

## Till statsrådet Berit Andnor

Regeringen beslutade den 18 december 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet. Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna avvecklas, men ska till den 1 januari 2005 inordnas i den nya myndigheten, Försäkringskassan. Med utgångspunkt i regeringens direktiv (2003: 170) och vad som framgick av propositionerna 2003/04:69 och 2003/04:152 har utredaren till uppgift att beskriva ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan styrelsen, myndighetschefen och förtroendemannaorganisationen samt lämna förslag till instruktion för den nya myndigheten.

Statsrådet Berit Andnor förordnade f.d. landshövdingen Jan Rydh som särskild utredare. Till huvudsekreterare utsågs Mocki Hägg och till sekreterare Rolf Andersson, Tomas Forenius, Anna-Carin Gripwall, Eva Stina Lönngrén och Nikos Tsakiridis. Sakkunniga och experter har förordnats att biträda utredaren. Som sakkunniga utsågs departementssekreteraren Gun-Britt Lundin, departementssekreteraren Mona Stål, kanslirådet Mari Svensson och ämnessakkunnige Sture Wallmon. Som experter utsågs ombudsmannen Per Björhammar, direktören Benny Carlsson avdelningschefen Astrid Christiernsson, generaldirektören Anna Hedborg, överdirektören Adriana Lender, direktören Solveig Lindblom, förste vice ordföranden Siv Norlin, direktören Anders Rydh och direktören Bengt Stjärnsten.

Arbetet har bedrivits under namnet GEORG, Försäkringskassans GENomförandeORGanisation. Härmed överlämnas slutbetänkandet *Försäkringskassan* (SOU 2004:127).

Stockholm i december 2004

Jan Rydh

*/Mocki Hägg  
Rolf Andersson  
Tomas Forenius  
Anna-Carin Gripwall  
Eva Stina Lönnngren  
Nikos Tsakiridis*

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Den nya Försäkringskassan – En utredares utgångspunkter och reflektioner.....</b>	<b>11</b>
1.1	Utredningsuppdraget.....	11
1.2	Försäkringskassans uppdrag.....	14
1.3	Vision .....	18
1.4	Grundläggande förhållningssätt.....	19
1.5	Organisationen.....	19
1.5.1	Produktionsorganisationen.....	19
1.5.2	Dimensioneringsfrågor .....	21
1.6	Den externa förändringsagendan 2005–2007 .....	23
1.6.1	Tidsperspektivet .....	24
1.6.2	Ett förändringssekretariat .....	24
1.7	Det externa förändringstrycket .....	25
1.7.1	En ny organisation av statens resurser för att stödja återgång till arbete. ....	25
1.7.2	Utveckling av självbetjäning .....	26
1.7.3	”Sjukskrivning” – en systematisk felsyn .....	27
<b>2</b>	<b>Uppdrag, vision och organisation för den nya Försäkringskassan .....</b>	<b>29</b>
2.1	Uppdrag.....	29
2.2	Vision .....	31
2.2.1	Utgångspunkter för visionsarbetet.....	31
2.2.2	Visionen.....	33

2.2.3	Grundläggande förhållningssätt .....	34
2.3	Organisation .....	36
2.3.1	Organisationsstruktur .....	36
2.3.2	Kriterier vid val av ledningsorganisation .....	38
2.3.3	Försäkringskassan ska ledas av en styrelse med fullt ansvar .....	40
2.3.4	Försäkringskassan ska ha sex staber .....	40
2.3.5	Försäkringskassan ska ha tre divisioner och en avdelning.....	42
2.3.6	Samordningsvinster.....	43
2.4	Styrning.....	43
2.4.1	Resultatstyrning och processororientering.....	43
2.4.2	Utgångspunkter för Försäkringskassans styrning.....	45
<b>3</b>	<b>Utmaningar och förutsättningar.....</b>	<b>47</b>
3.1	Utmaningar.....	48
3.1.1	Samordning av produktion/handläggning, decentralisering och koncentrerad handläggning .....	48
3.1.2	Utveckling av IT .....	51
3.1.3	Dimensionering och omstrukturering av verksamheten.....	56
3.1.4	Kunskapsuppbyggnad.....	60
3.2	Förutsättningar.....	61
3.2.1	En gemensam kultur genom implementering av Försäkringskassans vision .....	61
3.2.2	Ett utvecklat ledarskap .....	65
3.2.3	En hälsofrämjande arbetsplats.....	67
<b>4</b>	<b>Förtroendemannamedverkan .....</b>	<b>71</b>
4.1	Försäkringsdelegationerna.....	71
4.1.1	Ansvar och uppgifter .....	72
4.1.2	Arbetsätt och kompetens.....	73
4.2	En sammanhållande central funktion.....	75
4.2.1	Ansvar och arbetsätt.....	75
4.2.2	Organisation och dimensionering.....	76
4.3	Socialförsäkringsnämnder.....	76

4.4	Förändringsplan .....	77
<b>5</b>	<b>Styrelsen, GD och ledningen .....</b>	<b>79</b>
5.1	Styrelsen .....	79
5.1.1	Ansvar och uppgifter .....	79
5.1.2	Styrelsens storlek .....	80
5.2	Internrevisionen .....	81
5.2.1	Ansvar, uppgifter och arbetsätt .....	81
5.2.2	Kompetens och dimensionering .....	82
5.2.3	Förändringsplan .....	82
5.3	Försäkringskassans ledning .....	82
5.4	Förändringssekretariatet .....	83
5.4.1	Ansvar och uppgifter .....	84
5.4.2	Kompetens och dimensionering .....	85
<b>6</b>	<b>Ledningens staber och allmänna ombudet .....</b>	<b>87</b>
6.1	Personalstaben och personalfunktionen .....	87
6.1.1	Ansvar och uppgifter .....	87
6.1.2	Organisation och dimensionering .....	89
6.1.3	Arbetsätt .....	93
6.1.4	Utmaningar inom personal- och kompetensförsörjningsområdet .....	94
6.2	Informationsstaben och informationsfunktionen .....	96
6.2.1	Ansvar och uppgifter .....	96
6.2.2	Organisation och arbetsätt .....	100
6.2.3	Dimensionering .....	101
6.3	Ekonomistaben och ekonomifunktionen .....	102
6.3.1	Ansvar och uppgifter .....	102
6.3.2	Organisation .....	103
6.3.3	Arbetsätt och kompetens .....	103
6.3.4	Dimensionering .....	105
6.3.5	Förändringsplan .....	107
6.4	Ledningsstaben .....	108
6.4.1	Ansvar och uppgifter .....	108
6.4.2	Dimensionering och förändringsplan .....	109

6.5	Juridikstaben och juridikfunktionen.....	109
6.5.1	Ansvar och uppgifter .....	109
6.5.2	Organisation, arbetssätt och dimensionering .....	110
6.5.3	Förändringsplan .....	110
6.6	Allmänna ombudet.....	113
<b>7</b>	<b>Divisioner och avdelningen för gemensam service .....</b>	<b>117</b>
7.1	Produktionsdivisionen .....	117
7.1.1	Ansvar och uppgifter .....	117
7.1.2	Organisation och arbetssätt .....	118
7.1.3	Kompetens och dimensionering .....	119
7.1.4	Förändringsplan .....	121
7.2	Utvecklingsdivisionen.....	122
7.2.1	Ansvar och uppgifter .....	122
7.2.2	Organisation och arbetssätt .....	125
7.2.3	Kompetens och dimensionering .....	126
7.2.4	Förändringsplan .....	127
7.3	Försäkringsdivisionen .....	127
7.3.1	Ansvar och uppgifter .....	128
7.3.2	Arbetssätt .....	128
7.3.3	Organisation och dimensionering.....	130
7.3.4	Förändringsplan .....	131
7.4	Avdelningen för gemensam service.....	132
7.4.1	Ansvar och uppgifter .....	132
7.4.2	Innehåll, organisation och lokalisering.....	133
7.4.3	Dimensionering.....	134
7.4.4	Förändringsplan .....	134
<b>8</b>	<b>Arbetsprocessen .....</b>	<b>135</b>
8.1	Utgångspunkter för arbetet.....	135
8.1.1	GEORG – en genomförandeorganisation.....	135
8.1.2	GEORG:s mål.....	136
8.1.3	Styrande principer.....	136
8.2	GEORG:s upplägg, organisation och tidplan.....	137
8.2.1	Tre parallella processer .....	137
8.2.2	Organisation och styrning.....	138

8.2.3	Övergripande tidplan.....	140
8.3	Sammanfattande kommentarer till genomförandearbetet...	140
8.3.1	Projektarbetet .....	141
8.3.2	GEORG:s kommunikation.....	141
8.3.3	Måste- och bñrförslagen.....	143
8.3.4	Bemanningen.....	143
8.3.5	Styrande dokument .....	144
8.3.6	Nedlagd tid och kostnad .....	144
<b>9</b>	<b>Reflektioner .....</b>	<b>145</b>
9.1	GEORG:s reflektioner .....	145
9.2	Projektledarnas reflektioner.....	148
9.3	Konsekvenser .....	150
9.3.1	Konsekvenser för medborgarna.....	151
9.3.2	Konsekvenser för personalen.....	151
9.3.3	Ekonomiska och övriga konsekvenser .....	152
9.4	Slutord om arbetsprocessen .....	153
<b>Bilagor</b>		
	Bilaga 1. Kommittédirektiv.....	157
	Bilaga 2. Sammanlagd tidplan .....	161
	Bilaga 3. Ett nytt arbetssätt för att hantera sjukfrånvaron måste utvecklas .....	165
	Bilaga 4. Projekten och projektledarna .....	173

# 1 Den nya Försäkringskassan – En utredares utgångspunkter och reflektioner

I detta inledande kapitel sammanfattar jag mina utgångspunkter och reflektioner. Kapitlet kan också läsas som en sammanfattning av rapporten.

## 1.1 Utredningsuppdraget

”Utredaren skall vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten skall kunna inrättas den 1 januari 2005.” Så lyder i sin enkelhet regeringsdirektivens sammanfattning av mitt uppdrag, *Inrättande av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet* (dir. 2003:170). I mitt uppdrag ingår också att jag ska ”senast den 17 december 2004 lämna en slutrapport om genomförandearbetet. Därvid skall också eventuella förslag eller synpunkter lämnas som utredaren bedömer är av intresse för regeringens arbete med 2005 års ekonomiska vårproposition.” Direktiven redovisas i sin helhet i bilaga 1. Formen för den rapport som jag nu presenterar är den statliga utredningens med SOU-beteckning och allt som hör därtill. Det uppdrag jag nu redovisar är dock väsentligt annorlunda än den traditionella utredningens. Mitt arbete har i hög grad varit operationellt och jag har närmast varit projektledare för ett omfattande organisations-, fusions- och förändringsarbete. Den här rapporten redovisar i följande avsnitt dels förslag som närmast riktar sig till regeringen, dels förslag och synpunkter för bedömning av den nya myndighetens ledning. I kapitel 8 finns också en sammanfattande redogörelse för hur det intensiva förändringsarbetet har bedrivits från februari 2004 till dagens datum.

Utredningen har bedrivits i projektform och antagit namnet Försäkringskassans genomförandeorganisation (GEORG). Till utredningen har knutits en rådgivande expertgrupp. En stor del av arbetet har bedrivits i olika projektgrupper, som samordnats av



utredningens sekretariat. I denna rapport använder jag mig av beteckningen GEORG när mina och sekretariatets synpunkter och slutsatser redovisas. För rapportens slutliga innehåll är jag dock naturligtvis till sist ensam ansvarig.

En statlig utredning har sina former och i förväg bestämda ofta strikta ramar. Utredningsspråket förväntas vara stringent, fakta väl dokumenterade. Analyser och konsekvenser av lagda förslag ska vara noggrant redovisade. Allt detta är självklart och viktigt och så sker också i denna rapport. Men en komplex verklighet låter sig inte fångas bara av den strikta utredningsformen. Min erfarenhet är att bakom aldrig så noggrant gjorda analyser och väl avvägda ställningstaganden finns också personliga föreställningar och värderingar. Jag har i tidigare utredningar funnit det vara värdefullt och hederligt att jag som utredare inledningsvis redovisar mina personliga utgångspunkter och reflexioner. Så sker också denna gång i detta inledande kapitel. Utredningens mer formella överväganden finns i följande kapitel.

Min syn på den nya Försäkringskassan<sup>1</sup>, dess organisation och arbetsformer har naturligtvis i hög grad präglats av det utredningsarbete avseende sjukfrånvaro och rehabilitering av personer med arbetshinder<sup>2</sup> som jag under senare år arbetat med. Under arbetet med samtliga dessa utredningar noterade jag att organisation, arbetsformer och samarbetsformer för de många olika myndigheter som arbetar med rehabilitering av personer med arbetshinder var splittrad och i stort behov av förändring. En del av denna splittring kommer nu att minska när Försäkringskassan bildas. Arbetsrutiner inom den nya Försäkringskassan kan förbättras, göras gemensamma och gälla för hela landet. Ett komplicerat system för samverkan mellan fortfarande alltför många parter (Försäkringskassan, Arbetsmarknadsmyndigheterna, Samhall, kommuner och landsting samt inte minst arbetsgivare) kvarstår dock. Dessa frågor om hur samverkan mellan olika parter ska organiseras ligger visserligen formellt utanför mina direktiv och den organisation som nu byggs upp för den nya Försäkringskassan måste därför utgå från existerande, många gånger oklara gränser mellan olika myndigheter. Min ambition har därför varit att så långt som möjligt skapa en

---

<sup>1</sup> När det i texten står försäkringskassor eller allmänna försäkringskassor avses dagens organisationer. Den nya myndigheten benämns Försäkringskassan eller den nya Försäkringskassan.

<sup>2</sup> *Sjukförsäkeringen – basfakta och utvecklingsmöjligheter* (SOU 2000:72)

*Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag* (SOU 2000:121)

*Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet* (SOU 2002:5)

*Inte bara Samhall* (SOU 2003:56)

flexibel organisation som kan förändras och ingå i nya organisatoriska sammanhang. Min uppfattning är att rehabiliteringsverksamheten måste ingå i ett mer samlat sammanhang där framför allt delar av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Samhall Resurs bör ingå. Försäkringskassans nu påbörjade organisationsförändring är endast ett första steg.

Utformningen av en myndighet eller ett företags organisation avgörs i hög grad av vad man uppfattar att organisationen ska utträta. I mitt arbete har jag därför varit mån om att redovisa vilket uppdrag Försäkringskassan enligt min uppfattning bör ha och vilka visioner och resultat som ska uppnås. Helt avgörande för en organisations framgång är det ledarskap som utövas i organisationen. I det sammanhanget spelar chefers förmåga att stimulera medarbetare en stor roll. Om ledningen vet sitt uppdrag, har lagt fast sina visioner och lagt fast på vilket sätt man utvecklar ledare och medarbetare då kan en organisationsplan var ett bra redskap för att skapa struktur och sammanhang och ordning. Men helt avgörande är själva verksamheten. Den innehåller i sig utmaningar och krav på förändringar som inte enbart löses genom en omorganisation. Jag återkommer med en del reflektioner över detta.

Min utgångspunkt är att nu byggs en ny organisation som ska skapa förutsättningar för en väsentlig omorientering av Försäkringskassans uppdrag. Denna förändrade syn på vad Försäkringskassan ska göra måste hållas levande och måste ingå i en förändringsagenda, som inte enbart är av teknisk organisatorisk art. Den nya synen skulle också kunna beskrivas som att Försäkringskassan ska koncentrera sin uppgift till sin kärnverksamhet.

I kommande kapitel redovisar GEORG<sup>3</sup> sitt arbete och sina slutsatser – ett arbete och slutsatser som jag naturligtvis ansvarar för men som tillkommit genom insatser från utredningens sekretariat, expertgrupp och inte minst med insatser från många arbetsgrupper med deltagare från de allmänna försäkringskassorna, Försäkringskassornas Förbund (FKF) och Riksförsäkringsverket (RFV).

---

<sup>3</sup> Expertgrupp och andra medverkande har givit synpunkter. Deras roller har dock endast varit rådgivande. För de bedömningar och slutsatser som redovisas svarar endast jag och mitt sekretariat – GEORG.

## 1.2 Försäkringskassans uppdrag

Den allmänna uppfattningen om försäkringskassorna har under de senaste fem åren i hög grad präglats av debatten om sjukfrånvaron. Förmodligen är det så att något beslut om att organisera om den nuvarande socialförsäkringsadministrationen med ett Riksförsäkringsverk och 21 allmänna försäkringskassor aldrig hade fattats om sjukfrånvaron stillsamt hade rört sig omkring 1997 års nivå. Försäkringskassornas verksamhet omspannar dock ett mycket vidare fält. Hantering av sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning (som ersatt förtidspension/sjukbidrag) tar i anspråk cirka 31 procent av den samlade administrationens resurser respektive 26 procent av samlade utbetalningar. Familjestöd m.m. svarar för 24 procent respektive 14 procent av resurserna och utbetalningarna. Försäkringskassans verksamhet inom pensionsområdet svarar för 17 respektive 51 procent av resurser och utbetalningar. Det är självklart att Försäkringskassans organisation måste var uppbyggd för *hela* denna stora verksamhet, som totalt för 2004 beräknas omfatta utbetalningar på 407 miljarder kronor. Dessa utbetalningar motsvarar cirka en tredjedel av den totala svenska statsbudgeten. Ingen annan del av den svenska myndighetsstrukturen kommer i närheten av dessa volymer.

Regeringens övergripande mål om att sjukfrånvaron ska halveras fram till 2008 är mot bakgrund av den galopperande sjukfrånvaron ett rimligt övergripande samhällsmål. Detta på många sätt tydliga mål räcker dock inte som uppdragsbeskrivning för Försäkringskassans breda verksamhet. Uppdraget måste vara mer fokuserat på verksamheten så att ledning och medarbetare kan inrikta verksamheten på det som Försäkringskassan *kan* göra. Uppdraget formuleras ytterst av regeringen i sin instruktion till den nya myndigheten. Enligt mina direktiv har jag den 15 oktober 2004<sup>4</sup> lämnat ett förslag till en sådan instruktion. Instruktionens text har sitt juridiska formspråk, men bygger ytterst på min uppfattning av det grundläggande uppdraget såsom det beskrivs i denna rapport (kapitel 2).

GEORG har formulerat Försäkringskassans uppdrag i termer av *snabb och rättssäker handläggning* så att medborgare i rätt tid får det beslut och den ersättning man har rätt till, *information* till medborgare om skyldigheter och rättigheter, *samordning* av insatser för att

---

<sup>4</sup> Skrivelse 2004-10-15, *Instruktion för Försäkringskassan. Ett förslag från Försäkringskassans genomförandeorganisation GEORG* (S 2003:13)

underlätta återgång till arbete samt uppdrag att vara en utredande *stabsmyndighet* till regeringen.

Kravet på *snabb och rättssäker* handläggning är generellt för alla de ärenden som Försäkringskassan handlägger. Den nuvarande administrationen har framför allt kritiserats för just långa handläggningstider. Det är inte ovanligt att man inom myndigheter vill se snabbhet som en motsats till rättsäkerhet. Vissa menar att rättsäker handläggning kräver en viss långsamhet. Jag menar att detta är en felsyn. Med effektiva system och med kunniga medarbetare är snabbhet och rättsäkerhet väl förenliga. Långa handläggningstider beror i allt väsentligt på att ärenden väntar i brist på underlag eller på att ärendet anses så komplicerat att det får vänta för att inte hindra att andra ärenden bearbetas.

Medborgarens krav är annorlunda och utgår ifrån att Försäkringskassans beslut och utbetalning ska komma i sådan tid att utbetalningen möter den inkomstförlust som sker via löneavdraget. Våra socialförsäkringssystem är generellt uppbyggda som en försäkring mot inkomstbortfall. Detta betyder att den ersättning man har rätt till ska kunna utbetalas samtidigt som man får sin lön med löneavdraget för sin frånvaro. En väsentligt snabbare handläggning av sjukfrånvaroärenden är sannolikt ett av Försäkringskassans viktigaste bidrag för att uppfylla målet om halverad sjukfrånvaro. Varje av administrativa skäl ny sjukfrånvarodag ökar risken för ytterligare frånvaro. Detta krav på väsentligt snabbare handläggning innebär inte att medarbetare ska springa, skriva eller prata fortare. Av kravet följer i stället att nya arbetsrutiner måste utvecklas och medarbetarnas kunskaper och kompetens måste förbättras. Jag återkommer till dessa frågor i avsnitt 1.6.

Försäkringskassan ska ha ett tydligt *informationsuppdrag* som gäller både skyldigheter och rättigheter. Informationsuppdraget gäller såväl den interna informationen som information till allmänheten, politiker och beslutsfattare. Inte minst politiker och beslutsfattare har inte sällan bristande kunskaper. Jag har i stigande grad förvånats över den okunskap och de många missuppfattningar som råder om vilka villkor som gäller inom det svenska socialförsäkringssystemet. För min del har det naturligtvis särskilt gällt frågor inom ramen för sjukförsäkringssystemet, där jag ju de senaste åren fått en viss inblick både om försäkringssystemets och också informationens ofullkomligheter. Jag ger i avsnitt 1.7.3 och i bilaga 3 några exempel på i dag grundläggande missuppfattningar som förhindrar och försvårar arbetet inom sjukförsäkringsområdet.

Försäkringskassorna har i uppdrag att *samordna* åtgärder för rehabilitering av den försäkrade. Många, också politiker, missuppfattar detta som om försäkringskassorna skulle vara den instans som ansvarar för den enskildes rehabilitering. Själva begreppet rehabilitering skapar ofta förvirring. I den mån det är fråga om en medicinsk rehabilitering av individen ligger ansvaret hos sjukvården. Är det fråga om en rehabilitering till nytt arbete ligger uppdraget hos arbetsförmedlingen och är det en fråga om rehabilitering till arbete genom att arbetsuppgifter och arbetsplats anpassas ligger ansvaret hos arbetsgivaren.<sup>5</sup> I samtliga dessa fall är dock huvudaktören den försäkrade själv, som måste ta ställning till vad hon eller han vill göra med resten av sitt liv. Arbetsgivare och myndigheter runt omkring ska vara ett stöd men problemen för den enskilde förvärras många gånger när många ska agera och när dessutom olika parter helst vill skjuta över ansvaret på någon annan.

I försäkringskassornas samordningsansvar ingår bl.a. att kalla till "avstämningsmöten". Ofta tar det lång tid att få alla parter att enas om en gemensam tidpunkt – så lång tid att "fallet" hunnit bli än mer komplicerat. I den lagstiftning som träder i kraft den 1 januari 2005 har det därför föreskrivits att ett sådant avstämningsmöte ska ordnas inom två veckor från det att arbetsgivaren lämnat in sin rehabiliteringsutredning.<sup>6</sup> I grunden anser jag att ordningen med avstämningsmöten är en konstruktion som kommit till för att lösa nuvarande brister i organisation och arbetsformer. Min utgångspunkt är att den första insatsen bör göras snabbt och direkt. I första hand bör nu den nya Försäkringskassan stötta arbetsgivare på den ordinarie arbetsplatsen och avstämningsmötet bör därför snabbt ordnas där. Vid ett sådant möte bör förutom den "sjukskrivne", ansvarig chef, företagshälsovård eller där sådan saknas annan specialist på arbetsplatsanpassning delta. Frågan som då ska undersökas är om och hur arbetsplatsen kan anpassas så att den "sjuke" kan återgå till arbete trots sina problem. Den medicinska vården och individens behandling är en helt annan fråga och ska naturligtvis hanteras av behandlande läkare. Men jag vill understryka att frågan om återgång till arbete mer beror på arbetsplatsens anpassning än på om medarbetaren är frisk eller sjuk. De allra flesta

---

<sup>5</sup> se bl.a. AFL 22:3.

<sup>6</sup> "Försäkringskassan skall – om det inte är obehövt – kalla den försäkrade till ett avstämningsmöte senast två veckor efter det att arbetsgivarens rehabiliteringsutredning inkommit till Försäkringskassan."

sjukskrivna kan arbeta under förutsättning att arbetsplatsen och arbetsuppgifterna anpassas. All erfarenhet visar också att en sådan rehabilitering är en snabbare väg till hälsa än dagens automatiska ”avstängning” av människor från arbete.

För dem som saknar arbetsgivare bör istället avstämningsmöte ordnas med ansvarig arbetsförmedlare. Så bör också ske omgående när Försäkringskassan och arbetsgivaren och den försäkrade konstaterat att anpassning inte kan ske av arbetsplatsen. Det kan t.ex. vara fallet i det lilla företaget som naturligtvis har färre möjligheter att anpassa arbetet. Inom ramen för nuvarande system finns det mycket att vinna om Försäkringskassans rutiner för samordnad rehabilitering blev mer direkt och koncentrerad med färre parter, färre möten och mer handling. I utredningen *Inte bara Samhall* (SOU 2003:56) redovisade jag ett förslag till en ny samlad metod för rehabilitering till arbete som enligt min uppfattning också kan och bör tillämpas mer generellt.

Försäkringskassan har också ett generellt uppdrag att fungera som utredande *stabsmyndighet* åt regeringen. Uppdraget kan synas självklart men det är svårt att utifrån ett sådant mer generellt konstaterande bedöma omfattning och dimensionering av denna verksamhet. Uppdraget kan lätt bli en förevändning för diverse utredningsverksamhet utan direkt koppling till Försäkringskassans egentliga kärnverksamhet. I dagens organisation har RFV en utredningsenhet som arbetar på ett brett fält med övergripande makro-utredningar, prognoser och med underlag för tillsyn av de olika försäkringskassorna. Jag utgår ifrån att den nya ledningen gör en översyn av denna del av organisationen. Ambitionen bör vara att direkt under ledningen skapa en liten, effektiv utredningsenhet med hög kvalitet och integritet. Min uppfattning är att en sådan enhet bör vara väsentligt mindre än dagens enhet och bestå av högst ett tiotal kvalificerade utredare/utredningsledare. En sådan utredningsenhet skulle kunna producera mycket av det underlag inom socialförsäkringsområdet som regeringen i dag har lagt ut på olika särskilda utredningar. Den kommande utredningsenheten behöver arbeta med stor integritet och hög kompetens. Utredningsarbetet bör drivas förutsättningslöst men ändå samlat inom ramar som utgår från genomtänkta hypoteser. Regeringen skulle kunna stödja en sådan utveckling genom att avstå från alltför mycket av kortsiktigt beställningsarbete för att i stället koncentrera sig på att redovisa långsiktiga strategier som underlag för stabsmyndighetens utredningsarbete. En sådan kraftsamling inom

den nya Försäkringskassan skulle kunna vara ett fullgott alternativ till ett särskilt utredningsinstitut.<sup>7</sup>

### 1.3 Vision

Den nuvarande socialförsäkringsadministrationen har under 2004 arbetat i ett projekt med syfte att lägga fram myndighetens långsiktiga vision och strategier. Jag har använt mig av detta arbete för att med det som underlag precisera den nya Försäkringskassans vision för sitt arbete fram till 2008. Min erfarenhet är att en vision ska syfta till att kortfattat och entusiasmerande beskriva för alla anställda myndighetens övergripande inriktning för en i tiden bestämd period. Visioner riskerar ofta att bli omfattande och alltför "flummiga". Om formuleringen av uppdraget är regeringens ansvarsområde så är visionen ledningens. I den ger ledningen sitt kvitto till uppdragsgivaren (i detta fall regeringen) på vad den vill och strävar efter att uppnå fram till 2008. En av generaldirektörens (GD) viktigaste uppgifter blir att lägga fast sin vision och framför allt att se till att alla myndighetens chefer och medarbetare uppfattar och förstår den och tar den till sig som sin. Först då uppstår förutsättningar för den arbetsglädje och den entusiasm som behövs för att Försäkringskassan ska klara av sitt uppdrag. Som underlag för mina beslut om organisation och som förberedelse för den nya ledningen har jag utgått från den vision för den nya myndigheten som närmare beskrivs i kapitel 2. Den nya ledningen som tillträder 2005 har naturligtvis all möjlighet att bortse från den, ändra den eller göra den till sin. Min uppfattning är dock att den innehåller ett antal delar som är avgörande för verksamheten. Formuleringar kan göras annorlunda men innehållet går inte att komma förbi.

Visionens *första huvudbudskap* är att den nya ledningen lovar att Försäkringskassan inom tre år, dvs. den 1 januari 2008 ska vara i världsklass. Det är inte orimligt att administrationen av det svenska välfärdssystemet ska ligga på toppnivå. Det vore snarare orimligt att påstå att Försäkringskassan ska vara lagom bra. När jag medverkat till att formulera visionen så baseras det på min uppfattning att nuvarande organisation inte, trots bemödanden, är i "världsklass". Tillkortakommanden med handläggnings- och väntetider, stora regionala och lokala skillnader i service och beslut

---

<sup>7</sup> se t.ex. AHA-utredningen (SOU 2003:13).

och brister i förmåga att få ut gemensamma budskap är uppenbara. Det är möjligt att en del av detta beror på den hittillsvarande splittrade organisationen, men det är också troligt att det fordras ett gediget omorienteringsarbete för att utnyttja den nya organisationens fördelar. I denna omorientering ingår enligt min bedömning en ordentlig kraftsamling så att alla medarbetare förstår och känner till uppdrag och vision.

Visionens *andra huvudbudskap* är internt. Försäkringskassan som i hög grad hanterar människors frånvaro från arbetet måste själv vara ett föredöme som arbetsgivare. År 2008 ska Försäkringskassan vara en av landets bästa arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro.

## 1.4 Grundläggande förhållningssätt

ANSA-utredningen noterade i en mycket intressant kulturanalys att det fanns påtagliga skillnader i maktstruktur, uppfattningar och värderingar mellan RFV och försäkringskassorna men att det också var stora skillnader mellan olika försäkringskassor.<sup>8</sup> Den nya Försäkringskassan ska nu på kort tid skapa en gemensam kultur. Den första förutsättningen för att detta arbete ska lyckas är att en gemensam syn på medarbetare och ledare läggs fast. Som en del av visionsarbetet har GEORG därför formulerat ett antal nyckelpåståenden som ska ses som organisationens bekännelse till vissa värden. Alla, i synnerhet chefer, i den nya Försäkringskassan måste förhålla sig till och bekänna sig till dessa värderingar.

## 1.5 Organisationen

### 1.5.1 Produktionsorganisationen

I mina arbetsuppgifter som utredare ingick att förbereda för en ny organisation genom att kartlägga och sätta igång allt det förberedelsearbete som måste till för att den nya organisationen överhuvudtaget ska kunna börja sin verksamhet den 1 januari 2005. Under våren 2004 startade också ett arbete för att ge underlag för ledningsorganisationen av den nya myndigheten och i juni 2004 fattade GEORG beslut om huvudinriktningen för denna nya orga-

---

<sup>8</sup> Försäkringskassan – Den nya myndigheten (SOU 2003:106).



nisation (se kapitel 2). Arbetet har i stor utsträckning baserats på den kunskap som finns inom organisationen och jag har i hög grad kunnat förlita mig på de förslag som de olika projektgrupperna lagt fram. I några avseenden har jag dock gjort andra bedömningar. Den viktigaste förändringen är att jag inte accepterade att den nya Försäkringskassan skulle starta sin verksamhet med en produktionsorganisation som under GD var uppdelad på fem olika "regioner". Enligt min uppfattning skulle en sådan organisation låsa fast GD i ett operativt arbete där GD skulle komma att involveras i rent operativa frågor om resurstilldelning, verksamhetsresultat i olika delar av landet m.m. Jag tyckte mig se att detta förslag baserades på hittillsvarande erfarenhet med 21 försäkringskassor som behövde "bevaka" den centrala förvaltningen genom att ingå i en "direktion". Samtidigt ansåg sig ledningen för RFV genom GD:s direkta medverkan behöva se till att verksamheten sköttes enligt gemensam politik och utifrån gemensamma värderingar och rutiner. I en ny Försäkringskassa kunde inte 21 länsdirektörer få plats i ledningen, men man ville förvissa sig om att åtminstone fem regionchefer skulle representera verksamheten. Detta var och är säkert en alldeles riktig bedömning och organisationsmodell med utgångspunkt i de förutsättningar som gällt fram till nu.

Min uppfattning är dock att operativa frågor ska skötas direkt ute i verksamheten och att utveckling och samordning av produktionsfrågor ska skötas av en chef (produktionsdirektör) direkt underställd GD. Produktionsdirektören ska vara rörlig och tillgänglig och med sin stab vara ett stöd för verksamheten på "fältet". Besluten ska fattas i direkt samverkan med de operativt ansvariga länscheferna. Förändringen av produktionen (ett i sig byråkratiskt och ibland missvisande ord för verksamheten) och utveckling och driftsättande av gemensamma, medborgartillvända arbetsrutiner är kanske den mest avgörande uppgiften under de närmaste åren. GD behöver en heltidsarbetande ledningsresurs med egen stab för att denna uppgift ska få det fokus och den koncentration som är nödvändig.

### 1.5.2 Dimensioneringsfrågor

Tidigt under utredningsarbetet bestämde jag mig för att prioritera stabilitet och säkerhet i omställningsarbetet. En förutsättning för att säkra att medborgare också från och med januari 2005 skulle få sina beslut och utbetalningar i enligt med gällande regelsystem var att förändringsarbetet kunde ske i klara och tydliga etapper. I första hand skulle "måsteuppgifterna" lösas och en ny ledningsorganisation utvecklas och bemannas. Den nya organisationen får därefter ta hand om de fortsatta förändringarna. Att jag på så sätt lämnat viktiga frågor om bemanning av organisationen åt sidan betyder dock inte att jag anser att nuvarande resursfördelning mellan central och regional nivå vara given. Inte heller är det givet att den regionala nivåns resursfördelning ska bestå. Det är i själva verket snarast tvärtom. En gemensam organisation bör ge stora effektivitetsvinster. Min uppfattning är att "ägarna" dvs. regeringen har all anledning att i kommande regleringsbrev uttrycka mycket precisa krav på en sådan effektivitetsförbättring. Min bedömning är att effektiviseringar och rationaliseringar på 20 procent kan genomföras inom den befintliga socialförsäkringens administration till den 31 december 2007. Resurserna som frigörs ska överföras till ohälsöarbetet och annan kärnverksamhet.

Ett sådant krav betyder inte att jag anser att det i dagsläget finns en omedelbar "övertalighet". Självfallet kan inte resurser för stabsarbete, administrativt arbete eller för utredande arbete utan vidare användas för att direkt handlägga ärenden. Därför är det mycket angeläget att den nya ledningen omgående utvecklar ett program som syftar till att omstrukturera resurserna inom den nya Försäkringskassan. Resurser från administration och utredande verksamhet ska överföras till kärnverksamheten, dvs. produktionen och mötet med medborgarna. Efter en sådan omfördelning är det rimligt att förutsätta att antalet anställda kan vara väsentligt färre. Förändringsarbetet kommer att vara krävande och påverka både huvudkontoret och den regionala administrationen. Jag förutsätter att Försäkringskassan får tid och resurser från regeringen så att denna omställning kan genomföras. Kortsiktiga besparingsprogram kan hota de större och viktigare vinster som kan uppnås om Försäkringskassan får möjlighet att genomföra den nödvändiga omstruktureringen. Min bedömning är att en omställnings- och förändringsperiod på tre år kan vara en lämplig tidsram.

Åldersstrukturen bland de anställda innebär också att en nedtrappning av antalet anställda kan ske tämligen smidigt genom naturlig avgång. Däremot behöver Försäkringskassan omgående utveckla och införa ett program för en omfattande kompetens- och vidareutbildning av befintlig personal. Effektivitetsvinsterna under de närmaste åren bör användas för att uppnå ökad servicenivå t.ex. i form av bättre och snabbare handläggning, effektivare rehabilitering och bättre underlag för regeringens strategiska bedömningar. Efter en inledande treårsperiod bör också direkta kostnadsbesparingar kunna göras.

Jag förutsätter att stora besparingar kan uppnås genom att administrativa uppgifter (gemensam administration) samlas och kan flyttas utanför huvudkontoret (HK) och Stockholm. En sammanhållen upphandling skulle därtill kunna minska kostnader för upphandlade tjänster och produkter med tio procent (300 miljoner kr). Men också inom många andra områden inom den nya Försäkringskassan finns utrymme för besparingar och effektiviseringar. Utredningsverksamheten bör få en ny organisationsstruktur och den traditionella tillsynsverksamheten försvinner när den nya Försäkringskassan bygger in kvalitet och säkerhet i de nya gemensamma arbetsrutinerna. Framför allt behöver en genomgång göras av dagens rutiner för sjukanmälan, fastställande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) m.m. Besparingar kan också ske genom förändringar i den omfattande interna mötesverksamhet som varit nödvändig i dagens svårstyrda och splittrade organisation.

Jag förutsätter också att stora effektivitetsvinster finns att hämta inom IT-verksamheten. Jag har inte haft möjlighet att närmare utvärdera nuvarande IT-verksamhet, men jag kan se att den splittrade organisationen och svagheter i beställarkompetens har gjort det mycket svårt att upprätthålla och utveckla en både effektiv utvecklingsenhet och IT-produktion. Jag föreslår därför att en genomgripande och förutsättningslös analys görs av hela denna omfattande division. Den utvecklingschef som tillträder har inte enbart uppdraget att leda en befintlig organisation utan kanske än mer uppdraget att förändra och utveckla.

I varje län finns också en överbyggnad av gemensam administration och också vissa regionala utvecklingsresurser. Särskilt i de större försäkringskassorna finns säkert en hel del effektivitetsvinster att göra. En grundläggande förutsättning för att detta omställningsarbete ska lyckas är att det kombineras med att medarbetare

som berörs får tillgång till resurser för kompetensutveckling. Slutligen bör en översyn av Försäkringskassans lokalkostnader kunna ge väsentliga besparingar. Kostnaderna för lokaler är nu 587 miljoner kr per år, varav 68 miljoner kr avser RFV:s och Stockholms försäkringskassas centralkontor i Stockholm. När marknadshyror införs för den fastighet där Stockholms försäkringskassa nu har sina lokaler kommer incitamenten till lokalomdisponeringar att öka. Dessa möjligheter bör tas tillvara.

## 1.6 Den externa förändringsagendan 2005–2007

GEORG:s huvuduppdrag har varit att genom olika projekt ge underlag för erforderliga beslut så att den nya Försäkringskassan kan komma igång den 1 januari 2005. Själva organisationsförändringen är i sig en stor utmaning. Denna interna förändringsagenda kommer att präglas av arbetet att sätta den nya organisationen på plats och genomföra den omstrukturering som krävs. Samtidigt som den nya Försäkringskassan har ett stort arbete framför sig för att hantera själva omorganisationen sker förändringar i omvärlden som också måste mötas. Dessa förändringskrav skulle ha kommit även utan en ny organisation och skulle sannolikt då ha varit än svårare att möta. Det finns alltså en förändringsagenda utöver själva omorganisationen som måste tas om hand. Det vore naturligtvis önskvärt att Försäkringskassan fick tid att först klara av de förändringar som följer av själva omorganisationen, för att därefter ta hand om nya utmaningar. Jag tror inte att den tiden finns. Den nya Försäkringskassan kommer att behöva ta ställning till och genomföra förändringar långt utöver vad som bestäms av den egna omorganisationen. I det här avsnittet ger jag exempel på sådana utmaningar som kommer att leda till och kräva fortsatta förändringar av organisation, attityder och arbetsätt i Försäkringskassan.

I det organisationsarbete som har legat till grund för beslut om organisationsplan för den nya Försäkringskassan har i huvudsak dagens uppdrag och utgångsläge utgjort den viktigaste ingrediensen. Det har under den mycket korta utredningsperioden inte funnits någon möjlighet att ta organisatoriska hänsyn till kommande utmaningar och förändringar även om de framstår som mycket tydliga. I mitt arbete har jag därför försökt skapa en organisationsstruktur som både är robust i övergången och flexibel inför de förändringar som kommer. Ytterst är det dock en fråga om

ledningens ansvar för att utveckla organisationen för att möta nya utmaningar. Jag ska här ta upp tre exempel på frågor som jag menar var för sig bör påverka Försäkringskassan, dess organisation, arbetssätt och bemanning. Den ena frågan berör det förändringstryck som kommer från behovet av bättre extern samverkan, den andra berör konsekvenser av en framgångsrik användning av informationsteknik och den tredje ställer frågan om hur Försäkringskassan tillämpar nuvarande lagstiftning i sitt arbete med att minska sjukfrånvaron. Innan dess kommenterar jag tidsperspektivet och behovet av ett förändringssekretariat.

### **1.6.1 Tidsperspektivet**

Försäkringskassan ska dels sköta det ordinarie arbetet, dels på många områden i grunden utveckla och förändra tidigare arbetssätt. Detta kan tyckas som en oöverstiglig arbetsuppgift, särskilt om man lägger till att detta arbete ska genomföras under en kort period. Tidsperspektivet är 2005 för beslut och 2005–2008 för resultat. Jag vill understryka att detta tidsperspektiv inte går att utreda sig fram till utan är ett strategiskt val. Det kommer att finnas och säkert också redovisas många goda skäl till varför det inte går. I sista hand är det uppdragsgivaren regeringen och den nya myndighetens ledning som bestämmer takten. En långsammare förändringstakt kan kännas behagligare, men jag är inte säker på att den innebär mindre påfrestningar. Min bedömning är att de allra flesta anställda i dagens socialförsäkringsorganisation vill se en förändring och är villiga att med entusiasm ta sig an denna uppgift. De fackliga organisationerna har varit mycket stödande och jag förutsätter en fortsatt god samverkan. Att förändringsarbetet måste genomföras i snabb och god ordning beror också på att omvärlden inte står still. Försäkringskassan har att redan om några år möta nya utmaningar och kan då inte ha resurser bundna i dagens förändringsarbete.

### **1.6.2 Ett förändringssekretariat**

I den organisationsplan som är beslutad att gälla för Försäkringskassan fr.o.m. den 1 januari 2005 finns ett Förändringssekretariat direkt underställt GD. Jag har förutsatt att sekretariatet består av

ett fåtal medarbetare som arbetar mycket nära GD och GD:s ledningsgrupp. Sekretariatet är inte en kontrollgrupp, är inte en operativ grupp som ska göra jobbet (det ska göras i linjen) utan har till främsta uppgift att hela tiden hålla förändringsagendan aktuell, att påminna och uppmuntra, att ge underlag för prioritering m.m. Här handlar det mycket om visioner och visionsstyrning, men det måste också finnas personer som ser till att förändringarna genomförs.

## **1.7 Det externa förändringstrycket**

### **1.7.1 En ny organisation av statens resurser för att stödja återgång till arbete.**

Ett flertal utredare under de senaste åren (Gerhard Larson i sin utredning om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen,<sup>9</sup> Statskontoret<sup>10</sup> m.fl.) har påpekat att det behövs en organisatorisk översyn av det rehabiliteringsarbete som bedrivs i många olika myndigheter. Resultaten av det rehabiliteringsarbete som bedrivs är osäkra, flera myndigheter arbetar med liknande frågor. Den enskilde kommer i kläm och sänds ofta mellan olika insatser där ingen vill eller kan ta ett samlat ansvar. Min uppfattning är att nuvarande samverkansmodeller inte fungerar. Behovet av ständig samverkan pekar snarare på att organisationsstrukturen behöver förändras. Jag är i grunden tveksam till att Försäkringskassan överhuvudtaget ska arbeta med rehabilitering. I tidigare utredning<sup>11</sup> har jag påpekat att dagens system där försäkringskassorna kan bevilja arbetsgivare stöd för vissa former av finansiering tenderar att leda till en förhandlingssituation som är fördröjande och också rättsosäker. Alla arbetsgivare betalar för denna insats via sjukförsäkringsavgiften, men bara vissa får del av stödet. Regelsystemet är också så oklart att en arbetsgivare inte vet om han får stöd eller med vilket belopp. Allt beror på dagsform eller förhandlingsskicklighet. Många skäl talar för en genomgripande reform av samhällets system för att stödja återgång till arbetslivet (för övrigt en bättre och mer adekvat term än rehabilitering). I det sammanhanget måste också den nya Försäkringskassan vara beredd på nya och snara förändringar. En ny arbetsorganisation måste skapas,

<sup>9</sup> *Rehabilitering till arbete – en reform med individen i centrum* (SOU 2000:78)

<sup>10</sup> *Bättre styrning av socialförsäkringens administration* (Statskontoret 2002:26)

<sup>11</sup> *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet* (SOU 2002:5)

kanske genom en sammanslagning av resurser och kompetens hos Försäkringskassan, Arbetsförmedling och Samhall. Regeringen har anledning att överväga denna fråga redan med anledning av vårpropositionen 2005 och den utlovade propositionen med utgångspunkt bl.a. i min tidigare utredning *Inte bara Samhall*.

### *Utmaningen*

Försäkringskassan måste förbereda och aktivt delta i diskussionen om bättre former för rehabilitering till arbete samtidigt som det egna förändringsarbetet pågår. Försäkringskassan måste vara beredd att på nytt ändra sin egen organisation och arbetssätt inom detta område.

## **1.7.2 Utveckling av självbetjäning**

Omfattande resurser har under de senaste tio åren investerats i IT-utveckling inom socialförsäkringens administration. De riktigt stora resultaten har dock uteblivit. Till stor del kan avsaknad av genombrott för moderna IT-baserade rutiner säkert förklaras av den minst sagt komplicerade organisationen. Problemen har beskrivits i ett antal utredningar och interna konsultrapporter. Jag utgår ifrån att den nya Försäkringskassan och dess anställda och ledning kommer att lyckas med att snabbt omforma IT-verksamheten och göra den till en integrerad, utvecklande och stödjande del av verksamheten. I senare kapitel tar GEORG upp de konsekvenser som följer av regeringens krav på att statliga myndigheter ska vara så kallade 24-timmarsmyndigheter. Redan om några år kommer en stor del av allmänhetens förfrågningar, egna anmälningar samt uppgiftsinlämning från företag och enskilda att kunna göras via IT-baserade tjänster. Denna förändring kommer att påverka Försäkringskassans grundläggande kontorsstruktur och bemanning. Vad gör man på "kontoren" när antalet besök minskar? Hur ska IT-systemen utformas så att handläggning och arbetsuppgifter kan spridas till de arbetsplatser där det finns ledig kapacitet? På vilket sätt ska de anställdas kompetens och kunskaper tas till vara i denna förändring? En förutsättning för att detta omställnings- och utvecklingsarbete ska lyckas är att den organisatoriska omställning som nu sker genomförs snabbt och effektivt.

Den måste vara avklarad så att en stabil organisation med lugna, trygga och förändringsengagerade medarbetare kan ta sig an den nya utmaningen.

### *Utmaningen*

Försäkringskassan måste parallellt med sitt utvecklingsarbete förbereda sig för kraftiga förändringar i det interna arbetssättet och utgå från att en lyckad utveckling av IT-baserad ”självbetjäning” kommer att påverka den egna kontorsstrukturen.

### **1.7.3 ”Sjukskrivning” – en systematisk felsyn**

Den nya Försäkringskassan har enligt min uppfattning stora möjligheter att effektivisera sin verksamhet. Det är dock inte givet att de stora effektivitetsvinsterna uppstår genom att nuvarande arbetsuppgifter görs med större effektivitet. Snarare är det så att de största effektivitetsvinsterna kan uppnås först efter en genomgripande prövning av nuvarande arbetssätt. Under mina år som utredare av olika aspekter på sjukfrånvaron har det blivit alltmer påtagligt att om Försäkringskassan hanterade sjukfrånvaron med arbetssätt och arbetsrutiner som är noggrant baserade på de regler som faktiskt gäller skulle effektiviteten<sup>12</sup> öka väsentligt snabbare jämfört med insatser för att enbart effektivisera nuvarande rutiner. Det gamla påpekandet att det kan vara en väsentlig skillnad mellan att göra *saker rätt* eller göra *rätt saker*, gäller i hög grad Försäkringskassans arbete. Jag gör mot den bakgrunden i bilaga 3 en avslutande exkurs i avsikt att belysa vad gällande lagstiftning säger om vad som är Försäkringskassans uppgift när det gäller att hantera beslut om sjukpenning. Min bedömning är att Försäkringskassan behöver förändra sina nuvarande arbetsrutiner väsentligt för att leva upp till gällande lagstiftning. Det är också troligt att ytterligare organisatoriska förändringar kan behöva genomföras. Därtill måste ett omfattande program för information och kompetensutveckling av alla anställda byggas upp. Om så görs kan betydande effektivitetsvinster uppstå inom Försäkringskassans administration och, inte minst, sjukfrånvaron kan halveras.

---

<sup>12</sup> Med effektivitet menar jag då Försäkringskassans kostnader ställt i den relation till den minskning av sjukfrånvaron som uppstår genom Försäkringskassans insatser och arbetssätt.



### *Utmaningen*

Försäkringskassan måste göra en systematisk genomgång av sitt arbetssätt, införa nya rutiner och informera politiker och allmänhet om vad som faktiskt gäller. Samtidigt ska den löpande verksamheten fungera.

## 2 Uppdrag, vision och organisation för den nya Försäkringskassan

Varje organisation måste formars med utgångspunkt i organisationens uppdrag och ägarnas krav. Uppdraget tolkas av ledningen i en vision. När uppdraget är givet och visionen formulerad fastställer ledningen organisation, arbetsformer och arbetsrutiner. GEORG har arbetat efter denna utgångspunkt och inleder därför detta kapitel med att beskriva Försäkringskassans uppdrag och redovisar därefter visionen för den nya myndigheten. Försäkringskassans formella uppdrag är beslutat av regeringen och finns i myndighetens instruktion, som utformats mot bakgrund av det förslag som GEORG tidigare har lämnat.

Med utgångspunkt i uppdraget och visionen redovisar och kommenterar GEORG den organisation som utredaren har beslutat ska gälla för den nya myndigheten från och med den 1 januari 2005. Tanken är att ett tydligare uppdrag, en mer utmanande vision och en till de nya förhållandena anpassad organisation ska öka förutsättningarna för en effektivare styrning av den nya myndigheten Försäkringskassan. Ett tydligare uppdrag utgör också grunden för de förändringar i arbetsrutiner och organisation som nu måste ske.

### 2.1 Uppdrag

Försäkringskassan ska enligt sin instruktion säkerställa att

- medborgarna snabbt och rättssäkert får beslut om det ekonomiska stöd de har rätt till,
- medborgarna får information så de förstår sina rättigheter och skyldigheter,
- medborgare genom Försäkringskassans samordning får ett effektivt stöd för rehabilitering,
- regeringen får de underlag den behöver för beslut som gäller myndighetens verksamhetsområde.

GEORG har föreslagit och regeringen har genom instruktionen till den nya Försäkringskassan beslutat att den nya Försäkringskassan ska säkerställa att

- medborgarna snabbt och rättssäkert får beslut om det ekonomiska stöd de har rätt till,
- medborgarna får information så de förstår sina rättigheter och skyldigheter,
- medborgare genom Försäkringskassans samordning får ett effektivt stöd för rehabilitering,
- regeringen får de underlag den behöver för beslut som gäller myndighetens verksamhetsområde.

GEORG använder begreppet medborgare och avser då alla som omfattas av gällande sociallagstiftning genom bosättning eller arbete.

Det är viktigt att medborgarna snabbt får besked om ekonomiskt stöd. Utgångspunkten ska vara ett om en person inte kunnat arbeta på grund av sjukdom ska den ersättning som personen är berättigad till komma samtidigt som den lön, som är reducerad på grund av sjukfrånvaron. Om Försäkringskassan bedömer att personens sjukdom inte förhindrar arbete, t.ex. därför att arbetsgivaren kan eller bör erbjuda anpassade arbetsuppgifter, ska både arbetsgivaren och den berörda medborgaren snabbt få reda på detta.

Som konstateras i kapitel 1 råder det många missuppfattningar om "sjukskrivning". Informationen till medborgare och politiker måste förbättras. Det är Försäkringskassans uppdrag att informera om vad som gäller. Också på andra områden är det väsentligt att Försäkringskassan genom aktiv information ser till att medborgarna förstår sina skyldigheter och rättigheter. I Försäkringskassans uppdrag ingår därför att informera om vad som egentligen gäller enligt lagstiftningen. Informationen ska ges på ett sätt så att medborgarna förstår den.

Försäkringskassan ska genom arbetet med att samordna rehabilitering medverka till att människor ska kunna arbeta och se till att de som inte kan arbeta på grund av t.ex. ålder eller sjukdom får den ersättning de har rätt till enligt gällande lagstiftning.

Försäkringskassans uppgift som regeringens stabsmyndighet ska naturligtvis också kännetecknas av professionalitet, snabb hantering samt hög tillgänglighet och hög kvalitet. I detta sammanhang

vill GEORG också påpeka Försäkringskassans viktiga ansvar för att se till att tillräckliga kunskaper byggs upp inom socialförsäkringsområdet. Enligt instruktionen för den nya Försäkringskassan bör myndigheten ha ett särskilt ansvar för kunskapsuppbyggnad inom socialförsäkringsområdet.

## 2.2 Vision

Med utgångspunkt i Försäkringskassans uppdrag har GEORG fastställt en vision för Försäkringskassan. Visionen baseras på GEORG:s visionsprojekts definition av begreppet:

Visionen ska beskriva ett önskvärt framtida tillstånd som visar varför organisationen finns, för vem och vart den är på väg. Visionen är en ledstjärna för kommande års verksamhet och utvecklingsarbete.

*GEORG har fattat beslut om att följande vision ska gälla:*

Den nya Försäkringskassan ska den 1 januari 2008 vara en organisation som

- är i världsklass när det gäller service och effektivitet,
- är en av landets mest utvecklande arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro,
- har utvecklat ett integrerat, effektivt samarbete med arbetsgivare och andra för att personer med sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning ska få möjlighet att återvända till arbetet.

### 2.2.1 Utgångspunkter för visionsarbetet

På en ordförandeklubba i en försäkringskassas styrelse är det ingravat "I människokärlekens tjänst". Detta budskap kan tolkas som symbol för en folkrörelsekultur eller välvillighetskultur, som inte längre är aktuell i den statliga myndighetsvärlden. Men det kan också vara något att bära med sig in den nya statliga myndigheten Försäkringskassan. Även om snabbhet, likformighet, rättssäkerhet m.m. ska vara ledstjärnor är det viktigt att komma ihåg att myndigheten finns till för att administrera en stor del av vår gemensamma trygghet "i människokärlekens tjänst".

En annan utgångspunkt för visionen är att den enskilda människan kan, vill och bör ta ansvar för sitt liv, både på arbetet

och i kontakter med Försäkringskassan. När det gäller ledarskap och medarbetarskap innebär detta att chefer/ledare ska stödja medarbetarna och samtidigt inse att medarbetarna är fullt kapabla att utifrån myndighetens uppgifter och värderingar fatta egna beslut inom sina ansvarsområden. Försäkringskassan ska utifrån de principer och regler som gäller för myndighetens arbete stödja enskilda människor utan att försöka ta ifrån dem deras ansvar.

Det är viktigt att se och erkänna sina egna normer och värderingar. Utifrån dessa fattar vi beslut och gör våra val. Detta gäller såväl individer som organisationer. Det är angeläget att den nya Försäkringskassan har tydliga normer och värderingar, som de anställda känner till, omfattar och som de kan utgå från i sitt arbete. Detta har GEORG velat uttrycka i en vision och i principer för den nya Försäkringskassan.

GEORG anser att det är nödvändigt att ge en framåtblickande och utmanande vision som underlag för det förändringsarbete som pågår och som kommer att ytterligare accentueras under nästa år. I samband med visionen redovisas också grundläggande förhållningssätt för synen på medarbetare, medborgare m.m. GEORG förutsätter att myndighetens nyligen utsedda GD ställer sig bakom denna vision och dessa förhållningssätt. Det är viktigt eftersom visionen ska komma från ledningen och det är ledningen som ytterst bär ansvaret för att föra ut visionen.

Den vision som nu presenteras avser *inte* att vara heltäckande. Den avser i stället att vara fokuserande, dvs. peka ut värden och utvecklingsvägar som under de närmaste åren av omställningsarbete kommer att vara särskilt viktiga. Visionen vänder sig i första hand till chefer, medarbetare och förtroendevalda och syftar till inspiration och diskussion. Den är ett av underlagen för de fortsatta processerna i det pågående förändringsarbetet.

Visionsarbetet är inte färdigt i och med det beslut om vision som GEORG har tagit. Visionen och de förhållningssätt som GEORG redovisar bör bli föremål för ett fortsatt internt utvecklings- och förankringsarbete. (Se avsnitt 3.2.1.)

### 2.2.2 Visionen

Nedan presenteras den nya Försäkringskassans vision.

Den nya Försäkringskassan ska den 1 januari 2008 vara en organisation som

- är i världsklass när det gäller service och effektivitet,
- är en av landets mest utvecklande arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro,
- har utvecklat ett integrerat, effektivt samarbete med arbetsgivare och andra för att personer med sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning ska få möjlighet att återvända till arbetet.

Samverkan med arbetsgivare och andra organisationer ska ske nationellt, regionalt och lokalt. Det viktigaste övergripande målet är att ge berörda medborgare möjlighet att återvända till arbetet. Samverkan med externa intressenter behövs givetvis också av andra orsaker.

Från politiskt håll brukar det svenska välfärdssystemet, som till stor del består av socialförsäkringen och dess administration, framhållas som något som är och ska vara ett föredöme i världen. GEORG menar att målet ”världsklass” är ett utmanande men inte ouppnåeligt mål för Försäkringskassan. Med världsklass menas i sammanhanget att medborgarna ska uppleva att Försäkringskassan håller denna klass. Begreppet världsklass är dessutom i hög grad operativt. GEORG förutsätter att Försäkringskassan mäter måluppfyllelsen. Begreppet världsklass motsvarar då 9–10 på en tiogradig skala.

GEORG anser också att det är självklart att den myndighet som fått i uppdrag av riksdagen och regeringen att sköta socialförsäkringssystemet och bidra till att halvera ohälsotalet i landet själv måste föregå med gott exempel. Försäkringskassan måste vara en bra arbetsgivare med personal som har låg sjukfrånvaro.

GEORG understryker slutligen i visionen att samverkan med arbetsgivare är en väsentlig och prioriterad uppgift för Försäkringskassan. Det är på arbetsplatsen den försäkrade kan återgå till arbete.

### 2.2.3 Grundläggande förhållningssätt

GEORG har i anslutning till sitt beslut om vision också formulerat ett antal viktiga förhållningssätt. Det gäller förhållningssätt till medborgare, förtroendevalda och medarbetare samt krav på ledarskap.

#### *Förhållningssätt till medborgare*

Den nya Försäkringskassan ska

- ge medborgarna snabb, korrekt och rättssäker service,
- ge medborgarna ett individanpassat bemötande samt
- se medborgarna som medaktörer med eget ansvar.

Att medborgarna ska ha snabb, korrekt och rättssäker service är A och O för hela den nya Försäkringskassan. Utifrån detta ska organisationen byggas. På många håll inom socialförsäkringens administration har GEORG mött den starka känslan av att allt ska gå rätt till och att medborgarna ska bli rättvist behandlade. Detta är en mycket bra utgångspunkt för att förverkliga Försäkringskassans vision. Samtidigt har GEORG noterat att det finns brister i rutiner och resurstilldelning som gör att handläggningstiderna i många fall är otillfredsställande långa. Det är en viktig uppgift för den nya ledningen att etablera inställningen att snabbhet är prioriterat i handläggningen.

Det individanpassade bemötandet krävs därför att olika medborgare har olika livssituationer och därför väljer olika mötesform och kanal. Detta förutsätter att myndigheten har ett individanpassat kontaktsätt som kan bestå av personliga möten, telefon- eller e-postkontakt. Att medborgaren är en medaktör med eget ansvar ska märkas bl.a. i rehabiliteringsärenden där medborgaren själv ska få förutsättningar att vara aktiv och ha en uppfattning om vilka åtgärder som bör samordnas av Försäkringskassan. När rehabiliteringsplanen utarbetas ska den också bygga på medborgarens uppfattning, kompetens och engagemang.

*Förhållningssätt till förtroendevalda*

Förtroendevalda i försäkringsdelegationer och socialförsäkringsnämnder är

- viktiga komplement till tjänstemännens kompetens och kunskap samt
- betydelsefulla inslag för att trygga medborgarnas insyn och inflytande i det svenska välfärdssystemet.

GEORG menar att det är rimligt att den myndighet som hanterar en stor del av landets välfärdssystem och en tredjedel av statsbudgeten också har medborgarinsyn genom förtroendevalda organ.

*Förhållningssätt till ledarskap*

Ledarskap i Försäkringskassan ska utövas av chefer som

- har tilltro till enskilda medarbetares vilja och förmåga att ta ansvar,
- är bärare av myndighetens vision, verksamhetsidé och värderingar,
- kopplar samman helheten med respektive del,
- skapar delaktighet i förändringen genom tydlig kommunikation av målbilder,
- ger fortlöpande återkoppling samt
- ser misstag som en möjlighet till förbättring.

GEORG anser att den enskilda medarbetarens engagemang och kompetens är av avgörande betydelse för förverkligandet av Försäkringskassans vision. Den nya Försäkringskassan ska utgå från medarbetarnas vilja och förmåga.

GEORG menar att den syn på ledarskap och medarbetarskap som beskrivs ovan ger goda förutsättningar för en organisation som präglas av effektivitet och god resultatuppfyllelse. Ledarskapet bör vara såväl strategiskt som relationsinriktat.

Den nya Försäkringskassan ska också vara organiserad så att det går lätt att hitta nya och bättre organisatoriska former för rehabiliteringssamverkan.

GEORG anser vidare att Försäkringskassans verksamhet ska karakteriseras av decentralisering och delegering. Medarbetare och chefer med insikt om omvärlden och förståelse av myndigheten ur



ett helhetsperspektiv möjliggör att ansvar kan delegeras och arbetsuppgifter kan decentraliseras med gott resultat. När Försäkringskassan använder sig av centrala resurser ska det vara för utveckling, samordning, kontroll eller annan verksamhet där stordriftsfördelar, kunnande och ett enhetlig uppträdande kan tas tillvara.

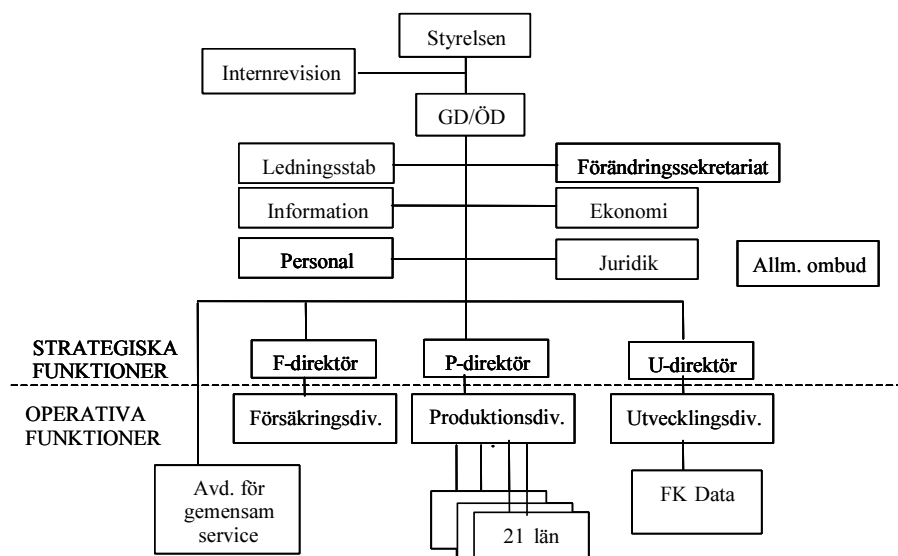
## 2.3 Organisation

*GEORG har fattat beslut om en övergripande organisation för Försäkringskassan. Enligt den ska*

- den nya Försäkringskassans huvudkontor bestå av generaldirektör och överdirektör samt tre divisionsledningarna och sex staber,
- huvudkontoret ansvarar för de strategiska ledningsfunktionerna,
- de gemensamma administrativa funktionerna organiseras inom en avdelning för gemensam service.

### 2.3.1 Organisationsstruktur

GEORG har beslutat att följande organisation ska gälla från och med den 1 januari 2005 i den nya Försäkringskassan.



I det följande kommenteras organisationen och några grundläggande principer för den.

GEORG definierar inledningsvis ett antal begrepp. Med *ledningen* avses den struktur för ledningen som myndigheten har, dvs. vem eller vilka som bestämmer om vad. *Styrningen* är de åtgärder som ledningen på olika nivåer utför för att påverka de anställda i myndigheten så att verksamheten ska nå sina mål.

GEORG skiljer på den *strategiska* delen av myndigheten och den *operativa*. Den strategiska nivån utgörs av styrelsen med sin internrevision samt HK<sup>1</sup>. Från HK sker den övergripande ledningen och policydokument, riktlinjer m.m. utfärdas där. HK består av GD, överdirektören (ÖD), tre divisionsledningar<sup>2</sup> och sex staber.

På den operativa nivån sker själva produktionen/handläggningen. Dit hör divisionerna samt avdelningen för gemensam service.

Gränsen mellan strategisk och operativ verksamhet kan ses som en vågrät linje genom verksamheten. GEORG gör dessutom en uppdelning på en annan ledd, nämligen i *kärnverksamhet*, *ledning*, *stöd- och specialistverksamhet*.<sup>3</sup> Stöd- och specialistverksamhet kallas ibland för *verksamhetsstödjande*.

Med kärnverksamheten menas det som verksamheten är till för. Specialistverksamheten stödjer verksamhetens ledning och kan i allmänhet inte köpas på marknaden. Stödverksamhet stödjer all verksamhet och kan till stor del köpas på marknaden.

Under arbetet med att skapa en ny ledningsorganisation var det många som förutsatte att nuvarande RFV skulle utgöra stommen i den nya myndighetens ledning. GEORG anser det dock vara angeläget att snarare betona att en ny organisation nu byggs upp. RFV:s nuvarande organisation har varit uppbyggd för andra ändamål och med andra förutsättningar. Personal har rekryterats för andra uppgifter än de som nu kommer att gälla i den nya myndigheten. Därför beslutade GEORG i samråd med den tillträdande generaldirektören att alla ledande befattningar vid huvudkontoret skulle rekryteras på nytt i ett öppet rekryteringsförfarande. Beslut om anställning av huvuddelen av de nya befattningshavarna fattades i december 2004. Mycket återstår dock att göra innan den nya ledningsorganisationen är på plats. Det är

---

<sup>1</sup> Med den av GEORG föreslagna dimensioneringen kommer HK att bestå av cirka 90 personer.

<sup>2</sup> Med divisionsledning avses GEORG enbart direktören för divisionen.

<sup>3</sup> Den verksamhet som GEORG här benämner specialistverksamhet ska redovisas under benämningen kärnverksamhet i myndighetens årsredovisning, enligt AgVFS 2003:7 A 2.

angeläget att arbetet bedrivs så att alla berörda känner att det nu har skapats en ny myndighet.

Genom att hela socialförsäkringens administration nu organiseras i en ny myndighet kan beslut tas som styr hela organisationen. Därför måste ledningen etablera gemensamma synsätt och rutiner för hur de divisioner och staber/avdelningar som finns vid sidan av produktionsdivisionen, ska delta i styrningen av verksamheten på länsnivå inom sina funktionella ansvarsområden. Inom sitt *funktionsansvar* ska staberna ta fram policies, riktlinjer m.m. som ledningen fattar beslut om. Den operativa styrningen sker alltid i linjen.

I den nya myndigheten Försäkringskassan ska produktionen/handläggningen, dvs. den direkta kärnverksamheten, vara i centrum. Övriga funktioner ska stödja denna verksamhet. Vad Försäkringskassans olika stöd- och specialistfunktioner ska göra liksom vad verksamheten i övrigt ska göra bestäms genom verksamhetsplaneringen. Om stöd- eller specialistfunktionerna under året identifierar nya behov av åtgärder som kan påverka förutsättningarna för produktionsresultaten, genom att de t.ex. kräver omprioritering av resurser, måste de stämmas av med produktionsdirektören.

Nya krav/önskemål från t.ex. informationsstaben och försäkringsdivisionen ska gå genom produktionsdivisionens ledning/stab innan de går vidare ner i linjen. På detta sätt kan de krav och önskemål som specialist- och stödfunktionerna kommer med avvägas mot andra angelägna åtgärder. Med det här beskrivna arbets sättet ska inte cheferna inom produktionsdivisionen kunna "rundas" av stöd- och specialistfunktionerna med sina funktionsansvar. På motsvarande sätt ska ledningskedjan fungera inom försäkringsdivisionen. Vid oenighet mellan en stabschef och divisionschef eller mellan divisionschefer blir det GD:s uppgift att "döma av".

### 2.3.2 Kriterier vid val av ledningsorganisation

GEORG har utgått följande kriterier vid valet av ledningsorganisation för den nya Försäkringskassan.

Ledningsorganisationen ska

- i sina huvuddrag kunna fungera den 1 januari 2005,
- vara så kraftfull att den fortsatta organisationsanpassningen ska kunna genomföras under 2005,

- ha sin tyngdpunkt i ”mötet med medborgarna”, dvs. ge den operativa verksamheten stort utrymme samt
- ge ledningen utrymme och förutsättningar för att fokusera strategiska frågor och arbetet med att förverkliga visionen.

Ledningen ska organiseras så att den får utrymme för att kunna driva ”förändringsagendan” och kunna utforma den utvecklande och attraktiva arbetsplatsen. Detta ska bl.a. ske genom skapandet av ett HK, som ska ha strategiska uppgifter avseende kärnverksamheten och specialistverksamheten.

Utvecklingen av gemensamma arbetssätt genom produktionsorganisationen är den utan tvekan viktigaste uppgiften för den nya ledningen. Endast genom gemensamma arbets- och förhållningssätt kan den nya Försäkringskassan uppnå den servicenivå och den likabehandling av medborgarna som eftersträvas. En sådan kraftfull och snabb utveckling av gemensamma arbetssätt är också en väsentlig förutsättning för att utveckla ett kraftfullt och effektivt IT-stöd.

I den valda modellen för ledningsorganisation ska GD uppdra åt en särskild produktionsdirektör att samordna och genomföra den nödvändiga förändringen av nuvarande arbetsrutiner och arbetsformer för Försäkringskassans möten med medborgarna.

Produktionsdirektören ska ansvara direkt under GD för att de viktiga produktionsfrågorna får en nödvändig fokusering i ledningsarbetet. Ledningsmodellen ger via en produktionsdirektör produktionens frågor ett starkt inflytande också i den strategiska ledningen. GEORG menar att resurs- och ansvarsmässigt motsvarar den valda modellen de krav på fokusering och förändring som ställs på den nya Försäkringskassan.

Produktionsfrågorna är så viktiga att de bör hanteras i en särskild produktionsledning som leds av produktionsdirektören. Rätten att besluta om gemensamma produktionsfrågor ska delegeras till produktionsdirektören. I produktionsledningen ingår samtliga länsdirektörer och där förutsätts också personaldirektören delta samt vid behov andra chefer från HK (från funktioner som ska lämna stöd till produktionen). Vid möten i produktionsledningen står produktionens och verksamhetens förutsättningar i förgrunden. Relationen mellan produktionen och försäkringsdivisionen blir också tydlig i denna modell.

GEORG har noterat att det under arbetets gång har funnits invändningar mot den valda ledningsmodellen på grund av att den

skulle innebära att produktionsfrågorna centraliseras. GEORG menar tvärtemot att denna modell bäst *decentraliserar* produktionsfrågorna. Produktionsbeslut är delegerade från GD. Det bör dessutom noteras att det är självklart att representanter för lokal kompetens och länskompetens ska delta i utvecklingsarbete, i arbetet med att formulera visioner och strategier etc. Den valda modellen gör det dessutom möjligt för GD att vara närvarande i den lokala verksamheten genom besök, möten m.m. GD:s kompetens och tid läses inte i ett stort antal formella beslutsmöten.

### 2.3.3 Försäkringskassan ska ledas av en styrelse med fullt ansvar

Den nya Försäkringskassan ska enligt riksdagens beslut ledas av en *styrelse* med fullt ansvar. Till styrelsen ska en *internrevision* knytas. Det dagliga arbetet ska ledas av en GD som till sin hjälp har en ÖD samt sex staber. Dessa är placerade på HK där också ledningen för de tre divisionerna finns. Divisionerna är produktionsdivisionen, försäkringsdivisionen och utvecklingsdivisionen.

Den operativa verksamheten bedrivs främst inom *produktionsdivisionen*, som innehåller de 21 *länsorganisationerna*. Till *utvecklingsdivisionen* hör *FK Data*, som till stor del är en driftorganisation, men som även innehåller systemutveckling. *Försäkringsdivisionen* innehåller främst operativa delar. *Avdelningen för gemensam service* tillhör i sin helhet den operativa nivån.

### 2.3.4 Försäkringskassan ska ha sex staber

*Ledningsstaben* ska ge stöd och service till styrelse, GD och ÖD och ska samordna myndighetens arbete i olika strategiska frågor t.ex. arbetet med regeringsuppdrag, säkerhetsarbetet, internationella kontakter och omvärldsbevakning. Här finns också den funktion som ansvarar för kontakter, utveckling och utbildning av de förtroendevalda i den nya Försäkringskassan.

Ett *förändringssekretariat*, direkt underställt GD, kommer att inrättas i form av en projektorganisation under 2005–2008. Förändringssekretariatets huvuduppgift blir att hålla ihop, driva på och följa upp förändringsarbetet.

Ekonomi-, informations-, personal- och juridikstaben kommer att ha ett funktionsansvar inom sina respektive områden. Många frågor som hittills har hanterats genom frivilligt samarbete inom socialförsäkringsadministrationen kommer att bli tydliga ansvarsområden för de nya staberna. Respektive stab behöver initialt arbeta fram och följa upp arbetssätt/rutiner gentemot andra funktioner vid huvudkontoret och gentemot motsvarande funktion i länen.

*Personalstaben* ska utforma personalpolitiken. Detta görs genom styrande dokument (måldokument, policies, strategier, handlingsprogram och avtal) samt genom att stödja chefer i frågor inom personalområdet och i arbetsgivarrollen. I uppgifterna ingår ansvar för att ta fram styrande dokument för kompetensförsörjning, arbetsmiljö, friskvård och gemensamma personalpolitiska processer. Styrdokumenten beslutas sedan av GD, men besluten kan delegeras till personalchefen. På motsvarande sätt tar andra staber fram styrande dokument, som beslutas av GD eller efter delegation av respektive stabschef. I personalstaben ingår också en omställningsfunktion.

*Ekonomistabens* roll blir att ansvara för processerna för den övergripande ekonomistyrningen i myndigheten. Detta inbegriper ansvar för processerna för resultatstyrning och finansiell styrning. Administrativa uppgifter placeras inom avdelningen gemensam service.

*Informationsstaben* ska ansvara för myndighetens övergripande informations- och kommunikationspolicy, internt och externt. Staben ska bl.a. ansvara för de kanaler som finns för den interna informationen och för externinformation samt för den nya gemensamma tidningen.

*Juridikstaben* ska ansvara bl.a. för den rättsliga utformningen av föreskrifter och allmänna råd, för rättsliga ställningstaganden, för förvaltningsjuridiska frågor och för IT-rättsliga frågor. Staben ger juridiskt stöd till HK i allmänna juridiska frågor, företräder Försäkringskassan i domstol samt ansvarar för skadeståndshandlingen i myndigheten.

Det *allmänna ombudet* utses och anställs av regeringen men placeras på myndigheten och har ett nära samarbete med juridikstaben. Det allmänna ombudet kan överklaga beslut av Försäkringskassan.

### 2.3.5 Försäkringskassan ska ha tre divisioner och en avdelning

*Försäkringsdivisionen* ska ansvara för försäkringen som produkt. Denna division kan ses som en kunskapsbank med operativ inriktning. Här ska arbetet med förvaltning, utveckling och utvärdering av pensions-, sjukförsäkrings-, barn-, familj- och handikappförmåner ske. Inom denna division arbetar man också med försäkringsinformation (sakinnehåll) och normering.

*Produktionsdivisionen* ansvarar för produktionen/handläggningen samt förvaltning och utveckling av processer och stöd för att tillhandahålla försäkringen. Här ingår arbetet med beslut, utbetalning, samordning, information och service till medborgarna. I produktionsdivisionen ingår de 21 länsorganisationerna, liksom de riksgemensamma funktioner som nu ligger under olika länsenheter.

Det övergripande produktions- och resultatansvaret ska delegeras till respektive län, med mål- och resultatstyrning som grund, vilket innebär att varje länsdirektör ansvarar inför produktionsdirektören för produktion/handläggning, kundmöten, kvalitet och resultat inom sitt ansvarsområde.

*Utvecklingsdivisionen* ska stödja verksamhetsutvecklingen inklusive IT-utvecklingen inom myndigheten genom gemensamma metoder och verktyg samt genom att tillhandahålla kvalificerad projektledarkompetens.

Utvecklingsdivisionen har det samlade ansvaret för Försäkringskassans IT-verksamhet och för att myndighetens IT-verksamhet utvecklas i takt med de höga krav som i dag ställs på en modern organisation. Divisionen har både en styrande och en stödjande roll, liksom en utförande roll.

*Avdelningen för gemensam service* – en avdelning som tillhör den operativa nivån – ska byggas upp under 2005. Avdelningen ska ansvara för myndighetens infrastruktur, bl.a. lokalförsörjning, telefoni (teknisk plattform) och logistik. Även löneadministration och fakturahantering samt upphandlings- och inköpsprocessen är områden som ska föras till denna avdelning. Den verksamhet som bedrivs vid Försäkringsmedicinskt Centrum ska också föras till avdelningen för gemensam service under 2005. Till denna avdelning kan delegeras strategiska frågor såsom upphandlingspolicy.

### 2.3.6 Samordningsvinster

*GEORG bedömer att*

genom effektiviseringar och rationaliseringar kan resurser motsvarande 20 procent av den nuvarande socialförsäkringens administration frigöras till och med 2007. Dessa resurser ska överföras till produktion/handläggning.

Synergieffekterna i fråga om resurser och kompetens blir stora när Försäkringskassan bildas. Då nuvarande 22 organisationer med var sin administrativ överbyggnad av specialist- och stödverksamhet blir en organisation kommer betydande resurser kunna frigöras till förmån för produktion och utveckling.

Det finns stora möjligheter att nå samordningsvinster i form av kvalitetsförbättringar och rationaliseringar genom att samutnyttja resurser. Dessa vinster kan nås såväl på central som på lokal nivå och inom olika verksamhetsområden.

Redan idag finns ett rationaliseringsbeting på försäkringskassorna, inte minst för att kunna finansiera gjorda investeringar i ny teknik. Omorganisationen ger förutsättningar för att underlätta denna process. Rationaliseringar ska genomföras såväl inom huvudkontoret som inom länsorganisationerna.

GEORG bedömer att genom effektiviseringar och rationaliseringar kan resurser motsvarande 20 procent av den nuvarande socialförsäkringens administration frigöras till och med 2007. Cirka tio procent bedöms bli en följd av samordningsvinster, cirka tio procent blir en följd av förändrade arbetssätt och bättre teknikstöd m.m. Resurserna ska överföras till produktion/handläggning. Efter förändringsperioden, alltså efter utgången av år 2008 bör även direkta besparingar kunna göras i verksamheten. Regeringen bör begära att Försäkringskassan årligen rapporterar vilka förändringar som planeras, vilka som har genomförts och vilka resultat som har uppnåtts.

## 2.4 Styrning

### 2.4.1 Resultatstyrning och processorientering

Den styrningsprincip som tillämpas i statlig förvaltning är resultatstyrning. Detta innebär att istället för att styra med regler använder



ledningen i större utsträckning information om vad som ska uppnås. Denna styrform brukar anses vara den styrform som ger störst handlingsfrihet. Resultatstyrningen gäller både regeringens styrning av myndigheten och myndighetens interna styrning. Med *resultat* avses prestation/prestationer (produkter eller tjänster) till en viss kostnad och med en viss kvalitet samt de effekter som prestationen leder till.

För att verksamheten bättre ska förstås och styras är det viktigt att beskriva den i form av processer, det vill säga de återkommande kedjor av aktiviteter som ska ge ett visst resultat. Processbeskrivningen, som utgår från verksamheten, ska tala om vad som ska utföras, hur det ska utföras, med vilket stöd och vilket resultat det i slutändan ska ge, det vill säga vilken kundnytta det ger.

Arbetsorganisation och styrningen av verksamheten utgår vanligtvis från att verksamheter indelas och styrs vertikalt och funktionellt samtidigt som resultatet och värdet för kunderna åstadkoms i processer, dvs. horisontellt och tvärfunktionellt.

Inom socialförsäkringens administration pågår arbete i syfte att beskriva och ensa arbetssätt genom de så kallade Ensa-projekten. En gemensam metod för processutveckling finns och används av de olika Ensa-projekten. Detta sätt att bedriva processutveckling används också av bl.a. Tullverket, Skatteverket och SE-banken. Projekten samverkar med andra myndigheter och företag. GEORG menar att i och med att den nya Försäkringskassan bildas finns goda möjligheter att fortsätta med och skynda på detta arbete.

Redan genom att beskriva och kommunicera existerande arbetssätt som processer kan produktiviteten och kvaliteten förbättras. Genom att arbeta med processer kommer även resultatstyrning, produktivetsmätningar och kvalitetskontroller in på ett naturligt sätt. GEORG förutsätter att processtänkandet kombineras med en ambitiös uppföljning av verksamheten. Vidare utgör en bra processbeskrivning en viktig del av en beställning av ett IT-stöd. Processbeskrivningen kan också vara ett bra verktyg för att delegera ansvar och decentralisera uppgifter.

Enligt GEORG:s uppfattning är det angeläget att Försäkringskassan fortsätter att processorientera verksamheten. Processorientering behöver inte betyda att hela organisationen måste omfattas eller att en processorganisation måste införas. En viktig ingrediens är dock att organisationen måste lära sig att arbeta mer i team på tvärs över etablerade divisioner, avdelningar och enheter. Samtidigt har GEORG utifrån sina kriterier (avsnitt 2.3.2) valt att organisera

verksamheten i funktioner. GEORG menar att den valda organisationsmodellen ger utrymme för arbetsätt som i stor utsträckning utgår från ett horisontellt och tvärfunktionellt perspektiv.

En av Försäkringskassans utmaningar inför framtiden är att bättre förstå hur de egna processerna ska samspela med medleverantörernas processer för att bättre möta medborgarens behov och situation. Försäkringskassan måste alltså ”sträcka” ut sina processer utanför myndighetsgränserna. Exempel på detta är Försäkringskassans samverkan med arbetsmarknadens aktörer för att samordna insatser för återgång till arbete samt samverkan med sjukvården för att få bättre läkarintyg och få dem översända via Internet. På så sätt kommer myndigheten också att kunna ta ännu ett steg i utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten (som bl.a. innebär att tillhandahålla självbetjäningstjänster).

#### **2.4.2 Utgångspunkter för Försäkringskassans styrning**

Tidigare i detta kapitel har uppdraget och visionen för Försäkringskassan redovisats. De anger vad myndigheten ska uppnå med styrningen. Regeringen har dessutom ställt olika krav på myndigheten, som behöver ligga till grund för utformningen av styrningen. Det gäller bl.a. krav på likformighet och rättssäkerhet vid handläggningen av ärenden samt krav på större effektivitet. Därför har GEORG utgått från att det är av stor vikt att myndighetens ledning kan fokusera rättssäkerheten och produktionsfrågorna.

Regeringen har också ställt krav på en gemensam verksamhetsutveckling samt ett effektivt arbete med och utveckling av IT-stöd. Därför behöver ledningen utrymme för att fokusera mer på utvecklingsfrågor.

Enligt riksdagens beslut ska Försäkringskassan ha kvar länsorganisationerna. Därutöver har regeringen ställt krav på delegering och decentralisering i den nya myndigheten.

GEORG menar att kärnan i verksamheten och det som styrningen och organisationen ska vara uppbyggd kring är mötet med medborgaren. Produktionen ska vara i fokus. Ledningen ska ha tid och möjlighet att koncentrera sig på de viktiga strategiska frågorna. Den nya Försäkringskassan ska vara en myndighet som snabbt kan anpassa sig till nya förutsättningar och som kan delegera ansvar och decentralisera uppgifter. Det är helt klart att nuvarande förändring

av socialförsäkringens administration inte är den sista stora förändringen.

Möjligheterna att snabbt och effektivt styra och driva verksamheten och samtidigt genomföra förändringar kan vara större om bl.a. följande utgångspunkter gäller:

- Strategiska och operativa arbetsuppgifter särskiljs.
- HK innehåller de strategiska arbetsuppgifterna.
- Kärnverksamhet, specialistverksamhet och stödverksamhet skiljs åt.
- Produktionsfrågorna hålls samman genom en funktion och en chef.
- Ledningsgrupperna är små och koncentrerar sig på arbetsuppgifter inom respektive ansvarsområde.
- Varje funktion följer upp sin verksamhet.

### 3 Utmaningar och förutsättningar

Den omorganisation som nu görs av det svenska socialförsäkrings-systemets administration är mycket omfattande. Den nya Försäkringskassan får förbättrade möjligheter att lösa sina uppgifter. Organisationsförändringen medför dock stora påfrestningar, som måste hanteras. Omställningsperioden måste användas så att den nya myndigheten snabbt kan ta sig an nya utmaningar. Samtidigt ska den löpande verksamheten gentemot medborgarna hanteras utan störningar.

I kapitel 1 beskrevs de externa utmaningarna, dvs. de förändringar i omvärlden som Försäkringskassan måste kunna hantera under kommande år. I detta kapitel presenterar GEORG viktiga utmaningar som har ett internt och organisatoriskt fokus.

GEORG har identifierat framför allt fyra interna förändringsområden där ledningen under de närmaste åren måste planera och genomföra ett genomtänkt program. GEORG beskriver dessa områden som organisationens *utmaningar*. Dessa utmaningar är

- samordning av produktion/handläggning och decentralisering,
- utveckling av IT,
- dimensionering och omstrukturering av verksamheten,
- kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling.

För att Försäkringskassan ska ha förutsättningar att klara av sina utmaningar krävs dessutom

- en gemensam kultur baserad på Försäkringskassans vision,
- ett utvecklat ledarskap,
- en hälsofrämjande arbetsplats.

### 3.1 Utmaningar

#### 3.1.1 Samordning av produktion/handläggning, decentralisering och koncentrerad handläggning

Ett av den nya ledningens stora och mest prioriterade arbetsområden är att åstadkomma en nyutveckling och samtidig samordning av kärnverksamheten. GEORG belyser här tre väsentliga utmaningar

- gemensamma arbetsrutiner och gemensam arbetsorganisation,
- delegering/decentralisering,
- koncentration och specialisering.

En förutsättning för detta arbete är att organisationen får en väl fungerande *produktionsledning*.

#### *Gemensamma arbetsrutiner och gemensam arbetsorganisation*

Utvecklingen av gemensamma arbetsätt i länsorganisationerna genom en gemensam produktionsorganisation är den utan tvekan viktigaste uppgiften för den nya ledningen. Genom gemensamma arbets- och förhållningssätt kan den nya Försäkringskassan uppnå den servicenivå och den likabehandling av medborgarna som eftersträvas. En sådan kraftfull och snabb utveckling av gemensamma arbetsätt är också en väsentlig förutsättning för att på bästa sätt kunna ta tillvara ett kraftfullt och effektivt IT-stöd. En annan viktig faktor för att utveckla en framgångsrik IT-verksamhet är att beställarkompetensen stärks.

Det framförs ibland farhågor för att gemensamma arbetsrutiner och en gemensam arbetsorganisation skulle göra arbetet mer mekaniskt och därigenom mindre intressant. I själva verket är gemensamma arbetsrutiner i hela landet lika självklara som de gemensamma arbetsrutiner som nu finns inom varje allmän försäkringskassa. Det gemensamma arbetssättet skapar förutsättningar för kvalitetsutveckling och ger medarbetare och chefer utrymme och frihet att utveckla formerna för mötet med medborgaren på ett mer personligt sätt.

### *Delegering/decentralisering*

I direktivet till GEORG (Dir. 2003:170) sägs bl.a.:

Vid fördelningen av ansvar och uppgifter mellan de olika nivåerna i organisationen bör såväl delegering av ansvar som decentralisering av arbetsuppgifter eftersträvas.

GEORG tolkar detta som att beslut inte ska fattas på högre nivå än vad de måste fattas på. GEORG anser att när Försäkringskassan använder sig av centrala resurser ska det vara för utveckling, samordning, kontroll eller annan verksamhet där stordriftsfördelar, kunnande och ett enhetlig uppträdande kan tas tillvara.

GEORG menar att den nya organisationen ska präglas av decentralisering och delegering av den operativa verksamheten. Decentralisering innebär också att kompetens från den operativa verksamheten ska delta i det gemensamma utvecklingsarbetet.

I den nya Försäkringskassan finns hela arbetsprocessen inom en myndighet, till skillnad mot nu, då den är uppdelad på flera organisationer. I den nya myndigheten blir det därför lättare att arbeta utifrån ett helhetsperspektiv på utvecklingen. Det blir också lättare att delegera verksamhetsutvecklingsprojekt, som kan utvecklas i olika delar av landet, för att sedan samlas utvärderas och, om de är lyckade, spridas inom hela organisationen. Verksamheten behöver inte längre begränsas av geografiska gränser utan kan utgå från verksamhetens behov av utveckling.

En långtgående decentralisering förutsätter samtidigt välutvecklade styr- och kontrollmekanismer.

### *Koncentration och specialisering*

Koncentration eller specialisering kan vara lämpligt ibland. Med *koncentration* menas att en viss verksamhet samlas till en eller flera platser i landet. Med *specialisering* menas att vissa handläggare handlägger ett visst ärendeslag eller ett begränsat antal ärendeslag. Specialiseringen kan kombineras med koncentration eller kan göras på varje kontor.

Koncentration av ärendehandläggning bör ske när Försäkringskassan därigenom kan uppnå uppenbara kvalitets- eller effektivitetsvinster i handläggning av ärenden. Koncentration är inte det samma som centralisering av arbetsuppgifter till huvudkontoret.

Koncentration innebär i stället nya möjligheter för utveckling av arbetstillfällen i olika delar av landet. Olika ärenden kan koncentreras till en eller flera orter i.

Koncentration av verksamhet kan också medföra risker för att arbetsuppgifter utarmas. De kontor som lämnar uppgifter till en koncentrerad handläggning kan få en alltför liten bredd i sitt arbetsinnehåll. De arbetsplatser som får koncentrerad handläggning kan bli alltför monotona och specialiserade. GEORG förutsätter att sådana aspekter belyses vid beslut om koncentrerad handläggning.

Handläggning och beslut av ärenden där personliga möten, kontroll genom t.ex. arbetsplatsbesök eller kunskap om lokala förhållanden behövs i stor utsträckning kan vara svåra och mindre lämpliga att koncentrera.

Utmaningen är att Försäkringskassan ska öka effektiviteten och produktiviteten i verksamheten utan att samtidigt utarma arbetsuppgifterna.

### *Produktionsledning*

I den valda modellen för ledningsorganisation uppdrar GD åt en produktionsdirektör att samordna och genomföra den nödvändiga förändringen av nuvarande arbetsrutiner och arbetsformer för Försäkringskassans möten med medborgarna.

GEORG menar att länsdirektörernas inflytande på sin egen verksamhet påverkas av graden av delegering och ökar med en tydlig resultatstyrning. Ansvaret för utförandet av den operativa verksamheten ska ges till länsdirektörerna inom givna ramar. En sådan given ram är det gemensamma arbetssättet. Varje länsdirektör ska ha en chef att rapportera till, produktionsdirektören, som ska ha tid och resurser att vara ledare, coach och mentor.

Produktionsfrågorna är så viktiga att de bör hanteras i en särskild produktionsledning, som leds av produktionsdirektören. Rätten att besluta om gemensamma produktionsfrågor är följaktligen också delegerad från GD till produktionsdirektören i den av GEORG beslutade arbetsordningen.

Varje länsdirektör har ansvar för att produktionen i respektive länsorganisation fungerar på ett bra sätt. Länsdirektören ansvarar bl.a. för utveckling och realisering av produktionsmål, medan visioner och strategier gäller gemensamt. Representanter för

länsorganisationerna ska naturligtvis delta i utvecklingsarbete, i arbetet med att formulera visioner och strategier etc.

### 3.1.2 Utveckling av IT

Att administrera socialförsäkringen är en mycket informationsintensiv hantering. De olika förmånerna är utformade så att en mängd data om en individs förhållanden i regel måste finnas till hands för en handläggare när han eller hon ska handlägga ett ärende om ersättning. Dessutom förutsätter många förmåner att uppgifter om individer lagras under lång tid för att eventuellt kunna användas i ett ärende. Det är dessutom inte ovanligt att uppgifter som använts i ett visst ärende behövs i ett annat ärende som uppkommit ett antal år senare. Bl.a. dessa förhållanden har inneburit att informationsteknik (IT) kom att införas inom socialförsäkringens administration på ett mycket tidigt stadium. Den nuvarande organisationsstrukturen har dock gjort det svårt att tillräckligt snabbt och effektivt ta tillvara informationsteknikens möjligheter. Till stora delar behöver också grundläggande tekniska plattformar bytas ut. I hög grad har systemen varit egenutvecklade. Organisationen förefaller ha haft svårigheter att få ut tillräckliga effektivitetsvinster av de system som utvecklats.

GEORG förutsätter att den nya samlade utvecklingsdivisionen förutsättningslöst prövar nya arbetsformer och nya tekniker. GEORG har valt att skapa en samlad funktion där utvecklingsdirektören har ansvaret för både strategiska uppgifter och löpande verksamhet. Orsaken till detta val av organisation är att GEORG bedömde att det var nödvändig att inledningsvis samla och koncentrera kompetensen inom området. Uppdraget och utmaningen för den nya ledningen är att åstadkomma strategiska långsiktiga lösningar samtidigt med att den löpande IT-verksamheten anpassas till de nya förutsättningarna. I de strategiska lösningarna bör också prövas vad som bäst kan utvecklas och produceras inom organisationen och vad som kan upphandlas. Riskerna med egenutvecklade system bör värderas.



*Nya förutsättningar – nya uppdrag*

Utvecklingen inom IT under de senaste tio åren har på ett dramatiskt sätt öppnat för att använda tekniken inom nya användningsområden. Detta gäller såväl medborgarnas möjligheter att via Internet använda olika tjänster som myndighetens interna verksamhet. Det är också en stor och viktig uppgift för den nya Försäkringskassan att tillvarata dessa möjligheter.

Regeringen redovisade i *propositionen 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* riktlinjer för och kraven på den framtida statliga förvaltningen. I propositionen framhåller regeringen bl.a. att statsförvaltningen bör, med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter, ta till vara informations- teknikens möjligheter att

- förenkla och förbättra kontakterna för medborgare och företag med myndigheterna,
- öka allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet,
- effektivisera samverkan mellan myndigheter, med övrig offentlig sektor samt med EU-institutioner och andra länders förvaltning.

*I prop. 1999/2000:86 Ett informationssambälle* för alla slår regeringen bl.a. fast att den statliga förvaltningen bör vara ett föredöme som aktiv användare av informationsteknik i den egna verksamheten och i samverkan med företag och medborgare. Dessutom bör utvecklingen av så kallade 24-timmarsmyndigheter som är elektroniskt tillgängliga för informationshämtande och ärendehantering stimuleras.

År 2000 beslutade regeringen om ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram – *En förvaltning i demokratins tjänst*. I handlingsprogrammet fastställs i huvudsak de ovan redovisade riktlinjerna.

Regeringen har dessutom i *2003 års budgetproposition (prop. 2002/03:1 utgiftsområde 2, bilaga 1 Statsförvaltningens utveckling)* som mål för den offentliga förvaltningen bl.a. angett att alla tjänster som statliga myndigheter inom befintliga resursramar till samma eller lägre kostnader kan tillhandahålla elektroniskt ska också göras så. Statliga myndigheter ska erbjuda elektroniska kanaler för kontakter med medborgare och företag.

*Vilka möjligheter har utvecklats?*

Inom socialförsäkringens administration (Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten) erbjuds redan i dag en rad olika tjänster via Internet som kan hänföras till begreppet 24-timmarsmyndighet. Alla myndigheterna har således webbplatser med information om myndigheterna och de ansvarsområden de administrerar.

Den centrala funktionen inom begreppet 24-timmarsmyndighet är dock möjligheten till interaktiva tjänster som inbegriper såväl lämning och hämtning av individorienterad information som ansökningar och annan hantering av ärenden (självbetjäningstjänster). Det är alltså frågan om ett samspel mellan användare och myndighetens datorsystem som innebär att användaren genom uppkoppling till en myndighets webbplats kan få direkt tillgång till exempelvis individorienterad information eller allmän vägledning för ett uttag av en förmån. I förlängningen innebär detta även att beslut om förmåner etc. kan meddelas i en automatiserad process. Sådana funktioner förekommer redan i dag vid användning av vissa av de tjänster som erbjuds av myndigheterna inom socialförsäkringens administration. Via Premiepensionsmyndighetens webbplats är det i dag möjligt att få tillgång till individorienterad information och förfoga över sina fondmedel på i princip motsvarande sätt som gäller vid icke-elektronisk kommunikation. Försäkringskassornas webbplats erbjuder bl.a. möjligheter att ansöka om förmåner och på annat sätt förfoga över förmåner inom föräldraförsäkringen och att ta del av individorienterad information om föräldrapenningsförmåner.

I december 2002 presenterade Riksförsäkringsverket tillsammans med Riksskatteverket ett avtal om elektronisk id-handling med Föreningssparbanken och Handelsbanken. Sedan tidigare finns ett avtal med Nordea och Posten. Avtalen innebär att Riksförsäkringsverket har kunnat etablera en hållbar säkerhetslösning för administrationens elektroniska tjänster som tillämpas vid användning av föräldraförsäkringstjänsten. Webbplatsen för föräldraförsäkringstjänster används i stor omfattning och antalet ansökningar ökar stadigt. Denna tjänst har också uppmärksammats internationellt eftersom den innehåller avancerade säkerhetslösningar.

*Angelägna utvecklingsområden*

GEORG bedömer det som särskilt angeläget att Försäkringskassan förmår slutföra utvecklingen av ett IT-baserat ärendehandläggningssystem.

Den tekniska utformningen av IT-systemen inom socialförsäkringens administration (i detta fall Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna) har i strukturell mening varit i huvudsak oförändrad alltsedan mitten av 1970-talet. Översiktligt kan denna struktur i första hand sägas bestå av ett större antal verksamhetsstödande register, dvs. på visst sätt strukturerade eller organiserade samlingar av uppgifter, som främst används vid handläggning av de olika ärendeslagen inom socialförsäkringen. De viktigaste funktionerna i registret är lagring och tillhandahållande av individanknuten information relaterad till de olika ärendeslagen; i båda fallen med syftet att administrationen ska kunna utföra nödvändiga transaktioner såsom exempelvis utbetalningar inom förmånssystemet. Vidare finns visst integrerat handläggningsstöd i form av enklare program för beräkning av ersättning m.m. Registren används dessutom i viss utsträckning för uppföljning, utvärdering, tillsyn och framställning av statistik.

Även om den tekniska utformningen i huvudsak varit oförändrad under lång tid har vissa förändringar gjorts. En ny teknisk plattform har skapats för administration av det nya pensionssystemet.

Det är viktigt att den nya tekniken tas i anspråk för ärendehantering inom socialförsäkringens administration på ett mer utvecklat sätt. I en sådan struktur framställs, inges och expedieras handlingar elektroniskt och handläggningen sker med ett långt utvecklat datorstöd. Detta medför att all den individrelaterade information som är nödvändig för att handlägga ett ärende, i många fall helt och hållet hanteras elektroniskt, dvs. pappersbunden lagring av information förekommer inte i ärendet. I ett fullt utvecklat ärendehanteringssystem är de enskilda uppgifterna dessutom tillgängliga för även andra syften än att hantera utbetalningar.

Samtidigt har möjligheterna till kommunikation mellan medborgare och myndigheter via Internet ökat dramatiskt. Det innebär bättre förutsättningar för snabb ärendehantering, eftersom uppgifter i ansökningar etc. via Internet kan skickas in direkt till myndigheternas egna datoriserade ärendehanteringssystem. Den beskrivna utvecklingen ger vidare förutsättningar för att utveckla

effektiva instrument för produktionsstyrning inom verksamheten och en utvecklad uppföljning av socialförsäkringen. En annan möjlighet som tekniken ger är ökad användning av automatiserat beslutsfattande.

Den tekniska utformningen av IT-systemen inom socialförsäkringens administration är fortfarande i hög grad präglad av de förutsättningar som tekniken medgav då systemen byggdes upp. Att förändra informationshanteringen från det nuvarande transaktionsinriktade registersystemet som baserats på relativt omoderna tekniska plattformar till ett utvecklat ärendehanteringssystem är en mycket omfattande uppgift. En viktig del av det utvecklingsarbete som bedrivits inom socialförsäkringens administration har siktat mot att ärendehandläggningen inom de allmänna försäkringskassorna ska ges ett nytt IT-stöd. Detta skulle medverka till att förkorta handläggningstiderna och förbättra kvaliteten i försäkringskassornas beslutsunderlag. Det skulle dessutom medföra att allmänhetens möjligheter till självbetjäning via ett utvecklat IT-stöd ökar. Exempelvis skulle de försäkrade kunna följa sina ärendens handläggning direkt via Internet och därigenom få besked om datum för utbetalning av ersättning etc. Med all säkerhet skulle enbart detta innebära en påtaglig avlastning för personalen inom Försäkringskassan. Andra möjligheter är exempelvis utvecklade kommunikationsvägar mellan sjukvården och socialförsäkringsadministrationen som medger en snabbare överföring av medicinska underlag för beslut om ersättning. En annan effekt av ett utvecklat ärendehanteringssystem är förbättrade möjligheter att genom uppföljning och utvärdering komma till rätta med den negativa utvecklingen inom ohälsområdet. Dessutom medför ökade möjligheter till uppföljning och utvärdering samtidigt en bättre plattform för utveckling av åtgärder mot fusk inom socialförsäkringen.

Myndigheternas utveckling av IT-systemen ska givetvis ske i samverkan med andra myndigheter.

Vissa steg har tagits i riktning mot genomförandet av ett IT-baserat ärendehanteringssystem inom de allmänna försäkringskassorna. Pappershanteringen har i princip avskaffats inom vissa ärendeslag eftersom pappershandlingar såsom t.ex. ansökningar skannas in och de skannade bilderna av handlingarna lagras i elektroniska akter. Av olika skäl, bl.a. den organisatoriska strukturen inom socialförsäkringens administration, har arbetet med att

utveckla ett ärendehanteringssystem i egentlig mening ännu inte genomförts.

Genomförandet av ett IT-baserat ärendehanteringssystem förutsätter såväl teknisk kompetens som en mycket långsiktig strategi och förmåga att på ett väl avvägt sätt prioritera mellan de olika insatserna under genomförandeprocessen. Det strategiska ansvaret för processen måste alltid ligga på ledningen för myndigheten.

#### *En avgörande förutsättning – enhetlighet i arbetsprocesserna*

En avgörande förutsättning för att helt och fullt tillvarata de möjligheter ett IT-baserat handläggningssystem erbjuder är att det finns en enhetlighet i arbetsprocesserna vid handläggning av ärenden inom myndigheten. Som tidigare nämntes finns inte en sådan enhetlighet i dag inom de allmänna försäkringskassorna. Parallellt med utvecklingen av IT-strukturen är det alltså nödvändigt att genomföra en förändring även inom detta område. Detta måste ske i en process som är i hög grad integrerad med utvecklingen av IT-strukturen. Produktionens krav är det som ytterst ska styra utvecklingen och produktionsledningens och utvecklingsledningens förmåga till samverkan kommer att vara ytterst betydelsefull.

### **3.1.3 Dimensionering och omstrukturering av verksamheten**

Det är uppenbart att en organisationsförändring som berör 21 försäkringskassor, Försäkringskassornas Förbund och Riksförsäkringsverket med sammanlagt mer än 16 000 anställda påverkar personalbehov, kompetens och dimensionering. Därtill kommer de externa utmaningar som beskrivs i kapitel 1. GEORG anser att Försäkringskassan måste lägga ned ett mycket stort arbete för att förutsättningslöst pröva kompetens- och personalbehovet i den nya organisationen. Det är angeläget att detta arbete görs snarast. Erfarenheter från organisationsförändringar visar att annars riskerar organisationen att gå tillbaka till tidigare invanda strukturer och arbetssätt.

*Varför är frågan om dimensionering viktig?*

Ett av regeringens tydligt uttalade mål för förvaltningspolitiken är effektivitet i statsförvaltningen. Effektivitet handlar om kvalitet. Kvalitet i statsförvaltningen kan beskrivas som att en myndighet med *bästa möjliga utnyttjande av de mänskliga och ekonomiska resurserna* uppnår bästa möjliga resultat för de personer eller det ändamål myndigheten är till för.<sup>1</sup>

Som framgår av detta är en ändamålsenlig dimensionering av ekonomiska och personella resurser inom en organisation en av flera viktiga faktorer för att organisationen på ett kostnadseffektivt sätt ska kunna nå sina mål. Och då handlar det självklart inte bara om en bra dimensionering inom kärnverksamheten utan också organisationens specialist- och stödverksamhet. Dimensionering har med andra ord en stark påverkan på i vad mån en organisation och dess funktioner kan ta det ansvar och utträta det uppdrag de tilldelats. Dimensionering är en viktig faktor i den interna styrning och kontroll som ledningen för en organisation ansvarar för.

Underdimensionering av en funktion riskerar resultera i att funktionen inte klarar sina åtaganden och att det i sin tur får negativa konsekvenser för den övriga verksamheten och/eller mottagarna av organisationens tjänster. Detta riskerar också att få till följd att de medarbetare som arbetar inom funktionen känner otillfredsställelse i och med att de inte får en reell möjlighet att leva upp till de krav och förväntningar som finns på funktionen.

En överdimensionering innebär inte bara ett ineffektivt användande av resurser som istället skulle kunna användas i andra delar av verksamheten. En överdimensionering riskerar också att negativt påverka de medarbetare som arbetar inom funktionen i och med att de och deras arbete i praktiken inte efterfrågas i tillräcklig omfattning. En överdimensionering riskerar också att leda till att funktionen förr eller senare börjar arbeta med frågor som ligger utanför ramen för dess ansvars- och verksamhetsområde, vilket i sin tur kan resultera i irritation men också merarbete i andra delar av organisationen.

En ändamålsenlig och bra dimensionering innebär inte bara att resurserna nyttjas på ett effektivt sätt utan det har också ett starkt signalvärde gentemot den övriga organisationen och dess omvärld vilket i sig positivt påverkar möjligheterna att uppnå målen för verksamheten.

---

<sup>1</sup> En statsförvaltning i utveckling och förnyelse (SOU 2004:65)

Det finns flera sätt att dimensionera organisatoriska funktioner. Ett är att analysera och inventera vad funktionen ska göra, i vilken omfattning detta ska ske, vilket stöd som finns för funktionen samt vilken kompetens som behövs i vilken omfattning för att klara hela och delar av uppdraget. Utifrån detta kan sedan en värdering ske om vilken volym resurser som är rimlig.

Ett annat tillvägagångssätt för dimensionering och löpande värdering av resursanvändandet är att göra historiska och jämförande analyser. Med andra ord ha ett värde att utgå ifrån i värderingen. I dessa sammanhang är det lämpligt att finna ett antal nyckeltal som i sig indikerar hur dimensioneringen står sig i ett historiskt och/eller ett jämförande perspektiv.

Ett tredje sätt för dimensionering är att ledningen utifrån vissa allmänna värderingar om styrningen av och prioriteringen i en verksamhet beslutar sig för att ett visst antal personer ska arbeta med en viss verksamhet.

När GEORG har övervägt dimensioneringen av de olika funktionerna i den nya Försäkringskassan har GEORG i flera fall utgått från vad funktionen ska göra och utifrån det bedömt dimensioneringen. Tilläggas bör dock att den dimensionering GEORG har föreslagit kräver att cheferna och medarbetarna har rätt kompetens samt att de har erforderligt stöd i form av utvecklade IT-system m.m.

I vissa fall menar GEORG att man inte kan räkna fram hur många medarbetare som behövs för en viss uppgift. Dimensionering får i stället bygga på ett strategiskt beslut från ledningen. Det gäller t.ex. hur många som ska arbeta med att utvärdera och följa upp socialförsäkringen på en övergripande nivå.

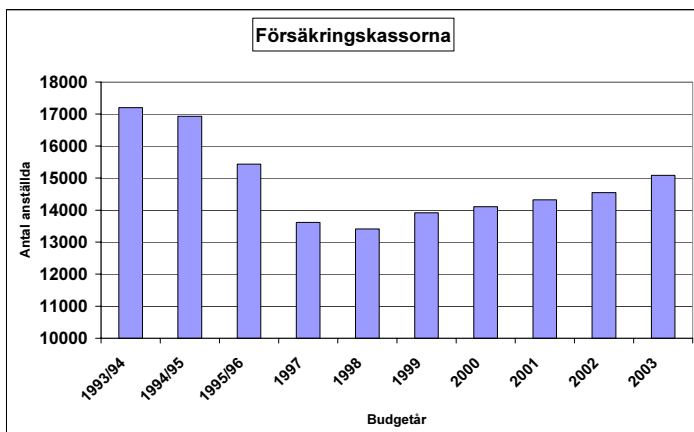
De dimensioneringsbehov som redovisas i kapitel 5–7 uttrycker GEORG:s uppfattning om den potential till effektivisering som finns i den nya myndigheten. Regeringen bör kunna använda det som ett underlag för en dialog med myndigheten om de mål som bör uppnås.

#### *Omstruktureringens mål är mer resurser till kärnverksamheten*

GEORG anser att målet för förändringen ska vara att öka resurserna för kärnverksamheten, för produktionen. Nedan visas ett par diagram som åskådliggör utvecklingen av antalet anställda

vid försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket under de senaste 10 åren.<sup>2</sup>

Det är tydligt att antalet anställda på RFV har ökat samtidigt som antalet anställda i försäkringskassorna har minskat. Det kan ha funnits goda skäl för en sådan utveckling. Nu måste dock Försäkringskassan bryta denna trend och föra över resurser från den centrala administrationen till länsorganisationerna. Detta kräver ett omfattande omställningsarbete eftersom de som arbetat med utredningsverksamhet m.m. på central nivå inte utan vidare kan förutsättas vilja eller kunna arbeta med handläggning i länsorganisationen.



<sup>2</sup> Källa: Riksförsäkringsverkets årsredovisningar, budgetåren 1993/94-2003



### 3.1.4 Kunskapsuppbyggnad

Enligt sin instruktion har den nya Försäkringskassan ansvar för kunskapsuppbyggnad inom socialförsäkringsområdet och övriga verksamhetsgrenar inom myndigheten.

Att ansvara för att tydligt och förståeligt underlag kommer fram och att kunskaperna inom socialförsäkringsområdet höjs bör således vara ett prioriterat område för den nya Försäkringskassan. Med ansvar för kunskapsuppbyggnad menar GEORG att myndigheten ska se till att kunskapsuppbyggnad sker, inte att myndigheten nödvändigtvis själv ska utveckla nya metoder. Försäkringskassan ska inte heller bedriva forskning inom socialförsäkringsområdet.

GEORG bedömer att en genomgripande översyn av den nuvarande utredningsstatistik- och forskningsverksamheten behöver göras. Försäkringskassans ledning bör beställa och kunna få en slutrapport om detta senast den 30 september 2005. Bl.a. följande behöver övervägas:

- Försäkringskassans ansvar och uppgifter när det gäller analys, uppföljning, utvärdering, utveckling och forskning.
- Hur ovanstående arbete ska organiseras.
- Hur samverkan mellan Försäkringskassan och forskningen ska ske.
- Hur forskning inom socialförsäkringsområdet ska finansieras.

Den primära utgångspunkten för översynen är Regeringskansliets, myndighetens eget och andra intressenters behov av en relativt fristående professionell uppföljnings/utvärderings/utredningsverksamhet som "ligger i framkant".

Regeringskansliet har behov av att Försäkringskassan följer upp målen för de olika politikområdena samt att myndigheten kommer med förslag till hur försäkringen kan förändras och utvecklas. Myndighetens egna behov handlar främst om utvärdering av socialförsäkringens effekter och verksamhetens effektivitet, liksom produktivitets- och kvalitetsaspekter i verksamheten. Såväl den centrala organisationens som länsorganisationernas behov behöver tillgodoses.

I den nuvarande organisationen har RFV en utvärderingsavdelning som ansvarar för statistik, analyser samt allmänt forsknings- och utvecklingsarbete. GEORG har inledningsvis placerat denna enhet i Försäkringsdivisionen. GEORG menar dock

att en särskild utredningsenhet, som bl.a. ansvarar för övergripande makrostudier av socialförsäkringssystemen bör finnas som en stabsenhet direkt under GD. Detta bör vara en förutsättning för den föreslagna översynens arbete. Inom denna enhet bör också ansvar för kontakter med forskning ligga. Denna utredningsenhet bör ha ett stort mått av självständighet. Den bör på eget initiativ kunna följa upp och utvärdera socialförsäkringssystemet och delar av det samt också hur socialförsäkringen och dess regler tillämpas i organisationen. Utvärderingarna bör utgå från en kritisk granskning av de fenomen som studeras. I och med att det även är myndighetens egen verksamhet som studeras förutsätter det en ledning av myndigheten som tål en utvärderingsfunktion med stor integritet. Utvärderingsfunktionen måste ha en så oberoende ställning som möjligt inom myndigheten. Det är en viktig förutsättning för funktionens trovärdighet både internt och externt. I sitt arbete kan den också ta hjälp av forskare och konsulter.

Kompetensutveckling för de anställda i Försäkringskassan behandlas i avsnitt 6.1.

## **3.2 Förutsättningar**

GEORG:s uppfattning är att Försäkringskassan, för att kunna klara av utmaningarna som redovisades i föregående avsnitt, behöver utveckla och bygga upp en gemensam kultur byggd på den nya visionen. Det kommer också att krävas ett utvecklat ledarskap och en hälsofrämjande arbetsplats.

### **3.2.1 En gemensam kultur genom implementering av Försäkringskassans vision**

#### *Medarbetarnas reflektioner om kulturen*

När GEORG hade sin stora hearing i mitten av juni 2004 var en uppgift för de cirka 270 deltagande att diskutera och redovisa vilka värderingar de ville ta med sig in i den nya myndigheten och vilka de ville kasta bort. De värderingar som flest ville ta med sig in i den nya myndigheten var följande: Delaktighet, professionalitet, glädje/lust, kompetens och effektivitet. De värderingar som man inte ville ta med var främst hierarki, kontroll, förtryck, revirtänkande,

inskränkthet och jantelagen. Dessa synpunkter kan vara en bra bakgrund när den nya Försäkringskassan ska skapa en gemensam kultur genom att implementera visionen.

*Vad är viktigt för att få genomslag för visionen?*

En förutsättning för att medarbetarna och cheferna ska kunna arbeta tillsammans i en ny myndighet och klara de krav som ställs är att de har ett gemensamt sätt att orientera sig i verkligheten. De behöver ha en gemensam förståelse för det uppdrag de har. I viktiga avseenden måste det finnas en gemensam syn på vad myndigheten ska sträva efter och hur medarbetarna och cheferna ska agera. En gemensam kultur är grunden för denna samstämmighet.

Ledningens agerande samt medarbetarnas motivation och delaktighet är viktiga förutsättningar för ett framgångsrikt förändringsarbete. GEORG utgår från att medarbetarna vill utvecklas, vill bidra och vill göra sitt bästa. System och arbetsformer måste utvecklas med det synsättet som grund. Arbetsprocesserna måste utvecklas så att de ger förutsättningar för delaktighet och erfarenhetsutbyte och former måste skapas som gör det möjligt att som medarbetare bli lyssnad på.

Organisationens *chefer är motorer* när det gäller att implementera visionen i den nya myndigheten. Roller och ansvar ser olika ut på olika nivåer i organisationen. Cheferna närmast medarbetarna blir mycket betydelsefulla när det gäller att omsätta inriktningsbeslut till faktisk handling. Här innebär det att förmedla, bära upp och agera i enlighet med den nya Försäkringskassans vision. Chefernas roll och ansvar och hur detta ansvar ska följas upp är därför något som måste göras tydligt och synligt. Lika viktigt är att skapa förutsättningar för cheferna att axla den rollen. Här avses exempelvis tid, stödresurser, kompetensutveckling och olika former av stödmaterial.

Av visionen framgår att ledarskap i Försäkringskassan ska utövas av chefer som bl.a. har tilltro till den enskilda medarbetarens förmåga att ta ansvar, skapar delaktighet genom kommunikation, tydliggör målbilden för varje medarbetare och ger löpande återkoppling samt ser misstag som en möjlighet till förbättring. Att se på varje fel som en möjlighet till förbättring är i själva verket grunden för allt kvalitetsarbete. För att det ska fungera måste medarbetare

vara så trygga att de vågar rapportera fel. Detta synsätt återspeglas också i den personalidé som diskuterats fram inom ramen för GEORG:s personal- och kompetensprojekt.

*Den högsta ledningen* måste stå i spetsen för det kommande förändringsarbetet. Organisationen för den nya Försäkringskassan bygger på att den nya ledningen ska få utrymme att ägna kraft åt detta.

För att åstadkomma varaktiga förändringar krävs framförallt att man *lever som man lär*. Det är därför viktigt att visionen blir verklig genom aktiv handling. Förändringar i arbets- och förhållningssätt tar lång tid och måste konsekvent stödjas av andra aktiviteter i organisationen. Förändringen måste synas och märkas i organisationen.

*Vad ska myndigheten tänka på först?*

*Det gamla måste avslutas.* Det är en viktig symbolhandling. Allra bäst är om en ny myndighet startar sin verksamhet i nya lokaler, eftersom en vanlig uppfattning är att mycket ”sitter i väggarna”. GEORG anser att den nya ledningen bör överväga att flytta myndighetens huvudkontor till nya lokaler.

Mycket kraft måste läggas på att *förbereda och utveckla cheferna* i den nya myndigheten. Chefsrollen förändras och kraven på cheferna kommer att vara tydligare. Alla chefer måste agera konsekvent och samstämigt för att en gemensam kultur ska utvecklas.

Innehållet i *visionen måste tydliggöras och prioriteras av ledningen*. Vad ledningen ser framför sig och vad som är viktigast att fokusera på när den nya myndigheten startar sitt arbete måste vara tydligt och alla chefer måste ha kunskap om detta.

För att lyckas skapa en organisation behövs ett medvetet arbete med att stödja *uppbyggnad av nya relationer* inom organisationen. Nya sätt att samverka behövs. Det ändamålsenliga och rationella behöver ersätta det som tidigare styrts av synsättet att alla ska behandlas lika oavsett olikhet och behov.

Sättet att arbeta och etablera *former för dialog* och återkoppling på olika nivåer i organisationen behöver utvecklas.

### *Förändringsprocesser innehåller flera delprocesser*

Förändringsprocesser kan beskrivas och planeras genom olika modeller.

Oavsett vilken modell man väljer behöver förändringsprocessen delas upp i *avgränsade etapper* med tydliga och fastställda mål. Kriterier för målpuppfyllelse behöver fastställas. Detta skapar möjligheter att ge alla involverade resultat efter varje etapp av förändringsprocessen. Därigenom underhålls motivationen så att luften inte går ur processen efter en tid. Det ger också underlag för att diskutera anpassning eller förskjutning av strategin baserad på hittills uppnått resultat samt lämplig taktik inför nästa etapp.

Bredvid planen för implementeringen/genomförandet av den önskade förändringen löper flera parallella processer. Chefer på olika nivåer behöver vara medvetna om och arbeta med olika mjuka processer under genomförandet.

### *Genomförandet*

Implementeringen av visionen i den nya Försäkringskassan kan organiseras i följande avgränsade faser eller etapper:

- Planering
- Start och förankring
- Genomförande/implementering
- Vidmakthållande
- Utvärdering och lärande

I *planeringen* sker planering av respektive etapp. Där beskrivs de insatser eller aktiviteter som ska initieras/startas/genomföras på olika nivåer. I planeringsfasen fastställs också de kriterier för mätning av uppnådda resultat som ska gälla inom respektive etapp.

I *start- och förankringsfasen* ska myndighetens uppdrag, vision förhållningssätt och värderingar tydliggöras, förmedlas och diskuteras i hela organisationen.

*Genomförandefasen* innebär att de planerade insatserna genomförs och följs upp i enlighet med de kriterier som lagts fast och att resultaten tydliggörs varefter strategin modifieras. Genomförandet sker över lång tid och innehåller en mängd olika aktiviteter.

*Vidmakthållandefasen* syftar till att säkerställa att uppnådda resultat består. Under denna etapp ska önskvärda värderingar och förhållningssätt etableras så att de används av fler och fler.

*Utvärderingsfasen* följer efter uppnått resultat. Den är viktig för att alla som deltagit i förändringsarbetet ska kunna se vad de uppnått och lärt. Denna etapp avslutar den lärprocess som alla förändringsprocesser också ska utgöra.

Den nya ledningen kommer att behöva etablera en informationskanal till alla medarbetare t.ex. via intranätet. Det är viktigt att det finns en regelbunden information från ledningen och att alla vet när och hur detta görs. Viktig resultatinformation avseende hur förändringsarbetet fortskrider kan då vara en del av sådan ledningsinformation.

Genomförandearbetet bör ledas i och av linjen; dvs. av verksamhetsansvariga. Förändringssekreteriatet ska bistå och stödja linjen i att driva detta.

Varje del måste innehålla följande delmoment: mål, mått för att mäta målen, aktiviteter och tidplan. GEORG går inte närmare in på detta, med undantag för en aktivitet. GEORG menar att en särskilt viktig aktivitet är start- och förankringsstegets aktivitet *ledningen träffar alla*. Alla medarbetare bör ges möjlighet att träffa ledningen en första gång och ställa frågor. Försäkringsdelegationerna och socialförsäkringsnämnderna bör samtidigt inbjudas att delta vid dessa träffar.

Dessa möten kan läggas upp på olika sätt. Ledningen reser lämpligen ut i landet. Om 300 personer deltar vid varje tillfälle innebär det sammanlagt cirka 50 tillfällen. Det blir många möten. Men en initial storsatsning på att träffa medarbetarna kan visa sig vara av oerhört stor vikt för de 16 000 medarbetarnas förståelse och känsla av att de tillhör samma organisation med samma mål och samma högsta chef.

### 3.2.2 Ett utvecklat ledarskap

För att Försäkringskassans vision ska bli en reell ledstjärna som påverkar verksamheten krävs tydliga, modiga och mogna ledare, som vågar lita på sina medarbetare. De ska både själva våga riskera att göra misstag och våga riskera att medarbetarna gör det. Först då kan en utveckling ske. De formella förutsättningarna måste också vara tydliga. Chefernas ansvar ska klart fastställas. Cheferna ska ha

kompetens att axla detta ansvar, de ska också ha befogenhet att fatta erforderliga beslut och resurser för att kunna genomföra besluten.

Ledarskapet behöver utvecklas och bli tydligare jämfört med i dag för att medarbetarna på ett tryggt sätt ska kunna ta ansvar och utföra uppgifter de får sig delegerade. De personer som anställs på chefsbefattningar behöver också agera så att de får det förtroende som medför att de i praktiken också är ledare. Cheferna måste dessutom förstå att de själva är symboler för helheten i myndigheten och för alla anställda. Som symbol för helheten bildar chefen normer, bl.a. genom sitt beteende. Är chefen ärlig och tydlig blir detta en norm. Är chefen en rädd "kappvändare" går medarbetarna omkring och försöker tolka signaler och inte göra fel.

Det är viktigt att chefen vågar säga som det är. Chefen måste våga lära sig av det som inte gick som planerat och låta det utgöra underlag för fortsatt prioritering av verksamheten.

Mod och styrka handlar många gånger om att våga göra bort sig, dvs. att avvika från gängse beteenden. Den som är rädd för att göra bort sig får svårt att förändras och utvecklas och kan inte på ett bra sätt leda en organisation eller en del av en organisation i ett omfattande förändringsskede. Det är viktigt med en kultur som kan acceptera nya organisationsformer, nya arbetsätt m.m. och inte anser att något är fel för att det avviker från det invanda. Vågar inte cheferna och medarbetarna i myndigheten avvika från det invanda kan det inte bli någon förändring.

Chefer ska fatta beslut. GEORG har sett flera exempel på de komplicerade och samtidigt otydliga besluts- och förankringsprocesser, inte minst i samband med IT-utveckling, som finns inom den nuvarande socialförsäkringsadministrationen. GEORG menar att den otydlighet som nuvarande organisations- och styrningsstruktur inrymmer har fortplantat sig i hela socialförsäkringsadministrationen. Det är många gånger svårt att förstå vem eller vilka som egentligen beslutar i en viss fråga.

I och med att myndigheten Försäkringskassan bildas finns dock en organisation som möjliggör ett tydligt beslutsfattande. I den nya organisationen ska de som är direkt ansvariga och berörda delta i beredningsarbetet inför ett beslut. Beslut ska sedan fattas av en särskilt utsedd person enligt gällande arbetsordning. När beslutet är fattat ska det gälla.

Chefer har många gånger rekryterats för att de är de duktigaste handläggarna. Då är det naturligt att chefen förutsätts veta bäst om alla detaljer. GEORG menar dock att den bästa sakkunskapen inte är det som gör en person till den bästa chefen. För att chefen ska kunna sitt jobb, som handlar om att fatta strategiskt viktiga beslut, styra och fördela arbetet, entusiastiska medarbetare m.m. krävs att chefen har både kompetens och tid att utföra dessa uppgifter. Detta kräver att handläggning av och beslut om en mängd ärenden måste delegeras till medarbetare som har stor sakkunskap och är väl insatta i olika detaljer.

Det personliga mötet mellan chef och medarbetare är det viktigaste sättet att leda på. Cheferna längst ut i organisationen är avgörande för om ett beslut ska få genomslag och en förändring ska kunna genomföras. 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 kunna driva igenom förändringar. De måste också ha en personlig mognad för att kunna hantera de känslor som kommer upp i en förändringssituation. Cheferna kan behöva såväl ledarskapsutbildning som personlig handledning/”coachning”.

### 3.2.3 En hälsofrämjande arbetsplats

Som GEORG tidigare tagit upp är det viktigt att Försäkringskassan föregår med gott exempel när det gäller låg sjukfrånvaro. Enligt visionen ska Försäkringskassan också vara en av landets mest utvecklande arbetsplatser.

Arbetet har en mycket stor betydelse för individens upplevelse av hälsa. Hälsa är att må bra, att ha tillräckligt med resurser för att klara vardagens krav och kunna förverkliga sina personliga mål. Försäkringskassan ska främja en positiv hälsoutveckling hos alla medarbetare. Genom ett aktivt hälsoarbete, där fokus ligger på det friska, ska myndigheten vidareutveckla det positiva och försöka utesluta det som är ogynnsamt ur ett hälsoperspektiv. Hälsa på arbetsplatsen handlar därför inte bara om förebyggande hälsoarbete och rehabilitering utan har en vidare innebörd. Vars och ens känsla av sammanhang är central. Om en person känner att hon har kontroll över sin situation kan hon bättre bevara sin hälsa. Både medarbetare och arbetsgivare tjänar på att engagera sig i ett hälsofrämjande arbete. En medarbetare som mår bra är en effektiv



medarbetare och en hälsofrämjande arbetsplats är en attraktiv arbetsplats. Medarbetarnas goda hälsa är den viktigaste resursen och också nyckeln till ökad effektivitet för organisationen.

GEORG:s personal- och kompetensprojekt har listat följande önskvärda tillstånd och viktiga förutsättningar för en hälsofrämjande arbetsplats:

#### *Önskvärda tillstånd*

- Du som medarbetare uppfattar din arbetssituation som begriplig och strukturerad.
- Din arbetssituation känns hanterbar och du ges möjlighet att förfoga över de resurser som krävs för att klara påfrestningar som kan ge stress.
- Ditt arbete och din arbetsmiljö bidrar till att du känner meningsfullhet.
- Andelen långtidsfriska är hög och vi har låg sjukfrånvaro.

#### *Viktiga förutsättningar*

- Den enskilda arbetsplatsen och individerna där är utgångspunkten för det hälsofrämjande arbetet. De mer konkreta åtgärderna för att främja hälsa kan därför se olika ut på olika arbetsplatser.
- Centralt i allt hälsofrämjande arbete är din och varje enskild medarbetares upplevelse av hälsa och arbetstillfredsställelse.
- Vi bryr oss om varandra som människor med ett liv även utanför arbetet.
- Vi ser möjligheter framför problem, vi söker det friska framför det sjuka.
- Du tar själv ansvar för din hälsa genom att leva sunt och välja aktiviteter och förhållningssätt som främjar din hälsa.
- Vi som arbetsgivare erbjuder tid och aktiviteter för friskvård.
- Kunskap om vad som ger hälsa och hur jag själv kan främja både min egen och andras hälsa förmedlas kontinuerligt.
- De fysiska och psykosociala arbetsförhållandena stödjer dig i ditt arbete. De är så långt det är möjligt anpassade efter dina förutsättningar.
- Mänskliga behov har hög prioritet vid införande och utveckling av tekniska hjälpmedel. Användarperspektivet finns alltid med.
- Om din hälsa ändå sviktar tar vi som arbetsgivare det ansvar som behövs för att hjälpa dig tillbaka till arbete.

- I vårt systematiska arbetsmiljöarbete följer vi kontinuerligt upp hur alla mål och att arbetsförhållandena främjar, inte skadar eller riskerar att skada hälsan.

## 4 Förtroendemannamedverkan

Kapitlen 4–7 behandlar vad som ska uppnås inom Försäkringskassans olika ansvarsområden.<sup>1</sup> Att redovisningen sker per organisatorisk enhet ska inte ses som att GEORG förespråkar ett ”fyrkantigt” synsätt på organisationens arbetssätt. Denna form av redovisning har valts för att det ska bli så tydligt som möjligt vilken målbild varje chef har ansvar för att uppnå och vilka förändringsaktiviteter som varje chef behöver genomföra. Genom denna redovisning blir både krav och ansvariga personers roller tydliggjorda. Arbetssättet i den nya Försäkringskassan bör i stor utsträckning utgå från ett horisontellt och tvärfunktionellt perspektiv.

De dimensioneringsbehov som redovisas i följande kapitel ska ses som en viljeinriktning.

*Enligt GEORG:s beslut ska*

- en central samverkansfunktion inrättas inom huvudkontorets ledningsstab,
- antalet socialförsäkringsnämnder i den nya Försäkringskassan den 1 januari 2005 vara 177.

Försäkringskassornas styrelser avskaffas i och med att det bildas en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringens administration. Men även om styrelserna avskaffas kommer det på länsnivå att finnas förtroendemannamedverkan genom de nyinrättade försäkringsdelegationerna. Nuvarande socialförsäkringsnämnder behålls.

### 4.1 Försäkringsdelegationerna

I respektive län inrättas försäkringsdelegationer bestående av ledamöter som är utsedda av regeringen efter förslag av de politiska

---

<sup>1</sup> En tidplan för de föreslagna förändringarna redovisas i bilaga 2.

partierna. Dessa försäkringsdelegationer utgör en ny typ av förtroendemannamedverkan i statlig förvaltning.

Enligt GEORG:s vision ska Försäkringskassan se de förtroendevalda i försäkringsdelegationerna och socialförsäkringsnämnderna som ett viktigt

- komplement till tjänstemännens kompetens och kunskap samt
- inslag för att trygga medborgarnas insyn och inflytande i det svenska välfärdssystemet.

#### 4.1.1 Ansvar och uppgifter

Försäkringsdelegationen ska bevaka att Försäkringskassans verksamhet i länet bedrivs på ett effektivt sätt och med god service till allmänheten. I uppgiften ligger att utvärdera och årligen till regeringen rapportera de iakttagelser som gjorts. Dessutom ska delegationerna fatta beslut om och fördela medel till regional och lokal samverkan inom rehabiliteringsområdet. Delegationerna har även till uppgift att utse de ledamöter som deltar i sådan samverkan. Vidare ska socialförsäkringsnämndernas ledamöter utses av delegationerna.

Delegationen har ansvar att bevaka den verksamhet som bedrivs i just det länet. Vid koncentration av ärendehandläggning kan enskilda medborgare i ett län få sina ärenden handlagda och beslutade i ett annat län än där de är bosatta. Det är då delegationen i det län där handläggningen görs som har bevakningsansvaret för handläggningen.

I delegationernas bevakningsuppgift ligger inte att söka orsakerna till brister som uppmärksammas i rapporterna. Det är inte heller delegationernas uppgift att föreslå hur myndigheten ska komma tillrätta med påtalade brister och problem. Delegationerna ska inte heller fördjupa sig i enskilda ärenden.

Försäkringsdelegationerna får besluta om

1. Försäkringskassans deltagande i finansiell samordning enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser och hur myndigheten ska vara representerad i denna samordning samt
2. Försäkringskassans deltagande i lokal försöksverksamhet enligt lagen (2003:1217) om fortsatt lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjuk-

vård och socialtjänst och hur myndigheten ska vara representerad i denna samordning.

Försäkringskassan får vidare besluta om samverkan med Arbetsmarknadsverket, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Delegationerna får i samma syfte träffa överenskommelse med kommun, landsting och länsarbetsnämnd. Enligt GEORG:s beslut om arbetsordningen ska försäkringsdelegationerna besluta om användningen av de samverkansmedel som styrelsen fördelar till delegationerna.

#### 4.1.2 Arbetsätt och kompetens

Försäkringsdelegationernas roll och ansvar skiljer sig åt beroende på uppgift. I bevakningsuppdraget ska delegationerna inta en oberoende roll. I dessa frågor understryks medborgarperspektivet. Inom samverkansområdet är deras uppgift att vara beslutande.

I bevakningsuppdraget blir försäkringsdelegationen ”medborgarnas ögon” in i verksamheten. Delegationen måste, för att kunna genomföra sitt uppdrag, etablera kontakt med medborgarna och även med arbetsgivare. Det kan ske på många sätt men viktigt blir att medborgarna, på eget initiativ och på ett enkelt sätt, ska kunna nå delegationen för att framföra synpunkter. Delegationen ska sedan beakta dessa inom ramen för sitt bevakningsuppdrag. Till exempel kan signaler om alltför långa handläggningstider vid ansökan om vårdbidrag för barn med funktionshinder medföra att delegationen väljer att granska denna förmån extra noggrant i samband med sin rapport till regeringen.

Initiativ till deltagande i finansiell samordning och annan samverkan inom rehabiliteringsområdet tas av delegationen eller av länsledningen. Försäkringsdelegationerna beslutar om deltagande i och finansiering av samverkansinsatser efter föredragning av länschefen. Delegationerna ska fördela medlen inom ramen för styrelsens beslut. Försäkringsdelegationerna ska se till att förslagen utreds och vid behov även förankras hos de andra samverkansaktörerna. De underlag som delegationerna behöver för att fatta beslut bör tillhandahållas av de delar i linjeorganisationen som arbetar med samverkan inom rehabiliteringsområdet.

Försäkringsdelegationerna har en strategiskt viktig roll när det gäller hur samverkan ska organiseras inom respektive län. Däremot skiftar försäkringsdelegationernas roll beroende på samverkansform. Vid finansiell samordning bildar de samverkande parterna ett s.k. samordningsförbund som fastställer mål och fattar beslut om hur de samordnade resurserna ska användas. Delegationernas uppgift är att besluta om Försäkringskassans deltagande i finansiell samordning och utse representanter till förbunden. I detta ingår att en gång om året fastställa de ekonomiska ramarna för samordningsförbunden. Vid samverkan fattas de ekonomiska besluten av respektive samverkanspart utifrån givna mål och uppdrag. Försäkringsdelegationernas uppgift är att träffa överenskommelser med kommun, landsting och länsarbetsnämnd om t.ex. inriktning och prioriteringar för denna samverkan.

Dessa olika roller ställer stora krav på flexibilitet och kompetens inom delegationerna, men även krav på stöd från myndighetens tjänstemän på regional och central nivå. För att försäkringsdelegationerna ska lyckas med sitt uppdrag krävs

- att myndigheten bistår delegationerna med t.ex. kanslistöd och analyskompetens,
- goda relationer till myndighetens olika delar samt
- motiverade ledamöter som har tid och kompetens för uppdraget.

#### *Resursfördelning till försäkringsdelegationerna*

Delegationerna har medel för tre ändamål att tillgå, nämligen

- resurser för det egna arbetet,
- resurser för specialkompetens t.ex. analysresurser samt
- samverkansmedel.

Fördelningen av resurser ska ske genom prövning och beslut av styrelsen.

Medel för delegationernas egna arbete ska ingå som en öronmärkt del av de resurser som fördelas till länsnivån. De medel som fördelas ut till delegationerna ska omfatta utgifter som är förenade med delegationernas arbete t.ex. arvoden och resor.

Försäkringsdelegationerna kan ha behov av resurser och kompetens som inte finns att tillgå i Försäkringskassan, varken i länet

eller centralt. Medel för denna typ av resurser ska reserveras i en särskild nationell pott som respektive delegation vid behov kan avropa. Myndigheten ska se över vilka behov av resurser delegationerna har för att kunna fullfölja sina uppgifter på ett bra sätt.

I samband med beslut om att delta i olika former av samverkan kan det även vara aktuellt att avsätta medel för motsvarande samverkansinsatser. Försäkringsdelegationerna ska, inom ramen för styrelsens beslut, fördela samverkansmedel. Verkställandet av beslut om och uppföljningen av samverkansmedlen har linjeorganisationen ansvar för.

## 4.2 En sammanhållande central funktion

### 4.2.1 Ansvar och arbetssätt

Delegationerna ska genom nationellt stöd ges förutsättningar att arbeta

- på ett enhetligt sätt,
- med gemensamma metoder,
- med ett gemensamt synsätt på såväl rollen som arbetsuppgifterna.

Samverkansfunktionen för försäkringsdelegationerna ska ha ett sammanhållande ansvar för att driva utvecklingen av försäkringsdelegationerna och deras arbete. Detta innefattar bl.a. att ansvara för att kommunikationen mellan delegationerna och myndighetens styrelse och verkställande ledning fungerar tillfredsställande, att delegationerna förses med sådan information så att deras arbete kan ske på ett likformigt och enhetligt sätt och att göra de förtroendevalda kända och accepterade som en viktig del av myndighetens verksamhet. Den centrala samordningsfunktionen ska även skapa en tydlig struktur för arbetet i den nya försäkringsdelegationen i hela Försäkringskassan.

GEORG anser att delegationernas beställningar och behov av t.ex. analysstöd ska kanaliseras genom den samordningsansvarige vid huvudkontoret. På så sätt kan myndigheten få ett samlat grepp om och eventuellt samordna beställningarna så att myndighetens resurser används effektivt.

Ansvaret för kompetensutveckling (kravställning och beställning) för både ledamöter i försäkringsdelegationerna och social-

försäkringsnämnderna ska ligga inom nämnda funktion. Själva utbildningsinsatserna ska dock genomföras av Försäkringskassakademien (FK-akademien) eller andra utbildningsanordnare.

Uppföljningen av de samverkansinsatser inom rehabiliteringsområdet som försäkringsdelegationerna fattat beslut om ska göras av controllerfunktionen på ekonomistaben.

#### **4.2.2 Organisation och dimensionering**

Samordningsfunktionen för försäkringsdelegationerna och socialförsäkringsnämnderna ska placeras i ledningsstaben på huvudkontoret.

Under 2005 när den nya förtroendemannarollen är i en uppbyggnadsfas finns det behov av två heltidsanställda på huvudkontoret som ansvarar för detta arbete. På längre sikt, när verksamheten hittat sina former, anser GEORG att det är tillräckligt med en heltidsanställd för att klara samordningsfunktionen.

### **4.3 Socialförsäkringsnämnder**

Socialförsäkringsnämnderna avgör ärenden som under avsevärd tid har betydelse för individens försörjning t.ex. sjuk- och aktivitetsersättning, assistansersättning, handikappersättning, ersättning vid arbetsskada och vårdbidrag.

Socialförsäkringsnämnderna ska finnas kvar i den nya myndigheten med samma omfattning, uppgifter, ledamöter etc. som tidigare. För närvarande finns 177 nämnder i hela landet. GEORG har tagit beslut om att antalet socialförsäkringsnämnder inledningsvis ska vara oförändrat. Med den nya myndighetens organisation skapas möjligheter för att organisera beslut och handläggning på nytt sätt. Inför nästa mandatperiod ska Försäkringskassan göra en analys av nämndernas arbete och se hur den nya organisationen och lagstiftningen kan bidra till en mer effektiv resursanvändning. Beslut om ersättning vid arbetsskada kan komma att koncentreras till ett färre antal socialförsäkringsnämnder än i dag. Analysen ska vara genomförd senast den 30 juni 2006.



#### 4.4 Förändringsplan

Försäkringsdelegationerna är en ny företeelse i Försäkringskassan som kommer att byggas upp och hitta sin form under det första året. Utifrån den rapport som förtroendemannaprojektet inom ramen för GEORG:s arbete tagit fram, har det under hösten 2004 bedrivits ett arbete med att konkretisera och precisera försäkringsdelegationernas funktion. Det kommer till den 1 januari 2005 dock inte att finnas detaljerade underlag i alla delar när det gäller delegationernas arbete. Senast den 30 juni 2005 ska därför myndigheten vara klar med en detaljerad metodutvecklingsplan för försäkringsdelegationerna som innefattar bl.a. processer, metodik, stödfunktioner samt samverkan inom myndigheten och externt. Planen ska även innefatta den centrala samordningsfunktionens arbete.

## 5 Styrelsen, GD och ledningen

### 5.1 Styrelsen

Försäkringskassan ska enligt riksdagens beslut ledas av en styrelse med fullt ansvar, dvs. en styrelse som kollektivt ansvarar för verksamheten inför regeringen. En ordförande, som ska vara extern, ska leda styrelsens arbete.

#### 5.1.1 Ansvar och uppgifter

En styrelse med fullt ansvar är den naturliga styrelseformen för verksamheter som bedrivs i aktiebolagsform. I aktiebolagsstyrelser utses vidare normalt verkställande direktörer av styrelsen. I flertalet statliga myndigheter har styrelsen ett mer övervakande och begränsat uppdrag där i stället myndighetschefen har det fulla ansvaret, 6–9 §§ verksförordningen (1995:1322). I sådana myndigheter har myndighetschefen det övergripande ansvaret för myndighetens verksamhet, ansvaret för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt, ansvaret för myndighetens arbetsgivarpolitik samt ansvar för att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten. I fråga om Försäkringskassan har regeringen beslutat att styrelsen ska ha det fulla ansvaret. Regeringen utser dock generaldirektör och överdirektör. Av instruktionen framgår vidare att myndighetschefen ansvarar för arbetsgivarpolitiken.

Den av regeringen valda styrelseformen innebär att styrelsen är ytterst ansvarig för besluten som rör verksamheten och generaldirektören är under styrelsen chef för myndigheten och ansvarar för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Styrelsen ska ansvara för att myndighetens verksamhet bedrivs så att de mål som fastställts av regeringen uppnås, att myn-

dighetens verksamhet bedrivs effektivt och författningsenligt samt att det finns en tillförlitlig rapportering av verksamheten. Styrelsen ska besluta om myndighetens verksamhetsplan och övergripande riktlinjer för organisation, säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll vid myndigheten, kontrollera myndighetens finanser samt fatta beslut om budgetunderlag och om årsredovisning samt även i övrigt fatta beslut av principiell karaktär eller av större ekonomisk betydelse. m.m. Med hänsyn till de uppgifter som Försäkringskassan står inför är det angeläget att GD ges ett tydligt ansvar i organisations- och personalfrågor. GEORG har därför beslutat att i arbetsordningen delegera till GD att ensam besluta om den nya myndighetens organisation. Likaså beslutar GD ensam om anställning inklusive anställningsvillkor för myndighetens personal med undantag för chefen för internrevisionen. GEORG utgår från att GD informerar styrelsen innan beslut fattas i viktiga frågor.

Enligt myndighetens instruktion är GD också ledamot i styrelsen. GEORG anser att det är en bra ordning.

En styrelse med fullt ansvar har under alla omständigheter det övergripande ansvaret för princip- och policyfrågor. Dessutom beslutar styrelsen enligt huvudregeln i verksförordningen om föreskrifter som riktar sig till enskilda. Inom socialförsäkringen förekommer emellertid en omfattande delegering av behörigheten att meddela föreskrifter till myndighetsnivå. I en sådan myndighet som Försäkringskassan, med mycket omfattande regelgivning och sådana typer av föreskrifter som lämpligen kan avgöras av myndighetschefen ensam, bör det finnas möjlighet att delegera till myndighetschefen att besluta om föreskrifter. Vilka förutsättningar som ska gälla för delegering av frågor om föreskrifter har GEORG närmare preciserat i myndighetens arbetsordning.

Om styrelsen inte har bestämt något annat kan myndighetschefen överlåta sin beslutanderätt till andra tjänstemän eller funktioner inom myndigheten.

### 5.1.2 Styrelsens storlek

Regeringen har beslutat att antalet styrelseledamöter i Försäkringskassan ska uppgå till högst tio, inklusive ordföranden och generaldirektören.

Styrelsens ordförande och ledamöter utses av regeringen. Styrelsen utser inom sig en vice ordförande.

## 5.2 Internrevisionen

*GEORG föreslår att*

- styrelsen omedelbart fastställer en arbetsordning för internrevisionen,
- styrelsen senast den 30 april 2005 fastställer en plan för internrevisionens behov av metod- och kompetensutveckling.

### 5.2.1 Ansvar, uppgifter och arbetssätt

Internrevisionen är styrelsens verktyg för att granska verksamhetens effektivitet, styrning och kontroll. Försäkringskassans internrevisionsenhet ska vara skild från den övriga organisationen och rapportera direkt till styrelsen och arbeta på dess uppdrag. Enheten ska finnas på huvudkontoret och ledas av en chef. Det ska finnas en särskild arbetsordning för internrevisionen, som fastställs av styrelsen.

GEORG har inte tagit ställning till hur internrevisionens arbetsformer och rapportering till styrelseordförande, GD och styrelsen ska se ut. Styrelsen bör omgående fastställa en mer detaljerad arbetsordning för internrevisionen.

Övergångsvis finns skäl att överväga om internrevisionen ska ges uppgifter att granska hur etableringen av den nya myndigheten fortskrider. Det finns risker förknippade med den stora organisationsförändringen t.ex. när det gäller frågor om dimensionering, rationalisering och övertalighet som följer av att den nya Försäkringskassan bildas. I hur hög grad och på vilket sätt internrevisionen ska delta bör därför grundligt diskuteras av den nya ledningen.

För att myndighetens högsta ledning ska få ett bra grepp om förändringsprocessen och de risker som organisationen kommer att utsättas för, bör styrelsen överväga någon form av extern effektivitetsgranskning. En sådan revision eller granskning bör initieras från styrelsen och avse verksamhetsområden där specialistkompetens inom myndigheten saknas. GEORG gör bedömningen att myndighetens ledning erbjuds en bredare och en mer objektiv bild av

förändringsprocessens potentiella risker genom att använda sig av både internt och externt granskningsstöd.

### **5.2.2 Kompetens och dimensionering**

I och med att 22 fristående enheter bildar en sammanhållen myndighet skapas med automatik en betydande rationaliseringspotential. I dag finns inom hela socialförsäkringsadministrationen 33 anställda som arbetar med revision, enligt en sammanställning från den 10 augusti 2004. GEORG har beslutat att internrevisionen redan vid start ska utgöra en samlad enhet dit nuvarande internrevisorer vid RFV och försäkringskassorna överförs per den 1 januari 2005. Dimensioneringen ska ses över i enlighet med vad som anges i nedanstående förändringsplan. GEORG:s bedömning är att den 31 december 2005 bör internrevisionen bestå av högst 20 heltidsanställda.

### **5.2.3 Förändringsplan**

En preciserad förändringstidplan bör tas fram till den 15 mars 2005. Den 30 april bör en plan för internrevisionens arbete presenteras och beslutas i styrelsen. Planen bör innefatta inriktning, former, metoder, samverkan etc. för hur arbetet ska bedrivas. I planen ska det även framgå vilken dimensionering som behövs för internrevisionen. Planen ska vara genomförd senast den 31 december 2005.

I samband med att det tas fram nya metoder för hur internrevisionens arbete ska bedrivas måste även kompetensen ses över och en plan för kompetensutveckling göras. Kompetensutvecklingsplanen ska vara genomförd den 30 juni 2006.

## **5.3 Försäkringskassans ledning**

Som tidigare sagts är Försäkringskassans styrelse i princip ytterst ansvarig för alla beslut som rör verksamheten. GD, med ÖD som ställföreträdare, ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Till stöd för myndighetens ledning finns sex staber. Dessa är informations-, ekonomi-, juridik-, personal- och ledningsstaben

samt internrevisionen. Staberna är placerade på HK, där också ledningen för de tre divisionerna finns. Dessa är produktionsdivisionen, försäkringsdivisionen och utvecklingsdivisionen.

GD utövar sin ledning med stöd av en ledningsgrupp. I denna ingår, förutom GD och ÖD, personaldirektören, produktions-, försäkrings- och utvecklingsdirektören. Därtill är det är lämpligt att informationsdirektören adjungeras. Övriga stabschefer medverkar endast när deras ärende är under behandling. GEORG understryker att det är viktigt att från början markera att ledningsgruppens arbete inte sker i form av traditionella stormöten.

Rollfördelningen mellan GD och ÖD är med utgångspunkt i GD:s formella ansvar en fråga mellan GD och ÖD och baseras lämpligen på respektive individs erfarenheter och kompetens.

Ledningens arbete kan i grova drag sägas bestå av två delar, det övergripande förändringsarbetet och den löpande verksamheten. Ledningen ska utifrån organisationens uppgift och en löpande omvärldsbevakning hantera strategiska vägval och genom prioriteringar fokusera organisationens arbete. I en decentraliserad organisation resulterar detta i riktlinjer, ramar och mål för den operativa verksamheten, som sedan har att förverkliga dessa inom gällande ansvarsområden. Detta arbetssätt förutsätter en väl strukturerad och tydlig uppföljning med åtföljande korrigeringar utifrån organisationens prestationer. Annorlunda uttryckt ska ledningens arbete präglas av helheten och inte översvämmas av detaljer. Med tanke på socialförsäkringsadministrationens historia med starka hierarkiska inslag, verksamhetens karaktär och den krävande förändringsagendan är risken stor att ledningen kommer att drunkna i detaljer, om den inte förmår att utveckla ett utpräglat decentraliserat arbetssätt.

#### **5.4 Förändringssekretariatet**

Under den kommande treårsperioden, 2005–2007, ska Försäkringskassan genomgå en omfattande och komplex förändring, vilket framgår av den förändringsagenda som GEORG arbetat fram. Ledningen har således i uppgift att samtidigt hantera två förlopp, dels förändringar som för organisationen mot den valda visionen, dels den löpande verksamheten visavi medborgare och andra intressenter. All erfarenhet visar att en sådan uppgift kräver systematik och tydlighet. Även om linjen har ett ansvar för båda förloppen, behöver GD en resurs, ett förändringssekretariat, som under denna

period bistår GD med att fokusera arbetet med att förverkliga förändringsagendan. En framgångsrik hantering av denna utmanande uppgift kommer att ge organisationen en förändringskompetens, som väl kommer att behövas i ett fortsatt förändringsarbete bortom den närmast kommande treårsperioden.

#### 5.4.1 Ansvar och uppgifter

Ett omfattande och komplext förändringsarbete ska genomföras på en förhållandevis kort tidsperiod inom den nya Försäkringskassan. Stora steg ska tas mot en utmanande vision och samtidigt ska den dagliga verksamheten fungera. Alla delar av myndigheten kommer att beröras, några väldigt mycket, andra lite mindre.

All erfarenhet visar att organisationer i en sådan situation behöver en tydlig förändringsagenda och en sammanhållen process med en genomtänkt struktur för att framgångsrikt kunna genomföra förändringarna. Ansvaret för detta faller på myndighetens ledning och ytterst på generaldirektören. Respektive linjefunktion måste ansvara för sin del av förändringsagendan, men för att generaldirektören ska få grepp om helheten, både som plan och som utfall, ska ett förändringssekretariat inrättas.

Sekretariatet ska vara en projektorganisation under 2005–2007 direkt underställd generaldirektören. Sekretariatets uppgift är bl.a. att

- ta fram en förändringsagenda som uttrycker helheten i myndighetens förändringsbehov,
- driva på och ge stöd till linjen i förändringsarbetet,
- bistå med att kanalisera resurser i form av t.ex. internt och externt konsultstöd,
- fungera som förändringscontroller, dvs. följa upp planerat förändringsarbete i form av effekter, kostnader och tid,
- bereda förslag till omDispositioneringar av och tillägg till gällande förändringsagenda,
- vara ansvarig beställare av internkommunikation om förändringsarbetets förlopp,
- vara föredragande i myndighetens ledning, som bör ha en stående punkt på sin dagordning om förändringsarbetet.

#### **5.4.2 Kompetens och dimensionering**

Förändringssekretariat utgör generaldirektörens instrument och stöd för att driva förändringsprocessen i myndigheten. Sekretariatet ska bestå av en mindre grupp som har mycket god kompetens kring förändringsprocesser i stora organisationer. Till sekretariatet kan vid behov knytas ytterligare kompetens, t.ex. interna eller externa konsulter med erfarenhet av förändrings- och förankringsarbete samt controllers.