämmelser endast behöver överföras med mindre justeringar krävs ofta riksdagens medverkan för att åstadkomma förändringarna.

Nedan redovisas kortfattat något om var huvuddragen i de olika bestämmelserna finns.

Organisatoriska bestämmelser finns i 18 kap. AFL samt i instruktionerna för RFV och PPM. Härutöver finns regler om mandattiden i socialförsäkringsnämnderna och försäkringskassornas styrelser, samt om personalföreträdare i styrelserna. Det finns även en lag om identitetsbeteckning för juridiska personer, som nu omfattar försäkringskassorna. De generella bestämmelserna om vilken försäkringskassa som är beslutande finns i 5 kap. 4–6 §§ socialförsäkringslagen. I en rad andra författningar hänvisas till bestämmelserna där. Dessutom finns det i ytterligare spridda författningar hänvisningar till diverse försäkringskassor. Det finns dessutom en förordning om gemensamma enheter för försäkringskassorna.

Det förekommer i en rad internationella konventioner att vissa organ ska pekas ut, vilket har skett i förordningsform. Sammantaget rör det sig om cirka ett fyrtiotal förordningar, som pekar ut bl.a. RFV och de allmänna försäkringskassorna.

Inom arbetsrättens område finns en rad disparata bestämmelser. Det förekommer regler om medbestämmande och kollektivavtal m.m. samt bestämmelser som reglerar anställningsförhållandet och möjligheten till överprövning av detta. Det finns vidare en förordning om betalning av omställningskostnader för anställda. Dessutom finns vissa specialbestämmelser för RFV och vissa arbetstagare vid Karolinska Institutet. Här kan anmärkas att anställningsbeslut hos försäkringskassan överprövas av Överklagande-

nämnden för totalförsvaret. Denna ordning beror på att RFV i dag inte är en myndighet som är överordnad kassorna.

Försäkringskassan omnämns i inkomstskattelagen och RFV i införandelagen till den lagstiftningen. RFV och försäkringskassorna förekommer även i lagstiftning om avgifter (socialavgiftslagen m.fl.).

Sekretess gäller för försäkringskassan enligt bestämmelser i sekretesslagen och sekretessförordningen. Försäkringskassan är även undantagen skyldigheten att registrera inkomna allmänna handlingar. Det finns bestämmelser i lagen om tystnadsplikt för tolkar m.m. som gör denna tillämplig på försäkringskassorna. Härutöver finns ett relativt stort antal lagar och förordningar om registerföring, personuppgifter i sådana register m.m.

Det finns en särreglering som gör att tjänstemän vid försäkringskassorna omfattas av tjänstefelsansvaret i brottsbalken och dessutom en skyldighet för RFV att i vissa fall göra åtalsanmälan.

I lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finns bestämmelser om att tjänstemän vid försäkringskassan/ledamöter av socialförsäkringsnämnden inte får vara nämndemän. Vidare finns vissa rättegångskostnadsbestämmelser. Det finns förordningar om försäkringskassornas skyldighet att lämna uppgifter till statliga myndigheter och vice versa. Det finns uttryckliga delegationsbestämmelser i en rad författningar. I vissa fall är de självständiga bärare av delegationsrätten, i vissa fall är de endast av upplysningskaraktär.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att reformen ger upphov till ett omfattande ändringsarbete. Några delar kan aktualisera behov av överväganden i sak. Den övervägande delen inskränker sig dock till rent språkliga och lagtekniska förändringsåtgärder.

### 9.3.5 Försäkringskassornas tillgångar m.m.

**Bedömning:** 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 överföras till den nya myndigheten.

De allmänna försäkringskassorna är i dag från staten fristående offentligrättsliga organ som vid myndighetsutövning kan betraktas som förvaltningsmyndigheter.

Förmögenhetsrättsligt förvaltar försäkringskassorna självständigt sin förmögenhetsmassa. Samtidigt beslutar regeringen om vad som ska göras med tillgångarna om försäkringskassan upplöses eller verksamhetsområdet ändras (se 18 kap. 4 § andra stycket AFL). Denna bestämmelse har funnits alltsedan tillkomsten av AFL. I motiven uttalade departementschefen att det, med hänsyn till kassornas särskilda ställning, inte kunde finnas några invändningar ur rättssäkerhetssynpunkt med en sådan ordning (se prop. 1962:90).

Utredningens reform innebär formellt att de allmänna försäkringskassorna upphör som självständiga rättssubjekt. Det kan därför hävdas att redan genom nuvarande reglering i AFL är det klart att regeringen fritt kan disponera de tillgångar som försäkringskassorna i dag förfogar över och således kan besluta att dessa överförs till den nya myndigheten.

Ytterligare skäl talar för det rimliga i en sådan ordning. Som utvecklats i utredningens delbetänkande är försäkringskassorna i dag i sin verksamhet i princip att jämföras med statliga myndigheter och deras uppgift, som är definierad i lag, tillgodoser enbart ett uttalat allmänintresse. Organisationsreformen medför inte någon förändring av verksamheten som sådan, utan ansvaret för denna övergår på den nya myndigheten.

Fram till år 1975 var försäkringskassorna försäkringsgivare för sjukförsäkringen. En då genomförd finansieringsreform innebar att avgifterna för sjukförsäkringen överflyttades på arbetsgivaren och staten. Redan år 1982 beslutade riksdagen att de allmänna försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen skulle avvecklas och tillgångarna överföras till statsbudgeten samt att medlen fick tas i anspråk enligt bestämmelser som meddelas av regeringen (se prop. 1981/82:100 bil. 8, SfU 1098/82:12, rskr 294). Regeringen beslutade därefter om medlens fördelning. Fastigheter och bostadsrätter hölls dock utanför reformen på så sätt att de formellt kvarstannade i försäkringskassornas fonder. Regeringen beslutade dock att medlen vid en framtida försäljning skulle tillföras statsbudgeten på visst sätt (se regeringsbeslut av den 17 juni 1982 dnr F 1189/82). Verksamheten hos försäkringskassorna är sedan lång tid tillbaka finansierad helt av allmänna medel, försäkringskassorna ingår i statsbudgeten och redovisas i statens årsredo-

visning på tillgångs- och skuldsidan såväl i resultat- som balansräkningen.

Sammantaget finns det, som utredningen redan slagit fast i delbetänkandet, inte några bärande invändningar utifrån ett civilrättsligt eller europarättsligt perspektiv mot att försäkringskassornas tillgångar och skulder överförs till den nya myndigheten. Det samma gäller de tillgångar RFV förfogar över.

Utöver fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen finns bl.a. fonder för den frivilliga sjukförsäkringen samt ett antal fristående fonder i ett tiotal försäkringskassor. Ett mindre antal försäkringskassor medverkar även i stiftelser. Det finns också nio fonder som omfattas av lagen (1998:1757) om förvaltning av vissa fonder inom socialförsäkringsområdet. Dessa fonder förvaltas av Kammarkollegier och RFV svarar för att fondernas medel och dessas avkastning används i enlighet med de ändamål som fonderna är avsedda för. RFV svarar även för utbetalning av medel ur fonderna.

Ståndpunkten att försäkringskassornas tillgångar kan överföras till den nya myndigheten har generell giltighet. Den kan hävdas även vad gäller sådan egendom som förvaltas i fristående fonder eller för annan egendom, som exempelvis fastigheter och Försäkringsmedicinskt Centrum (FMC), som nu är en helt intäktsfinansierad resultatenhet inom Försäkringskassan i Östergötland.

När det gäller FMC, behöver den nya myndigheten dessutom ta ett principiellt ställningstagande utifrån verksamhetens art, till om verksamheten bör tas över. FMC erbjuder utredningstjänster till landets försäkringskassor, arbetsgivare inom offentlig och privat verksamhet, kommunernas socialtjänst m.fl. De tjänster som erbjuds är olika typer av försäkringsmedicinska utredningar och arbetslivsinriktade rehabiliteringsutredningar. FMC är landets största leverantör av försäkringsmedicinska utredningar.

Verksamheten kan ses från två aspekter. Å ena sidan kan det anses naturligt att man inom sjukförsäkringen har utredande och skadeförebyggande verksamhet i egen regi, på motsvarande sätt som försäkringsbolag brukar ha. Då bör FMC ingå i den nya myndigheten som en resultatenhet. Å andra sidan kan man ha synpunkter på att utredningar erbjuds både inom socialförsäkringsadministrationen och utanför genom bl.a. privata alternativ. Det kan utgöra ett problem vid val av leverantör om utredningstjänster ska upphandlas.

De uppgifter de allmänna försäkringskassorna eller RFV i dag har i enskilda fonder eller stiftelser bör övertas av den nya myndig-

heten. Detta kan kräva ett visst genomförandearbete, först och främst genom att de nuvarande åtagandena inventeras närmare.

En annan fråga är om samtliga de avtal som kassorna har löpande, t.ex. om lokalvård, hyresavtal, dataservice, friskvård etc. automatiskt övergår till den nya myndigheten eller om dessa måste omförhandlas.

Å ena sidan kan hävdas att försäkringskassorna är självständiga och själva ingår denna typ av avtal, att situationen då försäkringskassan upphör och ersätts av en statlig myndighet innebär ett partsbyte i avtalshänseende samt att konsekvensen blir att samtliga motparter måste godkänna detta partsbyte – i förekommande fall efter omförhandling av villkoren – för att de ska fortsätta att gälla.

En konsekvens av ett sådant resonemang skulle vara att det kommer att krävas omförhandlingar av avtal i stor omfattning. Man kan misstänka att ett sådant förfarande skulle vara kostnadsdrivande, eftersom leverantörer troligen skulle ta tillfället i akt och justera sina villkor.

Å andra sidan kan hävdas att försäkringskassorna sedan många år tillbaka får medel av staten för administrationen av socialförsäkringarna. Till den del dessa medel används för löpande förvaltning, exempelvis lokalvård eller friskvård, och kassan sluter avtal i dessa delar, disponerar försäkringskassan således statliga medel på – i vart fall indirekt – uppdrag av staten. Vid sådana förhållanden är det alltså i praktiken inte fråga om något avtalspartsbyte.

Med hänsyn till försäkringskassornas ställning och finansiering anser utredningen att det senare resonemanget har fog för sig. I varje fall bör risken för att någon enskild part motsätter sig att ett avtal överförs till staten vara mycket liten. Utredningen menar därför att den absoluta merparten av de löpande avtal som försäkringskassorna är bundna av vid i kraftträdandet av den nya organisationen bör kunna föras över till den nya myndigheten. Detsamma gäller de avtal RFV ingått.

Någon genomgång av omfattningen av avtalen eller dess innehåll – dvs. motsvarande en s.k. due-diligence vid företagsöverlåtelser – har utredningen inte gjort. En inventering av avtalen bör dock göras, bl.a. för att kunna informera berörda parter om de nya förhållandena. Detta och efterföljande information är en uppgift som lämpligen bör ligga på den planerade organisationskommittén.

## 9.4 Ekonomiska och övriga konsekvenser

Av 14 § kommittéförordningen (1998:1474) framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

När RFV och försäkringskassorna ska läggas ner och den nya socialförsäkringsmyndigheten ska bildas förutsätts detta initialt medföra ökade kostnader i samband med omställningen. Den nya myndigheten förutsätts dock medföra att samordningsvinster kan göras. Utredningen bedömer att de förslag som läggs inte får några väsentliga finansiella konsekvenser de närmaste åren, men att de på sikt kan leda till kostnadsbesparingar genom bl.a. rationaliseringar av handläggningen och ett bättre utnyttjande av IT och andra stödfunktioner.

Av 15 § kommittéförordningen (1998:1474) framgår att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Utredningen bedömer att förslagen inte medför några konsekvenser i de avseenden som berörs i 15 §.

Av 16 § kommittéförordning (1998:1474) framgår att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Utredningen noterar att regeringen i utredningsuppdraget inte närmare har preciserat vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i denna utrednings betänkande.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av sakkunnig Maud Björnemalm

I ett särskilt yttrande till utredningens delbetänkande (SOU 2003:63) utvecklade jag mina synpunkter på de förslag som presenterades där.

Mina huvudinvändningar kvarstår mot det nu framlagda slutbetänkandet eftersom utredaren tagit sin utgångspunkt i delbetänkandets förslag.

## Lednings- och styrningsfrågor

Utredaren föreslår att ett regionalt förtroendemannaorgan – en försäkringsdelegation – inrättas i respektive län. Den ska vara kopplad till socialförsäkringsmyndigheten i länet och bestå av 5–7 ledamöter som utses av regeringen. Försäkringsdelegationens uppgift ska vara att utifrån ett medborgarperspektiv bl.a. bevaka att myndighetens verksamhet 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 förtroendevalda till de beslutsfunktioner som avgör vissa socialförsäkringsärenden samt förtroendevalda till externa samrådsorgan. Utredaren överväger också försäkringsdelegationens medverkan i en föreslagen klagomåls- hantering.

Dessutom inrättas ett centralt förtroendemannaorgan, socialförsäkringsrådet, för att formalisera och säkerställa kommunikationen mellan de förtroendevalda, styrelsen och chefen för myndigheten. Rådets uppgift föreslogs i delbetänkandet vara att biträda styrelsen och myndighetschefen i frågor av mer övergripande karaktär, t.ex. vid viktiga policybeslut.



I delbetänkandet föreslogs även att socialförsäkringsmyndigheten centralt skulle ledas av en styrelse med fullt ansvar.

Utredaren skriver i det sammanhanget:

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 förtroendevald och företrädare för ett visst parti eller annan organisation, utan i egenskap av klok person, som kan tillföra styrelsen viktig kompetens.

Jag avstyrker förslagen till förtroendemannaorganisationer både på central och regional nivå.

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

Jag anser att även vid ett inordnande av försäkringskassorna i den statliga strukturen är det fullt möjligt att förena kraven på tydlighet i ledningen för socialförsäkringens administration med ett starkt förtroendemannainflytande. Regelverket kring fördelning av ansvar och befogenheter, dels mellan förtroendevalda och anställda tjänstemän, dels mellan nationell och regional nivå är fullt möjligt att utveckla för att tillgodose statsmakternas krav. Regeringen bör därför diskutera förtroendemannaorganisationen med representanter för försäkringskassornas styrelser under propositionsarbetet.

Jag menar att tillskapandet av en sammanhållen myndighet riskerar i praktiken innebära mycket stark maktkoncentration med centrala styr- och ledningsfunktioner placerade i Stockholm. Det blir ofrånkomligen konsekvensen även om det formellt ska ske en långtgående delegering av ansvar och decentralisering av uppgifter.

Jag delar uppfattningen att myndigheten på nationell nivå ska ledas av en styrelse med fullt ansvar. Däremot anser jag att ledamöterna ska vara politiskt förtroendevalda, inte personer som företräder viss professionell kompetens. Det är enligt min mening fel att experter inom t.ex. IT- och managementområdet ska ingå i ledningen av en verksamhet som är en av grundbultarna i välfärdspolitikerna. Tillgång till expertis inom bl.a. dessa områden är oerhört

viktigt för myndigheten, men dessa ska finnas på den operativa nivån.

Jag instämmer i utredarens bedömning att samordningen och helhetssynen av styrningen av olika sektorer och verksamheter måste förstärkas. För att vi ska lyckas med målsättningen att minska ohälsan är det viktigt att även arbetsmarknadsmyndigheten och sjukvårdshuvudmännen ges mycket tydliga inriktningsmål av regeringen inom detta område.

### **Politikerrollen i finansiell samordning på regional och lokal nivå**

Förslagen i propositionen om *finansiell samordning* (prop. 2002/03:132) är enligt min uppfattning ett välfärdspolitiskt genombrott som ger möjlighet till lösningar utifrån ett individ- och samhällsperspektiv snarare än ett sektorsperspektiv. Betydelsen av politiker med beslutsmandat på regional/lokal nivå understryks. Jag anser att det är mycket viktigt med politikerrepresentation i ledningen för det samordningsförbund som föreslås i detta sammanhang. Politikerna ska representera de olika organisationerna (försäkringskassan, landstinget, kommunen och arbetsmarknadsmyndigheten) på lika villkor.

Enligt utredningens förslag ska beslut om att socialförsäkringsmyndigheten ska delta i samverkan av större omfattning på lokal/regional nivå tas efter samråd med försäkringsdelegationen. En person som är politiker eller anställd vid myndigheten får utses som representant för socialförsäkringsmyndigheten när det gäller samverkan inom rehabiliteringsområdet.

Min uppfattning är att utredaren har skapat problem genom att i delbetänkandet (SOU 2003:63) föreslå att dagens försäkringskassestyrelser avskaffas och ersätts med regionala försäkringsdelegationer utan beslutsmandat. Utredarens förslag i denna del är ologisk och oklar. Självfallet måste de politiker som representerar Försäkringskassan vara väl förankrade inom organisationen och ha mandat att företräda försäkringskassan.

Ledamöterna i styrelsen ska enligt min uppfattning utses till ledamöter i det ledningsorgan som kommer att finnas inom ramen för lagstiftningen om finansiell samordning. Jag avstyrker därför utredningens förslag och föreslår att socialförsäkringsmyndigheten på det regionala planet ska representeras av politiker från den

regionala kassastyrelsen och icke av vare sig någon anställd vid myndigheten eller politiker utan förankring i verksamheten.

### **Myndighetens möjligheter att själv besluta om ärendekoncentration**

I oktober 2002 fick regeringen ett utredningsförslag om att koncentrera arbetsskadehandläggningen till några få platser i landet samt att särskilda arbetsskadenämnder skulle inrättas på berörda försäkringskassor. Försäkringskassorna ställde sig kritiska till förslaget och regeringen beslutade i maj 2003 att ge ANSA-utredningen tilläggsdirektiv för att lämna förslag till beslutsfunktion vid koncentrerad handläggning av socialförsäkringsärenden.

Utredningen föreslår att den nya myndigheten själv ska kunna inrätta specialiserade beslutsfunktioner. Någon närmare analys av vilka konsekvenser detta får för exempelvis arbetsskadeförsäkringen och dess handläggning med eller utan koncentration görs inte. Inte heller görs någon analys om eventuella effekter av myndighetens beslut utifrån regionalpolitiska utgångspunkter.

Min uppfattning i denna fråga är oförändrad. Arbetsskadeförsäkringen bör finnas tillsammans med övrig socialförsäkring på varje regional försäkringskassa eller enhet och utgöra en integrerad del av försäkringsregleringen och rehabiliteringen såsom lagstiftningen förutsätter.

Jag ställer mig tveksam till om det är rimligt att en myndighet får rollen att fatta viktiga regionalpolitiska beslut, som exempelvis var koncentrerad arbetsskadehandläggning ska placeras i landet.

Enligt min uppfattning tillkommer det regeringen att, samordnat med en rad andra hänsyn, fatta sådana beslut. Vid flyttning av utlandsavdelningen till Gotland samt vid omlokalisering av yrkeskadehandläggningen från Vällingby till Söderhamn gjorde regeringen sådana avvägningar.

Utredaren föreslår att de ärenden som i dag avgörs av socialförsäkringsnämnden i framtiden ska avgöras i särskild sammansättning efter föredragning dvs. av en tjänsteman och två förtroendevalda ledamöter. Mandatperioden för arbetsskadenämndens ledamöter bör vara fyra år. Förtroendevalda i arbetsskadenämnder bör kunna utses och verka på samma sätt som förtroendevalda i övriga beslutsfunktioner.

## Pensionsadministrationen

Enligt direktiven till ANSA-utredningen (Dir 2002:116) bör det övervägas om det är lämpligt att vidta några administrativa ändringar inom pensionsadministrationen.

Utredaren presenterar fyra tänkbara alternativ för den framtida pensionsadministrationen:

1. Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan RFV och PPM behålls oförändrad.
2. En fristående pensionsmyndighet bildas som administrerar inkomstpension, tilläggspension, garantipension, premiepension, efterlevandepension, äldreomsorgsstöd och bostadstillägg till pensionärer samt vissa andra pensionsförmåner t.ex. den frivilliga försäkringen.
3. En ålderspensionsmyndighet bildas som administrerar inkomstpension, tilläggspension, garantipension och premiepension.
4. PPM sammanförs med den nya socialförsäkringsmyndigheten.

Utredaren tar inte någon egentlig ställning till förslagen utan föreslår att nuvarande ansvarsuppdelning mellan RFV och PPM bibehålls i den nya myndigheten. Men RFV och PPM föreslås få i uppdrag att skapa en gemensam kundservice och utarbeta gemensamma strategier för informationsarbetet.

Jag delar inte utredarens uppfattning utan anser att de problem som i dag finns kommer att kvarstå.

Jag anser att PPM ska sammanföras med den nya socialförsäkringsmyndigheten. Min bedömning är att service och information om samtliga pensionsförmåner till den enskilde medborgaren då förbättras.

## Arbetet med genomförande av den nya organisationen

Utredaren behandlar i ett särskilt kapitel, "Förändringsarbetet", vissa hållpunkter inför genomförandet av den nya organisationen.

Den nya organisationen föreslås träda i kraft den 1 januari 2005. Enligt min uppfattning förefaller tidplanen orealistisk för att det ska vara möjligt att genomföra de åtgärder som utredaren redovisar som nödvändiga. Med ett så snabbt genomförande finns det stora risker för att förändringsarbetet måste forcera fram lösningar som

stör den ordinarie löpande verksamheten. Sådana störningar kan komma att drabba försäkringskassornas arbete mot ohälsan.

Jag förordar en betydligt mindre riskfylld ordning för omställningsarbetet. Omställningsarbetet bör göras stegvis, där det första steget skulle kunna vara att inordna försäkringskassorna i den statliga myndighetsstrukturen till den 1 januari 2005. Övriga nödvändiga omställningsåtgärder skulle det då kunna ges rimligare tid för. Den nya myndigheten skulle då kunna vara etablerad i sina huvuddrag till den 1 januari 2006.

# Referenser

## Propositioner och regeringsskrivelser

- Proposition 1985/86:73 *Om ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna m.m.*
- Proposition 1996/97:63 *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.*
- Proposition 1997/98:41 *Socialförsäkringens administration, m.m.*
- Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*
- Proposition 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*
- Proposition 1998/99:1 *Budgetproposition för 1999*
- Proposition 1998/99:119 *Socialförsäkringens personkrets*
- Proposition 2001/02:1 *Budgetproposition för 2002*
- Proposition 2001/02:151 *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*
- Proposition 2002/03:1 *Budgetproposition för 2003*
- Proposition 2002/03:2 *Vissa socialförsäkringsfrågor m.m.*
- Proposition 2002/03:89 *Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet*
- Proposition 2002/03:90 *nordiskt samarbete 2002*
- Proposition 2002/03:99 *Det nya skatteverket*
- Proposition 2002/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*
- Proposition 2003/04:1 *Budgetproposition för 2004*
- Regeringens skrivelse Skr 2002/03:137 *Kontrollfunktioner i staten*

## Offentliga utredningar (SOU och Ds)

- SOU 1985:21 *Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna*
- SOU 1996:64 *Försäkringskassan Sverige Översyn av socialförsäkringsadministrationen*
- SOU 1996:83 *Allmänt pensionssparande*
- SOU 1997:131 *Lag om premiepension*

- SOU 1997:134 *Förtroendemännainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet*
- SOU 1998:149 *Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland*
- SOU 2000:78 *Rehabilitering till arbete, En reform med individen i centrum*
- SOU 2001:17 *En handläggningslag – förfarandet hos försäkringskassorna*
- SOU 2002:5 *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet*
- SOU 2002:13 *AHA utredningsinstitut och mötesplats*
- SOU 2002:14 *Statlig tillsyn Granskning på medborgarnas uppdrag*
- SOU 2002:32 *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*
- SOU 2002:62 *Kunskapsläge sjukförsäkringen. Delbetänkande av utredningen om analys av hälsa och arbete*
- SOU 2002:80 *Koncentrerad arbetsskadehandläggning för likformighet och rättvisa*
- SOU 2003:41 *Förstärkt granskning av polis och åklagare*
- SOU 2003:93 *Internrevision i staten – förslag till en förstärkt internrevision*
- Ds 2002:15 *Det nya Riksskatteverket*
- Ds 2002:22 *Obligatorisk redovisning av sjukfrånvaron*
- Ds 2003:2 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*

### **Riksförsäkringsverket**

- Årsredovisning för budgetåret 2001*
- Årsredovisning för budgetåret 2002*
- Varför varierar försäkringskassans handläggningstider? (2001:10)*
- Vägledning 2001:12 *Socialförsäkringsnämnder*
- Redovisar 2003:3 *Beslut av socialförsäkringsnämnderna 1998-2002*
- RFV och AMS *förslag till en effektivare arbetslivsinriktad rehabilitering*

### **Utredningar från andra myndigheter**

- Statskontoret 2001:01 *Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan*
- Statskontoret 2001:15 *Staten i omvandling*
- Statskontoret 2002:26 *Bättre styrning av socialförsäkringens administration*

Riksrevisionsverket 2002:20 *Välfärdssystemen behöver förenklas!*  
Riksrevisionsverket 2003:21 *Vad kostar pensionen – en granskning av administrationskostnaderna för den inkomstrelaterade allmänna pensionen*

### Försäkringskassorna

Försäkringskassan Skåne 2001 *Effektiv socialförsäkring En skrift om hur socialförsäkringen kan förändras för att säkerställa varaktig effektivitet*  
Försäkringskassan Blekinge *Årsredovisning för år 2002*  
Försäkringskassan Gotland *Årsredovisning för år 2002*  
Försäkringskassan Jämtland *Årsredovisning för år 2002*  
Försäkringskassan Kalmar *Årsredovisning för år 2002*  
Försäkringskassan Stockholm *Årsredovisning för år 2002*  
Försäkringskassan Södermanland *Årsredovisning för år 2002*  
Försäkringskassan Västra Götaland *Årsredovisning för år 2002*

### Försäkringskassaförbundet

FKF 2001 *Enkät 2001, Förtroendevalda i försäkringskassan*  
FKF 2001 *Långtidssjukskrivna inom försäkringskassan*  
FKF 2003:3, Fakta och debatt, Lerwall, Lotta *Ledamot av socialförsäkringsnämnd – ett meningsfullt uppdrag?*

### Övrigt

Bengtsson, Gynnerstedt, *Assistansreformen i politik och förvaltning*, Centrum för handikapp- och rehabiliteringsforskning 2003  
Eliasson, Hägg, Johansson, Mård, *Kvalitetssäkrad avveckling, Ett gott slut – en god fortsättning*, förstudie Arbetsmiljöinstitutet 1994  
FRI, *Vad är en bra avveckling? Erfarenheter från avvecklingen av Försvarets rationaliseringsinstitut*, 1992  
Grönvik, *Veta och förstå det lokala – att vara ledamot i socialförsäkringsnämnd*, Mitthögskolan 2001  
Johansson, Öberg, *Företagsfusioner – en studie av aktörer, motiv och drivkrafter*, magisteruppsats i nationalekonomi, Linköpings universitet 1999



- Kernell Tolf, *Carlsberg Sverige AB – en företagskulturell studie i en fusionskontext*, D-uppsats, institutionen för tematisk utbildning och forskning, Linköpings universitet 2001
- Kvisth, "Symboltest" Försäkringskassan, dolhem design/Försäkringskassan 2002
- Löfqvist, Franzén, *Delaktighet i en förändringsprocess, en fallstudie vid försäkringskassan, Västra Götalands län*, C-uppsats, Handelshögskolan i Göteborg 1999
- Regeringskansliet, Finansdepartementet, *Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, 2003
- Regeringskansliet, Finansdepartementet, *Exempelsamling till riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, 2003



Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2002.

## Sammanfattning av uppdraget

Socialförsäkringsadministrationen består av Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna.

En särskild utredare skall lämna förslag till hur den framtida socialförsäkringsadministrationen skall utformas så att förutsättningarna för att komma till rätta med de administrativa brister som uppmärksammas i olika sammanhang blir bättre. Likaså skall förutsättningarna öka att genom gemensamma förhållningsätt bryta utvecklingen av ohälsan och att kunna utnyttja samhällets samlade resurser på bästa sätt för den försäkrade.

Uppdraget skall slutredovisas senast den 15 november 2003 men redan senast den 15 juni 2003 skall utredaren redovisa ett översiktligt förslag till organisationsstruktur och ansvarsfördelning mellan de berörda aktörerna.

## Bakgrund

### *Nuvarande organisationens roll- och ansvarsfördelning*

#### 1. Socialförsäkringsadministrationen

RFV är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. RFV:s roll omfattar verksamhetsgrenarna normgivning, tillsyn över de allmänna försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten (PPM), systemägarskapet för de gemensamma IT-systemen samt ekonomistyrning. Dessutom skall RFV agera stabsorgan till regeringen, ansvara för officiell statistik inom socialförsäkringsområdet samt följa och utvärdera utvecklingen av socialförsäkringen. Tillsammans med försäkringskassorna har RFV ansvar för handläggning och information. RFV:s delaktig-

het i handläggningsprocessen ökar bl.a. till följd av ny teknik och framväxten av ärendehanteringssystem och internet-tjänster.

PPM handhar försäkringsfunktionen i premiepensionssystemet. Denna verksamhet ställer krav som är unika i statsförvaltningen och därför inrättades en särskild myndighet för denna funktion.

Försäkringskassorna är självständiga offentlighetsjuridiska personer. De är inte statliga myndigheter men finansieras fullt ut med statliga medel. Det finns 21 försäkringskassor som under sig har ett antal lokalkontor. Varje försäkringskassa har en styrelse som ansvarar för att verksamheten bedrivs författningenligt, effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Ledamöterna utses av regeringen.

Försäkringskassorna har i uppdrag att handlägga enskilda ärenden inom socialförsäkrings- och bidragssystemen på regional och lokal nivå samt att svara för samhällets samordning av arbetslivsriktad rehabilitering för sjukförsäkrade personer. De flesta ärenden handläggs av försäkringskassan på den ort där den försäkrade är bosatt men vissa ärendeslag handläggs koncentrerat vid särskilda av regeringen utsedda försäkringskassor.

Försäkringskassornas ärenden avgörs antingen av en tjänsteman eller av en socialförsäkringsnämnd. Nämnden avgör ärenden om rätten till vissa förmåner som handikappersättning, vårdbidrag, förtidspensioner, arbetsskadelivränta och assistansersättning. Nämndens ledamöter utses av försäkringskassans styrelse. För den dagliga verksamheten ansvarar kassans direktör. Direktören anställs genom beslut av regeringen efter RFV:s hörande på förslag av styrelsen.

I försäkringskassans medverkan i den arbetslivsriktade rehabiliteringen ingår att upprätta en rehabiliteringsplan för en försäkrad som behöver en arbetslivsriktad rehabiliteringsåtgärd. Planen skall innehålla uppgifter om vilka åtgärder som skall vidtas, vem som bär ansvaret, tidplan och kostnader för rehabiliteringen. Inom ramen för de s.k. särskilda medlen som anslås över statsbudgeten har försäkringskassan möjlighet att köpa arbetslivsriktade rehabiliteringstjänster.

Bland annat när det gäller organisatoriska frågor har socialförsäkringsadministrationen en annorlunda ansvarsfördelning än statliga myndigheter. I statliga myndigheter är det vanligen myndighetschefen som beslutar i organisatoriska frågor. När det gäller försäkringskassorna måste ibland regeringen och i vissa fall riksdagen fatta sådana beslut. Exempel på sådana beslut är koncentration av

handläggningen av efterlevandepension och efterlevandestöd till barn. I ett nyligen lämnat betänkande (SOU 2002:80) föreslås en koncentration av arbetsskadeförsäkringen och även beslut i detta ärende kommer att tas av regeringen.

## 2. Vissa närliggande områden

Vissa arbetsmarknadsfrågor ligger nära socialförsäkringsområdet. Arbetsmarknadsverket (AMV) omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län.

AMS är den centrala förvaltningsmyndigheten för allmänna arbetsmarknadsfrågor och är chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Vid AMS finns en styrelse med fullt ansvar och vid länsarbetsnämnderna finns styrelser med begränsat ansvar. AMS ger riktlinjer och uppdrag till länsarbetsnämnderna, fördelar resurser och följer upp verksamheten i länen. Länsarbetsnämnderna har motsvarande ansvar för arbetsförmedlingarna i det egna länet. Inom AMS finns dessutom vissa rådgivande nämnder.

När det gäller enskilda personers behov av rehabilitering finns olika aktörer som skall se till att sådan kommer till stånd. Förutom arbetsgivaren finns fyra olika aktörer på det offentliga området som var och en har ett ansvar när det gäller rehabilitering. Hälso- och sjukvården ansvarar för den medicinska rehabiliteringen, till vilken bl.a. räknas - utöver ordinär sjukvård - rådgivning, stödåtgärder och funktionsprovning. Kommunens socialtjänst ansvarar för den sociala rehabiliteringen, som bl.a. avser frågor som service, råd, upplysning och bistånd i personliga angelägenheter. Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetslivsinriktad rehabilitering för arbetslösa, där den som är i behov av särskilt stöd erbjuds utredande, vägledande, rehabiliterande och arbetsförberedande insatser med målet arbete, i första hand på den reguljära arbetsmarknaden. Försäkringskassan har en initiativroll och ett samordningsansvar för rehabilitering av sjukförsäkrade personer.

Arbetsmiljöverket (AV), som är central förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor, bildades 2001. Detta skedde genom att Yrkesinspektionens tio distrikt och Arbetarskyddsstyrelsen gick samman och bildade en enda myndighet. Därmed kom yrkesinspektionsdistrikten, som nu benämns arbetsmiljöinspektionen, att utgöra en avdelning inom Arbetsmiljöverket. Verket har en styrelse som består av högst sju ledamöter inklusive generaldirektören.

AV har bl. a. tillsynsansvar i fråga om arbetsgivarnas skyldigheter att ha en organiserad arbets-, anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av uppgifter enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) och 22 kapitlet lagen (1962:381) om allmän försäkring. Tillsynsansvaret omfattar även frågan om skyldighet för arbetsgivare att tillhandahålla företagshälsovård.

### 3. Tidigare utredningar

Frågor som rör möjligheterna att såväl effektivisera socialförsäkringsadministrationen som att skapa nya och bättre förutsättningar för att använda samhällets samlade resurser på ett bättre sätt har behandlats i olika sammanhang. Nedan pekas på några utredningar och andra sammanhang där sådana frågor aktualiserats.

Riksdagens revisorer har i sin rapport 1998/99:1 framhållit att granskningen visar att kostnader, kvalitet och prestationer varierar på ett omotiverat sätt mellan olika försäkringskassor. RFV har i sin tillsynsverksamhet också följt upp sådana frågor och funnit liknande brister.

Försöksverksamhet har bedrivits i olika former för att stärka samverkan mellan skilda samhällsområden i rehabiliteringsarbetet. Dessutom har Socialstyrelsen, AMS, Arbetsmiljöverket och RFV ett gemensamt uppdrag från regeringen att samverka inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Samverkan i dessa frågor har förbättrats och en mängd goda resultat uppnåtts. Samtidigt visar dock utvärderingar bl.a. att förändringar av roller och ansvar krävs för att en effektiv samverkan skall kunna åstadkommas. Så anses det t.ex. att ett gemensamt ansvar över sektorgränserna behövs för att rehabilitera särskilt utsatta personer. Även betydelsen av gemensam politisk styrning för att göra prioriteringar lyfts fram.

Sedan år 1998 bedrivs samverkan inom rehabiliteringsområdet i enlighet med de riktlinjer som regeringen angav i propositionen Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration (prop.1996/97:63).

I proposition Vissa socialförsäkringsfrågor m.m. (prop. 2002/03:2) föreslår regeringen att försäkringskassan skall få utökade möjligheter att bidra med medel för samverkan inom rehabiliteringsområdet.

Regeringen gav den 13 december 2001 RFV och AMS uppdrag att förnya den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. AMS och RFV skall bl.a. redovisa erfarenheterna som gäller ansvarsfördelningen mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen som gäller

arbetslösa sjukskrivna. Även erfarenheterna när det gäller ansvarsfördelningen för de sjukskrivna som har en anställning, men där det är klarlagt att de inte kommer att kunna återgå i arbete hos sin ordinarie arbetsgivare, skall redovisas. Om erfarenheterna visar att ansvarsfördelningen behöver förändras skall AMS och RFV lämna förslag till regeländringar. Senast den 1 maj 2003 skall en redovisning av dessa frågor lämnas.

I betänkandet Rehabilitering till arbete (SOU 2000:78) framhålls att det offentliga ansvaret för rehabilitering präglas av en hög grad av sektorisering. Fyra parallella sektorer finns med olika mål, medel och ansvar. I betänkandet föreslås att en ny rehabiliteringsförsäkring införs och att en ny statlig myndighet inrättas för att leda och samordna arbetet med rehabilitering.

I december 2001 gav riksdagen (bet. 2001/02:SfU1, rskr. 2001/02:84) regeringen tillkänna att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om en finansiell samordning som omfattar socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Med anledning av riksdagens tillkännagivande har det tillsatts en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att utarbeta ett sådant förslag. Förslaget skall träda i kraft under 2003.

I betänkandet (SOU 2002:5) Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet föreslås att försäkringskassorna organiseras inom ramen för den normala statliga myndighetsstrukturen och att regeringen skall tillsätta en utredning med uppdrag att lämna närmare förslag till utformning och genomförande av den nya organisationen. Dessutom föreslås att regeringen skall överväga utformningen av en fast organisatorisk samverkan mellan arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

Utredningen (S 2002:01) om Analys av Hälsa och Arbete (AHA) har i uppdrag att föreslå hur en analysgrupp inom området hälsa och ohälsa i arbetslivet skall utformas. Utredningen skall också föreslå den närmare inriktningen för analysgruppens arbetsområde och redovisa för- och nackdelar med olika organisationsformer samt klargöra analysgruppens funktion och ansvar i förhållande till andra myndigheter. Ett delbetänkande (SOU 2002:62) Kunskapsläge sjukförsäkringen har redan lämnats och slutbetänkande skall lämnas senast den 31 mars 2003.

Regeringen har utsett en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till utformning av en koncentrerad handläggning av arbetsskadeärenden och inrättandet av en kunskapsbank på områ-

det (S 2002:08). Den 15 oktober 2002 lämnade utredaren betänkande (SOU 2002:80) Koncentrerad arbetsskadehandläggning för likformighet och rättvisa. Slutbetänkande skall lämnas senast den 15 januari 2003.

Riksrevisionsverket har i sin uppföljningsrapport Valfördssystemen behöver förenklas (RRV 2002:20) framhållit att socialförsäkringsadministrationen behöver tydligare ledning. Riksrevisionsverket har dessutom i olika sammanhang uttalat sitt stöd för att försäkringskassorna inordnas i den statliga förvaltningsstrukturen och att socialförsäkringsadministrationen ges en tydlig och sammanhållen organisationsform med den centrala myndigheten som chefsmyndighet.

Regeringen beslutade i september 2000 att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda den statliga tillsynen (Ju 2000:06). I delbetänkandet (SOU 2002:14) Statlig tillsyn som lämnades i februari 2002 kartläggs den statliga tillsynen samt de problem som förekommer. I slutrapporten skall utredaren lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare.

Regeringen gav i april 2002 Statskontoret i uppdrag att granska styrningen inom socialförsäkringsadministrationen mot bakgrund av att en ökad fokusering krävs på resultat och resultatstyrning. Statskontoret har särskilt undersöka hur försäkringskassornas styrelser arbetar och hur samarbetet mellan styrelse och direktör fungerar. I rapporten Bättre styrning av socialförsäkringens administration (2002:26) som redovisades den 29 november 2002 konstateras att styrningen, med många styrande aktörer i mångfaldiga och komplicerade konstellationer, bäst och enklast kan beskrivas som överstyrning.

#### 4. Behovet av en översyn

Regeringen har i budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp) aviserat en översyn av socialförsäkringens administration. Som motiv för översynen pekar regeringen särskilt på att det finns stora skillnader mellan hur reglerna tillämpas och hur människor blir bemötta i olika delar av landet. Av RFV:s årsredovisning för 2001 framgår att handläggningen av flera slags förmåner visar allvarliga kvalitetsbrister. En granskning som Justitieombudsmannen (JO) gjort visar att de försäkrade inte får tillgång till socialförsäkringen på lika villkor. JO anser vidare att det finns systemfel. Felen, som är fler och allvarligare än hos andra myndigheter, rör sig om

bl.a. oacceptabelt långa handläggningstider, bristfälliga beslutsunderlag, underlåtenhet att besvara brev och slarvigt förda journaler. Skälen till bristerna är enligt JO låg utbildningsnivå, dåligt efterföljande av förvaltningslagen (1986:223) samt otillräcklig ledning, kontroll och styrning.

Bland annat Försäkringskassaförbundets rapport Långtidssjuk-skrivna inom försäkringskassan pekar på bristande delaktighet hos personalen, brist på öppenhet och hög arbetsbelastning. Detta leder till stressbesvär och sjukdom. Sjukfrånvaron har stigit från 4,7 procent 1998 till 7,7 procent 2001. Detta är oroande. Än mer oroande är dock utvecklingen inom enskilda kassor. Värt att notera är dock att sjukfrånvaron minskat i fyra försäkringskassor mellan 2000 och 2001. Försäkringskassornas resurserna har under senare år inte helt motsvarat de kraftigt ökande arbetsmängderna.

Samhällets största utmaningar 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. För att administrationen trots sina begränsade resurser skall kunna möta framtidens utmaningar krävs att resurserna används optimalt. Utgångspunkten är ett helhetsperspektiv och ett gemensamt förhållningssätt.

I en så stor och geografiskt spridd organisation som försäkringskassorna utgör måste det ges ett stort utrymme för decentraliserat beslutsfattande, även om kärnverksamheten avser relativt standardiserade och enhetliga tjänster.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1) också betonat att nya och bättre förutsättningar måste skapas för att använda samhällets samlade resurser på bästa sätt för den försäkrade. 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 skall kunna utnyttjas på ett optimalt sätt. De områden som är av särskilt intresse är de som har direkt koppling till arbetslivet. Förbättringar i arbetsmiljö och effektivare arbetslivsinriktad rehabilitering är exempel på sådana områden.



## Uppdraget

### 1. Övergripande mål för den framtida organisationen

Regeringen har i budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1) slagit fast att det övergripande målet för administrationen av socialförsäkringen är att denna skall administreras rättssäkert, effektivt och med god tillgänglighet så att tilltron till den bevaras och stärks. Detta mål gäller som grundförutsättning för den framtida organisationen. Hänsyn skall även tas till det etniska perspektivet och jämställdhetsmålet, så att kvinnor och män behandlas lika t.ex. inom rehabiliteringsområdet.

Organisationen skall ha helhetsperspektiv och gemensamma förhållningssätt som en grundförutsättning. Tydligt ledningsansvar, nationell samsyn och likformighet i de beslut som fattas samt inriktning på gemensam verksamhetsutveckling innefattas i detta. Vidare skall funktionerna för normering, handläggning och tillsyn vara tydligt angivna och organisationen skall ha förutsättningar att effektivt ta fram och genomföra IT-lösningar. RFV:s roll som centralt styrorgan vid t.ex. normering i förhållande till rollen som tillsynsmyndighet skall förtydligas. För att garantera en bra arbetsmiljö samt en god kompetensförsörjning krävs bl.a. en väl fungerande gemensam personalpolitik samt gemensamma satsningar för utbildning och kompetensutveckling.

Dessutom skall nya och bättre förutsättningar skapas för att samhällets samlade resurser skall kunna användas på det sätt som är bäst för den försäkrade och som är bäst för att bryta ohälsoutvecklingen.

### 2. Frågor som skall övervägas i översynen

De frågor som redovisats i avsnittet om tidigare utredningar skall vägas in i översynen. Dessutom skall följande särskilt övervägas.

Den nyligen genomförda pensionsreformen innebär bl.a. att administrationen av pensionsförmånerna är delad mellan RFV och PPM. Premiépensionen är en del av pensionssystemet och därmed en del av socialförsäkringen. Däremot tillhör inte PPM socialförsäkringsadministrationen. Utifrån detta och med stöd av de erfarenheter som nu finns bör det övervägas om det är lämpligt att vidta några administrativa ändringar inom pensionsadministrationen.

Det är vidare viktigt att utredaren ägnar stor uppmärksamhet åt de frågor som rör ledning och styrning. När det gäller dessa frågor skall utredaren behandla bl.a. följande.

För närvarande har varje försäkringskassas styrelse det fulla ansvaret för ledningen av verksamheten. Styrelsen har bl.a. ansvar för att reglerna inom socialförsäkringen tillämpas likformigt. Detta ansvar gäller naturligtvis enbart inom kassornas geografiska och sakliga ansvarsområde. Utredaren skall 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. Även vikten av ett lokalt förtroendemannainflytande måste beaktas. I första hand bör det prövas hur en förstärkt lednings- och samordningsfunktion på nationell nivå skulle kunna utformas. Denna centrala funktion skulle kunna ha som sin huvuduppgift att leda, samordna och utveckla verksamheten inom den samlade socialförsäkringsadministrationen. Därigenom skulle det nationella intresset av likformighet och rättssäkerhet i tillämpningen betonas.

I samband med att utredaren prövar frågan om förtroendemannarollen inom socialförsäkringsadministrationen skall han eller hon närmare överväga formerna för de förtroendevaldas medverkan och inflytande bl.a. i socialförsäkringsnämnderna och i arbetet med samverkan och samordning inom rehabiliteringsområdet.

Det är också viktigt att utredaren behandlar ledningen och styrningen av IT-verksamheten. Med hänsyn till IT-verksamhetens centrala roll både för servicen till de försäkrade och för handläggningen av ärenden inom socialförsäkringsadministrationen, inte minst vid genomförandet av de frekvent förekommande ändringarna av förmåner och regler inom socialförsäkringsområdet, är det angeläget att ledningen och styrningen fungerar effektivt. RFV:s arbete inom ramen för utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten bör särskilt studeras. Regeringen har under de senaste åren ägnat RFV:s och kassornas IT-verksamhet stor uppmärksamhet och har bl.a. låtit Statskontoret regelbundet följa upp verksamheten. Utredaren skall därför särskilt ta tillvara Statskontorets erfarenheter i dessa frågor.

Nära kopplat till handläggningen och IT-verksamheten finns också produktionen av statistik. Denna är viktig på flera sätt, inte minst för uppföljning och analys av ärendehandläggningen. Om sådana förändringar föreslås i översynen som bedöms påverka stati-

stikproduktionen måste det också redovisas hur den framtida statistikverksamheten bör bedrivas.

Slutligen kan det framhållas att regeringens 11-punktsprogram för att komma till rätta med ohälsoproblematiken kan komma att medföra beslut om åtgärder. Sådana åtgärder kan eventuellt komma att påverka ärendemängder m.m. inom socialförsäkringsadministrationen. Om någon förändring genomförs som bedöms få administrativa konsekvenser måste detta beaktas i översynen.

### Uppdragets genomförande och tidsplan

Den framtida socialförsäkringsadministrationen skall utformas så att de tidigare beskrivna målen uppfylls. Utredaren skall dessutom väga in vad som sagts om tidigare utredningar m.m. liksom det som sagts om de frågor som skall vägas in vid översynen.

Utredaren skall samråda med RFV, PPM och försäkringskassorna samt andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Det är flera frågor i översynen som kan påverka såväl ansvarsfördelningen inom den nuvarande socialförsäkringsadministrationen som fördelningen av uppgifter och ansvar mellan socialförsäkringsadministrationen och angränsande samhällsområden. Dessa frågor är centrala för genomförandet av uppdraget och utgör grund för detaljutformning av organisationsstruktur och roll- och ansvarsfördelning. Inledningsvis bör därför sådana frågor behandlas och förslag till översiktlig organisationsstruktur och ansvarsfördelning mellan berörda aktörer utformas. Detta förslag skall lämnas till regeringen senast den 15 juni 2003.

Ett vidareutvecklat och detaljerat förslag till utformning av organisationen skall lämnas senast den 15 november 2003 samtidigt med en plan över hur de föreslagna ändringarna bör genomföras.

(Socialdepartementet)



Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2003.

## Sammanfattning av uppdraget

Utredningen om Översyn av socialförsäkringsadministrationen (dir. 2002:166) skall i samband med översynen av socialförsäkringsadministrationen lämna förslag till beslutsfunktion vid koncentrerad handläggning av socialförsäkringsärenden.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 november 2003.

## Bakgrund

Frågan om handläggningen av ärenden enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring har varit föremål för översyn genom en särskild utredare, Utredning om ökad koncentration av handläggningen av arbetsskadeärenden m.m. samt skapandet av en kunskapsbank, koncentrationsutredningen (S 2002:08, dir 2002:45). Utredningen överlämnade den 15 oktober 2002 delbetänkandet Koncentrerad arbetsskadehandläggning för likformighet och rättvisa, SOU 2002:80.

Den 15 januari 2003 lämnades slutbetänkandet (SOU 2003:1) Att samla och sprida kunskap om skadlig inverkan och framgångsrik rehabilitering.

I uppdragsbeskrivningen till koncentrationsutredningen slogs det fast att det är viktigt att skapa förutsättningar för en mer likartad bedömning i arbetsskadeärenden. Erfarenhetsmässigt är fördelen med att koncentrera handläggningen av ärenden med hög komplexitet, som alla är unika, till färre specialister att kunskapsnivån och kompetensen hos specialisterna ökar och därmed kvaliteten på utredningarna. En sådan ordning ökar förutsättningarna för likformighet i tillämpningen och ökad rättssäkerhet för de för-

säkrade och bör få till följd att de regionala skillnaderna i arbetsskadeärenden minskar. Även den försäkringsmedicinska utredningen vinner på att arbetsskadehandläggningen koncentreras. Kunskaperna hålls då mer samlade och ny kunskap får större genomslag vid den försäkringsmedicinska bedömningen.

Syftet med att koncentrera handläggningen av arbetsskador till ett mindre antal försäkringskassor är att kvaliteten på handläggningen och beslutsunderlagen skall höjas samtidigt som genomströmningstiden skall minska och hållas på en rimlig nivå.

Koncentrationsutredningen redovisar hur handläggningen kan koncentreras till mellan en och maximalt fem arbetsskadeenheter och föreslår en koncentration till tre orter i riket. Vidare föreslås att ett nytt beslutsorgan, *arbetsskadenämnd*, inrättas för prövning av arbetsskadeärenden. Arbetsskadenämnden föreslås bestå av fem ledamöter, varav tre skall tillsättas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, och två av försäkringskassans styrelse. De tre förstnämnda skall vara en lagfaren ordförande, en läkare och en arbetsmiljöexpert. Förslaget i denna del har mötts av kritik från flertalet av de domstolar som har varit remissinstanser. Kritiken kan sammanfattas enligt följande.

Det är allmänt sett olämpligt att viss sakkunskap skall vara representerad först vid *beslutsfattandet*. Sakkunskap bör inhämtas redan under ärendets handläggning. Den beslutsfattande experten kommer ofta under nämndsammanträdet att tillföra ärendet nya uppgifter som har betydelse för bedömningen av ärendet. Ärendet måste då lyftas ut för att uppgifterna skall kommuniceras med den enskilde. Detta leder till en fördröjning av avgörandet. Den sakkunnige läkaren kan komma att hamna i en jävsituation då han eller hon från sin ordinarie verksamhet har kännedom om den försäkrade. Frågan om jäv har även lyfts fram i fråga om de tilltänkta arbetsmiljöexperterna.

Enligt nuvarande ordning beslutar *socialförsäkringsnämnd* i flertalet arbetsskadeärenden efter föredragning av tjänsteman. Nämnden består enbart av lekmän. Socialförsäkringsnämnderna inrättades år 1987. Tidigare hade, beroende på ärendeslag, beslut i socialförsäkringsärenden fattats av *pensionsdelegation* eller *försäkringsnämnd*. Pensionsdelegationerna beslutade bland annat om arbetsskadelivränta. I pensionsdelegationerna ingick bl.a. två läkare och två ledamöter med särskild erfarenhet av arbetsförhållanden. Dessa specialister utsågs av Riksförsäkringsverket (RFV).

Genomförandet av en ny beslutsorganisation 1987 motiverades bl.a. med att besluten borde fattas av förtroendevalda med erfarenheter och kunskaper från olika områden. Ingen yrkesgrupp borde företräde enbart på grund av sina yrkeskunskaper. Socialförsäkringsnämnden borde därför inte, enligt uttalande i lagförarbetena ha läkare som ledamöter enbart i deras egenskap av läkare. (SOU 1985:21 s. 69–71, prop. 1985/86:73 s. 24 och s. 37–38 och SfU 1985/86:12 s. 9–11.)

I samma förarbeten diskuterades även ett förslag om att läkare skulle finnas till hands vid nämndens sammanträden – utan att delta i avgörandet. Inte heller läkarmedverkan i den formen godtogs, bl.a. med hänvisning till att ett ärende skulle vara färdigkommunicerat och klart för avgörande vid nämndens sammanträde.

De överväganden som låg till grund för avskaffandet av specialistmedverkan i beslutsfattandet i 1987 års lagstiftningsärende har, enligt flertalet av de domstolar som varit remissinstanser, alltjämt bäring.

Mot bakgrund av den kritik som förslaget om arbetsskadenämnder har föranlett finns det anledning att ytterligare utreda frågan om beslutsorganisationen vid koncentrerad handläggning av arbetsskadeärenden. Beslut i arbetsskadeärenden fattas i dag av socialförsäkringsnämnd och en möjlighet skulle kunna vara att låta detta vara fallet även fortsättningsvis.

Genom socialförsäkringsnämnder tillförsäkras verksamheten visst förtroendemannainflytande. Det finns anledning att överväga om detta kan vara ett tillräckligt skäl för att ha beslutsordningen med nämnderna kvar vid koncentrerad handläggning.

Koncentrationsutredningen pekar i sitt delbetänkande bl.a. på att handläggarna kommer att vara högt kvalificerade och specialiserade. Det kommer också att krävas hög kvalitet på beslutsunderlagen. Utredaren tar också upp att det är betydelsefullt att arbetsmiljöinspektion finns på orten och att arbetsskadeenheterna har mycket erfarenhet och kunskap att inhämta genom gemensamma seminarier och utbildningar. Enheterna skall också ha egna resurser i form av försäkringsläkare vilket gör att dessa läkare specialiseras på arbetsskadefrågor.

Det finns även med denna bakgrund skäl att överväga om nämndbeslut är ändamålsenliga eller om en ordning med tjänstemannabeslut är mer fördelaktigt vid koncentrerad handläggning av arbetsskadeärenden. I det senare alternativet bör övervägas att

ärenden som i dag beslutas av socialförsäkringsnämnd framdeles antingen helt eller i viss omfattning avgörs av tjänsteman.

Förutom att överväga beslutsformen för de arbetsskadeärenden som i dag beslutas av socialförsäkringsnämnd, kan skäl också finnas att överväga beslutsformen vid koncentration även av andra ärendeslag som beslutas av socialförsäkringsnämnd och då särskilt i förhållande till den organisationsstruktur som utredningen kommer fram till bör gälla för socialförsäkringens administration.

### Uppdraget

Utredaren skall i samband med översynen av socialförsäkringsadministrationen lämna förslag till beslutsfunktion vid koncentrerad handläggning av socialförsäkringsärenden.

Utredaren skall också lämna förslag till hur koncentrerad handläggning av t.ex. arbetsskadeärenden kan inordnas i den framtida organisationsstrukturen.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 november 2003.

(Socialdepartementet)

# Socialförsäkringsadministrationen – En Kulturanalys

## Syfte och metod

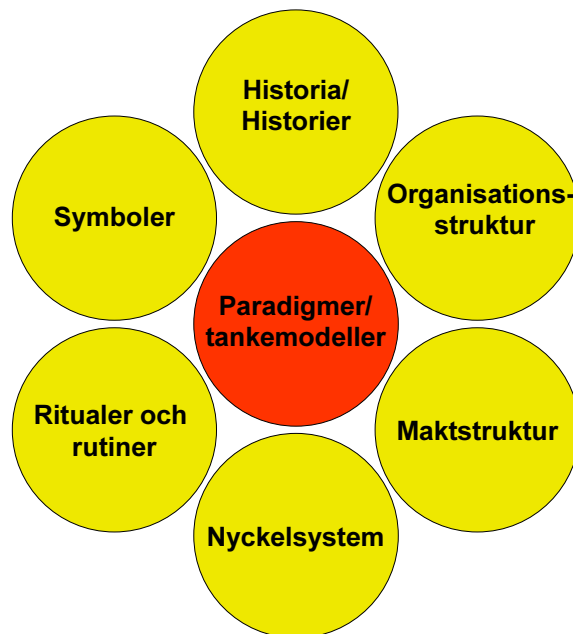
En kulturanalys har genomförts i syfte att studera socialförsäkringsadministrationens organisationskultur och kartlägga de värderingar som stöder respektive hindrar en framtida ordning med en samlad socialförsäkringsmyndighet. Syftet är också att identifiera områden där särskilda insatser kan behövas för att underlätta en kommande organisationsförändring.

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.

Analysen utgår från Kulturväven, en modell utvecklad av Cranfield School of Management. Modellen ska, som namnet säger, ses som en väv, dvs. ett antal faktorer som samverkar.



## KULTURVÄVEN



**Cranfield School of  
Management**

Varje avsnitt i de tre kulturanalyserna, Försäkringskassorna, RFV samt RFV/data, inleds med en kort beskrivning av varje faktor.

Inom ramen för analysen har totalt 127 personer intervjuats, individuellt eller i grupp. Ett representativt urval ur personal och styrelserepresentanter från försäkringskassorna i Västerbotten, Skåne och Västmanland har intervjuats, liksom från RFV, RFV/Data och FKF. Intervjuerna genomfördes under september-oktober 2003.

Dessutom har studier av skriftligt material gjorts, såsom utredningar, policydokument, verksamhetsplaner, personaltidningar och annat.

Marita B Wikander Konsult AB,  
Ålstensgatan 60  
167 65 Bromma  
08-80 83 96  
marita.wikander@mbwkonsult.se

## Kulturanalys Försäkringskassorna

*Alla har rätt till lika behandling och bedömning. All handläggning och alla utbetalningar ska vara rätt.*

### Historia

Under denna rubrik behandlas organisationens historia. Viktiga händelser, erfarenheter från omorganisationer och andra förändringar samt spår av dessa i nuvarande kultur, tas upp. Många delar av det historiska arvet finns levande och påverkar tankemodeller och värderingar. I historier som berättas, t.ex. om framgång och misslyckanden finns signaler till de anställda om dåvarande och nuvarande normer som gäller.

*”I människokärlekens tjänst” (inskription på styrelseordförandeklubba)*

I det historiska arvet finns ursprunget som folkrörelse. Här finns bakgrunden till försäkringskassornas fristående ställning och att ”inte vara statliga”. Det är framför allt anställda med en lång anställningstid och styrelseledamöter som håller folkrörelsetanken levande, nyanställda har svårt att se kopplingarna till dagens allmänna försäkring. Utvecklingen har gått från välvillighetskultur till myndighetskultur. Förtroendemannaorganisationen ses som en historisk kvarleva.

Viktiga händelser har varit den stegvisa utbyggnaden av socialförsäkringarna och datoriseringen underhand. Dessa har inneburit förändringar i både ansvarsområden och arbetsmetoder. På 1980-talet infördes rambudgetering, vilket innebar en förändring från ekonomiskt tillflöde efter behov till ekonomistyrning på alla nivåer.

RFV styrde tidigare genom detaljerade instruktioner och handböcker. Detta skapade mycket strukturberoende arbetsformer vilka lever kvar än i dag. De äldre vill arbeta utifrån tydliga instruktioner, de yngre vill tänka själv, vilket skapar krockar.

Centralkontoren har historiskt sett haft mer makt än lokalkontoren. På 1990-talet decentraliserades all hantering av enskilda ärenden från centralkontoren till lokalkontoren, likaså budget och personalansvar.

Tidigare har all personal internutbildats, man har genomgått olika, stegvisa, utbildningar med kunskapstest inlagda. Alla fick en bred utbildning vilket medförde att det var möjligt att byta försäkringsområde och arbetsuppgifter. Detta har bl.a. bidragit till den tidigare låga personalomsättningen.

## Organisationsstruktur

Avsnittet beskriver hur organisationen är uppbyggd och hur den fungerar i verkligheten.

### *Decentraliserad organisation*

Organisationsprinciperna varierar mellan försäkringskassorna: en har valt en renodlad processororienterad organisation som modell för sin pågående utveckling. Andra utvecklar den funktionsindelade organisationen genom ständiga förbättringar, dvs. små steg i taget men med ett processtänkande som bas.

Under senare år har vissa försäkringskassor, regionalt eller med andra med liknande storlek och struktur, bildat nätverk med andra försäkringskassor (även andra organisationer) för att utbyta idéer om organisation, verksamhetsutveckling. Man bedriver också projekt, t.ex. gemensam kompetensutveckling. Det finns inga sådana forum för erfarenhetsutbyte i RFV:s eller FKF:s regi. Historiskt är detta en relativt ny företeelse, tidigare har alla verkat efter "kan själv"-principen.

Alla har ett litet centralkontor för de övergripande frågorna och all ärendehantering på lokalkontor med egen budget, personalansvar. Dessa styrs genom mål- och resultatuppföljningar. De flesta arbetslagen på kontoren har frihet att organisera sitt eget arbete. Decentraliseringen av verksamheten är förhållandevis långt driven.

Vissa lokalkontor är stora, andra små vilket innebär att en chef kan ha personalansvar för upp till 30 medarbetare eller fler.

## Maktstruktur

I detta avsnitt behandlas följande frågor: Vem har makt – formellt och informellt? Finns det speciella yrkesgrupper som har mer makt än andra? Informella nätverk med makt?

Direktören har det övergripande ledningsansvaret och arbetar i en ledningsgrupp som består av avdelningschefer på centralkontoret.

Chefer har traditionellt tillsatts efter specialistkompetens och lång och trogen tjänst (belöningsstanken). I dag tillsätts chefer utifrån andra kriterier, ledaregenskaper är viktiga och många har rekryterats externt, vilket ses som positivt. Det har dock varit relativt låg cirkulation på chefsposterna och många f.d. experter finns kvar som chefer. Detta leder ibland till krockar mellan unga akademiker med egna synpunkter på hur arbetsuppgifter ska handläggas och chefer (och kollegor) som är skolade i den gamla handboks-kulturen.

RFV har makt genom mål- och resultatstyrningen och i tillsynsrollen och uppfattas av många anställda framför allt som kontrollant och felfinnare, ”De kommer alltid med kritik, aldrig beröm”. ”De är lååångt borta, befinner sig i en annan värld, visar ingen förståelse för den verklighet vi lever i på försäkringskassorna”.

På ledningsnivå finns misstron mot RFV, att verket ska blanda sig i frågor som de fristående försäkringskassorna ska hantera själva.

Många efterfrågar stöd, och samarbete har etablerats med vissa avdelningar på RFV, andra avdelningar är ”fullständigt omöjliga att kommunicera med”. RFV har tagit fler initiativ till utveckling av metodstöd de senaste åren, t.ex. i Ohälsaprojektet och detta har ökat kontaktytorna mellan tjänstemännen. Detta leder till förändringar i attityder, upplevelsen är att man får mer stöd och har ett bra samarbete med de kontakter man har på RFV. Etableringen av den nya verksamhetsstödenheten på RFV ses också som positivt samtidigt som vissa ser den som en styrning från RFV:s sida; man har ”inte tillåtelse att ha direktkontakt med en individuell handläggare”. Misstron finns där således.

Rehab-handläggare har högre status internt än andra, får mer resurser och mer uppmärksamhet. Detta leder till en viss avundsjuka hos andra. På senare tid har en omvärdering skett av erfarna handläggares kunskaper, de värdesätts högre. I dag är det inte enbart akademisk examen som räknas.

*Om styrelsen: "Nu, när det är så dags har de börjat sprattla"*

De förtroendevalda uttrycker flest föreställningar, såsom "RFV vill ha makten över allt", etc. De anser att deras roll och inflytande på försäkringskassans verksamhet och utveckling är mycket viktig.

Styrelsen är dock anonym för flertalet av de anställda. De anses mycket sällan ta egna initiativ, tillföra ny kompetens eller tillföra värdefulla kontakter. Rollen ses som rent formell, de bifaller de förslag till beslut som försäkringskassans ledning presenterar på styrelsemöten.

## Nyckelsystem

Avsnittet beskriver hur verksamheten styrs och vad som fokuseras, mäts i stödsystem såsom ekonomi-, PA-system, verksamhetsplanering och personalpolitik. Får medarbetarna relevanta signaler om vad som är viktigt ur myndighetens perspektiv? Hur ser belönings-systemet ut? Vilka förebilder/rollmodeller finns, vem blir hjälte och vem blir "svart får".

Det finns ett tydligt resultattänkande på alla nivåer. Mål- och ramstyrning finns i dag på försäkringskassorna, någon försäkringskassa har arbetat med styrkort i flera år medan andra kommer att börja med det SFA-gemensamma vid årsskiftet.

*Riksmålen är både stöd/sporre och irritationsfaktor*

De uppfattas av alla som ouppnåeliga i vissa delar, trots att försäkringskassorna skiljer sig markant i måluppfyllelse. De är ensidigt fokuserade, man mäter t.ex. inte hur många man lyckats få tillbaka i arbetet, enbart hur många man pensionerat. Det finns ingen inbördes prioritering och man ställs ofta i situationen när man måste prioritera p.g.a. tidsbrist. Målen är sällan nedbrutna till individnivå, även om det förekommer, något som efterfrågas av den yngre generationen.

Lagändringar (de är många) komplicerar handläggningen, oavsett försäkringslag. Dessa kommer ibland snabbt, utan förberedelse, vilket skapar problem i arbetsplaneringen. "Det är ibland omöjligt att hålla sig informerad om alla förändringar."

Uppdelningen i Vad (RFV)- och Hur (försäkringskassorna)-frågor som gjorts av RFV har visat sig vara mycket svår i praktiken.

De gemensamma IT-systemen driver på en utveckling mot gemensamma handläggningsrutiner (Hur) och insikten om behoven av gemensamma metoder och gemensamma synsätt i Hur-frågorna växer.

*”Jantelagen råder”*

Belöningssystemen är uppbyggda på principen ”lika för alla”, individuella belöningar är sällsynta, det är en kollektivistisk kultur. Det finns många personalförmåner som tas för givna. Belöningar förekommer på gruppnivå i form av tårta till kaffet, pengar till gemensamma aktiviteter med det är på gränsen till tabubelagt att premiera en individ för goda arbetsinsatser. Förklaringarna till detta kan vara många, bl.a. den historiska folkrörelseanknytningen med kollektivet som det viktiga och att det finns en övervikt av kvinnor i personalen, som enl. genusforskningen inte låter någon ”sticka upp”.

En effekt av detta är att man har haft svårt att få genomslag för individuell lönesättning. En annan att yngre anställdas förväntningar på individuell återkoppling och uppmärksamhet inte uppfylls, vilket resulterar i att vissa söker sig till andra arbetsgivare. Den kollektiva kritiken som ges skapar osäkerhet om vem som har gjort fel och därmed möjlighet att lära av sina misstag och framsteg.

Det finns således ont om hjältar, den kollektiva kulturen hindrar att någon ”sticker eller höjs upp”.

Vissa upplever att man kan bli ”svart får” om man ifrågasätter alltför mycket, har egna idéer. Flera pekar på risken för att individer som inte når upp till dagens höga prestationskrav riskerar att bli satt på undantag i arbetsgruppen. Det finns inte samma utrymme för dem som inte hänger med, som förr. Man kan dock ha hur dåliga resultat som helst utan att något händer – det kommer inga sanktioner från ledningen.

Goda möjligheter till kompetensutveckling finns för den som tar för sig. Här finns dock inte alltid en koppling mellan den kompetensutvecklingen som sker och övrig strategisk verksamhetsutveckling.

*”Otroligt mycket statistik produceras, man mäter allt”*

Statistiken används i den interna resultatuppföljningen. RFV beställer dessutom ofta uppgifter och statistik utan att syftet alltid framgår. Detta skapar merarbete då man måste ta fram en del manuellt, trots IT-systemen. Betydelsen av uppgifterna i tidrapporteringsystemet anses av anställda vara överdriven, då uppdelningen av tiden/vecka läggs in i systemet som sista arbetsuppgift på fredagar och då baseras på grova skattningar. Otydligheter i syftet med viss statistikproduktion förstärker polariseringen mellan RFV och försäkringskassorna, en del tolkas som att RFV inte litar på att försäkringskassorna gör sitt jobb.

### Ritualer och rutiner

I detta avsnitt behandlas de rutiner och ritualer som finns och om de är ändamålsenliga. Vad lägger man vikt vid? Hur ser det interna regelverket ut – och hur följs det? Attityder gentemot omvärlden?

På många nivåer är man styrd av lagstiftning, normer och rutiner som förstärks av IT-systemens kontrollfunktioner. Nyanställda akademiker upplever en handbokskultur, att friheten att tänka själv är begränsad, även inom områden där de själva ser att ramarna ger utrymme för förändringar.

Intrimningen av det nya ärendehandteringssystemet och pensionsreformen har inneburit mycket merarbete ute på försäkringskassorna, det fungerar bättre i dag. Man samverkar också mer med RFV/Data i utvecklingen vilket upplevs som mycket positivt.

SFN-sammanträdena upplevs av de flesta som ritualer, de tillför sällan något nytt i handläggningsavseende eller i form av ändringar i de förslag till beslut som föreslås av föredraganden. Den enskilde handläggaren kan dock uppleva proceduren som en trygghet, att inte behöva stå ensam i ett beslut som är mycket viktigt för den enskilde. Systemet kan ibland skapa hinder för effektiviteten, nämnden kan endast ta ett visst antal ärenden per gång vilket innebär att ärenden blir liggande i avvaktan på nästa sammanträde. Oklarheter finns huruvida man får flytta ärenden från en nämnd till en annan som har kortare väntetid. Vissa ledamöter dröjer med att underteckna besluten och den enskilde får därför vänta på sitt besked.



Arbetet med ÄHS har inneburit många ergonomiska problem, som upptäckts i efterhand.

Alla är ense om att det behövs nationella arbetsmetoder och samsyn.

## Symboler

I detta avsnitt behandlas symboler som logotyper, kontor, titlar, allmänt språkbruk och terminologi som ger signaler om vad som är viktigt. Hur markeras status? Förekommer aktiviteter som markerar tillhörighet respektive utanförskap? Vad firas och hur?

*”I dag kan jag bära T-shirt med FK-logga, det kunde jag inte för något år sedan”*

Många uttrycker en lättnad över att fokus i samhällsdebatten om ohälsoproblematiken har vidgats. I dag är det inte enbart försäkringskassorna som hålls ansvariga för de höga ohälsotalen.

Status markeras inte. Det förekommer många aktiviteter som syftar till att skapa samhörighet och delaktighet, jubileer firas, kontorsammanskomster av olika slag förekommer.

## Kulturanalys Riksförsäkringsverket–Stockholm

### Historia

Under denna rubrik behandlas organisationens historia. Viktiga händelser, erfarenheter från omorganisationer och andra förändringar samt spår av dessa i nuvarande kultur, tas upp. Många delar av det historiska arvet finns levande och påverkar tankemodeller och värderingar. I historier som berättas, t.ex. om framgång och misslyckanden finns signaler till de anställda om dåvarande och nuvarande normer som gäller.

Riksförsäkringsverkets verksamhet har ständigt vuxit, i takt med utbyggnaden av socialförsäkringssystemet.

Rollen gentemot FK har växlat under tidens gång. Från detaljstyrning, handbokskultur med instruktioner alltifrån detaljer i handläggningen och hur försäkringskassornas organisation skulle se ut, till den ”grå normeringens tid” i dag.

Det har alltid varit en balansgång i maktspelet mellan Riksförsäkringsverket, försäkringskassorna och Försäkringskassaförbundet. Uppdelningen av ansvarsfördelningen i VAD- (RFV) och HUR- frågor (FK) som skedde i slutet på 1990-talet har börjat krackelera under senare tid då RFV börjat engagera sig i metodfrågor.

Datoriseringen av handläggningen på försäkringskassorna påbörjades redan på 1970-talet. RFV var länge föregångare inom databehandling i Sverige och hela världen. Flera stora, misslyckade IT-projekt har skapat sår. Självkänslan i detta avseende har dock höjts genom att pensionsreform och införandet av det nya ärendehanteringssystemet (ÅHS) lyckats.

## Organisationsstruktur

Avsnittet beskriver hur organisationen är uppbyggd och hur den fungerar i verkligheten.

*Det finns mycket som sitter i väggarna, trots den omfattande renoveringen av lokalerna.*

RFV:s identitet vilar tungt i expertmyndighetsrollen. Organisationen är funktionellt uppbyggd, i stuprör, kring de olika försäkringarna, ekonomistyrning av försäkringskassorna och utvärdering av deras verksamhet. Här till kommer uppgifterna i rollen som stabsmyndighet till regeringen. Staberna med experter är många.

Det är en intellektuell miljö, präglad av starka subkulturer där jurister, utredare och forskare tidigare har arbetat inom väl avgränsade områden. I dag har försäkringsystemet i vissa delar integrerats, IT-utvecklingen driver på mot ett större helhetstänkande, metodfrågorna har fått ökad betydelse. Försäkringskassorna arbetar alltmer processororienterat.

Vid halvårsskiftet etablerades en ny enhet, Verksamhetsstöd, som ska stödja försäkringskassorna i utvecklingen och handläggningen i det nya ÅHS. Organisationsprincipen, att arbeta processororienterat och tvärfunktionellt, krockar med de gamla, funktionella strukturerna och sättet att arbeta. Det finns i dag oklara gränser mellan avdelningarna (och försäkringsansvariga), det är svårt att hitta rätt i organisationen både internt och för försäkringskassorna.

Rollerna är otydliga, ansvar och befogenheter oklara, revir uppstår. Samverkansprojekt med försäkringskassorna är ibland svåra att bemanna p.g.a. skillnaderna i organisation.

#### *Produktionsledarrollen utvecklade*

Trots att tyngdpunkten i verksamheten (ca 70 procent) i dag ligger i utveckling, förvaltning och produktion av IT-system återspeglas inte detta i Stockholmsorganisationen. IT-verksamheten, RFV/Data, beskrivs internt som "svansen som styr hunden". Fokus ligger på myndighetsutövningen och förståelsen för produktionsverksamheten är begränsad. Arbetet med att utveckla metoder och stöd för försäkringskassornas praktiska hantering av lagstiftningarna (produktion) är ännu en relativt udda del i verksamheten och krockar med gällande instruktion att inte agera i Hur-frågorna.

#### **Maktstruktur**

I detta avsnitt behandlas följande frågor: Vem har makt – formellt och informellt? Finns det speciella yrkesgrupper som har mer makt än andra? Informella nätverk med makt?

#### *Hierarkisk organisation, stark informell maktstruktur*

GD/ÖD fattar eller granskar de flesta besluten, organisationen beskrivs som hierarkisk. Detta resulterar i att frågor delegeras uppåt.

*Samtidigt* beskrivs en "fritt valt arbete"-kultur där handläggare arbetar mycket självständigt, utan gemensamma mål som bas. Som exempel ges utvärderingsavdelningen som beskrivs som en forskarinstitution på en högskola. Experterna har mycket makt genom sin specialistkompetens. Försäkringsansvariga har blivit ytterligare en hierarki. Chefer upplever att de inte har särskilt mycket makt, att de har en otydlig roll och att ledarskap har en underordnad betydelse.

*Styrningen av försäkringskassorna*

Makten gentemot försäkringskassorna ligger i ekonomi- och resultatstyrningen samt tillsynsuppgiften. I frågor som rör verksamhetsutveckling, utveckling och användning av IT-stöd, metodutveckling etc., får man förlita sig till gemensamma beslut i direktionen. Vägen dit kan vara både tidskrävande och ibland oframkomlig. Försäkringskassornas direktörer, som ingår i direktionen, har olika mandat från sina styrelser.

**Nyckelsystem**

Avsnittet beskriver hur verksamheten styrs och vad som fokuseras, mäts i stödsystem såsom ekonomi-, PA-system, verksamhetsplanering och personalpolitik. Får medarbetarna relevanta signaler om vad som är viktigt ur myndighetens perspektiv? Hur ser belönings-systemet ut? Vilka förebilder/rollmodeller finns, vem blir hjälte och vem blir "svart får"?

*Utvecklingen av den interna organisationen sker långsamt*

IT-plan och verksamhetsplan upplevs som pappersprodukter och sker i fel inbördes ordning. Dessutom kommer regleringsbrevet efter den egna planeringen. Resultatstyrning och utvärdering av den egna verksamheten förekommer i blygsam skala. Ledningsinstrument såsom styrkort är under utveckling och har ännu inte fått genomslag i de olika enheternas verksamhet. Det är i stället principen "fritt valt arbete" som styr. Det finns en ovana att arbeta efter tidsramar. Engagemanget och det personliga ansvarstagandet för det egna arbetsområdet finns, det är i samordningen och samarbetet med andra det brister. Problemen med Hur-frågorna, dvs. arbets- och samarbetsformer gäller således även i den interna verksamheten. De som arbetar med den interna verksamhetsutvecklingen anser att förändringsviljan är låg och att arbetet går långsamt. Fokus ligger externt, på bekostnad av den inre effektiviteten.

Riksmålen avser försäkringskassornas verksamhet och där finns ingen tydlig koppling till RFV:s verksamhet. Man saknar RFV-gemensamma, tydliga mål som går att bryta ner till de olika enheterna. Det gemensamma SFA-styrkortet är tänkt att möta detta behov.

*Det är viktigt att producera rapporter*

RFV är en utredarkultur som inte är resultatnriktad, tidsramar saknas ofta. Det viktiga är det som skrivs, inte vad som sedan görs.

Kollektiva belöningar förekommer i riklig mängd i form av personalförmåner som alla tar för givna. Individuella belöningar är mycket sparsamma, en duktig handläggare belönas genom att han/hon får ännu mer att göra.

Hjälte är den som gör briljanta, skriftliga analyser och den som lyckas få igenom en lagändring. Samtidigt får man inte sticka ut. En FK-direktör med bra resultat blir inte hjälte.

Svart får bli den som inte uppfattas som kompetent, skicklig eller den som är drivande, jobbar på tvären och inte ansluter sig till förankringscirkusen.

Det finns goda möjligheter till kompetensutveckling, på den enskildes initiativ. Här finns dock inte alltid en koppling mellan den kompetensutvecklingen som sker och övrig strategisk verksamhetsutveckling.

**Ritualer och rutiner**

I detta avsnitt behandlas de rutiner och ritualer som finns och om de är ändamålsenliga. Vad lägger man vikt vid? Hur ser det interna regelverket ut – och hur följs det? Attityder gentemot omvärlden?

Föredragningarna inför Verksledningen, där rapporter till Regeringen och annat som kräver beslut av GD föredras, betraktas av många som bra, GD har relevanta frågor och är mycket väl insatt i sakområdena. Vissa upplever dem som förnedrande då man kan bli offentligt kritiserad och detta skapar osäkerhet. Dessa har inslag av ritual, både före, under och efter, vem som är med etc., formalia är viktigt.

*Förankringscirkusen*

Det finns ett tidsödande samrådsförfarande internt, det finns många olika forum där en fråga ska förankras innan ett beslut fattas. Denna försiktighetskultur, rädslan för att göra fel är troligen skapad av nuvarande oklara roller, ansvar och befogenheter. Ledningsforum för de interna frågorna saknas, fokus ligger externt.

*”Man måste ge försäkringskassorna regler och anvisningar för annars vet man inte vad de gör”*

Synen på försäkringskassorna präglas av tillsynsrollen, personalen där anses ha alltför låg kompetens och den vill ha tydliga instruktioner att följa. Många handläggare känner sig frustrerade över att, enligt nuvarande ordning, inte få ge mer stöd till försäkringskassorna. ”Det är ingen höjdare att både normera och utöva tillsyn.”

På handläggarnivå fungerar samarbetet mellan RFV och försäkringskassorna många gånger bra och ökar kontinuerligt.

## Symboler

I detta avsnitt behandlas symboler som logotyper, kontor, titlar, allmänt språkbruk och terminologi som ger signaler om vad som är viktigt. Hur markeras status? Förekommer aktiviteter som markerar tillhörighet respektive utanförskap? Vad firas och hur?

Ombyggnaden av RFV-huset skulle fungera som symbol för en öppnare attityd både internt och gentemot omvärlden, vilket till viss del fått avsett verkan. Man samarbetar mer internt och samarbetet med försäkringskassorna i olika projekt har ökat.

Klädstilen signalerar inga statuskillnader, det gör dock språket. Det är viktigt att ha en akademisk framtoning utan att framstå som det. Titel på formella skrivelser är viktigt.

## Sammanfattning Kulturanalys RFV/Data

### Historia

Under denna rubrik behandlas organisationens historia. Viktiga händelser, erfarenheter från omorganisationer och andra förändringar samt spår av dessa i nuvarande kultur, tas upp. Många delar av det historiska arvet finns levande och påverkar tankemodeller och värderingar. I historier som berättas, t.ex. om framgång och misslyckanden finns signaler till de anställda om dåvarande och nuvarande normer som gäller.

*Gökungen i RFV:s bo*

Verksamheten har vuxit från en liten teknisk byrå till en stor avdelning med 650 anställda.

Olikheterna mellan RFV-myndigheten och Dataavdelningen har alltid varit stora, det är olika kulturer.

Spåren av försäkringskassornas självständiga ställning finns i den flora av olika individuella försäkringskassetillämpningar som finns. Dessa rationaliseras efterhand bort genom att nya, försäkringsövergripande plattformar byggs. Dock certifierar man fortfarande nya individuella IT-verktyg som försäkringskassorna själva utvecklat.

Historia beskrivs i termer av de olika stora systemutvecklingsprojekt man har arbetat med. Erfarenheterna från de stora misslyckade projekten bakåt i tiden är levande. De lyckade genomförandena av Ärendehanteringssystemet (ÄHS) och Pensionsreformen skapar stolthet.

### Organisationsstruktur

Avsnittet beskriver hur organisationen är uppbyggd och hur den fungerar i verkligheten.

*”Vi är organiserade i stuprör men Stockholm har andra stuprör, ger inte bra samverkansmöjligheter”*

Verksamheten är organiserad i tre stora enheter, utveckling, förvaltning och produktion. Stora delar av verksamheten bedrivs i projektform. Organisationen är uppbyggd enligt produktionsprocessen och krockar med RFV:s övriga organisationsform. RFV är inte organiserat för att vara systemägare och produktionsledare. IT-staben skulle vara den tidigare saknade länken men så har det inte utvecklats.

*”Många staber är ett tecken på att organisationen har gott om pengar”*

Det finns dels gemensamma staber, dels egna staber. De organisatoriska nivåerna är många och de många och olika rollerna skapar otydlighet i ansvarsfördelning.

Dataavdelningen har historiskt sett alltid haft gott om pengar. Den ekonomiska styrningen har efterhand ökat något.

### *RFV centralt som filter i kontakten med användarna*

Kontakten med försäkringskassorna ska i första hand hanteras av RFV centralt med användarsynpunkter och önskemål om förändringar. RFV gallrar sedan och så får dataavdelningen dem. Merparten kommer inte till dataavdelningen. Det finns i dag fem steg mellan användare och utvecklare, uppfattningen är att man borde arbeta på ett annat sätt. Nya arbetsformer har börjar utvecklas i arbetet med det nya ÄHS, här arbetar man med användarforum, mm, vilket ses som mycket positivt.

### **Maktstruktur**

I detta avsnitt behandlas följande frågor: Vem har makt – formellt och informellt? Finns det speciella yrkesgrupper som har mer makt än andra? Informella nätverk med makt?

*”GD försöker nu att styra upp oss, tidigare har vi lämnats åt oss själva”*

Här finns en också en hierarkisk struktur (jfr RFV centralt) samtidigt med en stark informell maktstruktur. Teknikerkulturen är stark, de har stor kompetensmakt, liksom projektledare för de stora utvecklingsprojekten. Beslut på verksamhets- eller avdelningsnivå uppfattas som ett diskussionsunderlag.

Chefer har traditionellt tillsatts efter expertkunskap, i dag har ledaregenskaper lyfts fram något. Vissa chefer leder stora mycket stora personalgrupper.

### **Nyckelsystem**

Avsnittet beskriver hur verksamheten styrs och vad som fokuseras, mäts i stödsystem såsom ekonomi-, PA-system, verksamhetsplanering och personalpolitik. Får medarbetarna relevanta signaler om vad som är viktigt ur myndighetens perspektiv? Hur ser belönings-



systemet ut? Vilka förebilder/rollmodeller finns, vem blir hjälte och vem blir ”svart får”.

#### *Helhetssynen brister*

Utvecklingen går mot gemensamma systemplattformar för de olika försäkringarna. Detta påverkar arbetssätt och arbetsorganisation på försäkringskassorna men detta anses RFV centralt inte ha insett.

Det är svårt att koppla IT-verksamheten till Riksmålen. Det gemensamma styrkortet är bra men anses inte lösa alla lednings- och styrproblem som finns. Ett förbättringsprogram har nyligen startas som ser över systemen för ledning och styrning, utvärdering och långsiktig planering.

#### *Interdebiteringssystemet har blivit ett Leka affär-system.*

Rolluppdelen mellan RFV centralt och dataavdelningen sker enligt ett beställar-utförarsystem. Detta har successivt drivits till sin spets, man har i dag affärsmässiga avtal sinsemellan som om man var två olika, juridiska personer. Det som var tänkt som medel har i stället blivit ett mål och var inte den ursprungliga avsikten när modellen skapades. RFV:s kompetens som beställare att avgöra vad som är rimligt och kostnaderna för att göra arbetet ifrågasätts. Det centrala beslutet att använda RUP-metoden, en projektstyrningsmodell, följs inte av RFV i beställarrollen. Detta skapar problem i dataavdelningens egna processer.

Dataavdelningens interna fokus på debiteringsgrad som mått på effektivitet, skapar stress och ifrågasättande. Inget händer dock dem som vägrar acceptera modellen.

#### *Kan själv-attityden hos försäkringskassorna*

Försöken att skapa enhetlighet och samsyn i försäkringskassornas IT-stödsfrågor är många. En del lyckas, en del misslyckas såsom inköpet av användarstödet Kommers avsett för rehab-handläggare. Här skedde ett samråd med flera försäkringskassor, man testade produkten och var överens, inköp gjordes. Trots detta används denna programvara i dag av endast 3 försäkringskassor av 21, vilket beskrivs som slöseri med skattepengar. De gånger det blivit

problem med utbetalningar till försäkringstagare har dessa oftast haft sin grund i försäkringskassornas olika system.

*”Utbetalningarna ska vara rätt på kronan och ske i rätt tid”*

Denna värdering är styrande också för dataavdelningens personal. Samtidigt ifrågasätts det nuvarande systemet att IT-stöden ska ta hand om alla fall, hur sällsynta de än är, till stora kostnader. ”Man kan inte lita på manuella beräkningar”, är den underliggande signalen.

*”Våra anställda ska, i alla situationer, göra sitt allra bästa utan att för den skull få extra belöning”*

De kollektiva förmånerna är generösa. Belöningssystemet på det individuella planet är även här snålt. De många gånger stora arbetsenheterna gör att den individuella kontakten med närmaste chef och därmed återkopplingen, blir mycket liten. Det kan dröja månader mellan gångerna man träffar sin chef.

På en anslagstavla i en korridor står att läsa: ”Leveransstyrning: Vi styr och ställer, när det gäller, så att det inte smäller.” Således, hjälte kan den/de bli som gör snabba, snygga lösningar vid katastrofhot.

Goda möjligheter till kompetensutveckling finns för den som tar för sig. Här finns dock inte alltid en koppling mellan den kompetensutvecklingen som sker och övriga strategisk verksamhetsutveckling.

### **Ritualer och rutiner**

I detta avsnitt behandlas de rutiner och ritualer som finns och om de är ändamålsenliga. Vad lägger man vikt vid? Hur ser det interna regelverket ut – och hur följs det? Attityder gentemot omvärlden?

*Utvärdering ska bli en rutin*

För första gången sker nu en systematisk utvärdering av dataavdelningen projektorganisation där man ska lära av de vunna erfaren-

heterna i pensionsprojektet inför kommande projekt. Likaså har man, med extern hjälp och vetenskaplig metod, Development Compass, utvärderat hela verksamheten och jämfört med andra liknande, för att mäta effektiviteten i organisationen.

Det finns mycket detaljerad dokumentation på alla moment av arbetsuppgifterna men i praktiken följs inte dessa. Rollbeskrivningarna har gjort medarbetare till motarbetare, de har skapat attityden ”det ingår inte i mitt jobb”.

RFV:s interna chefsmöten behandlas praktiskt taget aldrig IT-frågor, vilket tolkas som ett exempel på RFV:s ointresse för IT-frågorna.

Även på dataavdelningen förekommer samråd, samråd och försök till konsensus, vilket ibland leder till beslutsförklaring. Det är många som ska vara involverade.

## Symboler

I detta avsnitt behandlas symboler som logotyper, kontor, titlar, allmänt språkbruk och terminologi som ger signaler om vad som är viktigt. Hur markeras status? Förekommer aktiviteter som markerar tillhörighet respektive utanförskap? Vad firas och hur?

Dataavdelningens personal inkl. chefer, ska alltid åka till Stockholm på möten, aldrig tvärtom, vilket tolkas som storebrorsattityd.

Statusen internt är högst hos dem som utvecklar, därefter förvaltning och sist driften. Statusen för IT-folket på verket anses vara alltför låg.

Interndebiteringssystemets konto för interntid, t.ex. utveckling och utvärdering, betraktas som ”flumtid” vilket signalerar att det är produktionstiden som är viktig.

## Slutsatser inför framtiden utifrån Kulturanalysen

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

*”Alla har rätt till lika behandling och bedömning. All handläggning och alla utbetalningar ska vara rätt”*

Denna mycket starka värdering genomsyrar alla medarbetare i de olika verksamheterna inom socialförsäkringsadministrationen. Ett uttryck för att man alla arbetar inom samma verksamhet.

### Självständighetstanken håller på att ersättas av insikt om behov och vinster av samordning och gemensam utveckling

Den nuvarande organisatoriska strukturen med 21 självständiga försäkringskassor och RFV<sup>1</sup> har skapat förhållandevis stängda dörrar mellan försäkringskassorna och också gentemot verket i verksamhetsutvecklingsfrågor. ”Kan själv-kulturen” har förstärkts av förtroendemännen som hävdar respektive försäkringskassas självständiga och unika ställning. Resultatstyrningen från verkets sida, där försäkringskassorna jämförs sinsemellan, har också bidragit till polariseringen.

Detta håller nu på att ändras, utvecklingen går mot ökad samverkan inom SFA. 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. Direktionsmöten har också bidragit med ökad öppenhet och ökat samarbete mellan försäkringskassor och RFV.

Det finns fler likheter än olikheter mellan försäkringskassorna. Det är samma lagstiftning, mål och instruktioner som styr verksamheterna, 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 man har förändrats i organisation och arbetsformer på försäkringskassorna under senare år. Det finns en

---

<sup>1</sup> med RFV avses RFV exkl. RFV/Data.

utvecklad resultatkultur inom försäkringskassavärlden, där strävan efter ständiga förbättringar och utveckling präglar verksamheten, på alla nivåer.

De gamla föreställningarna om varandra 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, de gemensamma behoven har blivit tydligare och därmed behovet av gemensamma lösningar. Uppslutningen i besluten har blivit större.

Olikheterna finns i de regionala skillnaderna, storleken på FK, befolkningsunderlag och länet man verkar i. Organisationsformerna varierar också, utvecklingen på alla försäkringskassor går dock mot ett ökat processtänkande.

### Hinder i kulturerna

#### *Den ömsesidiga misstron och de många föreställningarna om varandra*

Det finns och har länge funnits en misstro parterna sinsemellan, på ledningsnivå, som kan härledas dels ur "Kan själv"-kulturen och dels ur maktkampen mellan RFV och försäkringskassorna och Försäkringskassoförbundet. Mycket energi har lagts på att diskutera de andra parterna, mest i kritiska termer. Det har också uttryckts i oviljan att lära av varandra och varandras erfarenheter, även försäkringskassorna emellan.

Många anställda på försäkringskassorna uppfattar RFV som kontrollant och felfinnare. 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 främst om ledningsnivån samt att utbildningsnivån allmänt på försäkringskassorna anses vara låg och vara en av orsakerna till felet som uppstår. RFV:s tillsynsroll skapar således ett motpartsförhållande som inte understödjer konstruktivt, gemensamt utvecklingsarbete.

Det finns en risk att denna misstro återuppväcks. Det behövs inte särskilt mycket förrän man är tillbaka i motsatsförhållanden igen.

#### *Oklara roller och otydlig ansvarsfördelning*

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. I botten ligger de otydligheter som finns i nuvarande instruktioner.

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. När någon direktör som varit med att fatta ett beslut i direktionen, sedan inte följer detta på hemmaplan, finns inget sanktionssystem att tillgripa. Direktörerna har olika mandat från sina styrelser. I nuvarande situation behövs ibland ett direktiv från regeringen för att uppnå resultat.

#### *Förtroendemännen – en motkraft i den pågående framväxande utvecklingen*

Förtroendemännen är i dag en motkraft i den pågående processen mot ökat samarbete och samsyn på tjänstemannanivå. Deras egen bild är att varje försäkringskassa är unik och förstärker polariseringen därmed. Deras misstänksamhet mot RFV är stor. Deras bild är att styrelsens roll och inflytande i försäkringskassans egen utveckling är stort och viktigt. Den skiljer sig från tjänstemännens bild, som ser sammanträdena som ett rent formellt beslutsforum där förtroendevalda sällan tillför kompetens eller förmedlar kontakter, endast bekräftar föreslagna beslut.

*RFV:s egen organisation*

Ett hinder ligger i RFV:s nuvarande identitet och ansvarsområden. Fokus för verksamheten ligger utåt, i normering och tillsyn av försäkringskassorna och mot regeringskansliet. Den nuvarande expert- och utredarkulturen producerar skriftliga rapporter och anvisningar och är inte inriktad på att tänka i produktionstermer.

Trots många nyanställningar och försök till processinriktning av verksamheten är de gamla strukturerna påfallande starka, krockarna mellan gammalt och nytt är många. Resultatkulturen finns inte lika starkt levande på RFV som på försäkringskassorna. Målstyrning, deadlines, utvärdering av den egna verksamheten och resultatmätningar har inte accepterats fullt ut.

En sammanhållen organisation skulle innebära att RFV bl.a. får ett övergripande ansvar för produktion och utveckling av verksamheten. RFV är i nuläget vare sig organiserat eller har kompetens för att vara produktionsansvarig och drivande i utvecklingsfrågor.

Dataavdelningen har i mångt och mycket har 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 i de styr- och ledningsproblem som finns.

**Områden att beakta/arbeta vidare med***RFV: börja om från början*

RFV är i dag inte utformad för att, utöver att vara en central myndighet under Regeringen, utöva ledning över en rikstäckande, regionalt uppdelad, verksamhet. Den senare rollen och kompetensen, både organisatoriskt och kulturmässigt, måste därför utvecklas.

Erfarenheter visar att det ofta är mycket svårt, att det tar långt tid, att förändra en traditionstyngd verksamhet och kultur som RFV i grunden. Man bör därför överväga att skapa en helt ny centralmyndighet som byggs upp utifrån de nya uppgifter och roller som tilldelas organisationen. Detta utan att nuvarande spetskompetens går förlorad.

### *Ledningsstruktur*

Ett förtydligande av ansvarsfördelning och roller mellan försäkringskassorna och den centrala verksamheten behövs.

### *Försäkringskassornas ställning*

Viktigt att varje försäkringskassa har frihet att organisera sin verksamhet, inom gemensamma ramar, på de sätt som bäst säkerställer regionens behov. Det är omöjligt att skapa en organisationsmodell och enhetliga arbetsformer för allt, risken finns att man då kväver engagemang och motivation för utveckling både regionalt och lokalt.

*Spöket* för försäkringskassorna är en centralstyrd organisation där de egna initiativen kvävs av centrala direktiv. Där ingår risken för att samarbetet man nu har påbörjat med övriga myndigheter på länsnivå, ska bli lidande. Det finns även en farhåga att en stor omorganisation i nuläget skulle ta bort mycket energi som behövs i det viktiga hälsoarbetet

### *Skapa forum för samverkan*

Den pågående samverkansprocessen mellan försäkringskassorna bör förstärkas och utvecklas. Forum för erfarenhetsutbyte på olika nivåer skapas för att skapa samsyn, stärka vi-känslan och minska polariseringen. Samverkansformer på alla nivåer bör skapas i syfte att de olika parterna får möjlighet att lära känna varandra, att ägna sig åt "kulturanthropologi" och därmed slå hål på den mängd föreställningar om varandra som finns inom systemet. Detta kan bl.a. ske i form av gemensamma utbildningar och i projektarbeten.

### *Verksamhetsutveckling*

I dag finns inget etablerat forum för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte i frågor som rör organisations- och verksamhetsutveckling. Det pågår en rad olika utvecklingsprojekt ute på försäkringskassorna där erfarenheterna skulle kunna komma alla till del. Det kostar pengar om alla ska utveckla hjulet och göra samma misstag. Idén med en SFA-akademi på central nivå skulle kunna



möta de behov som finns. Här skulle man också kunna erbjuda utbildningar till olika målgrupper inom SFA och erbjuda metodstöd inom t.ex. det personalstrategiska området.

#### *De personalstrategiska framtidsfrågorna*

Det finns personalstrategiska frågor där man har kommit olika långt på försäkringskassorna men där arbetsgivarsidan kommer att ha stor nytta av att finna gemensamma lösningar och strategier:

De kommande stora pensionsavgångarna, inom hela socialförsäkringsadministrationen, som kommer att kräva nyanställningar, satsningar på kompetensöverföring från de blivande pensionärerna till nyanställd personal är ett exempel.

En annan gemensam fråga är hur man ska kunna behålla akademiker som i nuläget lämnar efter något år för anställningar med bättre utvecklingsmöjligheter och högre löner hos annan arbetsgivare. Här handlar det om att se över arbetsinnehåll, skapa olika roller och karriärvägar, hantera de krockar som uppstår mellan unga, nyanställda akademiker och chefer, kollegor skolade i det gamla systemet.

#### *Den kollektivistiska kulturen*

Belönningssystemen är uppbyggda på principen ”lika för alla”, individuella belöningar är mycket sällsynta. Målen är sällan nedbrutna till individnivå, något som efterfrågas av den yngre generationen. En effekt av detta är att man har haft svårt att få genomslag för individuell lönesättning. En annan att yngre anställdas förväntningar på individuell återkoppling och uppmärksamhet inte uppfylls, vilket resulterar i att de söker sig till andra arbetsgivare. Även äldre medarbetare skulle säkert uppskatta en ”klapp på axeln”. Detta är ett område som behöver utvecklas, som en del i en strategi för att hantera framtida personalförsörjning och där bl.a. chefsutveckling är ett medel.

# Fusion av organisationer – Exemplet Försäkringskassan i Västra Götaland

Beskrivningen av fusionen av fyra olika försäkringskassor till en i Västra Götaland finns med som ett bra exempel på hur en fusion kan bedrivas. Den beskriver också olika parter erfarenheter av processen – erfarenheter som utredningen menar är representativa.

Beskrivningen bygger främst på intervjuer/samtal med ledning och fackliga representanter vid besök på försäkringskassan, men även vissa litteraturstudier. Bilden som ledning och fack gav av processen, de vägledande värderingarna, viktiga erfarenheter m.m. var enhetlig. När det därför i texten står att något är viktigt, att en viss utgångspunkt gällde eller att man ansåg något är det vad både ledning och fack förmedlat.

## Utgångsläget

Initiativet till en fusion togs från de berörda försäkringskassornas styrelser 1996, då det var ett faktum att en sammanslagning av de fyra försäkringskassorna Bohuslän, Älvsborgs län, Göteborgs och Skaraborgs län behövde ske på grund av storlänets bildande. Presidierna ville själva ta initiativ och inte invänta att någon annan tog initiativet till fusionen. Även om man var tvungen att göra sammanslagningen fanns det intresse och entusiasm för uppgiften bland både ledning och medarbetare. Entusiasmen var dock inte lika stor hos alla, men den allmänna inställningen var att man försökte göra bästa möjliga av situationen.

Det var olika kulturer i de olika försäkringskassorna, någon kassa menade att litet är bäst, medan en större menade att litet är sårbart. Det var också skillnader mellan kassorna när det gällde hur regler skulle tillämpas och man hade olika bedömningar av vad som var effektiva metoder. Stycktider, produktivitet m.m. varierade. Även utbildningsnivån varierade.

## Förväntningar och krav

Samordningsvinster förväntades när fusionen gjordes. 240 administratörer, som sammanlagt jobbade i de fyra ursprungskassorna, skulle genom fusionen bli 150. En annan förväntning var att man skulle kunna bli bättre genom att komma fram till den bästa metoden, den bästa arbetsgivarpolitiken m.m.

Ledningen förändrades och den nya chefen hade bilden av fyra fotbollslag som blev ett och där en ny coach valde ut de bästa spelarna. Många förväntade sig högre kompetens och specialister på hög nivå, vilket i sin tur skulle medverka till en offensiv utveckling.

Medborgarperspektivet gällde i hela utvecklingsarbetet. Det man skulle göra skulle vara bra för kunden. Större likformighet och bättre rättssäkerhet var andra krav som ställdes på den nya hopslagna försäkringskassan. Genomströmningstider varierar beroende på skicklighet, styrning m.m. Ledningen ansåg det dock inte rimligt att det kunde ta flera gånger så lång tid att handlägga ett ärende i en försäkringskassa jämfört med en annan. Medborgarna vill också ha samma bedömning oavsett var man bor.

Ett annat krav när den nya organisationen skulle bildas var att en försäkringskassa inte skulle känna sig slukad av en annan kassa. När förslag till arbetsmetoder och förslag till lösning av olika frågor skulle läggas var inställningen att man skulle komma fram till den femte och bästa lösningen. Varje försäkringskassas erfarenheter skulle tas tillvara och ur det skulle bildas något helt nytt. Detta menade både ledning och fack var en viktig inställning för att fusionen skulle lyckas.

Den nya länsledningen skulle vara en effektiv målstyrd organisation. Centrala mål skulle föras ut, brytas ned och bli lokala, sedan skulle kontorschefen bestämma hur målen skulle nås, dvs. hur arbetet skulle göras. Den nya försäkringskassan skulle bli en lärande organisation med bra kompetensutveckling.

## Strategi och planering inför förändringen

En organisationskommitté med politiker som ordförande och vice ordförande planerade fusionen på övergripande nivå. Kommittén behandlade strategiska frågor och rekryterade ny chef till den sammanslagna försäkringskassan. I kommittén ingick också tjäns-

temän från FKF och RFV samt representanter för de fackliga organisationerna.

Organisationskommittén gjorde en övergripande organisationsstruktur, med en interimsledning för Västra Götalandskassan. Här hade man en tydlig ansvarsfördelning med fokus på kunden. Ett gott ledarskap var också viktigt. Befintliga ledare valde om de ställde upp på de nya kraven. En fjärdedel hoppade av.

Facken bildade också nya styrelser med representanter för de fyra länen.

Ett mål med den nya organisationen var större effektivitet och likformighet, men inte fullkomlig likformighet.

Utgångspunkterna gällande strategin i förändringsarbetet var: *kommunikation, öppenhet, gemensam ledning, förankring*. En långtgående decentralisering valdes. Enhetlighet och tydlighet eftersträvades. Alla försäkringskassorna hade jobbat med Svensk kvalitet, vilket gjorde att de hade vissa gemensamma värderingar. Ledarutvecklingsprogram hade också genomförts för chefer inom alla fyra försäkringskassorna.

Informationen och kommunikationen var viktig vid planeringen av förändringen. Man försökte använda Intranät m.m. Ledningen ansåg samtidigt att vill man ha en förändring behöver ledningen vara styrande, stödjande, kontrollerande och sträva efter att medarbetarna ska ha en grundförståelse. Denna förståelse kan nås genom personliga möten och diskussioner.

Öppenheten var viktig. Det fanns en frågespalt på nätet, där medarbetarna ställde frågor till ledningen. Ledningen skulle inte dölja något. Kontakter med fack togs tidigt och varade genom hela processen, nya former för samverkan testades, samverkansavtal underlättade arbetet.

Tvärgrupper var viktiga i förändringsarbetet. De var en metod för att skapa mycket dialog mellan kassorna och för att förankra förändringsarbetet. Grupperna kom fram till lösningar i dialog. Team med länskontorsspecialister mötte dem som satt i verksamheten, Teamen var uppbyggda efter försäkringsslag. Det fanns ca 15 sådana team. Metoder, tillämpningar m.m. diskuterades. Man processade varje försäkringsslag för att se metod och tidsåtgång. Detta skulle leda till en lärande organisation.

## Förändringsarbetet

Organisationskommittén rekryterade ny direktör, som sedan formade den nya organisationen. Till den nya ledningsgruppen, länsledningen, rekryterades chefer både externt och internt. Facken var hela tiden med i arbetet. Ledningen var mån om att ha fackliga företrädare med.

En viktig ambition i länsledningen var att skapa enighet i gruppen, innan beslut och ställningstaganden förmedlades vidare i organisationen. Detta var till fördel när cheferna skulle ha kontakt med medarbetarna.

Det fanns en rädsla från medarbetarna i ett par kassor för att de skulle bli uppättna av den stora Göteborgskassan. Men de många tvärgrupperna som snabbt sattes i gång gjorde att man diskuterade och lärde känna varandra över de gamla kassagränserna. 40–50 utredningsgrupper jobbade med styrning, stödprocess, organisations- strukturförändringar m.m. I varje grupp fanns personal från varje försäkringskassa. Facken var också representerade i grupperna. Det var en gigantisk utredningsverksamhet som skulle leda till en strategi och ett ansvarstagande för försäkringskassan. En utgångspunkt i gruppernas arbete var också att de skulle komma fram till nya lösningar – den femte vägen.

Centralkontoren var mest berörda, administrativ personal från centralkontoren rationaliserades bort när enbart ett centralkontor skulle skapas. Medarbetarna på lokalkontoren var inte så påverkade och därför inte heller särskilt rädda för effekterna av rationaliseringen. De fick på ett tidigt stadium reda på att lokalkontorsstrukturen inte skulle förändras.

Det fanns förväntningar på likformighet, genom det gemensamma arbetet i grupperna skulle personal från olika kassor få en mer enhetlig syn på hur regler skulle tolkas och bedömningar göras.

Effektiviseringar förväntades också. Central administration skulle minskas och personal från centralkontoren kunde börja arbeta med andra frågor. Att kompetensen skulle öka var också en viktig förväntning från ledningen.

Ett led i satsningen på öppenhet och kommunikationen var att ge ut ett informationsblad kontinuerligt under resans gång. En styrgrupp under interimsstyrelsen var utgivare. Muntliga genomgångar gjordes kontinuerligt.

## Utfall

År 2000 ansåg generaldirektören för RFV att Västra Götaland lyckats bra med t.ex. arbetsgivarpolitik och utvecklingsarbete, men att man hade mindre bra resultat. År 2001 var det samma sak, men åren 2002 och 2003 har resultaten förbättrats avsevärt.

Sammanläggningen medförde att den administrativa personalen kunde minskas och resurser överföras till produktionen.

Strax efter sammanslagningen utvidgades den telefonkundtjänst som tidigare fanns i Göteborg till en telefonkundtjänst för hela länet, geografiskt placerad på två orter och med sammanlagt drygt 50 medarbetare.

Många medarbetare anser att avståndet ökat mellan ledning och medarbetare. Det gäller också fackligt. Det är svårare nu för medarbetarna att få tag på någon på arbetsgivarsidan eller de fackliga förtroendevalda. Det är svårare att veta vem som är ansvarig för vad. Men efterhand som organisationen etablerats har beslutsvägarna blivit tydligare.

Ledningskedjan är längre och det ställer större krav när det gäller att få genomslag på beslut och få en tydlig ledning. Det menar både ledning och fack. Besluten från direktören ska föras vidare till områdeschef, kontorschef, sektionschef. Sektionscheferna, som är närmast medarbetarna är nyckelpersoner och måste ha tydliga mandat. Detta har utvecklats sedan sammanslagningen.

Nu är det relativt god likformighet när det gäller hur regler ska tillämpas och hur man jobbar. Men man arbetar intensivt med att detta ska förbättras ytterligare.

Västra Götalandskassan satsar på högskoleutbildade medarbetare. 1999 hade 10 procent av de anställda högskoleutbildning, nu är motsvarande siffra 23 procent. Kassen har jämfört med andra höga kompetensutvecklingskostnader.

Det har också visat sig att de anställdas hälsa har blivit bättre efter fusionen.

En allmän bedömning är att fusionen har landat, men fortfarande är det delvis olika kulturer i olika delar av länet, även om skillnaderna successivt minskar.

## Erfarenheter

Direktörens viktigaste erfarenhet är vikten av dialog och kommunikation. Han menar också att kulturskillnaderna var viktigare i förändringsarbetet än vad han trott. Man hade så olika bilder. Han menar att de kunde ha jobbat mer med att ta reda på de olika bilderna och se vilka konsekvenser de kunde få. En annan erfarenhet är att en kulturförändring tar längre tid än vad man tror när man startar ett förändringsarbete. Det var viktigt att arbeta med kulturen genom att bygga nätverk, diskutera och hitta den femte vägen så inte någon del skulle sluka en annan. Det var också viktigt att bygga organisationen utifrån kundmötet.

Medarbetarna vill ha så mycket information som möjligt och förklaringar till varför olika beslut tas. Speciellt viktig är kommunikationen längst ut i organisationen. Cheferna längst ut i organisationerna är avgörande för att beslut ska få genomslag och för om en förändring ska lyckas. Tydligheten – inte smusslande utan öppenhet – var viktig. Förståelse hos de berörda, ledningens trovärdighet och vilja att föra ut information är väsentlig.

Det fanns en öppenhet på alla nivåer: Vad kan vi lära oss av andra? frågade man. En del gamla medarbetare kunde ha svårt med det nya och med att vilja lära sig nytt, men personalchefen lade mycket krut på detta. Ödmjukhet och förståelse för de svårigheter som uppkommer samt ett förlåtande sinnelag fanns från både arbetsgivar- och fackligt håll. Det var viktigt.

Att det skedde ett energidrånage till så mycket annat än produktion är en viktig erfarenhet. Andra kostnader inom förändringsarbetet var kostnader för resor och kommunikation. De ökar i en större organisation.

En större organisation kan ge bättre förutsättningar för likformighet, rättssäkerhet, effektivitet och bra arbetsgivarpolitik. Antal medarbetare och geografisk påverkan hur organisationen styrs. Den större organisationen kräver ett lite annorlunda arbetssätt. Ledningskedjan blir längre. Det är viktigt med samma budskap, samma värderingar bland alla chefer. Det personliga mötet mellan chefen och medarbetaren är det mest genomträngande sättet att sprida viktig information. Det finns fortfarande medarbetare som anser att de har svårt att hinna ta del av information via Intranätet. Renodling och tydliggörande av roller och uppdrag är extra viktigt i en större organisation. Chefer på olika nivåer ska ha tydligt ansvar och tydliga befogenheter.

Det är mer komplicerat att leda en professionell organisation. Kravprofilen på ledare förändras. De måste vara bra på dialog och kommunikation. Ledarutvecklingsprogram och handledning behövs. Det är viktigt att direktören ställer krav på cheferna. Kraven på cheferna är särskilt stora i en förändringssituation. För medarbetarna är det då extra viktigt med tydlighet. Cheferna behöver berätta att alla påverkas och att det blir positivt för vissa, negativt för andra. Cheferna måste våga stå även för beslut som blir negativa för vissa medarbetare. Enhetscheferna måste ha beredskap att hantera alla känslor, andras och egna. Chefernas inverkan på arbetsmiljön och på att medarbetarna mår bra är stor. Västra Götaland har en mycket låg sjukfallsutveckling.

Fackens medverkan var betydelsefull för att fusionen gick så bra. Medarbetarna vill vara delaktiga och veta varför en förändring görs. Det var till fördel att både ledning och fack kunde informera och svara på frågor. De fackliga representanterna kan tänka på ett annat sätt än ledningen. Det är värdefullt att få in detta medarbetarperspektiv på ett tidigt stadium. Samverkansavtal var bra. Facken är då med på plan från början. Ett centralt samverkansavtal fanns, men jobbet skedde i olika grupperingar.

När fusionen gjorts krävs det ett ivrigt och entusiastiskt arbete från alla berörda. Det finns många erfarenheter att ta var på från Västra Götaland. Systematisk uppföljning och utvärdering är viktig för att kunna lyfta fram positiva följder av omorganisationen. Västra Götaland har också, delvis i kraft av sin storlek, funnit utrymme för att undersöka och utveckla viktiga områden som kvalitet i ärendehantering. Ett projekt kring "Varför blir det fel i handläggningen?" har lett till insikter om att mycket krävs för att arbetet ska fungera på ett bra sätt: Tydliga dialoger, gemensamt språk, kontroll, reflexion, eftertanke, koncernövergripande ledning och kunskap.

### Uppsatsen "Delaktighet i en förändringsprocess"

En studie som redovisades som en C-uppsats genomfördes av ett par studenter (Franzén, Löfqvist, Handelshögskolan i Göteborg) på länskontoret i Borås. Den skulle besvara frågan: Hur viktigt är det med delaktighet i en förändringsprocess. Studenterna kom fram till att det både ur ett ledar- organisationsperspektiv och ur ett personalperspektiv är viktigt med delaktighet vad gäller förankring



inom förändringsprocessen. Slutsatsen är också att försäkringskassan använde sig av delaktighet. De anställda kände sig delaktiga i förändringsprocessen och ansåg att de kunde påverka utformningen av den nya organisationen.

Studenterna hade efter litteraturstudier kommit fram till en modell med fyra begrepp som de såg som centrala för att skapa och ha delaktighet i en förändringsprocess. Begreppen var *information, förankring, tid och engagemang*. Resultatet i fallstudien visade att modellen behövde utvecklas. De intervjuades uppfattningar av delaktighet var främst information genom *kommunikation mellan ledning och medarbetare samt möjlighet att påverka processen*.

I undersökningen gjordes också iakttagelsen att ett förändringsarbete inte slutar vid genomförandedatumet. Det är en process som ständigt pågår inom en organisation. Det gäller att fortsätta med delaktighetsprocessen som man inom organisationen börjat arbeta med. Delaktighet kan man inte använda sig av bara periodvis. Använder man sig av delaktighet ska man använda den fullt ut genom hela förändringsprocessen.

Studenterna citerar i sin rapport vad en av de intervjuade säger om delaktighet.

Det är positivt, det är ju inte roligt att inte vara med och påverka. Det är ju det som är kryddan i arbetet, att man får vara med och påverka. Får man inte det vet jag inte var arbetsglädjen tar vägen.