

6 Ledningens staber och allmänna ombudet

6.1 Personalstaben och personalfunktionen

Enligt GEORG:s beslut ska

- en personalstab inrättas, vars huvudsakliga roll är att ansvara för Försäkringskassans personalpolitik, förhandling och arbetsgivarfrågor samt stöd och rådgivning till linjechefer och regionala/lokala personalfunktioner,
- personalstaben ledas av en personaldirektör.

6.1.1 Ansvar och uppgifter

Försäkringskassans personalstab ansvarar för tre övergripande områden, personalpolitik, förhandling och arbetsgivarfrågor samt stöd och rådgivning.

Personalpolitik

GD ansvarar ytterst för myndighetens arbetsgivarpolitik, här benämnd personalpolitik. Personalstaben har på GD:s uppdrag ansvaret för att utforma och hålla samman en gemensam personalpolitik i den nya myndigheten.

Personalpolitiken är ett viktigt redskap som konkretiserar myndighetens vision, att den 1 januari 2008 ska Försäkringskassan vara en organisation i världsklass och en av landets mest utvecklade arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro.

Personalpolitiken ska också uttrycka vad många anställda i Försäkringskassan anser vara viktiga värden. I GEORG:s hearing, framkom att de viktigaste ledorden i det dagliga arbetet är *delaktighet, professionalitet och glädje*. Dessa ledord bör vara hörnstenarna i Försäkringskassans nya personalpolitik.

Den nya personalpolitiken omfattar dels en personalidé som beskriver krav och förväntningar på medarbetar- och ledarskapet, dels policies som konkretiserar önskvärda tillstånd och viktiga förutsättningar inom områdena delaktighet och samverkan, hälsofrämjande arbetsplats, lön, kompetens samt jämställdhet och mångfald. Personaldirektörens initiala uppgift är att med utgångspunkt i dessa policies forma en personalpolitik, som myndighetens högsta ledning ställer sig bakom. Nästa steg är att omsätta personalpolitiken i konkreta handlingar.

Förhandlings- och arbetsgivarfrågor

Ett viktigt ansvarsområde för personalstaben är övergripande arbetsgivarfrågor. Det handlar bl.a. om att personalstaben har till uppgift att ge råd och stöd i avtals- och arbetsrättsfrågor samt utgöra ett kansli för myndighetens personalansvarsnämnd.

Samverkan mellan arbetsgivaren och fackliga organisationer kommer att ske på olika nivåer i organisationen i enlighet med medbestämmandelagen och arbetsmiljölagen. Personalstaben ska representera arbetsgivaren när samverkansavtal sluts.

Stöd och rådgivning

Cheferna i den nya myndigheten har det fullständiga personalansvaret. Detta gäller såväl på huvudkontoret som i länsorganisationerna. För att utöva ansvaret på ett bra sätt har cheferna behov av stöd och rådgivning i personalpolitiska frågor. Personalstaben ska utforma riktlinjer och normer som stöd för cheferna. Personalpolitiken handlar om både strategiska och operativa frågor samt att utöva arbetsgivarrollen.

Personalstaben ska också utarbeta en personalekonomisk redovisning samt lämna förslag till verksamhetsmål och mått för uppföljning inom personalområdet.

Personalstaben ansvarar också för myndighetens arbete med kompetensförsörjning.¹ En väl utvecklad kompetensförsörjningsprocess, med utgångspunkt i verksamhetens olika yrkesroller, syftar till att utifrån uppställda mål leda, utveckla och upprätthålla

¹ Från och med 2003 ska myndigheter som lyder omedelbart under regeringen och har minst fem anställda redovisa sin kompetensförsörjning i årsredovisningen. Syftet är att knyta uppföljningen av kompetensförsörjning närmare övrig resultatredovisning.

organisationens samlade kompetens så att verksamhetens behov på kort och lång sikt tillfredställs. Att utforma strategier för kompetensförsörjning och därefter implementera dessa är enligt GEORG en väsentlig faktor för att Försäkringskassan ska klara sitt uppdrag.

Omställningsfunktionen

Omställningsfunktionen uppdrag är i första hand att ge stöd till de chefer som ansvarar för de anställda i Försäkringskassan som blir föremål för omställning. Omställningsfunktionen kan även organisera stöd till enskilda anställda eller grupper av anställda som ska byta karriär inom eller utanför Försäkringskassan.

Omställningsfunktionen ska ledas av en omställningsansvarig som rapporterar till personaldirektören. Arbetet ska bedrivas i projektform och pågå under tre år. Omställningsfunktionen ska ha sin organisatoriska placering vid personalstaben.

Till sin hjälp ska den omställningsansvariga ha en projektgrupp och en rådgivande partsgemensam referensgrupp.

Omställningsverksamheten i den nya myndigheten ska präglas av gemensamma riktlinjer och förhållningssätt, dvs. personal som påverkas av omställningsverksamhet ska, oberoende av geografisk placering i myndigheten, ha samma möjligheter till stöd. Stödet måste givetvis individanpassas.

6.1.2 Organisation och dimensionering

Personalstaben på huvudkontoret, de operativa HR²-funktionerna och de stödjande personaladministrativa resurserna tillhör tillsammans Försäkringskassans personalfunktion.

Personalstaben

Personalstaben ska ledas och styras av en personaldirektör. Personaldirektören rapporterar direkt till GD och utövar inom sitt område ett funktionellt ansvar i hela myndigheten genom att aktivt driva personalstrategiska frågor.

² HR används här som Human Resource Management (kallas HR och HRM) och arbetar huvudsakligen inom personalområdet med strategi, utveckling, stöd och rådgivning.

Med utgångspunkt i det projektarbete som genomfördes inom ramen för GEORG presenteras nedan personalstabens ansvarsområden och dimensionering:

Ansvar	Beskrivning
Personalpolitik	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Processer, policies och program ➤ Hälsöfrämjande arbete ➤ Utvecklingsprojekt
Stöd och rådgivning	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Medarbetarperspektiv/styrkort ➤ Personalekonomisk redovisning ➤ Kompetensförsörjningsprocessen
Förhandling och arbetsgivarfrågor	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Stöd i avtals- och arbetsrättsfrågor ➤ Kansli för personalansvarsnämnd ➤ Råd och stöd i samverkansfrågor

GEORG bedömer att antalet personer som arbetar med HR-uppgifter i personalstaben bör uppgå till 15 heltidsanställda och de bör arbeta utifrån vad som beskrivs i matrisen ovan. Detta bör uppnås senast den 30 juni 2005.

I större utvecklingsprojekt och för uppgifter som kräver omfattande insatser ska personalstaben i första hand välja att nyttja kompetens som finns i länsorganisationen framför valet att nyrekrytera. Denna regel ska omfatta samtliga staber på huvudkontoret.

Inom socialförsäkringsadministrationen finns i dag en personalstrategisk funktion kallad för SFA-akademin. Dess tänkta roll är att utgöra en sammanhållen funktion som arbetar med kompetensförsörjning och verksamhetsutveckling i hela myndigheten. GEORG anser dock att personalstaben ska vara den organisatoriska enhet som har det fullständiga beställaransvaret av kompetensförsörjningsinsatser inom Försäkringskassan.

GEORG föreslår att SFA-akademin får en renodlad utförarfunktion och fortsättningsvis benämns FK-akademin. FK-akademins uppdrag bör vara att utifrån myndighetens samlade kompetensförsörjningsbehov, kanaliserat genom personalstaben, tillhandahålla och utföra myndighetsgemensamma kompetensförsörjningsaktiviteter. GEORG anser att utbildning för nyanställda och utbildning som fokuserar myndighetens ledarskap ska prioriteras. Arbetet bör bedrivas i nära samarbete med universitet, högskolor

och andra samarbetspartners. I och med att FK-akademins uppgift är att tillhandahålla riksgemensam verksamhet ska funktionen placeras i avdelningen för gemensam service.

Med anledning av resonemanget ovan ska det i sammanhanget påpekas att GEORG inte anser det lämpligt att bedriva all kompetensutveckling i enhetlig och stor skala. Chefer på olika nivåer i organisationen känner bäst till sitt verksamhetsområde och har därmed störst kännedom om de anställdas olika behov av kompetensutvecklingsinsatser. Regeln bör dock vara att personalstaben alltid informeras innan kompetensutvecklingsinsatser genomförs, då sådana eventuellt kan tillhandahållas av FK-akademien eller av en av myndigheten upphandlad och därigenom kvalitetsgranskad extern aktör. Dessutom kan det finnas liknande kompetensbehov på flera håll i myndigheten och därför bör personalstaben ges möjlighet att koordinera stöd och råd i frågan.

Personalfunktionen i myndigheten

Personaldirektören har som tidigare nämnts det funktionella ansvaret för personalstrategiska frågor. Det är viktigt att särskilja personalstabens strategiska uppgifter för hela myndigheten från de operativa HR-uppgifterna för HK, exempelvis stöd för rekrytering. För detta behövs en mindre operativ personalfunktion för HK:s personal som placeras i avdelningen för gemensam service.

Olika former av personaladministrativt arbete tillhör avdelningen för gemensam service. Löneadministrationen ska enligt GEORG koncentreras, vilket möjliggör en mer rationell och effektiv arbetsform. En viktig förutsättning för att det personaladministrativa arbetet ska kunna effektiviseras är att myndigheten anskaffar ett modernt och kvalificerat IT-stöd. Dimensionering beträffande både löne- och personaladministrativ verksamhet presenteras i följande avsnitt.

Sett till antalet anställda kommer divisioner och avdelningar i den nya myndigheten att vara stora. GEORG bedömer därför att behovet av ett operativt och nära HR-stöd kommer att vara särskilt stort för dessa organisatoriska enheter. Med anledning av detta kan det vara lämpligt att en operativ HR-specialist placeras på respektive division/avdelning. Personalansvaret tillfaller respektive divisionschef och avdelningschef, men HR-specialisten är en del av myndighetens personalfunktion

I länsorganisationen fungerar HR-funktionen på ett liknande sätt som i beskrivningen ovan. HR-funktionen ska arbeta nära den operativa ledningen och ingå i länsorganisationens ledningsgrupp. Personalansvaret tillfaller respektive länsdirektör.

Personalfunktionen i länsorganisationen har uppgiften att omsätta personalpolitiken i den operativa verksamheten, dvs. att ansvara för implementering, tillämpning och återkoppling för de processer och rutiner som finns inom personalområdet. Personalfunktionen i länen ska dock inte enbart betraktas som mottagare. Det är viktigt att länsorganisationen medverkar i arbetet med att utarbeta gemensamma metoder och aktiviteter som syftar till att realisera personalpolitiska åtgärder.

Dimensionering

Den organisatoriska förändringen av socialförsäkringens administration medför att stora krav kommer att ställas på Försäkringskassans personalarbete. Det handlar bl.a. om att föra samman flera olika organisationskulturer och att åstadkomma en arbetsplats med mycket låg sjukfrånvaro. Utöver detta ska personalfunktionen stödja organisationen i omställningsarbetet och samtidigt hantera det dagliga operativa arbetet.

För att organisationen ska ha möjlighet att arbeta framgångsrikt, både med personalfrågor och med andra strategiska verksamhetsfrågor ska initialt nuvarande bemanning av HR-resurser bestå. Men på ett par års sikt måste även HR-resurserna anpassas till de krav som ställs på en modern och effektiv myndighet. Inom löne- och personaladministrationen uppstår direkt stora rationaliseringsvinster i och med att 22 organisationer ska anpassas till en.

Socialförsäkringsadministrationen har 16 317 anställda.³ Enligt uppgifter från GEORG:s personal- och kompetensprojekt finns i dag 62 heltidsanställda med HR-kompetens, 59 löneadministratörer och 54 heltidsanställda med personaladministrativa uppgifter. Sammanlagt arbetar 175 heltidsanställda inom personalområdet. Detta motsvarar i genomsnitt

- 1 HR-specialist på 265 anställda,
- 1 löneadministratör på 277 anställda och
- 1 personaladministrativ resurs på 302 anställda.

³ Socialförsäkringen, Årsredovisning för budgetåret 2003.

GEORG har gjort en jämförelse med organisationer och företag i motsvarande storlek. Utifrån denna jämförelse och med utgångspunkt i den nya myndighetens behov av personalsatsningar under de första åren anser GEORG att antalet HR-specialister under år 2005 bör vara oförändrat.⁴ GEORG bedömer att därefter bör antalet HR-specialister kunna minska till 50 heltidsanställda.

Antalet löneadministratörer och personaladministratörer bör kunna reduceras till 30–40 heltidsanställda vid utgången av år 2006. Förändringen ska uppnås etappvis och ske i samklang med anskaffning av ett modernt IT-system.

6.1.3 Arbetsätt

Personalstaben ska liksom övriga staber ha ansvaret att utöva strategisk ledning och styrning inom sitt sakområde. Inom ramen för personalstabens funktionella ansvar ska styrningen av personalarbetet ske i indirekt form. Den kan exempelvis ske genom kvalitetskrav uttryckta i ledningens styrdokument. Personalstaben ska leda arbetet med handlingsprogram, riktlinjer, avtal, mål och återrapportering för verksamheten, policier för hela myndigheten, gemensamma värderingar m.m.

Arbetsättet mellan HK:s personalstab och övriga personalfunktioner ska bygga på nära samverkan. Initiativ i utvecklingsfrågor ska tas på alla nivåer, även om personalstaben slutligen har mandatet att samordna och utarbeta underlag för gemensamma beslut.

⁴ Antalet avser HR-specialister vid HK, divisioner och länsorganisationerna, dvs. i hela myndigheten.

6.1.4 Utmaningar inom personal- och kompetensförsörjningsområdet

En arbetsplats med låg sjukfrånvaro

Försäkringskassans mål är att minska sjukfrånvaron i landet.⁵ Samtidigt har den egna personalen en högre sjukfrånvaro än övriga arbetsmarknaden. Sjukfrånvaron för försäkringskassorna sammantaget var 2003 6,8 procent⁶ medan motsvarande siffra för den övriga arbetsmarknaden ligger på 5,5 procent.⁷

Försäkringskassan ska av två mycket viktiga skäl arbeta aktivt med att skapa en arbetsplats med mycket låg sjukfrånvaro. För det första är det av yttersta vikt att personalen upplever ett arbetsklimat som karaktäriseras av både lust och glädje. Det är utifrån dessa komponenter som hög kvalitet och produktivitet kan skapas i handläggningen. Och det är utifrån dessa värderingar som myndigheten tar ett steg närmare en organisation i världsklass (se avsnitt 1.3).

För det andra handlar det om Försäkringskassans möjlighet att vara framgångsrik i sitt uppdrag, dvs. att medverka till att bryta ohälsoutvecklingen i samhället. Om Försäkringskassan ska lyckas med uppdraget måste medborgarna uppleva att Försäkringskassan som arbetsgivare är ett gott föredöme. Försäkringskassan måste därför arbeta intensivt med att komma tillrätta med personalens höga sjukfrånvaro.

En väl utvecklad kompetensförsörjning

I likhet med andra statliga myndigheter har försäkringskassorna en ojämn åldersfördelning bland de anställda. Cirka 70 procent av personalen finns i åldrar över 45 år. Detta innebär att stora pensionsavgångar är att vänta och det kommer att påverka Försäkringskassans länsorganisationer i olika omfattning.

Ett annat problem är att försäkringskassorna inte behåller yngre personal. År 2003 avslutade cirka 1 700 personer sin anställning vid försäkringskassorna varav cirka 800 slutade på grund av att tillfällig anställning upphörde. En majoritet av dessa, cirka 500 personer, tillhörde ålderskategorin 34 år och yngre.

⁵ GEORG noterar med förvåning att regeringen i Försäkringskassans regleringsbrev skriver att myndigheten ska *förhindra sjukskrivning* (GEORG:s kursivering). GEORG utgår från att detta mål är att betrakta som en felskrivning.

⁶ *Socialförsäringen Årsredovisning för budgetåret 2003*.

⁷ SCB statistik för 2003.

GEORG anser att kompetensförsörjningsfrågan måste tas upp som en prioriterad strategisk ledningsfråga där ledningen uttrycker en önskad personalprofil. I annat fall riskerar myndigheten att förlora värdefull kompetens och att inte leva upp till att vara en attraktiv arbetsgivare för den yngre personalen.

GEORG noterar att det i dag finns underlag för en kompetensförsörjningsmodell och tydligt definierade yrkesroller. Försäkringskassan måste dock snabbt påbörja ett antal aktiviteter som bidrar till att behålla önskad kompetens i myndigheten. Några exempel på aktiviteter presenteras i det följande.

Ett personalpolitiskt stimulanspaket

Försäkringskassan kommer att möta många stora utmaningar inom det personalpolitiska området under de närmaste åren. Den stora utmaningen handlar om att låta personalpolitiken utgöra ett kraftfullt verktyg i arbetet med att integrera flera olika organisationskulturer till en.

En annan stor och övergripande utmaning handlar om att gå från ord till handling inom det personalpolitiska området. Fakta om personalpolitiska förbättringsområden finns, exempelvis har den höga sjukfrånvaron och den ojämna åldersfördelningen lyfts fram. Listan kan dock göras längre. Personalens könsfördelning är mycket ojämn, utbildningsnivån är relativt låg och det finns få kvinnor på ledande befattningar. Många anställda upplever dessutom bristande återkoppling i arbetet.

Försäkringskassan kan inte kasta sig över samtliga förbättringsområden på en och samma gång utan behöver ta fram en lämplig struktur och prioriteringsordning för det arbete som ska åstadkommas. GEORG föreslår att en förändringsplan som innehåller ett personalpolitiskt stimulanspaket tas fram. Utöver de områden som tidigare har lyfts fram bör ett personalpolitiskt program även innehålla ett system för cirkulationstjänstgöring och praktiktjänstgöring samt ett program för mentorskap och handledning. Programmet ska fastställas av myndighetens högsta ledning.

I arbetet med att utforma och genomföra förändringsplanen bör personalfunktionen tillsammans med fackliga organisationer samt representanter från myndighetens olika verksamheter delta. Arbetet ska ledas av personalstaben. De ledstjärnor som präglat

GEORG:s arbete, dvs. delaktighet, öppenhet och kreativitet, bör även gälla här.

6.2 Informationsstaben och informationsfunktionen

6.2.1 Ansvar och uppgifter

Enligt GEORG:s beslut ska

- det inrättas en informationsstab centralt, det ska även finnas informatörer i Försäkringskassans divisioner och i länsorganisationerna,
- informationsstaben ledas av en informationsdirektör,
- Försäkringskassan utveckla gemensam intern information (gemensamt intranät och en gemensam tidning) och enhetlig extern information.

Alla medarbetare och chefer har ett informationsansvar. I det ingår att föra vidare relevant information till rätt mottagare.

Informationsverksamheten inom Försäkringskassan är ett av flera strategiska instrument för att styra, driva och stödja verksamheten:

- **Styra:** Kommunikationen bedrivs utifrån styrdokument, policies och planer.
- **Driva:** Informationsstaben driver olika informationsuppdrag, kanaler och projekt.
- **Stödja:** I Försäkringskassan finns professionella informatörer, centralt och lokalt, som kan stötta andra funktioner inom organisationen i informationsfrågor.

Både den interna och den externa informationen ska fungera som ett stöd för verksamheten och bidra till att Försäkringskassans mål uppfylls. All information ska stödja visionen.

Den nya myndigheten ska arbeta kostnadseffektivt och samordnat med intern och extern information. Försäkringskassan ska tillhandahålla lättillgänglig och begriplig information.

För att nå dessa övergripande mål krävs bland annat att Försäkringskassan arbetar hårt med att ena de olika delarna inom myndigheten. Organisationen ska fokusera på att uppnå gemensamma förhållningssätt och en gemensam utformning av informa-

tionen, internt och externt. Det betyder inte att all information ska vara centralt utformad, men den ska vara avstämd med informationsstaben på huvudkontoret och ligga i linje med övriga budskap och grafisk profil.

Informationskompetens behövs på flera nivåer. Det ska finnas en informationsstab på Försäkringskassans HK och länsinformatörer i länsorganisationerna. Det krävs ett nära samarbete mellan informationsstaben och länsinformatörerna för att säkerställa att informationen fungerar. På HK sköts de strategiska och de samordnande uppgifterna. Även operativt arbete utförs här, såsom produktion av texter och liknande. Lokalt sker operativt arbete.

Informationsstaben ska ytterst vara ansvarig för att kommunicera externt och internt samt tillhandahålla kanaler för kommunikation. Länsinformatörerna ska säkerställa att organisationsgemensamma budskap når ut internt inom länsorganisationerna och externt i länen. De säkerställer också att relevant information från länsorganisationerna når HK.

Informationsstaben på HK ska ansvara för samarbete och samordning mellan alla informatörer samt säkerställa att all intern och extern information fungerar. Staben ska arbeta med kommunikationspolicy och kommunikationsmål samt gemensamma handlingsplaner, med uppföljning och återkoppling av kommunikationsinsatser och med utveckling av kommunikationskompetens bland chefer och medarbetare.

För att nå målen krävs också att Försäkringskassan använder ett gemensamt intranät och en gemensam tidning, där samma budskap sprids till alla medarbetare. En gemensam extern webbplats, www.forsakringskassan.se, utvecklas och de lokala webbplatserna som funnits, släcks ned. Utöver att webbplatsen ska ge medborgarna information, ska den ge en enhetlig bild av den nya myndigheten och dess uppdrag.

Informationsstaben ska också arbeta med information till de olika informationskanalerna, med att producera informationsmaterial och planera och driva kommunikationsaktiviteter i samarbete med produkt- och processägare. Staben ska kvalitetssäkra informationen till medborgarna. Informationsstaben ska förvalta, driva och utveckla www.forsakringskassan.se, basinformation, intranätet samt driva och utveckla den nya tidningen *Dagens Socialförsäkring*. Informationsstaben ansvarar också för att producera nationellt pressmaterial och kontakter med media.

Länsinformatörerna ska bl.a. delta i planering och genomförande av kampanjer och informationsaktiviteter som initieras centralt. Informatörerna ska säkerställa att budskap, utformning och dylikt har en förankring lokalt och föra en dialog med länens kundverksamhet och andra externa intressenter. Eftersom alla chefer och medarbetare har ett informationsansvar, är en uppgift för länsinformatörerna att stötta dem i deras kommunikation. Länsinformatörerna ansvarar också för lokal och regional information på www.forsakringskassan.se, i *Dagens Socialförsäkring* samt för länets lokala delar av intranätet.

Intern kommunikation

Den interna kommunikationen syftar till att ge alla medarbetare kunskap om och förståelse för Försäkringskassans roll, uppdrag och omvärld. Den syftar till att ge medarbetare tillgång till information och möjlighet till dialog. Kanaler för interninformation är främst intranätet, den gemensamma tidningen *Dagens Socialförsäkring* samt särskild chefsinformation.

Informationsstaben ska ansvara för intranätet, liksom för den nya gemensamma tidningen, *Dagens Socialförsäkring*. Det betyder dock inte att dessa funktioner behöver vara lokaliserade till HK.

Ett gemensamt intranät för den nya Försäkringskassan ska bidra till att bygga upp en gemensam kultur. Detta gemensamma nät ska också bidra till en öppen dialog och till diskussion. Intranätet ska vara huvudkanal för samstämd och samtidig skriftlig intern information och nyhetsförmedling på alla nivåer i organisationen.

Dagens Socialförsäkring har medarbetare och förtroendevalda som primär målgrupp. Den ska ha karaktären av en facktidning. Tidningen ska stödja Försäkringskassans utveckling mot en kundorienterad, professionell och effektiv myndighet. En gemensam tidning är ytterligare en åtgärd som syftar till att bygga upp en gemensam kultur.

Samtliga regionala personaltidningar bör upphöra och tillsammans med övrig regional information integreras i den gemensamma informationsstrukturen.

Försäkringskassans organisation är uppbyggd av många nivåer. Detta gör det särskilt viktigt att betona varje chefs ansvar för kommunikationen. Regelbundna möten är viktiga i den interna kommunikationen inom Försäkringskassan. Informationsstaben

ska ansvara för utformningen av den särskilda chefsinformation (chefsbrief, telefonmöten och chefsmöten) som ordnas vid behov.

Extern kommunikation

I den externa kommunikationen står medborgarna i fokus. Mötesformer och kanaler ska utgå från medborgarnas behov och krav.

Syftet med den externa kommunikationen är att öka kunskapen om och tilltron till Försäkringskassans verksamhet samt att öka kunskaper om socialförsäkringarna och medborgarnas rättigheter och skyldigheter.

Den externa kommunikationen ska vara enhetlig till innehåll i hela landet och i alla kanaler och präglas av gemensamma förhållningssätt. Den ska utformas i enlighet med Försäkringskassans gemensamma grafiska profil.

Det finns två kanaler som används löpande för externinformation: den gemensamma webbplatsen och massmedia. Dessutom informerar Försäkringskassan medborgare och andra intressenter via broschyrer och annat informationsmaterial.

Informationsstaben ska ansvara för utformningen av kundkommunikationen och produktinformation, dock inte för sakinnehållet. Fakta och sakinnehåll ska respektive enhet inom i första hand Försäkringsdivisionen ansvara för. Informationsstaben ska arbeta på uppdrag av t.ex. försäkringsdivisionen. Också kompetens från andra divisioner och länsorganisationer ska användas. All information som går ut från Försäkringskassan ska vara avstämd med informationsstaben.

Informationsstaben ska ansvara för den externa webbplatsen, www.forsakringskassan.se. Försäkringskassan ska arbeta integrerat med informationen och tjänsterna på webbplatsen. Det betyder att information via denna och andra kanaler ska stödja varandra och ge samma bild och budskap.

Webbplatsen ska i huvudsak innehålla information om och tjänster inom socialförsäkringen samt information om myndigheten. Den ska innehålla nationell och viss regional information. Målet är att webbplatsen ska vara Sveriges bästa webbplats år 2008.

Mediekontaktorna ska bidra till att göra bilden av socialförsäkringen och Försäkringskassan tydligare. Informationsstaben ska styra utformningen av det som kommuniceras och ansvara för kontakterna med riksmidia. Länsinformatörerna ska stämna av

pressmeddelanden och planerade mediekontakter med informationsstaben innan man agerar. Verksamheten är beroende av att det finns regionala och lokala röster, som själva har kontakt med regionala och lokala media. Det kräver samverkan mellan länsinformatörerna och informationsstaben.

Alla informationsinsatser ska följas upp på ett strukturerat och planerat sätt och lärdomar ska spridas vidare i organisationen.

6.2.2 Organisation och arbetssätt

Ledord för informationen inom den nya Försäkringskassan, både internt och externt, är öppen, begriplig, tillgänglig, korrekt och respektfull. Informationen och kanalerna ska främja en öppen dialog, där alla medarbetare och medborgare vill, vågar och kan framföra sina synpunkter i olika frågor.

Vid årsskiftet finns en informationsstab på Försäkringskassans huvudkontor. Det finns också informationsansvariga i länsorganisationerna och i divisionerna som är underställd respektive läns- eller divisionschef. Informationsdirektören ska leda arbetet i informationsstaben och ha ett funktionellt ansvar gentemot informatörerna i länen och i divisionerna. Dessa delar utgör tillsammans informationsfunktionen. Informationsdirektören ska vara adjungerad i Försäkringskassans ledningsgrupp.

Informationsdirektören och ledningen ska fatta övergripande beslut angående informationsfunktionen och fastslå planer. Detta förs genom produktionsdirektören vidare till länsdirektörerna och länsinformatörerna. Alla informationsåtgärder utöver plan som påverkar resultatet ska gå via produktionsdirektören och vidare till länsorganisationerna. Informatörer i länen rapporterar till respektive länsdirektörer och informatörer i divisionerna rapporterar till divisionschefen.

En geografiskt spridd organisation kräver ett nät av informatörer. Länsinformatörerna och informationsstaben ska bilda nätverk som samverkar. Nätverken syftar till att skapa enhetliga arbetssätt och till att möjliggöra att en enhetlig bild av Försäkringskassan sprids, internt och externt. En gemensam vägledning ska tas fram, för hur man agerar och syns i olika frågor.

Informationsstaben ska arbeta både strategiskt och operativt. Länsinformatörerna ska arbeta operativt och medverka i nationella informationsprojekt/aktiviteter samt ingå i ett nationellt nätverk.

Informationsstaben ska bestå av funktionerna media och omvärldsbevakning, tidningsredaktion, intern information, inklusive redaktion för intranätet och extern information, inklusive redaktion för extern webbplats samt profilansvarig. Dessa funktioner måste inte nödvändigtvis rent fysiskt vara placerade vid huvudkontoret.

Länsinformatörerna ska arbeta med regional och lokal information till webbplatserna (extern och intern), med lokala mediakontakter samt med att bidra till en gemensam organisationskultur.

FK Datas informationsfunktion ska tillhöra FK Data organisatoriskt, men ska arbeta med stöd av huvudkontorets informationsstab.

Försäkringsinformatörer ska inte ingå i informationsfunktionen och inte heller räknas som informatörer i länsorganisationerna. Deras uppdrag ska drivas inom ramen för försäkringsverksamhet, med stöd av informationsverksamheten på länen och deras organisatoriska hemvist är i länsorganisationerna.

6.2.3 Dimensionering

Socialförsäkringsadministrationen har en informationsverksamhet som är anpassad till dess nuvarande organisatoriska uppdelning med RFV, FKF och försäkringskassorna. Informationsverksamheten kan göras väsentligt effektivare när nuvarande 21+1+1 informationssystem blir ett. Exempel på verksamheter som inte ska bedrivas i Försäkringskassan är försäkringskassornas nuvarande omfattande informationsarbete via intranät, interntidningar samt externwebbar.

Vid årsskiftet 2004/2005 kommer den centrala informationsstaben att bestå av cirka 35 medarbetare. Länens informationsverksamhet kommer att bestå av cirka 50 medarbetare. I detta är informatörer inom FK Data och försäkringsinformatörerna i försäkringskassorna inte inräknade. Under en kort övergångsperiod kan det vara motiverat att ha denna personalstyrka, eftersom mycket förändringsarbete ska genomföras som kräver personella resurser (uppbyggnad av nya strukturer, större informationsprojekt, integrering av intranät och externwebbar, etc.). På sikt bör dock antalet informatörer kunna minskas väsentligt.

GEORG uppskattar att informationsdirektören kan nå sina mål och utföra sina uppgifter med hjälp av en stab på mindre än 15 heltidsanställda. GEORG beräknar att antalet länsinformatörer inte bör överstiga 20 heltidsanställda.

Informationsstaben ska arbeta fram en preciserad förändringstidplan till den 15 mars 2005 samt ett konkret förslag till arbetssätt, kompetensbehov och dimensionering av informationsfunktionen till den 30 april 2005. Dimensioneringen av informationsstaben ska vara klar den 31 maj och dimensioneringen av den övriga informationsfunktionen ska vara klar till den 31 december 2005. Nya arbetssätt och rutiner ska införas senast den 30 september samma år.

6.3 Ekonomistaben och ekonomifunktionen

Enligt GEORG:s beslut ska

- ekonomistaben ledas av en ekonomidirektör,
- en ekonomistab inrättas med ansvar för strategiska lednings- och styrfrågor inom ekonomiområdet,
- hanteringen av leverantörsfakturor koncentreras.

6.3.1 Ansvar och uppgifter

Ekonomistaben på huvudkontoret ska ansvara för bl.a. processerna för intern styrning i den nya Försäkringskassan. Styrningen omfattar såväl finansiell styrning som resultatstyrning. Både finansiell styrning och resultatstyrning är normerande till sin karaktär och har strategisk inriktning. Finansiell styrning ska ansvara för principer och riktlinjer inom området bl.a. rörande

- ekonomisk redovisning och finansiering,
- budget och budgetunderlag,
- intern redovisning och uppföljning,
- delårsrapport, årsredovisning och årsbokslut,
- intern kontroll inom ekonomiområdet samt
- ekonomiadministration m.m.

Resultatstyrning ska ansvara för principer och riktlinjer rörande

- verksamhetsstyrning,

- resultatredovisning,
- principer för styrkort och verksamhetsuppföljning,
- stöd till huvudkontorets divisioner och staber i dessa frågor samt
- stöd till länsnivån i styrningsfrågor m.m.

6.3.2 Organisation

Den nya Försäkringskassans uppgifter på central nivå ska innefatta strategiska lednings- och styrfrågor. Ekonomistaben ska organiseras så att både delegering av ansvar och decentralisering av arbetsuppgifter kan genomföras. Vidare måste arbetet organiseras så att en kostnadseffektiv administration uppnås.

Ekonomistaben ska bestå av två enheter, en enhet för finansiell styrning och en för resultatstyrning.

Det finansiella området ska innefatta dels strategiskt arbete och dels transaktionsintensivt arbete. Det strategiska arbetet ska ligga på ekonomistaben. Transaktionsintensivt arbete såsom fakturahantering förs till avdelningen för gemensam service. Möjligheter till effektiviseringar och rationaliseringar inom detta område ska tas tillvara. Handläggningen ska i så hög utsträckning som det är befogat koncentreras. GEORG har tagit beslut om att i första hand hanteringen av leverantörsfakturor ska koncentreras. Frågan om vilka andra delar som kan koncentreras ska utredas. I detta sammanhang bör det beaktas vilken samverkan med andra administrativa funktioner t.ex. löneadministration som kan bli aktuell vid en koncentration. Den transaktionsintensiva verksamhet som koncentreras och organisatoriskt tillhör avdelningen för gemensam service kan geografiskt placeras på några olika platser i landet.

6.3.3 Arbetssätt och kompetens

Ekonomistaben ska ansvara för underlag för budgetering och ekonomisk uppföljning för hela den nya Försäkringskassan. Ekonomistabens uppgifter ska inte omfatta andra områden eller uppdrag än de som avser ekonomistyrning. Som tidigare nämnts omfattar styrningen såväl finansiell styrning som resultatstyrning. Den nya Försäkringskassans ekonomistab ska bygga på tydliga och

renodlade principer när det gäller organisation. Vägarna för rapportering ska vara enkla och klara.

En styrande princip ska vara att chefer på länsnivån och huvudkontoret ansvarar för utfall och resultat inom sitt ansvarsområde. De ansvarar även för att det sker ekonomisk och verksamhetsmässig rapportering till närmaste chef.

Ekonomiarbetet hos försäkringskassorna och RFV präglas av en hög andel transaktionshantering. GEORG anser att, genom att utnyttja möjligheterna med modernt IT-stöd och kompetensutveckling, kan stora delar av det ekonomiadministrativa arbetet förskjutas från transaktionshantering till strategiskt värdeskapande arbete.

Ekonomistaben ska ha stor förmåga att samverka med andra samt ha god förmåga till omvärldskontakter.

Relationen till divisionerna

Ekonomistaben på huvudkontoret ska ansvara för normer, principer och riktlinjer när det gäller ansvar och uppgifter samt samordning när det gäller ekonomistyrning som berör försäkrings-, produktions- och utvecklingsdivisionerna. Det innebär att ekonomifunktionen bl.a. ska ansvara för att relevant ekonomisk rapportering för divisionerna finns att tillgå i ekonomisystemet. För uppföljning och analys av verksamhetens resultat inom respektive division ansvarar divisionscheferna med hjälp av sina controllers. Det är alltid divisionschefen som ansvarar för rapportering av verksamhetsresultat och ekonomiskt resultat inom sitt område.

Länsorganisationerna ska lyda under chefen för produktionsdivisionen. Frågor som rör budget och uppföljning avseende medel som fördelats till länen ska beredas av finansiella enheten på ekonomistaben för divisionschefens räkning, men i nära samråd med divisionschefen. Förslag till beslut eller beslut i dessa ärenden tas av divisionschefen. Skälen till denna ordning är att kompetensen i budget- och uppföljningsfrågor finns på ekonomistaben och ska inte byggas upp på respektive division. Det måste finnas ett nära samarbete mellan ekonomistaben och produktionsdivisionen så att verksamhet och ekonomi går i samma riktning.

Divisionscheferna ska ansvara för verksamhetens operativa styrning och uppföljning. Det rör i synnerhet produktionsstyrningen och de mål för verksamheten som sätts i dessa sammanhang. Det

rör också kvalitets-, effektivitets- och produktivetsfrågor. Ekonomistaben ansvarar för de övergripande principerna för resultatstyrningen och rapporteringen.

Controllerfunktion

För att säkerställa en god ekonomistyrning, som bygger på resultatstyrningens principer, måste funktioner, verktyg och roller för detta säkerställas i den nya myndigheten. Controllern ska vara chefernas instrument och fungera som stöd till länscheferna, myndighetens ledning, divisionscheferna och andra chefer på HK. Resurser för verksamhetsstöd ska tillföras respektive organisatorisk funktion.

Rent allmänt stödjer kontrollern ledningen i styrning och uppföljning av en myndighets verksamhet. En controller kan arbeta med alla styrintstrument som myndighetens ledning har till sitt förfogande. Fokus ligger ofta på planering, uppföljning och utveckling av den interna styrningen. En controller kan också ha många olika inriktningar t.ex. IT, personalområdet eller myndighetens kärnverksamhet.

Controllern ska vara ett stöd för ledningens förändringsarbete men är själv inte den som ansvarar för förändringar. En viktig princip är att en controller alltid är underställd den linjechef som han eller hon arbetar åt. Det ska även finnas en controller åt myndighetens ledning som ska vara placerad i ekonomistaben. Ekonomistaben som har funktionsansvaret för controllerrollen ska utarbeta gemensamma principer för controllerns arbete i myndigheten.

6.3.4 Dimensionering

Inom ekonomiområdet hos försäkringskassorna och RFV finns 270 årsarbetare enligt en enkät som projekt Ekonomi gjort under september 2004. Det motsvarar 1,7 procent av samtliga årsarbetare enligt årsredovisningarna 2003. Vid jämförelse med andra organisationer förefaller denna bemanning i utgångsläget vara ganska låg. I en "benchmarking" från konsulten Cap Gemini är motsvarande nyckeltal inom privat verksamhet 1,7–3,6 procent. I en studie som

Ekonomistyrningsverket gjort är siffran 3,2 procent hos statliga myndigheter.

Av ekonomiprojektets enkätmaterial framgår dock att de tre större försäkringskassorna i landet avsätter en lägre andel av totala resurser till ekonomiområdet, cirka 1 procent, att jämföra med genomsnittet på 1,7 procent. Det tyder på att det finns fördelar med att bedriva verksamhet i större skala, vilket den nya myndigheten bör kunna dra fördel av.

Utifrån den nyss nämnda enkäten har årsarbetarna inom ekonomiområdet (270) fördelats på olika arbetsområden. Det resursmässigt tyngsta området är resultat- och verksamhetsstyrning med 44 årsarbetare eller 16 procent. Det näst största området är hantering av leverantörsfakturor med 37 årsarbetare eller 14 procent. Därefter kommer budget, prognoser och uppföljning med 29 årsarbetare eller 11 procent, följt av avstämningar med 28 årsarbetare eller 10 procent av de totala resurserna inom ekonomiområdet.

Inom RFV och försäkringskassorna hanteras cirka 282 000 fakturor per år. För det krävs 37 årsarbetare, vilket innebär drygt 7 600 fakturor per årsarbetare. Uppgifter från Cap Gemini tyder på att antalet fakturor per årsarbetare kan uppgå till 10 000. Uppgifter från större banker visar på att antalet fakturor per årsarbetare bör kunna vara minst det dubbla om adekvat IT-stöd används.

När det gäller hantering av kundfakturor kan konstateras att volymerna inom socialförsäkringsadministrationen är mycket låga vilket begränsar resursbesparingar vid förändrade arbets sätt.

Av de 270 årsarbetarna inom ekonomiområdet är 40 placerade på RFV, 11 på RFV Data i Sundsvall och resterande 219 på försäkringskassorna.

Dimensionering på längre sikt

Även om redovisningen ovan visar att socialförsäkringsadministrationen har en relativt låg dimensionering inom ekonomiområdet så anser GEORG att det finns förutsättningar för rationaliseringar. Ett exempel på ett omfattande arbete som kommer att bli betydligt mindre resurskrävande är årsredovisningen. Det tas i dagsläget fram 22 årsredovisningar för försäkringskassorna och RFV medan det i den nya myndigheten endast behöver tas fram en. Även koncentration och effektivisering av transaktionsintensiv handläggning, t.ex. leverantörsfakturor, medför att det krävs mindre resurser.

Sammantaget för ekonomiområdet bedömer GEORG att personalstyrkan kan uppgå till cirka 200 heltidsanställda vid utgången av 2005.

GEORG anser att det som stöd till länsdirektörerna ska finnas controllerfunktioner motsvarande cirka 25 heltidsanställda. Antalet anställda controllers vid huvudkontoret uppskattar GEORG till högst 10 heltidsanställda.

På längre sikt när rationaliseringar och effektiviseringar fått genomslag bl.a. genom att transaktionsintensivt arbete koncentreras och organisatoriskt förts över till gemensam service kan ytterligare personalneddragningar vara möjliga. GEORG anser att personalstyrkan kan minskas till cirka 160 heltidsanställda vid utgången av 2007 varav cirka 35 på ekonomistaben.

6.3.5 Förändringsplan

En aktiv och förbättrad ekonomistyrning kommer att vara en avgörande framgångsfaktor för hur väl Försäkringskassan ska klara krav och mål under de närmaste åren. En preciserad tidplan för förändrings- och utvecklingsarbetet behöver göras till den 15 februari 2005. Det finns ambitioner som i många fall ställer krav på satsningar, inte minst när det gäller IT-stödet. Till det kommer behovet av systemförnyelse. En konkret plan för systemutveckling inom ekonomiområdet ska tas fram under år 2005. Det är viktigt att de effektiviseringar som är möjliga genomförs och leder till att medel frigörs till förmån för utveckling och produktion.

På två till tre års sikt ska ekonomiarbetet utvecklas mot att än tydligare renodla de ekonomiadministrativa uppgifter som görs på länsnivån och på huvudkontoret. En initial uppgift inom ekonomiområdet är att transaktionsintensiv ekonomiadministration från de två nivåerna ska föras till avdelningen för gemensam service. De uppgifter inom ekonomiadministrationen som närmast ligger till hands för att koncentrera är som tidigare nämnts hanteringen av leverantörsfakturor. Det ska kunna ske med start i början av 2005. Därefter ska ytterligare områden utredas och beslut fattas om motsvarande koncentreringsåtgärder. Det bör kunna röra hela det ekonomiadministrativa området utom HK:s strategiska arbete samt länsnivåns behov av ekonomiresurser för att styra, leda och följa upp länens verksamhet.

För att skapa en god grund för ekonomistyrningen måste en genomarbetad verksamhetsplanering göras för hela myndigheten. Senast den 30 juni 2005 ska detta genomföras.

Controllerfunktionen är en central funktion inom ekonomiområdet. Ekonomistaben som har funktionsansvaret för controllerrollen ska utarbeta gemensamma principer för controllerns arbete. Senast den 30 juni 2005 ska en metodutvecklingsplan för controllerfunktionen vara framtagna.

Dimensioneringen av ekonomistaben enligt plan ska vara genomförd den 30 juni 2005. Den 31 december samma år ska dimensioneringen av den övriga ekonomifunktionen vara genomförd.

6.4 Ledningsstaben

6.4.1 Ansvar och uppgifter

Ledningsstabens övergripande roll är att ge stöd till styrelse, GD och ÖD samt att samordna myndighetens arbete i olika frågor. En funktion för administrativt stöd till styrelsen ska också finnas i staben. I detta ingår bl.a. att ställa krav på redovisningar och uppföljningar på övergripande nivå.

Ledningsstaben ska ha en särskild funktion för samordning av regeringens uppdrag till myndigheten. Det gäller t.ex. att hålla samman regeringsuppdrag samt att stå för de övergripande kontakterna med Socialdepartementet. Beslut om fördelning av regeringsuppdrag ska ske på ledningsstaben.

Samordning av myndighetens engagemang i internationella organisationer ansvarar ledningsstaben för. Staben ska också samordna myndighetens omvärldsbevakning.

På ledningsstaben ska också en säkerhetsfunktion finnas, som ska ha ett övergripande ansvar för säkerheten inom organisationen. Funktionen ansvarar för att följa upp det totala säkerhetsarbetet, att övergripande samordna arbetet samt stödja säkerhetsfunktionerna inom hela myndigheten.

Kontakter med förtroendemannadelegationerna och socialförsäkringsnämnderna sker också i ledningsstaben liksom samordning av delegationernas arbete. Beslut om fördelning av stödresurser till länsorganisationerna fattas på ledningsstaben.

6.4.2 Dimensionering och förändringsplan

GEORG anser att ledningsstaben ska bestå av högst tio heltidsanställda.

En initial uppgift för ledningsstabens chef är att fastställa konkreta och preciserade mål för stabens förändringsprocess. Dessa mål ska gälla bl.a. ansvar och uppgifter, organisation och arbetssätt, kompetens och dimensionering. Senast den 15 mars 2005 ska en preciserad förändringsplan finnas. Den ska innehålla tidplan för arbetet med kompetensbehov, dimensionering m.m.

Senast den 30 april 2005 ska planer finnas för stabens arbetssätt/rutiner gentemot andra funktioner inom myndigheten och gentemot externa aktörer.

6.5 Juridikstaben och juridikfunktionen

Enligt GEORG:s beslut

ska en juridikstab inrättas inom Försäkringskassan, staben ska

- ha två enheter, rättsenheten och centrala processenheten,
- ledas av en chefsjurist,
- ansvara för den rättsliga utformningen av normeringsdokumenten,
- ansvara för förvaltningsrättsliga och IT-rättsliga frågor,
- ge juridiskt stöd i allmänna juridiska frågor,
- företräda Försäkringskassan i Regeringsrätten m.m. samt
- ansvara för skadeståndshandlingen i myndigheten.

6.5.1 Ansvar och uppgifter

Juridikstabens rättsenhet ska ansvara för den rättsliga utformningen av föreskrifter och allmänna råd samt för en ny typ av styrande normeringsdokument; rättsliga ställningstaganden. Därutöver ska rättsenheten ansvara för förvaltningsjuridiska frågor med offentlighets- och sekretessfrågor samt IT-rättsliga frågor. Rättsenheten ska vidare ge juridiskt stöd till HK i allmänna juridiska frågor. Enheten har också beställar- och förvaltningsansvar för de IT-stöd som hör till stabens ansvarsområden.

Centrala processenheten ska företräda Försäkringskassan i Regeringsrätten och i vissa fall i läns- och kammarrätterna. Enheten ska även ansvara för skadeståndshanteringen i myndigheten.

6.5.2 Organisation, arbetssätt och dimensionering

Juridikstabens två enheter, rättsenheten och centrala processenheten, ska ledas av en chefsjurist som rapporterar till GD. Chefsjuristen ska besluta om allmänna råd och rättsliga ställningstaganden.

Rättsenheten ska ansvara för samordning av arbetet med att ta fram normerande styrdokument i form av t.ex. föreskrifter, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden och vägledningar. Enheten ska också ansvara för förvaltningsjuridiska frågor med offentlighets- och sekretessfrågor, IT-rättsliga frågor samt juridiskt stöd till HK i allmänna juridiska frågor. Utformningen av JO-registret och Regelboken ska beslutas av enheten.

Centrala processenheten ska, vid sidan av det allmänna ombudet, ansvara för att driva fram rättspraxis. I de fall det allmänna ombudet väljer att helt eller delvis delegera processföringen i ett ärende till en tjänsteman inom Försäkringskassan kommer det att delegeras till någon på centrala processenheten. I de fall Försäkringskassan är part i ett mål i domstol företräder den centrala processenheten Försäkringskassan i Regeringsrätten och i vissa fall i läns- och kammarrätterna. Enheten ska också ansvara för bl.a. skadeståndshanteringen i myndigheten och för att ta fram rättsfallsöversikter. Enheten ska också besluta om yttranden enligt 24 § *förvaltningsprocesslagen* (1971:291). Enheten beslutar vidare om utformningen av Domsregistret.

I inledningskedet bör juridikstaben bestå av den personal som för närvarande ingår i den juridiska avdelningen på RFV.

På länsnivå ska det också finnas jurister som är underställda respektive linjeföringschef, medan de funktionellt är underställd chefsjuristen.

6.5.3 Förändringsplan

För att den nya myndigheten ska hålla en hög kvalitet och för att rättstillämpningen ska bli enhetlig krävs att styrningen blir tydli-

gare. I den nya organisationen måste styrningen av rättstillämpningen komma från ett håll. Det innebär att principiella beslut i rättstillämpningsfrågor ska tas på central nivå. Internt kommer samtliga ställningstaganden som myndigheten gör i rättstillämpningsfrågor att vara bindande. Samtidigt är det nödvändigt och angeläget med en bred medverkan från och förankring på olika nivåer i organisationen när de normerande styrdokumenterna arbetas fram.

Den beslutade organisatoriska förändringen av socialförsäkringens administration medför betydligt bättre förutsättningar för att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning inom myndigheten. I den nya Försäkringskassan bör det, som redovisats i GEORG:s förslag till instruktion, utöver föreskrifter och allmänna råd finnas ytterligare en form av normerande styrdokument; rättsliga ställningstaganden. Rättsliga ställningstaganden bör användas för principiella rättsfrågor där svar saknas, där rättsläget är oklart, där man vet att det finns olika bedömningar eller där det finns risk för olika bedömningar. Sådana styrdokument ger förutsättningar för en mer precis vägledning för beslutsfattandet inom myndigheten. Det kan dock förutsättas vara ett inledningsvis ganska omfattande arbete att implementera denna form av styrning. Inom ett år från myndighetens start bör dock det då gällande behovet av styrning av detta slag vara täckt. Därefter kommer naturligtvis ett fortlöpande arbete att äga rum beroende på exempelvis ny eller ändrad lagstiftning.

En ytterligare förutsättning är att det ska skapas raka, snabba, tydliga och väl kända kontaktvägar för spridning av de styrsignaler som ges. En viktig del i detta är att samordning sker mellan experter inom olika funktioner och på olika nivåer antingen genom organisatoriska lösningar eller genom formaliserade nätverk. Dialogen måste bli bättre.

Inom organisationen måste det vidare vara väl känt vilka styrdokument som finns och vad de har för inbördes dignitet. Antalet typer av styrande dokument bör vara begränsat. Det allmänna ombudets och Försäkringskassans arbete med praxisbildningen måste samordnas. Detta innebär givetvis inte att de juridiska uppfattningarna måste samordnas. Tvärtom ligger det i sakens natur att de juridiska bedömningarna ibland kan skilja sig åt.

Det kommer att finnas ett stort behov av att sprida rättsinformation i den nya myndigheten. Dokument som bör finnas i nya Försäkringskassan är rättsfallsöversikter, vägledningar, Domsnytt, Domsregistret, JO-registret och Regelboken. Det bör vara en

funktion på central nivå som beslutar om att ge ut och godkänna sådana dokument.

Enhetlig rättstillämpning skapas inte bara genom de normerande styrdokumenterna. Det finns andra metoder i form av exempelvis kvalitetskontroller samt utbildnings- och informationsverksamhet som också syftar till en mer enhetlig rättstillämpning. Det viktiga är att se det i ett helhetsperspektiv när det gäller att skapa enhetlig rättstillämpning.

Det finns i dag juridiska funktioner eller enheter på i stort sett samtliga försäkringskassor. Även fortsättningsvis kommer det att behövas jurister på länsnivå, men även försäkringsspecialister eller motsvarande med högskoleexamen och specialistkunskaper inom ett eller flera försäkringsområden. Uppgiften för dessa blir att säkra att en enhetlig försäkringstillämpning uppnås på den lokala nivån. En annan viktig uppgift blir att kanalisera tillämpningsfrågor som behöver lösas så att den nya Försäkringskassan hela tiden har en enhetlig och korrekt rättstillämpning. Det är viktigt att det skapas en dialog i dessa frågor mellan medarbetare på skilda organisatoriska nivåer. Den centrala nivån har styrningsansvaret. Principiella ställningstaganden i rättstillämpningsfrågor sker därför på central nivå. På övriga nivåer finns förmedlingsansvaret, dvs. ansvaret för att olika styrsignaler görs kända i organisationen och ansvaret för att tillämpa styrsignalerna.

Som föreslagits i föregående avsnitt bör Försäkringskassan snarast inleda ett analysarbete med syftet att till den 1 juli 2005 utvärdera dels nuvarande metodik för att driva fram vägledande praxis, dels behovet av förändring inom detta område. Rutiner behöver utarbetas för hur det allmänna ombudet ska underrättas om beslut inom myndigheten som bör granskas av honom eller henne för beslut i fråga om överklagande. I detta arbete måste naturligtvis det allmänna ombudet biträdas av juridikstaben.

I samband med att en förändringsplan tas fram till den 15 mars 2005 ska det även göras en bedömning av dimensionering av juridikstaben och juridikfunktionerna ute i länen. GEORG:s bedömning är att det på sikt kan finnas förutsättningar för att effektivisera arbetet på staben för att i stället föra över juridikresurser till länen. Dimensioneringen av juridikstaben och den övriga juridikfunktionen ska enligt plan vara genomförd den 31 december 2005.

6.6 Allmänna ombudet

GEORG:s bedömning:

I Försäkringskassan bör det under ledning av det allmänna ombudet omgående inledas ett analysarbete med följande syften

- att utvärdera nuvarande metodik och rutiner för att driva fram vägledande rättspraxis,
- att bedöma behovet av förändring inom praxisområdet,
- att utarbeta rutiner för hur det allmänna ombudet ska underrättas om beslut inom myndigheten som bör granskas av honom eller henne för beslut i fråga om överklagande.

Analysen ska redovisas senast den 1 juli 2005.

I den nya Försäkringskassan ska det finnas ett allmänt ombud enligt vad som anges i *lagen (2004:778) om allmänt ombud hos Försäkringskassan*. Det allmänna ombudet ska kunna överklaga Försäkringskassans beslut hos allmän förvaltningsdomstol. Det allmänna ombudet utses av regeringen.

En myndighet anses enligt allmänna regler inte kunna överklaga sina egna beslut. Genom att införa ett allmänt ombud behålls möjligheten att föra vidare principiellt viktiga frågor till domstolsprövning även i de fall då den enskilde inte överklagat ett beslut som meddelats av den nya myndigheten. På detta sätt kan det övergripande kravet på att socialförsäkringen ska tillämpas likformigt och rättvist upprätthållas. I många situationer kan det dessutom framstå som oklart hur gällande rätt ska uttolkas, oavsett om beslutet blir gynnande eller inte för den enskilde.

Det allmänna ombudet hos Försäkringskassan ska kunna överklaga Försäkringskassans beslut även till förmån för den enskilde. Möjligheten att överklaga bör enligt vad som anges i *prop. 2003/04:152* huvudsakligen användas då det krävs för att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden där behov av prejudikat är särskilt framträdande. Det allmänna ombudet har även en formell rätt att överklaga andra beslut av Försäkringskassan och att begära att ett materiellt felaktigt beslut rättas av Försäkringskassan med stöd av *20 kap. 10 a § AFL*, men denna rätt avses tillämpas endast i undantagsfall.

Det allmänna ombudets överklaganden kommer således att gälla ett begränsat antal beslut.

Det allmänna ombudet har även möjlighet att uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol. Med hänsyn till detta är avsikten att funktionen som allmänt ombud ska utformas som en central funktion och fullgöras av endast en eller ett fåtal personer.

Enligt förarbetena till lagen om allmänt ombud hos Försäkringskassan är det av stor vikt att det allmänna ombudet garanteras en självständig ställning i sin processföring i förhållande till Försäkringskassan. Det allmänna ombudet utses därför av regeringen. Regeringen har dock överlämnat till Försäkringskassan att bestämma var det allmänna ombudet ska ha sitt kansli.

I de fall en enskild överklagat ett beslut av Försäkringskassan kommer myndigheten att företrädas av en tjänsteman från länsorganisationen eller den centrala processenheten inom juridikstaben.

Det allmänna ombudet kommer att ha en nyckelroll när det gäller arbetet med att driva fram vägledande rättspraxis. I detta ligger givetvis att det allmänna ombudet måste vara aktiv och med en utvecklad metodik verka för detta syfte.

I dag har RFV rätt att, även till förmån för enskild, överklaga en domstols- eller försäkringskassas beslut. Ett av motiven för RFV:s rätt att överklaga är att RFV ska verka för att den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist. RFV:s ombudsfunktion är organiserad som en del av RFV. Inom RFV och de allmänna försäkringskassorna finns naturligtvis redan i dag en upparbetad struktur med syftet att verka för enhetlighet och utveckling av rättspraxis.

Den nya situationen med införande av ett allmänt ombud i Försäkringskassan ger förändrade förutsättningar att styra praxisbildningen inom socialförsäkringen. Det innebär att den metodik och de rutiner som för närvarande tillämpas inom detta område snarast bör utvärderas och i de fall det behövs omarbetas. Ytterligare skäl för detta är de nuvarande brister i enhetligheten i praxis som bland annat påtalats av *Förfarandentredningen* (SOU 2001:47). Detta arbete bör lämpligen ledas av det allmänna ombudet, men det måste anses ligga i sakens natur att arbetet grundas på ett utvecklat samarbete med den centrala processenheten inom juridikstaben och länsorganisationerna. En lämplig form för detta arbete är enligt GEORG:s uppfattning att arbeta i projekt.

En förutsättning för att det allmänna ombudets verksamhet ska fungera på ett tillfredsställande sätt är att Försäkringskassan under-

rättar ombudet om beslut som det kan finnas anledning att överklaga.

Befattningen som allmänt ombud förutsätter mycket hög kompetens men också stor integritet. Arbetet som allmänt om bud i Försäkringskassan kommer att vara inriktat på processföring i domstol.

7 Divisioner och avdelningen för gemensam service

7.1 Produktionsdivisionen

Enligt GEORG:s beslut ska

- en produktionsdivision inrättas som leds av en produktionsdirektör,
- produktionsdivisionen består av en central stab och 21 länsorganisationer.

GEORG anser att

produktionsdirektören senast den 30 juni 2005 ska redovisa

- förslag till enhetlig grundstruktur och gemensamma arbetssätt inom länsorganisationerna samt arbetssätt och organisation i övrigt inom divisionen,
- förslag till verksamhet som ska koncentreras.

GEORG anser också att

produktionsdirektören senast den 31 december 2007 ska

- ha infört självbetjäningstjänster enligt fastställd förändringsplan,
- ha sett till att divisionen har överfört resurser enligt fastställd förändringsplan från specialist- och stödverksamhet till produktion/handläggning.

7.1.1 Ansvar och uppgifter

Produktionsdivisionen ansvarar för produktionen/handläggningen samt förvaltning och utveckling av processer och stöd för att tillhandahålla försäkringen. Här ingår arbetet med beslut, utbetalning,

samordning av rehabiliteringsinsatser, information och service till medborgarna.

Produktionsdirektören tillhör huvudkontoret och ingår i myndighetens högsta ledning. Produktionsdivisionen i övrigt är en division med operativ verksamhet, som arbetar med såväl operativa uppgifter som de strategifrågor som delegeras till divisionen.

Produktionsdirektören ska ha det övergripande och strategiska ansvaret för produktionen. GEORG har i myndighetens arbetsordning beslutat att produktionsdirektören beslutar om organisation och arbetsrutiner inom produktionsdivisionen. Helhetsansvaret för produktionen ska således ligga hos produktionsdirektören.

Länsdirektören har det övergripande produktions- och resultatansvaret för sin länsorganisation delegerat till sig, vilket innebär att varje länsdirektör ansvarar inför produktionsdirektören för produktion/handläggning, kundmöten, kvalitet och resultat inom sitt ansvarsområde. Länsdirektören leder arbetet i länsorganisationen inom fastställda ramar.

Chefer på olika nivåer inom divisionen ska ansvara för att följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten inom sina respektive områden.

Det är angeläget att produktionsdirektören och försäkringsdirektören i ett tidigt skede analyserar och kommer fram till lämpliga avgränsningar mellan sina divisioner. I samband med överföring av personal från RFV till nya Försäkringskassan gjordes en preliminär fördelning av funktioner och personer på de olika divisionerna. Delar av den verksamhet som förs över till försäkringsdivisionen bör dock flyttas till produktionsdivisionen. Det gäller framför allt handläggningsmetodik, exempelvis inom sjukförsäkringsområdet.

7.1.2 Organisation och arbetssätt

Produktionsdirektören ska ha en stab till sitt förfogande. I denna finns bl.a. uppföljnings- och utvärderingsresurser till stöd för styrning samt vissa utvecklingsresurser och en IT-controller.

I produktionsdivisionen ingår också de 21 länsorganisationerna, med var sin länsdirektör. Länsdirektörerna ingår i produktionsledningen, som leds av produktionsdirektören.

Till produktionsdivisionen hör också riksgemensam handläggning, som i dag är placerad vid ett antal olika allmänna försäkringskassor (t.ex. handläggning av efterlevandeskydd i Norrbotten och av tandvård i Skåne).

Att länens organisation och arbetssätt enas är kanske den viktigaste förutsättningen för att myndigheten ska kunna arbeta på ett effektivt sätt. Arbetet med att samordna organisation och arbetssätt ska drivas av produktionsdirektören i nära samverkan med länsdirektörerna och deras organisationer. Produktionsdirektören har det samlade ansvaret för att förändringsprocessen följer givna tidsplaner och resulterar i beslut och genomförande.

Produktionsdivisionen ansvarar på ett övergripande plan för samarbetet på nationell nivå med exempelvis AMS, PPM, Landstingsförbundet, arbetsgivare och handikapporganisationer. Övriga divisioner och staber kan också komma att delta när olika kompetenser efterfrågas av produktionsdivisionen. Varje länsdirektör behöver stöd av egna resurser för personal-, informations- och controllerfunktioner. Kontors- och servicestrukturen inom varje län behöver med all sannolikhet ses över tämligen omgående. Inte minst skapar nya tekniska förutsättningar andra besöksmönster. Likaså kommer behovet av kompetens och resurser att öka om Försäkringskassan tillämpar ett mer arbetsplatsorienterat synsätt i fråga om hanteringen av sjukfrånvaron.

7.1.3 Kompetens och dimensionering

Enligt GEORG:s lednings- och styrningsprojekt bör drygt 80 personer av den nuvarande personalen på RFV initialt överföras till produktionsdivisionen och tillhöra produktionsdivisionens centrala stab. De strategiska frågorna som produktionsdirektören med sin stab ska arbeta med kräver dock inte så mycket personal. GEORG anser att det finns förutsättningar för att minska personalstyrkan inom den centrala staben till cirka 40 heltidsanställda. Det ligger i produktionsledningens intresse att anpassa och minska sin egen stab till förmån för ökade resurser för kärnverksamheten. Vid arbetstoppar i stabsarbetet förutsätts divisionen kunna låna in resurser från övriga organisationen alternativt köpa in konsult hjälp temporärt.

Produktionsdivisionens stab ska ha kompetens och resurser att arbeta med följande:

- Följa upp ärendebalanser,
- följa upp verksamhet i övrigt,
- omfördela ärenden,
- prioritera/omfördela resurser,
- ansvara för utvärdering/utveckling av verksamheten samt metodutveckling,
- utveckla arbetsprocesser och organisation för att kunna använda IT-stöd,
- vara IT-beställare (ha huvudansvar),
- följa upp användningen och utvecklingen av IT.

Enligt siffror från lednings- och styrningsprojektet arbetar cirka 12 600 av försäkringskassornas cirka 14 900 anställda inom den direkta produktionen (handläggningen). Detta innebär att cirka 2 300 arbetar med specialist- och stödverksamhet. GEORG anser att betydande resurser bör kunna tas från denna verksamhet och överföras till produktionen/handläggningen.

På länsorganisationernas staber bör kompetens och resurser finnas för att arbeta med bl.a. följande:

- Följa upp ärendebalanser,
- följa upp verksamheten i övrigt i länsorganisationen,
- omfördela ärenden i länsorganisationen,
- prioritera/omfördela resurser inom länsorganisationen,
- intern konsultverksamhet för genomförandestöd,
- IT-support i länsorganisationen,
- kompetensförsörjning, kravställare/beställare i länsorganisationen,
- information i länsorganisationen,
- arbetsrättsligt, förvaltningsrättsligt och socialförsäkringsjuridiskt stöd samt
- säkerhetsfrågor.

Försäkringskassan ska som andra servicemyndigheter i allt större utsträckning erbjuda tjänster och information via självbetjäning. Under de närmaste åren måste myndigheten därför förbättra sin tillgänglighet och servicekvalitet. Detta kräver stora förändringar i arbetssätt och teknikanvändning för såväl interna processer som utåt mot kunder och andra intressenter.

Ett rimligt antagande är alltså att de fysiska kundmötena kommer att minska väsentligt under de närmaste åren. Detta har

betydelse även för personalens dimensionering och kompetensbehov. Under de närmaste fem åren kommer 22 procent av de som nu är anställda inom de allmänna försäkringskassorna att pensioneras. Detta gör att den personalneddragning som kan bli följd av ett nytt arbetssätt till stor del kan lösas med så kallad naturlig avgång. Samtidigt kommer det att vara obalans mellan länen. I vissa län behövs nyrekryteringar och i andra län är personalstyrkan för stor. Den befintliga kompetensen hos medarbetarna stämmer inte heller alltid med det faktiska behovet. Det är uppenbart att produktionsdirektören tillsammans med sina länsdirektörer måste satsa mycket engagemang och resurser för att kompetensförsörjningen ska kunna lösas på ett bra sätt. Stöd för det praktiska arbetet med kompetensförsörjningen ges av personalstaben inklusive omställningsprojektet.

7.1.4 Förändringsplan

1. En initial uppgift för produktionsdirektören är att fastställa konkreta och preciserade mål för förändringsprocessen. Dessa mål ska gälla bl.a. ansvar och uppgifter, organisation och arbetssätt, kompetens och dimensionering. Senast den 15 mars 2005 ska en preciserad förändringstidplan finnas.
2. Senast den 30 april 2005 ska ett förslag till länens organisation, arbetssätt, kompetensbehov och dimensionering vara färdigt. I detta ingår bl.a. att klargöra de nya roller som länsdirektörerna har. Samtidigt ska planer för arbetssätt/rutiner för produktionsdirektören gentemot länsdirektörerna finnas.
3. Senast den 30 juni 2005 ska förslag finnas till produktionsdivisionens avgränsning mot försäkrings- och utvecklingsdivisionen samt arbetssätt/rutiner gentemot andra funktioner inom myndigheten och gentemot externa aktörer.
4. Produktionsdivisionen ska även utreda och lämna förslag till vilka ärendeslag som ska koncentreras till riksgemensamma funktioner. Senast den 30 juni 2005 bör beslut fattas om handläggningen av arbetsskador och lågfrekventa ärendeslag.
5. Nya arbetssätt ska vara införda och fungera senast den 31 december 2005.
6. Vid utgången av 2007 ska dimensioneringen för divisionen vara klar.

7. Vid utgången av 2007 ska myndighetens självbetjäningstjänster vara utvecklade. En plan för detta ska arbetas fram tillsammans med utvecklingsdivisionen och fastställas av myndighetens ledning.

7.2 Utvecklingsdivisionen

Enligt GEORG:s beslut ska

- en utvecklingsdivision inrättas, som ska stödja verksamhetsutvecklingen inklusive IT-utvecklingen inom myndigheten genom gemensamma metoder och verktyg samt genom att tillhandahålla kvalificerad projektledarkompetens,
- utvecklingsdivisionen ha det samlade ansvaret för Försäkringskassans IT-verksamhet och för att denna utvecklas i takt med de höga krav som i dag ställs på en modern organisation,
- utvecklingsdivisionen ha såväl en styrande som en stödjande roll, främst när det gäller stora och/eller strategiska projekt,
- divisionen även ha en utförande roll genom FK Data, som huvudsakligen är en driftorganisation,
- utvecklingsdivisionen ledas av en utvecklingsdirektör,
- divisionen centralt bestå av en stab, en enhet för utvecklingsstöd och ett projektkontor.

7.2.1 Ansvar och uppgifter

Myndighetens högsta ledning har naturligtvis ansvaret för utvecklingen av verksamheten i Försäkringskassan. Som redovisats i kapitel 3 står den nya myndigheten Försäkringskassan inför en rad utvecklingsbehov som kommer att innebära stora krav på ledningens förmåga. I synnerhet gäller detta IT-området. Såväl styrelse som GD bör aktivt ta del i arbetet med de frågor inom detta område som aktualiseras inom myndigheten. Ledningens arbete med utvecklingsfrågor måste samtidigt ha en övergripande strategisk karaktär.

Utvecklingsdirektören tillhör HK och ingår i myndighetens ledning. Utvecklingsdivisionen i övrigt är en division med operativ verksamhet, där man arbetar med såväl operativa uppgifter som de strategifrågor som delegeras till divisionen.

Tyngdpunkten när det gäller det operativa ansvaret för utvecklingsverksamheten ligger inom försäkrings- och produktionsdivisionerna. Dessa funktioner har det övergripande beställaransvaret för IT-utvecklingen. För att klara de utmaningar som den nya myndigheten står inför ska utvecklingsdivisionen fungera både som ett strategiskt stöd och ett operativt instrument för ledningen när det gäller utvecklingsarbetet.

Inom ramen för GEORG:s arbete har en diskussion förts om huruvida det inom Försäkringskassan ska finnas en så kallad CIO-funktion. CIO (Chief Information Officer) är ett begrepp för den högste ansvarige för IT-frågor inom ett företag eller en organisation. CIO-rollen är en utpräglat strategisk funktion till vilken rätten att besluta i övergripande frågor inom IT-området är knuten. Enligt GEORG:s uppfattning finns det fördelar med en sådan funktion i en situation där krav ställs på en snabb och omfattande omstöpning av IT-verksamheten.

Mot bakgrund av Försäkringskassans nuvarande stora utvecklingsbehov, både avseende det strategiska och det rent operativa IT-arbetet, krävs att CIO-funktionen har det fulla inflytandet över både de strategiska och operativa frågorna. Endast därigenom kan Försäkringskassan skapa en bestående och väl fungerande struktur för IT-arbetet. En sådan organisation innebär dock ett synnerligen vitt kompetensområde, med bl.a. utvecklingsansvar för skilda frågor såsom utvecklingen av ett ärendehanteringssystem inom produktionsdivisionen, den fortsatta utbyggnaden av 24-timmarsmyndigheten och ett utvecklat handläggarstöd med försäkringsinformation.

När en mer ändamålsenlig IT-struktur har etablerats finns skäl att ta ställning till om IT-verksamheten på sikt ska delas upp i en strategisk CIO-funktion och en operativ funktion (FK Data). Den senare skulle kunna föras till avdelningen för gemensam service.

Utvecklingsdivisionen ska fungera som stöd i utvecklingsfrågor till de verksamhetsansvariga försäkrings- och produktionsdivisionerna samt till andra delar av myndigheten såsom staber och ledning. I denna roll är det viktigt att följa utvecklingen inom IT-området och kunna peka på de utvecklingsmöjligheter som den nya tekniken medför för Försäkringskassans verksamhet. Det är också av yttersta vikt att utvecklingsdivisionen arbetar i nära samarbete med de verksamhetsansvariga i de tidiga faserna av utvecklingsarbetet.

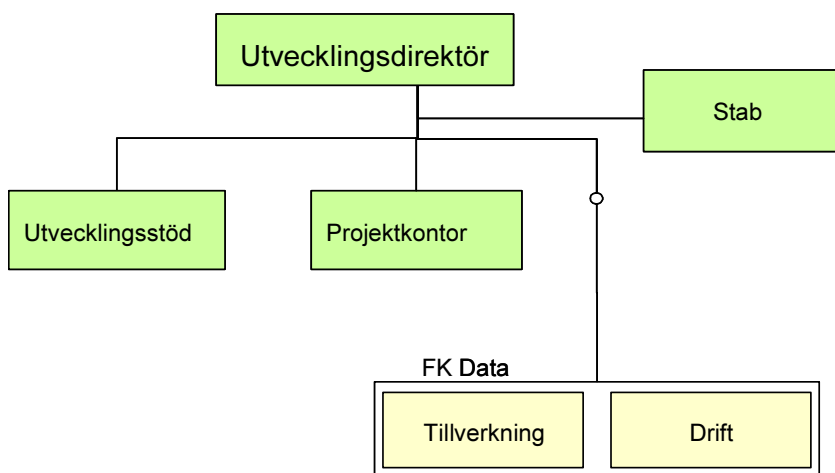
Utvecklingsdivisionen ska vidare ansvara för beredning, koordinering och uppföljning av den strategiska utvecklingsplanen med hjälp av ett projektkontor. Utvecklingsarbetet i den nya myndigheten bör till stor del bedrivas i projektform, med deltagare från även övriga delar av myndigheten, centralt och regionalt. En viktig uppgift i detta sammanhang är att granska och säkerställa att projekten drivs på ett professionellt sätt med föreskrivna metoder. En annan viktig uppgift är att leverera uppföljning till ledningen på ”rätt nivå”. Utvecklingsdivisionen kan även ansvara för att genomföra strategiska utvecklingsprojekt på ledningens uppdrag.

Utvecklingsdivisionen ska också ansvara för att det i utvecklingsarbetet tillhandahålls gemensamma metoder, modeller och verktyg för utveckling (inklusive implementering). Divisionen ska även ansvara för att det finns metoder, modeller och verktyg för uppföljning och utvärdering av utvecklingsarbete.

Slutligen ska divisionen ansvara för den totala applikationsportföljen. IT-avdelningen (FK Data) har förvaltningsansvaret för denna. Beslut om övergripande strategier, arkitektur och infrastruktur är ett centralt ansvar. Besluten bereds inom utvecklingsdivisionens stab. Utvecklingsdivisionen ansvarar för den övergripande ”strategikartan” för såväl verksamhet som IT. Det bör dock påpekas att varje division och stab med funktionella ansvar utvecklar delstrategier inom sina respektive delar och dessa kan och ska utvecklas på olika nivåer inom myndigheten.

7.2.2 Organisation och arbetsätt

GEORG har beslutat att utvecklingsdivisionen ska ha nedan illustrerade organisatoriska struktur:



Utvecklingsdivisionen ska ledas av en utvecklingsdirektör som till sitt förfogande och stöd har en stab. Divisionen är indelad i två enheter. Till utvecklingsdivisionen hör även FK Data, dvs. den organisation som motsvarar dagens RFV Data jämte den personal som tillförs från de allmänna försäkringskassorna till följd av inrättandet av gemensam driftsservice.

Staben ansvarar för att hålla samman myndighetens övergripande strategier. Vidare ansvarar staben för utveckling och förvaltning av myndighetens gemensamma arkitektur som baseras på verksamhetens uppdrag och strategier. Staben har ansvar för ledning av strategiska utredningsprojekt, men resurser hämtas från övrig verksamhet. I staben för utvecklingsdivisionen finns en särskild IT-controller.

Utvecklingsstöd har en stödjande roll vid beredning och projektering. Enheten ska även tillhandahålla kvalificerade resurser för projektledning. I enheten ligger också ett ansvar för utveckling och förvaltning av gemensamma metoder och modeller för utveckling. Utvecklingsstöd får ett helhetsansvar för modeller, metoder och verktyg.

Projektkontoret ska följa den strategiska utvecklingsplanen. Ansvaret omfattar uppföljning och statusrapportering av planens genomförande. Vad gäller koordineringen mellan olika projekt har

kontoret en initiativrätt att uppdra åt de olika delarna att vidta åtgärder i händelse av att helheten äventyras.

Projektkontoret ska även se till och följa upp att projekten arbetar på ett enhetligt sätt och tillämpar beslutade metoder och riktlinjer för arbetet.

FK Data har i första hand en utförande roll men har även en serviceroll i drift och tekniska frågor. På FK Data finns två huvudsakliga ansvarsområden, drift respektive tillverkning.

Driften ansvarar dels för att tillhandahålla beslutad teknisk infrastruktur, dels för drift av befintliga system och applikationer av både teknisk och verksamhetsinriktad natur. Driften ansvarar för att leverera service- och driftstjänster som svarar mot den övriga organisationens ställda krav. Den lokala driftsservicen på länsnivå ska samordnas nationellt.

Tillverkning ansvarar för utförandet av den del av utvecklingsarbetet som utgör konstruktion och tillverkning av IT-system i ett utvecklingsprojekt.

Både drift och tillverkning ger ett aktivt stöd till utvecklingsprojekten i de tidiga faserna av utvecklingen, exempelvis kravhanteringsfasen.

7.2.3 Kompetens och dimensionering

I den nya utvecklingsdivisionen kommer det att ställas höga krav på medarbetarna. Divisionen har en nyckelroll i myndighetens utvecklingsarbete, vilket innebär ett krav på strategisk kompetens. De olika verksamhetsområdena förutsätter dessutom långtgående kunskaper inom såväl IT-området som ledarskap.

Det är GEORG:s bedömning att det sammanlagda antalet årsarbetskrafter i staben, enheten för utvecklingsstöd och projektkontoret, inte bör överstiga 30. Därtill kommer personalen i FK Data. FK Data kommer att utgöras av den personal som i dag arbetar vid RFV Data, drygt 650 anställda, samt personalen vid de allmänna försäkringskassorna, cirka 150 personer. Till följd av GEORG:s beslut om en sammanhållen organisation för utförande av utveckling, förvaltning och drift inom IT-området kommer dessa båda grupper att organisatoriskt kopplas samman. Sammantaget kommer det alltså inledningsvis att finnas cirka 800 anställda i FK Data. Det förefaller enligt GEORG:s uppfattning finnas stora rationaliseringsmöjligheter inom IT-organisationen där frigjorda

resurser kan användas till snabbare och effektivare utveckling eller överförs till kärnverksamheten.

7.2.4 Förändringsplan

Utvecklingsdivisionen kommer att vara en helt ny organisation. Med tanke på de stora utvecklingsprojekt som väntar, måste divisionen få möjligheter att pröva sin förmåga att klara uppgiften innan någon ny organisatorisk utformning övervägs. GEORG anser dock att under nästa år ska en förutsättningslös utvärdering av IT-verksamheten i Försäkringskassan påbörjas. Denna utvärdering ska göras med inriktning på ett effektivt resursutnyttjande och också omfatta en analys av möjligheterna och effekterna av outsourcing av delar av verksamheten. Utvärderingen ska vara klar senast den 30 juni 2006.

På sikt kan det vara befogat att skilja den mer strategiska delen av utvecklingsverksamheten från den operativa. Att integrera dessa båda delar på det sätt som nu föreslås medför alltid risk för att utvecklingsarbetet mer kommer att inriktas på att "lappa och laga" i de lösningar som tillämpas, snarare än på att söka nya vägar till framgång. En uppdelning ger i allmänhet bättre förutsättningar för en mer förutsättningslös prövning av nya lösningar.

Divisionen behöver, liksom de andra divisionerna, överväga sina arbetssätt internt och gentemot övriga myndigheten. Detta ska ske under våren 2005. Den behöver också planera sitt förändringsarbete och denna plan bör, liksom andra divisioners och stabers förändringsplaner, vara klar till den 15 mars 2005.

7.3 Försäkringsdivisionen

Enligt GEORG:s beslut ska

- en försäkringsdivision inrättas, vars huvudsakliga roll är att ansvara för förvaltning och utveckling av socialförsäkringen,
- försäkringsdivisionen ledas av en försäkringsdirektör, som till sitt förfogande och stöd har en stab,
- försäkringsdivisionen ansvarar för "produktutveckling" av socialförsäkringar och anslutande bidragssystem, tillhandahålla försäkringsinformation, initiera normering, ha expertkunskap rörande sakfrågorna och medverka i Försäkringskassans roll som stabsmyndighet gentemot regeringen.

7.3.1 Ansvar och uppgifter

Försäkringsdivisionen ansvarar för försäkringen som produkt. Det innebär ett ansvar för planering, beslut, förvaltning och utveckling av försäkringen, försäkringsinformation och normeringsverksamhet. Försäkringsdivisionen ska ha expertkunskap om försäkringens regelverk och tillämpning.

Försäkringsdirektören tillhör HK och ingår i myndighetens ledning. Försäkringsdivisionen i övrigt är en division med operativ verksamhet, där man arbetar med såväl operativa uppgifter som de strategifrågor som delegeras till divisionen.

Försäkringsdirektören har det övergripande och strategiska ansvaret för försäkringen beträffande de förmånsslag som Försäkringskassan ska tillhandahålla. Försäkringsdivisionen medverkar i och har ett stort ansvar för Försäkringskassans roll som stabsmyndighet, men ledningsstaben ansvarar för samordning av kontakterna med Socialdepartementet. Försäkringsdivisionens roll är också, åtminstone inledningsvis, att utvärdera, följa upp, analysera och stödja forskning samt göra prognoser avseende socialförsäkringsområdet. GEORG anser att en översyn av denna verksamhets innehåll och organisation behöver göras (Se avsnitt 3.1.4).

Försäkringsdivisionens arbetssätt och gränssnitt mot myndighetens övriga divisioner och staber måste tidigt klaras ut. Försäkringsdivisionen ska i synnerhet se över förhållandet och gränssnittet gentemot produktionsdivisionen. Exempelvis överförs inledningsvis personal som har kompetens inom handläggningsmetodik från RFV:s försäkringsavdelningar till den nya försäkringsdivisionen. Det handlar i sammanhanget om metoder framtagna inom sjukförsäkringsområdet och inom vissa handikappsstödsförmåner.¹ Försäkringsdivisionen ska tillsammans med produktionsdivisionen göra en inventering och behovsanalys av vilken kompetens som ska föras över till produktionsdivisionen.

7.3.2 Arbetssätt

Försäkringsdivisionens arbete representerar en mer traditionell myndighetsroll. Det innebär i stort att ta emot regeringsskrivelser med preciseringar av riksdagsbeslut och ansvara för att dessa uttolkas i tydliga bestämmelser som produktionsdivisionen ska

¹ Exempel på metoder är Prohälsa, Sassam, processanalys av förmånen assistansersättning.

arbeta efter. Det handlar bl.a. om att initiera och producera underlag för normering, vilket innebär att ta fram föreskrifter, allmänna råd och rättsliga ställningstaganden. Till normeringen hör också olika typer av dokument som informerar om normer, exempelvis vägledningar samt arbetet med att få fram rättspraxis. Beslut om allmänna råd och rättsliga ställningstaganden ska fattas av chefsjuristen.

Försäkringsdivisionen ska ansvara för innehållet i den försäkringsinformation som är nära kopplad till normeringen, bland annat information till medborgarna om försäkringen i exempelvis broschyrer eller via Försäkringskassans hemsida. Försäkringsinformationen måste vara lättförståelig och tydlig. Rutiner ska därför tas fram som innebär att informationsstaben alltid ska höras innan försäkringsinformationen når allmänheten.

Försäkringsdivisionen är styrande och ansvarig i arbetet med attitydpåverkande åtgärder. Det kan exempelvis handla om arbetet med att förbättra männens uttag av föräldrapenningdagar eller arbetet med att bryta ohälsoutvecklingen. Produktionsdivisionen bör givetvis medverka när sådana åtgärder planeras.

Försäkringsdivisionens ansvar och roll gentemot produktionsdivisionen är som tidigare nämnts särskilt viktig. Ett nära samarbete med produktionsdivisionen krävs eftersom försäkringsdivisionens ansvarar för det regelmässiga innehållet i handläggningsprocesserna och detta får givetvis återverkningar i själva handläggningen. Försäkringsdivisionens uppgift är att påverka regelsystemen och försäkringsutvecklingen genom att ha ett proaktivt förhållningssätt gentemot försäkringen. Med detta avses att utveckling av regelmässiga reformer ska ske på eget initiativ eller via system som snabbt fångar upp produktionsdivisionens signaler om förslag på förändringar i försäkringen.

Försäkringsdivisionen ska inte arbeta med den typ av kvalitetskontroll som finns inom nuvarande socialförsäkringsadministration. RFV representerar där en roll som tillsynsmyndighet och HK ska inte bedriva sådan verksamhet.

Myndigheten kommer däremot att behöva bra och tillförlitliga instrument som syftar till att utveckla regler, service och effektivitet gentemot medborgarna. Kvalitetsarbete ska betraktas som en integrerad del av verksamheten. GEORG anser att respektive division måste få ansvar för att ta fram och ansvara för ändamålsenliga verktyg och instrument som syftar till att förbättra

kvaliteten i verksamheten. Givetvis bör detta arbete koordineras mellan divisionerna.

Resonemanget ovan innebär att försäkringsdivisionen ska ansvara för försäkringsprodukternas tillämpning i form av försäkringsspecifika kvalitetskrav. Det bör ytterst handla om att medborgarnas rättigheter ska tillgodoses på ett likvärdigt sätt över hela landet. Huruvida kvalitetskraven uppfylls eller inte ska kunna följas upp och återrapporteras till både operativa funktioner och externa intressenter.

Utöver det som beskrivits ovan ska försäkringsdivisionen arbeta med

- försäkringsutbildning efter samråd med produktionsdivisionen och personalstaben,
- större projekt där tyngdpunkten ligger på försäkringsutveckling. Försäkringsdivisionen är både beställare och projektägare,
- förvaltning av IT-system som är försäkringsspecifika. Försäkringssystemen omfattar försäkringsregler och försäkringsregister,
- internationella juridiska försäkringsfrågor. En samordningsfunktion för dessa frågor placeras i ledningsstaben,
- att bidra med sin försäkringskompetens när produktionsdivisionen deltar i samarbete på nationell nivå med olika externa intressenter, exempelvis AMS, PPM, Landstingsförbundet, arbetsgivare och handikapporganisationer.

7.3.3 Organisation och dimensionering

RFV:s fyra avdelningar; pension, sjukförmåner, barn, familj och handikapp samt utvärderingsavdelningen flyttas initialt till försäkringsdivisionen. Hur försäkringsdivisionens organisatoriska struktur ska se ut i framtiden är främst en fråga för försäkringsdirektören och myndighetens ledning. GEORG anser att försäkringsdivisionen ska utforma sin organisation, så att divisionen utgör ett optimalt stöd för produktionsdivisionen operativa arbete.

När de anställda på RFV:s fyra avdelningar flyttas över till försäkringsdivisionen uppgår antalet till 316 anställda. Försäkringsdivisionens kommer att se väsentligt annorlunda i den nya Försäkringskassan. Nedan följer några exempel som belyser detta:

- Försäkringskassans centrala funktioner kommer inte att utöva RFV:s traditionella tillsynsroll,
- när fyra avdelningar integreras till en division behövs endast en stab istället för de fyra som finns inom RFV i dag,
- RFV:s utvärderingsavdelning kommer att vara föremål för en genomlysning där bl.a. nya former för utvärdering och kunskapsuppbyggnad kommer att övervägas (avsnitt 3.1.4),
- kompetens om handläggningsmetodik ska föras över till produktionsdivisionen.

Dimensioneringen måste anpassas till förhållandena som beskrivs ovan. GEORG anser därför att försäkringsdivisionen bör kunna minska till cirka 200 heltidsanställda. En minskning av personalstyrkan bör ske etappvis under de tre kommande åren.

7.3.4 Förändringsplan

Försäkringsdivisionen har liksom övriga divisioner ett omfattande förändringsarbete framför sig.

1. En initial uppgift för försäkringsdirektören är att fastställa konkreta och preciserade mål för förändringsprocessen. Dessa mål ska gälla bl.a. ansvar och uppgifter, organisation och arbetssätt, kompetens och dimensionering. Senast den 15 mars 2005 ska en preciserad förändringstidplan finnas.
2. Senast den 30 juni 2005 ska ett förslag till avgränsning mot produktions- och utvecklingsdivisionen samt arbetssätt/rutiner gentemot andra funktioner inom myndigheten och gentemot externa aktörer finnas.
3. Ny organisation och nya arbetssätt för divisionen ska ha införts senast den 31 december 2005.
4. Vid utgången av 2007 ska försäkringsdivisionen också ha uppnått en dimensionering som motsvarar högst 200 heltidsanställda.

7.4 Avdelningen för gemensam service

7.4.1 Ansvar och uppgifter

I denna avdelning ska ett antal stöd- och specialistfunktioner samlas, som har till uppgift att underlätta för kärnverksamheten att klara av sina uppgifter. Lösningen syftar till att tydliggöra servicefunktionernas uppgifter, skapa förutsättningar för professionalisering och rationalisering samt avlasta kärnverksamheten från uppgifter som andra kan utföra bättre.

Verksamheter som kan föras till avdelningen för gemensam service kännetecknas av att de levererar ett stöd till övrig verksamhet och att detta stöd i de flesta fall kan utföras av externa leverantörer. Detta förhållande skapar med automatik goda möjligheter till "benchmarking" och därigenom underlag för en ständig förbättring. Den övergripande måttstocken är att internt utförda tjänster måste vara minst lika effektiva som de bästa som finns att upphandla på en extern marknad.

Ett annat kännetecken är att stödet har formen av en tjänst, vilket innebär att det alltid finns en beställare/kund och en leverantör. Beställaren kan finnas inom alla delar av organisationen inklusive myndighetens ledning. Förhållandet mellan beställare och leverantör måste regleras, vilket vanligtvis sker genom så kallade serviceavtal. Sådana avtal preciserar vad som ska levereras, kvalitetskraven och de ekonomiska premisserna. I extremfallet kan de senare ta sig motsvarande uttryck som finns på den externa marknaden, men andra metoder såsom nyckeltalsbaserad fördelning förekommer också. Valet av metod måste grundas på en avvägning mellan de styrningseffekter som är önskvärda och den administration som blir följd av den valda metoden.

Avdelningen för gemensam service är en operativ funktion, som dock på ledningens uppdrag kan bereda strategiska frågor inom sina verksamhetsområden.

En avdelning för gemensam service skapar förutsättningar för att utveckla en genuin servicekultur inom de identifierade stödverksamheterna. Även om de senare kan vara olika till sin karaktär förnas de av uppgiften att leverera ett stöd till övriga verksamheter inom myndigheten. Ett spänstigt förhållande mellan beställare och leverantör bör leda till att stödverksamheternas status utvecklas från "tärande till närande" och att övriga verksamheter kan koncentrera sig på sina egentliga uppgifter.

Avdelningen för gemensam service har till ansvar att utveckla och leverera beställda tjänster till önskvärd kvalitet och till lägsta möjliga kostnad. Beroende på de olika verksamheternas karaktär måste detta övergripande ansvar konkretiseras.

7.4.2 Innehåll, organisation och lokalisering

GEORG har identifierat ett antal specialist- och stödverksamheter att ingå i avdelningen för gemensam service:

- Upphandling och inköp,
- fakturahantering,
- löneadministration,
- personaladministration,
- reseadministration,
- utbildning (FK-akademin),
- lokalförsörjning,
- logistik/posthantering,
- telefonväxlar,
- diarium och arkiv,
- förlags- och lagerverksamhet,
- ekonomiadministration av transaktionskaraktär.

Organisationen av avdelningen är i nuläget inte meningsfullt att precisera, utan detta blir en uppgift för chefen för avdelningen (se också nedan under avsnittet *Förändringsplan*).

Avdelningen kan lokaliseras på en eller flera platser. Med tanke på det förändringsarbete som ska genomföras för att utveckla avdelningen talar mycket för att lokalisera den till ett ställe, vilket givetvis inte innebär att samtliga medarbetare behöver arbeta på samma plats. Lokaliseringen av avdelningen kan med fördel ligga någon annanstans än i Stockholm. Därmed blir det tydligt att avdelningen för gemensam service inte är en huvudkontorsfunktion, lägre kostnader för t.ex. lokaler samt goda förutsättningar för rekrytering och motivation hos personalen.

Till avdelningen för gemensam service ska även föras den verksamhet som bedrivs inom Försäkringsmedicinskt centrum (FMC). Verksamheten vid FMC syftar till att tillgodose försäkringskassornas behov av försäkringsmedicinska utredningar och arbetslivsinriktade utredningar. Verksamheten utgör fram till

31 december 2004 en resultatenheter vid Östergötlands läns allmänna försäkringskassa.

7.4.3 Dimensionering

GEORG-arbetet har inom de tilltänkta verksamheterna inom avdelningen fått fram uppgifter om nuvarande dimensionering. Uppgifterna är i vissa fall mycket precisa, i andra fall enbart grova uppskattningar. Uppgifterna indikerar att i nuläget omfattar serviceverksamheten minst 400 heltidsanställda. Det är GEORG:s uppfattning att här finns en avsevärd rationaliseringspotential. Det ena skälet är att förändringen från 22 organisationer till 1 innebär att skalfördelar kan tillvaratas och det andra skälet är att nya arbetsmetoder inklusive ett modernt IT-stöd ger en avsevärd effektivisering. Ett rimligt antagande är att inom en treårsperiod kan en halverad dimensionering och samtidig kvalitetshöjning åstadkommas. Denna uppfattning är avstämd genom jämförelser med andra myndigheter och företag.

7.4.4 Förändringsplan

Inom ramen för GEORG har en lång rad förslag till förändringar av serviceverksamheterna föreslagits. GEORG har i samråd med tillträdande GD utsett en tf chef/projektledare med uppdrag att utreda frågan om lokalisering och att påbörja uppbyggnaden av avdelningen. Detta ska vara klart den 30 april 2005 enligt de av GEORG beslutade direktiven.

8 Arbetsprocessen

8.1 Utgångspunkter för arbetet

8.1.1 GEORG – en genomförandeorganisation

Den 23 januari 2004 tillsatte regeringen Jan Rydh som särskild utredare för att förbereda och genomföra bildandet av den nya statliga myndigheten Försäkringskassan.

Regeringen tillsatte också i samråd med den särskilde utredaren en särskild grupp av sakkunniga och experter, expertgruppen, med uppgift att vara rådgivare till utredaren.

Jan Rydh formade därtill ett sekretariat, som i huvudsak fanns på plats i februari. Den särskilde utredaren och sekretariatet har utgjort kärnan i GEORG, GENomförandeORGAnisationen, för att förbereda och genomföra bildandet av den nya Försäkringskassan.

GEORG:s uppdrag, som formulerades med utgångspunkt i utredningsdirektiven (dir. 2003:170), var att

- vidta åtgärder för att försäkringskassorna och RFV skulle kunna bilda en ny sammanhållen statlig myndighet för administration av socialförsäkringen,
- beskriva ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan styrelse, myndighetschef och förtroendemannaorganisation,
- lämna förslag till instruktion för myndigheten, få en fungerande styrning mellan centrala, regionala och lokala nivåer,
- ha en god produktion under förändringsarbetet och
- träffa nya avtal och ändra befintliga avtal.

Syftet med reformen, att bilda *en* socialförsäkringsmyndighet, var att ge nya och bättre förutsättningar för socialförsäkringsadministrationen att fullgöra de uppdrag som ges av riksdag och regering. Regeringen menade att den nuvarande organisationen har brister i vissa avseenden som reformen syftar till att rätta till. Det gällde främst lednings- och ansvarsfrågor. Genom reformen avsågs en mer

enhetlig rättstillämpning på socialförsäkringsområdet åstadkommas. En bättre styrning av IT-verksamheten och en ökad flexibilitet och samsyn inom organisationen skulle också åstadkommas. En förutsättning för arbetet var att det skulle bedrivas i nära samverkan med RFV och de 21 försäkringskassorna, samt i samråd med bl.a. FKF och Arbetsgivarverket. Berörda centrala arbetstagarorganisationer skulle löpande få information om arbetet och också tillfälle att framföra synpunkter. Sist men inte minst, så skulle de anställda löpande informeras om förändringsarbetet.

8.1.2 GEORG:s mål

GEORG formulerade tidigt två övergripande mål för förändringsarbetet:

1. Den 1 januari 2005 ska verksamheten fungera minst lika bra som tidigare.
2. På lång sikt ska förutsättningar skapas för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivare.

8.1.3 Styrande principer

För att genomföra förändringsarbetet på ett bra sätt och skapa en myndighet som har möjlighet att uppfylla uppdragsgivarens krav menade GEORG att arbetet i genomförandeorganisationen skulle karakteriseras av följande ledord:

- Genomföra omställningen med stor *integritet*
- Efterfråga och verka för *kreativitet*
- Organisera största möjliga *delaktighet*
- Rådgöra med *lyhördhet*
- Genom olika kanaler verka för bred *öppenhet*

GEORG fastställde två viktiga förutsättningar för genomförandearbetet:

- Organisationen är själv *bärare* av utvecklingen
- På lokal nivå – *lagt kort ligger*

Kunskaper och erfarenheter inom den nuvarande organisationen måste utgöra basen för att forma den nya myndigheten. Därför har

GEORG engagerat ett stort antal personer från försäkringskassorna, FKF och RFV, som har tillfört förberedelsearbetet nödvändig sakkunskap. Därtill ökar ett sådant upplägg engagemang och delaktighet samt möjligheterna att direkt gå vidare med förändringsarbetet i den nya myndigheten.

Idén ”lagt kort ligger” utgick från att regeringen i direktiven slog fast att den befintliga länsstrukturen skulle bibehållas. GEORG förtydligade innebörden i detta till att förutsättningar för den lokala vardagliga verksamheten såsom kontorsstruktur, befintliga arbetsrutiner och system inte skulle förändras inför den 1 januari 2005. Syftet med detta var att minimera störningarna i servicen till medborgarna.

GEORG ville i sitt arbete ha ett medborgar- och ett medarbetarperspektiv. I detta låg att ha bra kontakter med berörda fackliga organisationer. I arbetet med att genomföra den nya myndigheten skulle såväl medborgarna som andra externa intressenter, t.ex. arbetsgivare, vara i fokus. För att myndigheten ska kunna arbeta på ett bra sätt krävs kompetent och motiverad personal. GEORG slog fast att i arbetet med personal och kompetens skulle man bl.a. beakta genderfrågor och sträva efter att öka den etniska och kulturella mångfalden. Sammantaget skulle detta medverka till en ny Försäkringskassa där medborgarna blir nöjdare, de anställda mer tillfredsställda och verksamheten mer kostnadseffektiv.

8.2 GEORG:s upplägg, organisation och tidplan

8.2.1 Tre parallella processer

Arbetet med att bilda en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet till den 1 januari 2005 delades in i tre processer:

- Den legala processen
- Verksamhetsprocessen
- Genomförandeprocessen

Den legala processen innefattade i första hand Regeringskansliets arbete med den lagstiftning som behövdes för genomförandet av den organisatoriska förändringen inom socialförsäkringens administration och verksamhet. GEORG deltog, främst genom sin

jurist, och gav underlag för de beslut som riksdag och regering fattade.

Verksamhetsprocessen avsåg den löpande verksamhet som bedrevs inom försäkringskassorna, RFV och FKF. Ansvar för den löpande verksamheten åvilade befintliga ledningsorganisationer. Utredarens ambition var att bedriva sitt arbete så att befintlig verksamhet kunde fortgå med minimala störningar.

Genomförandeprocessen var utredarens ansvar. Arbetet skulle bedrivas i nära samverkan med RFV, försäkringskassorna, FKF, de fackliga organisationerna samt berörda myndigheter.

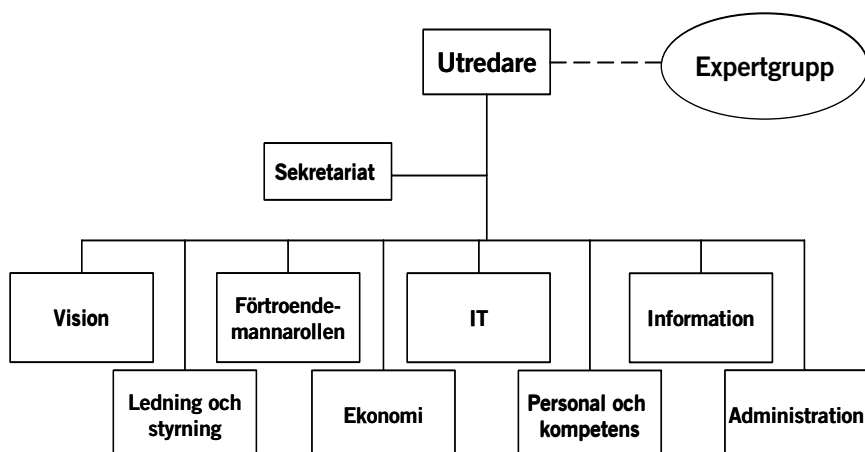
8.2.2 Organisation och styrning

GEORG organiserade förberedelsearbetet i åtta huvudprojekt: Vision, Ledning och styrning, IT, Personal och kompetens, Ekonomi, Administration, Information och Förtroendemannarollen.

GEORG utformade direktiv för varje projekt, som specificerade vad respektive projekt skulle åstadkomma och premisserna för detta. I princip fick varje projekt i uppdrag att ta fram beslutsunderlag för dels de aktiviteter som måste genomföras för att den nya myndigheten skulle kunna fungera per den 1 januari 2005 (så kallade *måstefrågor*), dels förslag till förändringar som borde genomföras under myndighetens tre första år för att den skulle kunna leva upp till regeringens förväntningar och förverkliga visionen för den nya myndigheten (så kallade *börfrågor*).

Projektledning och projektdeltagare hämtades från försäkringskassorna, RFV och FKF. Sammantaget engagerades cirka 350 medarbetare i projektarbetet, varav en minoritet på heltid (i allmänhet projektledningarna) och resten på deltid.

I följande organisationskiss visas en översiktlig bild av genomförandets organisation inklusive de olika projekten.



GEORG gav också chefen för Internrevisionen vid RFV i uppdrag, att tillsammans med internrevisorer från RFV och försäkringskassorna genomföra en riskanalys. De viktigaste riskerna som var förknippade med övergången från RFV och de 21 försäkringskassorna till den nya myndigheten Försäkringskassan skulle identifieras. Såväl projektens som den särskilde utredarens arbete skulle analyseras. Uppdraget avrapporterades i juni och förtydligade vissa risker, som GEORG försökte minimera under resten av arbetet, se vidare kapitel 9.

Den särskilde utredaren hade beslutanderätt i alla frågor. Utredarens uppgift var att leda arbetet och fatta de beslut som krävdes för att den nya myndigheten skulle kunna fungera den 1 januari 2005. Sekretariatets roll var att bistå den särskilde utredaren genom att samordna förberedelseprocessen, driva på och stödja projekten, kommunicera om arbetets fortskridande samt dokumentera. Sekretariatet bestod av en huvudsekreterare, tre utredningssekreterare, en rådgivare, en informatör och en assistent. Vid sammansättningen av sekretariatet strävade den särskilde utredaren efter största möjliga variationsrikedom avseende bakgrund, erfarenheter, specialistkompetens, ålder och kön.

Expertgruppens uppgift var att diskutera olika förslag från GEORG och projekten i syfte att ge utredaren råd inför hans ställningstaganden och beslut.

8.2.3 Övergripande tidplan

Sekretariatet, som successivt bemannades under februari, inledde sitt arbete med att planera hela förloppet fram till överlämnandet av slutbetänkandet. Mål, styrande principer, projektdirektiv, expertgruppens arbete, tidplaner, sekretariatets eget arbete, arbete med projektledargruppen och kommunikationsupplägget var några viktiga delar av arbetsplanen.

Projektens arbete, som kom igång i början av mars, fick en förhållandevis tuff tidplan. Projekten ålades att redan i mitten av juni redovisa en preliminär slutrapport för att sedan i mitten av september leverera den definitiva slutrapporten. Några av projekten fick en avvikande tidplan kopplat till deras samband med övriga projekt. Visionsprojektet fick i uppgift att redan i mitten av april redovisa ett förslag till vision för den nya myndigheten. Skälet till detta var att övriga projekt skulle kunna utgå ifrån visionen vid utformningen av sina förslag. Denna tuffa tidplan underlättades av att ett visionsarbete redan pågick inom den befintliga administrationen. Projekt Ledning och styrning fick i uppgift att till mitten av juni redovisa några alternativa förslag till organisationsstruktur för den nya myndigheten. Den särskilde utredaren fattade då beslut om den principiella strukturen och kunde därmed möjliggöra för projekten att precisera sina förslag utifrån utredarens beslut. Projektens preliminära rapporter i juni gav förutsättningar för avstämning mellan projekten och de gav sekretariatet en möjlighet att ge projekten tilläggsdirektiv.

Expertgruppen har träffats cirka en gång i månaden. Vid vissa tillfällen har projektledarna deltagit och i övrigt har projektledargruppen träffats vid några tillfällen för avstämning och samordning.

8.3 Sammanfattande kommentarer till genomförandearbetet

GEORG kommenterar i detta kapitel några inslag i genomförandearbetet, som kan vara av principiellt intresse och som har haft en stor betydelse för arbetets innehåll och resultat. De redovisade inslagen ger inte en heltäckande bild av arbetet inom GEORG, men de representerar sammantaget en väsentlig del av detta.

8.3.1 Projektarbetet

De åtta huvudprojekten har alla bedrivit ett kvalificerat och intensivt arbete rörande en stor del av den blivande myndighetens organisation. Det ligger i sakens natur att konkretiseringsnivån varit hög avseende ”måstefrågorna”, medan ”börfrågorna” mer har haft karaktären av förslag till fortsatt arbete när väl den nya myndigheten är på plats.

Samspelet mellan projekten å ena sidan och sekretariatet å den andra har byggt på flera mekanismer. Utgångspunkten var de direktiv som sekretariatet formulerade för varje projekt. Projektledningens första uppgift blev att verifiera förståelsen av direktiven genom att utarbeta och presentera en projektplan. GEORG förutsatte att projekten skulle ha ett behov av löpande kontakt med sekretariatet och därför fick varje projekt en egen kontaktperson. Omvänt skulle GEORG på detta sätt få en naturlig inblick i arbetets fortskridande och dels kunna bistå projekten, dels reagera om arbetet tenderade att avvika från direktiven.

De gemensamma projektledarmötena har gett möjligheter till koordinering mellan projekten och avstämning av idéer och förslag. Projektens delrapporter har gett ytterligare underlag för samordning och för preciserade direktiv från GEORG. I flera projekt har arbetet stimulerats av erfarenhetsinsamling utanför den egna organisationen. Problemställningar är många gånger likartade hos andra myndigheter och organisationer i näringslivet. Andras erfarenheter av olika lösningar kan underlätta värderingen av egna förslag till lösningar – ”hjulet behöver inte uppfinnas varje gång”.

8.3.2 GEORG:s kommunikation

GEORG:s ambition då förändringsarbetet startade var att alla medarbetare och andra intressenter skulle ha tillgång till relevant information och därmed kunskap om förändringsprocessen. Denna information skulle i sin tur skapa förutsättningar för en kommunikation mellan mottagarna och avsändare (GEORG).

En styrande princip för GEORG:s information var att den skulle ge entydiga bilder av händelseförloppet. Det fick inte råda någon tvekan om vad som gällde och vem som var avsändare.

GEORG har i sin information strävat efter öppenhet: allt som kunde sägas, skulle sägas. Öppenheten syftade bl.a. till att ge alla en

möjlighet att påverka och skapa delaktighet och också till att inge förtroende. Informationen skulle också vara omedelbar, så snart det fanns ny information skulle den förmedlas rakt och tydligt. Det innebar att informationen skulle vara enkel att förstå, att nå och att använda.

Informationen skulle också vara regelbunden. Alla skulle veta att det med viss regelbundenhet kom information (t.ex. nyhetsbrev) med aktuell, sammanfattande information.

Det har funnits en huvudkanal för all information, intern såväl som extern, genom GEORG:s webbplats, www.sou.gov.se/georg. Den lanserades den 23 mars. På denna webbplats har GEORG löpande lagt ut information om allt från projektens arbete till utannonserade tjänster, från fattade beslut till presentationsmaterial.

Regelbundet, varannan vecka, har GEORG publicerat nyhetsbrev på webbplatsen. Det hann bli 16 stycken. De innehöll intervjuer, mötesinformation, lägesrapporter m.m. Två av nyhetsbrevens gjordes som "specialnummer". Ett i början av sommaren, för att rapportera om den hearing som hölls den 17 juni och de organisationsbeslut som utredaren senare fattade. Även det sista nyhetsbrevet hade en annorlunda form och handlade uteslutande om slutrapporten och det arbete som lett fram till den.

"Frågor och svar" var en viktig del av webben, där GEORG besvarade frågor som kom från organisationen, direkt eller indirekt.

Under genomförandearbetets gång har GEORG deltagit i ett flertal interna möten för att presentera och fånga in synpunkter på den successivt framväxande bilden av den nya myndigheten. GEORG har också besökt ett flertal försäkringskassor.

I en särskild hearing den 17 juni samlades knappt 300 medarbetare från försäkringskassorna, RFV och FKF. Några dagar tidigare hade projektet Ledning och styrning presenterat några alternativa organisationsförslag. Dessa förslag, den nya myndighetens vision och roll samt önskvärd kultur i den nya organisationen ventilerades under interaktiva former. Några dagar senare kunde samtliga medarbetare ta del av och reagera på de under dagen framförda synpunkterna och förslagen.

8.3.3 Måste- och bñrförslagen

I början av oktober hade GEORG bearbetat projektens ”måsteförslag”. Utredaren fattade de nödvändiga besluten och överlämnade till linjeorganisationen att genomföra förslagen och senast den 1 december 2004 rapportera utfallet till GEORG. Under detta genomförandearbete har linjeorganisationen gjort avstämningar och i ett antal fall har utredaren fattat kompletterande beslut.

GEORG har bearbetat ”bñrförslagen” och transformerat dessa till en sammanhållen förändringsagenda för den nya myndigheten. I samband med denna bearbetning gav GEORG en medarbetare vid RFV:s internrevision i uppdrag att ta fram mer underlag om dimensionering. Han inventerade vad andra organisationer, främst statliga myndigheter, hade för nyckeltal och värden för dimensionering av framför allt ledningsfunktionerna på huvudkontorsnivå. GEORG lät också en konsult komma med synpunkter på ledningen av IT-verksamheten i den nya Försäkringskassan.

8.3.4 Bemanningen

I anslutning till att organisationen för Försäkringskassan beslutats av utredaren fattade denne beslut om tillvägagångssätt för att bemanna organisationen. I de allra flesta fall tillämpades så kallad rak övergång för de nuvarande organisationernas personal. Personalen placerades då in på befattningar som motsvarade deras tidigare befattningar. Utredaren beslutade dock att nyckelbefattningarna i ledningsorganisationen skulle tillsättas genom en sedvanlig rekryteringsprocess med extern och intern utannonsering (i något fall enbart intern annonsering). Vidare beslutade utredaren att ”headhunting” också skulle tillämpas för de tyngsta befattningarna. GEORG utformade direktiv för hela denna rekryteringsprocess. Utredaren tillsatte en särskild rekryteringsgrupp med den nya myndighetens överdirektör som ordförande. Rekryteringskonsulter anlätades. Det övergripande syftet med detta upplägg var att skapa en rekryteringsprocess med bästa möjliga förutsättningar för att kunna leva upp till integritetskravet, ett krav som är särskilt viktigt vid sammanläggning av flera organisationer till en ny.

8.3.5 Styrande dokument

GEORG har under arbetets gång haft en löpande dialog med Socialdepartementet. I fokus för dessa dialoger har varit budgetunderlag för den nya myndigheten samt framtagning och beslut om styrande dokument såsom instruktion och regleringsbrev.

Som tidigare nämnts har GEORG genom sin jurist också deltagit i annat juridiskt arbete i samband med att lagstiftningen för socialförsäkringsområdet måste aktualiseras vid bildandet av den nya Försäkringskassan.

Uppdraget att framställa ett utkast till arbetsordning för den nya myndigheten lämnades över till linjen, med förutsättningen att arbetet skulle ske i samverkan med GEORG.

8.3.6 Nedlagd tid och kostnad

Projekten har redovisat sammanlagt 1 137 personveckor för sitt arbete. Tillkommande kostnader för resor, traktamenten, konsulter m.m. har sammanlagt uppgått till cirka 3 700 000 kr. För den särskilde utredarens och GEORG-sekretariatets arbete har 5 000 000 kr budgeterats. Budgetutfallet beräknas också bli cirka 5 000 000 kr. Till detta kommer budgeterade kostnader på 2 000 000 kr för rekrytering.

9 Reflektioner

I detta kapitel redovisas såväl GEORG:s som projektens reflektioner över arbetsprocessen. Dessutom ingår en bedömning av förändringens konsekvenser för bl.a. medborgare och personalen.

9.1 GEORG:s reflektioner

Organisationen är själv bärare av utvecklingen

Huvudinriktningen för genomförandearbetet var att se RFV och försäkringskassorna som bärare av utvecklingen. Detta innebar konkret att omställningsarbetet i huvudsak kom att bedrivas av administrationens egen personal.

Detta val har ökat möjligheterna att direkt gå vidare med förändringsarbetet i den nya myndigheten. Förändringsarbetet är delvis redan förankrat genom alla dem som har deltagit i GEORG:s arbete på olika sätt.

En nackdel med det valda upplägget är att nytänkande kan försvåras. De som sedan länge arbetar inom RFV eller en försäkringskassa är en del av en rådande maktstruktur och kan ha svårt att se att organisationen kan fungera bättre med andra förhållningssätt och arbetssätt.

Ett exempel är att i projekten behandlades frågorna om dimensionering, rationalisering och förväntad övertalighet mycket sparsamt. Dimensioneringsfrågorna är bristfälligt belysta i rapporterna fastän GEORG gav tydliga tilläggsdirektiv avseende dimensioneringsfrågorna.

På lokal nivå – lagt kort ligger

Utredaren presenterade uttrycket ”lagt kort ligger” i ett tidigt skede. Utredaren ansåg att det var ytterst angeläget att arbeta så att riskerna för störningar i servicen till medborgarna minimerades. GEORG:s uppdrag var i första hand att skapa en ny ledningsstruktur, som skulle kunna styra den nya Försäkringskassan på ett ändamålsenligt sätt. Länsorganisationerna skulle omstruktureras i nästa steg.

Fördelen med detta var att det faktiskt blev mindre oro i de allmänna försäkringskassorna. Samtidigt bidrog det till att minska det allmänna förändringstrycket. GEORG mötte i flera fall reaktionen att om ”lagt kort ligger” på länsnivån skulle det väl kunna göra det på central nivå också. Nuvarande RFV skulle utgöra ett utmärkt HK för den nya myndigheten, menade vissa. GEORG fick använda mycket kraft för att åstadkomma en insikt om att den centrala nivån måste ses som ny.

Även om länsorganisationen i ett inledningsskede inte ändrades skulle frågor i gränsytan mellan huvudkontor och länskontor ha behövt belysas bättre. Avskaffandet av både den självständiga myndighetsstatusen för de allmänna försäkringskassorna och deras styrelser samt överföringen av ansvaret för länsorganisationerna till produktionsdivisionen är exempel på detta. Flera ansvars- och delegeringsfrågor blir därmed lätt oklara och föremål för olika tolkningar.

Delaktighet och öppenhet

Delaktigheten och öppenheten var A och O i förändringsarbetet. GEORG engagerade sammantaget flera hundra medarbetare och chefer i förändringsarbetet. GEORG bad om synpunkter och fick också en hel del synpunkter och frågor. Ibland hade sekretariatet eller utredaren inte varit tydliga och fick genom feedback från medarbetare möjlighet att förklara. Synpunkterna kom ofta via GEORG:s webbsida, men också under de många möten och besök runt om i landet där den särskilde utredaren deltog. Utredaren och sekretariatet träffade olika yrkesgrupper och förtroendevalda inom socialförsäkringens administration, representanter för andra myndigheter och intresseorganisationer m.fl.

Webbsidan var en viktig kanal

GEORG insåg att med viktiga ledord som öppenhet och delaktighet och ett förändringsarbete som ska bedrivas i en organisation med 16 000 medarbetare måste man förlita sig på tekniken. Därför anställdes en informatör, med en huvuduppgift att ansvara för att GEORG:s webbsida ständigt skulle kunna ge den senaste informationen om allt viktigt i GEORG-arbetet. GEORG valde att förmedla allt snabbt. Chefer och medarbetare fick samtidigt del av informationen via hemsidan. Det var viktigt att visa att det inte fanns någon dold agenda. I takt med att tankar växte fram och redan innan beslut fattades publicerades de.

GEORG har enbart goda erfarenheter av webbsidan som kommunikationskanal och har fått mycket positiv respons på denna i sammanhanget ovanliga öppenheten.

Projektens självständiga ställning

Som tidigare nämnts delades frågor som skulle behandlas i projektarbetena in i måste- och börfrågor. I den riskanalys som gjordes påpekades bl.a. att de olika projekten senare än nödvändigt behandlade måstefrågorna inför skapandet av den nya myndigheten.

Där framfördes också att projekten inledningsvis lade mycket energi på olika börfrågor. Status och inriktning på dessa frågor var dock oklar. Alla börfrågor som diskuterats har inte dokumenterats i anslutning till slutrapporterna, vilket begränsar den nya ledningens möjligheter att ta del av det stora utredningsarbete som gjorts.

GEORG drar slutsatsen att sekretariatet inte var tillräcklig tydlig när det gällde prioriteringen av måstefrågor. GEORG hade kontinuerliga avstämningar med projekten, men valde att inte aktivt delta i projektarbetet, utan lät de utsedda projektledarna styra arbetet utifrån GEORG:s direktiv.

Den befintliga ledningen valde att gå in som medlemmar i styrgrupper för vissa projekt. Även om arbetet har bedrivits ovanligt konfliktfritt noterar GEORG att olika former av "dubbla lojaliteter" ibland kan inkräkta på öppenhet och nytänkande. GEORG:s slutsats är att det är angeläget att redan i inledningen av ett omställningsarbete av detta slag diskutera ansvarsgränser mellan

omställare/utredare och befintlig organisation. En sådan diskussion bör initieras av Regeringskansliet

En GEORG-general och en annan generaldirektör

Förändringsarbetet bedrevs av den särskilde utredaren, medan den nye GD:n utsågs först den 7 oktober. En nackdel med att GD utsågs så sent var att det skapades en viss oro i organisationen. Man visste inte riktigt om förändringsarbetet var på riktigt. Många undrade om en ny GD skulle komma att ändra de beslut som hittills hade tagits.

En fördel var dock att den nye GD:n inte tvingades in i för tidiga kompromisser och utfästelser. De grupperingar som ”lobbade” för olika frågor och ville ha löften och uttalanden om framtiden mötte den särskilde utredaren, som inte behövde fatta beslut med hänsyn till framtida lojaliteter. Diskussioner fördes och processer kom i gång utan att utfästelser gjordes. Utredaren kunde vara tydlig även i frågor som ansågs obehagliga av organisationen. Han behövde inte ”sälja in sig” som ny chef.

GEORG:s slutbedömning är att det trots allt kan vara en fördel om en tillträdande generaldirektör inte ansvarar för det initiala arbetet. Däremot bör en GD komma in något tidigare i processen – i GEORG:s fall hade det varit värdefullt om en GD lett implementeringen inklusive rekryteringen.

9.2 Projektledarnas reflektioner

GEORG har nedan summerat projektledarnas reflektion under två rubriker – fördelar och nackdelar med det valda upplägget.

Fördelar

I samtliga rapporter om arbetets genomförande sägs uttryckligen att deltagarna är positiva till arbetsättet projekt.

Projekten har varit fokuserade på helheten och på att behandla sakfrågor, vilket har fört arbetet framåt snabbt och med konkreta resultat. Det har dock varit svårt att fokusera ”måsteuppgifterna”, men allt material som tagits fram (också sådant av mer börkaraktär) bedöms komma till nytta i den nya myndigheten.

Diskussionerna har många gånger varit omfattande, givande och inte sällan stormiga men förts under god stämning, vilket har underlättat när känsliga frågor skulle diskuteras. Den öppenhet som präglat arbetet i projekten har gjort att man kunnat och vågat ifrågasätta och ompröva dagens arbetssätt och organisation och föreslå nya alternativ.

Samtliga projekt har påtalat fördelarna med att låta medarbetare från organisationerna leda och delta i arbetet. Det har skapat engagemang, kreativitet och delaktighet. Deltagarna har uppfattat att de haft en möjlighet att påverka helheten i den nya myndigheten. Genom att involvera många medarbetare använder man den kunskap och erfarenhet som finns i organisationen och ökar delaktigheten. Projektmetoden har drivit arbetet längre än vad som kunnat åstadkommas med andra metoder under den begränsade tid som stått till förfogande. Arbetssättet har skapat en gemensam grund som kan vara ett stöd inför starten av den nya myndighetens arbete.

Några citat illustrerar ovanstående:

Det har varit fascinerande att få vara med att se hur en organisation kommer till.

Det känns häftigt att vara med och skapa historia. Vi är stolta över vårt arbete.

Den öppenhet som rått i projekten samt viljan till samarbete mellan projekten är en bra grund för framgång i myndighetens fortsatta förändringsarbete.

Upplägget med en genomförandeorganisation och ett antal projekt har upplevts som ett effektivt arbetssätt. Man uppskattar tydligheten i projektdirektiven och fattade beslut. Projekten säger sig ha fått bra stöd från GEORG-sekretariatet under arbetets gång, genom att t.ex. löpande kunna stämma av frågor med sina respektive kontaktpersoner.

Nackdelar

Tidspressen har inneburit både fördelar och nackdelar. Å ena sidan innebär knappt med tid att man verkligen fokuserar på de mest nödvändiga frågorna. Å andra sidan kan vissa beslut ha fattats alltför snabbt och inte helt genomtänkt. Projekten önskade mer tid för

förankring och fördjupade diskussioner, både internt och externt, inom projektiden. Nu fick man ta det efteråt istället.

Flera av projekten ansåg att allt gick väldigt snabbt vid starten av projekten. Några önskade att de fått mer tid i början för att lära känna varandra och få en gemensam grund att stå på och arbeta utifrån.

Det faktum att varken generaldirektör eller ledning var utsedd/tillsatt har försvårat arbetet, menade projekten. Projektens förslag landade inte hos en beslutande ledning, utan man upplevde att de hamnade i ett slags mellanläge, hos GEORG-sekretariatet. Om ledningen varit utsedd, hade förslagen och genomförandet kunnat överlämnas direkt till ansvariga efter beslut av utredaren.

Vissa projekt efterfrågade också mer samordning mellan projekten. Många frågor har varit beroende av vad andra projekt kommer fram till – hönan och ägget-problematiken.

Deltagandet i dessa stora projekt har givetvis medfört att tid tagits från andra arbetsuppgifter. Man kan inte både sköta sitt nuvarande arbete till 100 procent och samtidigt driva/delta i så här stora projekt. Dubbelarbete och omprioriteringar har lett till ökad belastning både under och efter projektens slut.

9.3 Konsekvenser

I detta avsnitt redovisas konsekvenser av utredningens förslag. Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2001:1 har arbetsgivaren skyldighet att bedöma om förändringar i en verksamhet medför risker för ohälsa och olycksfall. Denna bedömning ska göras innan beslut om förändring fattas. GEORG uppdrog därför åt personal- och kompetensprojektet att göra en sådan bedömning av de förslag som de olika projekten arbetade fram. Den redovisades sedan i projektets material.

Enligt *kommittéförordningen* (1998:1474) ska en utredning redovisa ekonomiska och andra konsekvenser. Denna redovisning görs i avsnitt 9.3.3.

9.3.1 Konsekvenser för medborgarna

Genom den nya Försäkringskassan möjliggörs en ökad effektivitet och kvalitet i handläggningen, vilket får konsekvenser för medborgarna i form av bättre service och ökad rättsäkerhet i handläggningen.

Ärenden kan flyttas mellan olika arbetsställen. På det sättet kan man få en jämnare arbetsbelastning, vilket gör att ärendena kan handläggas snabbare.

Genom avdelningen för gemensam service samlas ett antal stöd- och specialistfunktioner, ett antal funktioner av servicekaraktär, som har till uppgift att underlätta för kärnverksamheten att klara av sina uppgifter. Lösningen syftar till att tydliggöra servicefunktionernas uppgifter, skapa förutsättningar för professionalisering och rationalisering samt avlasta kärnverksamheten från uppgifter som andra kan utföra bättre. Detta kommer med all sannolikhet att innebära en effektivisering av verksamheten.

Den nya Försäkringskassan är en av de statliga myndigheter som har störst möjlighet att förverkliga tanken om 24-timmarsmyndigheten och självbetjäningstjänster. Detta arbete ska drivas av den nya produktionsdivisionen med hjälp av utvecklingsdivisionen.

De nyinrättade försäkringsdelegationerna ska vara viktiga komplement till tjänstemännens kompetens och kunskap samt betydelsefulla inslag för att trygga medborgarnas insyn och inflytande i det svenska välfärdssystemet.

9.3.2 Konsekvenser för personalen

I den nya Försäkringskassan ska det finnas tilltro till enskilda medarbetares vilja och förmåga att ta ansvar. Detta ska vara grunden för den nya gemensamma personalpolitik som ska formuleras.

Den samlade utbildnings- och kompetensnivån behöver höjas. Den interna personalrörligheten behöver uppmuntras, dels för att individer ska utvecklas, dels för att erfarenhetsutbytet inom myndigheten ska öka. En intern rörlighet bidrar också till att skapa en gemensam kultur. Gemensam kompetensutveckling ökar också utbytet mellan medarbetare i olika delar av landet, vilket gagnar både en likformig regeltillämpning och ”vi-känslan”. Det stärker också myndighetens effektivitet och beredskap inför förändringar.

En gemensam kompetensutveckling och en intern rörlighet för-
enklas i en sammanhållen organisation.

Den nya myndigheten kommer också att ha en gemensam arbetsgivarpolitik. Med en myndighet och en personalpolitik finns det bl.a. bättre förutsättningar för att skapa enhetliga kompetenskrav för samma slags arbetsuppgifter. En gemensam organisation kan också möjliggöra nya karriärvägar. Den ger större möjlighet att specialisera sig. Gemensamma avtal gör också att arbetstider, bilersättning m.m. blir enhetliga.

För verksamheten på försäkringskassorna, RFV och FKF gäller övergång av verksamhet. Det innebär att för anställningsavtalen är 6 b § *lagen (1982:80) om anställningskydd* tillämplig. Regeln innebär att den anställdes anställningsavtal i lydelsen vid tidpunkten för förändringen automatiskt överförs till den nya myndigheten om arbetstagaren inte motsätter sig det. Under de närmaste åren kommer det dock att ske en stor omställning. GEORG förutsätter att en gemensam myndighet ger upphov till effektivitetsvinster. Resurser från administration och utredande verksamhet ska överföras till kärnverksamheten, dvs. till produktionen och mötet med medborgarna. Det går naturligtvis inte att direkt överföra chefer och medarbetare från en sorts uppgifter till en helt annan. De närmaste åren kommer därför att karakteriseras av en stor omställning. Anställda i Försäkringskassan kommer att få möjlighet till byte av arbetskarriär inom eller utom myndigheten. Kompetensutveckling och ett omfattande omställningsarbete kommer att behövas.

9.3.3 Ekonomiska och övriga konsekvenser

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

När Försäkringskassan ska bildas förutsätts detta initialt medföra något ökade kostnader för omställningsarbetet. Den nya myndigheten förutsätts dock medföra 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. Efter förändringsperioden, alltså efter utgången av år 2008 bör även direkta besparingar kunna göras i verksamheten.

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

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

9.4 Slutord om arbetsprocessen

En snabb förändringssignal behövs – följd av en kontinuitet i arbetet

Det finns ett stort engagemang för att skapa en ny myndighet hos projektmedlemmar och hos många andra inom socialförsäkringens administration. För att behålla detta engagemang måste den nya ledningen snabbt visa att den menar allvar med förändringsarbetet. Ledningen måste kommunicera sin syn på förändringsagendan. Aktiviteter behöver snabbt komma i gång och konkreta förändringar måste göras.

Ledningen har ett år på sig

Det finns en stor förväntan på förändring inom socialförsäkringens administration. Den nya ledningen har en begränsad tid på sig för att visa att man vill genomföra en förändring i praktiken. Händer

det inte tillräckligt mycket det första året kommer förväntan bytas i resignation.

Driv på förändringsarbetet

Det är viktigt att förändringsarbetet bedrivs snabbt och med täta uppföljningar. Ett förändringsarbete tar tid och engagemang från handläggningen/produktionen. En produktionsnedgång blir alltid fallet vid en stor förändring av en organisation. Det gäller att denna produktionsnedgång blir så liten som möjligt. Detta kräver bl.a. en mycket kompetent förändringsledning, att tillräckliga resurser tillförs förändringsarbetet och att övergångstiden är så kort som möjligt.

Täta uppföljningar behöver göras under förändringsarbetet och utvärderingar efteråt, för att dra erfarenheter av det som hänt och kunna förbättra det fortsatta arbetet.

Det gäller också att inte slå sig till ro när en viss likformighet och en någorlunda enhetlig kultur kan skönjas utan fortsätta arbetet. Krafter mot förändringen finns både under förändringsarbetet och efteråt. Även om det huvudsakliga förändringsarbetet planeras under treårsperioden 2005–2008 kommer det att bli en lång etableringstid för den nya myndigheten. Kultur och värderingar förändras långsamt och de förändras enbart genom mycket arbete och engagemang. Det kommer också att behövas mycket envisa pådrivare för att kunna förändra denna stora organisation. Förändringssekretariatet spelar här en viktig roll.

Öppenhet och delaktighet samt en tydlig kommunikation

Öppenheten och delaktigheten i förändringsarbetet måste fortsätta. Ett bra exempel på hur detta kan ske är att Försäkringskassan fortsätter med en webbsida motsvarande GEORG:s med aktuell information om förändringsarbetet, med frågor och svar osv.

Delaktigheten bör ske genom både individuell medarbetarmedverkan och genom de fackliga organisationerna.

Ett omställningsarbete som utgår från medarbetarnas vilja och förmåga att ta ansvar

Det omställningsarbete som ska bedrivas i Försäkringskassan ska utgå från de enskilda medarbetarnas vilja och förmåga att ta ansvar. Förändringsarbetet ska ledas av engagerade och modiga chefer. Ett kompetent och aktivt omställningsarbete förutsätter också ett nära samarbete med de fackliga organisationerna.

Nya huvudkontoret är inte detsamma som RFV

Som tidigare nämnts har GEORG använt mycket kraft för att försöka åstadkomma en insikt om att huvudkontoret i den nya myndigheten är ett nytt kontor. Det ska bestå av en ledning som med hjälp av sina staber ska styra den nya Försäkringskassan. Med den av GEORG föreslagna dimensioneringen kommer huvudkontoret att bestå av cirka 90 personer. I utgångsläget är både arbetssätt och dimensionering långt ifrån det av GEORG beskrivna läget. För att det nya huvudkontoret ska kunna skapas i realiteten kommer det att behövas ett gediget förändringsarbete.

Kommittédirektiv



Inrättande av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet

**Dir.
2003:170**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2003

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall förbereda och genomföra bildandet av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet. Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna skall inordnas i myndigheten.

Utredaren skall vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten skall kunna inrättas den 1 januari 2005.

Bakgrund

Utredningen om socialförsäkringsadministrationen (ANSA) föreslår i ett delbetänkande i juni 2003 (SOU 2003:63) att RFV och de allmänna försäkringskassorna inordnas i en ny sammanhållen statlig myndighet ledd av en styrelse med fullt ansvar. Syftet med förändringen är i första hand att tydliggöra ansvar i lednings- och styrfrågor. En hearing om förslagen i betänkandet har genomförts med berörda myndigheter och organisationer. Regeringen har därefter i budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1) framhållit att frågan om att inordna RFV och försäkringskassorna i en ny sammanhållen statlig myndighet skyndsamt skall övervägas.

ANSA lämnade sitt slutbetänkande (SOU 2003:106) den 18 november 2003. I betänkandet behandlas vissa frågor som inte utvecklats närmare i delbetänkandet. Det gäller bl.a. inriktningen av vad som bör göras i fråga om pensionsverksamheten och tillsynsverksamheten samt åtgärder som rör genomförandet av den nya

organisationen. En djupare analys har även skett av vilka uppgifter som bör ligga på förtroendemän i den nya myndigheten.

Slutbetänkandet har remitterats till berörda myndigheter och organisationer. Remisstiden löper ut den 2 februari 2004.

Regeringen finner att den utveckling och fördjupning som sker av vissa frågor i slutbetänkandet inte ändrar delbetänkandets förslag om att inordna RFV och försäkringskassorna i en ny sammanhållen statlig myndighet. Frågan är redan beredd med berörda myndigheter och organisationer och det är angeläget att socialförsäkringens administration förändras så snart som möjligt. Regeringen bedömer därför att förändringsarbetet måste påbörjas snarast möjligt. Inriktningen är att den nya myndigheten skall inrättas den 1 januari 2005. Samtidigt avvecklas RFV och de allmänna försäkringskassorna.

Regeringen avser att under februari respektive maj månad 2004 i propositioner redovisa de lagförändringar som erfordras för inrättandet av den nya myndigheten. En särskild utredare för förändringsarbetet tillkallas snarast möjligt.

Uppdraget

Utredaren skall, under förutsättning av att erforderliga beslut fattas av riksdagen och regeringen, vidta de åtgärder som krävs för inordnande av RFV och försäkringskassorna i en ny sammanhållen statlig myndighet för administration av socialförsäkringen.

Utredaren skall med utgångspunkt i ANSA-utredningens förslag och med beaktande av vad som framgår av de ovan nämnda propositionerna beskriva ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan styrelsen, myndighetschefen och förtroendemannaorganisationen och lämna förslag till instruktion för myndigheten.

Utredaren skall besluta om och vidta åtgärder för att genomförandet av den nya myndigheten skall ske så smidigt som möjligt. Därvid skall gälla att den nya myndigheten skall bemannas med beaktande av reglerna om övergång av verksamhet i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Utredaren skall utöva arbetsgivarens befogenheter och fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Personalen skall ha sin anställning i den nya myndigheten. En utgångspunkt vid utformningen av myndighetens organisation skall vara social-

försäkringsadministrationens nuvarande indelning i län liksom personalens knytning till organisationen i länet.

Utredaren skall också genomföra de ändringar som bedöms lämpliga i fråga om organisation och rutiner för att säkerställa en fungerande ledning och styrning mellan de centrala, regionala och lokala nivåerna i den nya organisationen.

Vidare skall utredaren tillsammans med nuvarande ledningar arbeta för att upprätthålla en god produktionsnivå under förändringsarbetet och etablerandet av den nya myndigheten.

Utredaren skall också säkerställa att alla åtgärder vidtas som krävs för att försäkringskasseorganisationen fullt ut övergår till vad som gäller för statliga myndigheter i fråga om ekonomisk redovisning, personaladministration eller andra administrativa områden där särregler och särrutiner hittills tillämpats.

Utredaren skall vidare träffa nya avtal respektive verka för att befintliga avtal ändras i sådana fall där detta bedöms nödvändigt för att den nya myndigheten skall kunna fungera fr.o.m. den 1 januari 2005.

Utredaren bör också undersöka vilka uppgifter som nu ombesörjs av Försäkringskassornas Förbund för försäkringskassornas räkning och som lämpligen bör överföras till den nya myndigheten.

Utgångspunkter för åtgärderna

I direktiven (2002:166) för ANSA-utredningen redovisade regeringen vilka krav som skulle ställas på den framtida socialförsäkringsorganisationen. Dessa krav handlar bl.a. om tydligt ledarskap, gemensamma förhållningssätt och gemensam personalpolitik. De kraven har ANSA haft som grund för sina förslag och även i genomförandearbetet skall dessa krav vara utgångspunkten. En annan utgångspunkt skall vara de allmänna principer och mål som riksdag och regering slagit fast för styrning av statlig förvaltning.

I ANSA-utredningens delbetänkande nämns bl.a. att som förutsättning för att "lika fall ska behandlas lika" oberoende av var handläggningen sker krävs en jämn resurstillgång inom förvaltningen och rätt kompetens hos personalen. Åtgärderna vid genomförandet bör utformas så att de förutsättningar som utredningen nämner beaktas liksom möjligheterna att med ökad flexibilitet inom myndigheten organisera verksamheten på ett effektivt sätt samtidigt som en god tillgänglighet för de försäkrade till

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

I ANSA-utredningens slutbetänkande finns rekommendationer som rör ansvarsfördelningen inom myndigheten och arbetsgivarpolitik samt principer för IT-styrningen. Dessutom redovisas erfarenheter och synpunkter som rör förändringsarbete av den art som det här är fråga om. Även dessa synpunkter och rekommendationer bör vägas in vid förändringsarbetet.

Samråd m.m.

Förändringsarbetet skall bedrivas med stor öppenhet.

Utredaren skall samråda med RFV, försäkringskassorna, Försäkringskassornas förbund, Arbetsgivarverket samt länsstyrelserna och övriga berörda myndigheter och organisationer. Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren skall också löpande ge de anställda information om förändringsarbetet.

Tidsplan

Utredaren skall

- senast den 17 maj 2004 lämna förslag till eventuella justeringar i budgetunderlag för år 2005 och verksamhetsplaneringen
- senast den 15 oktober 2004 lämna förslag till instruktion för myndigheten och eventuella övriga förslag till författningsreglering samt förslag till verksamhetsmål och regleringsbrev för år 2005
- 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.

(Socialdepartementet)

Sammanlagd tidplan

SAMMANLAGD TIDPLAN

Aktivitet	Febr-mars 05	April 05	Maj 05	Juni 05	Sept 05	Dec 05	Maj 06	Juni 06	Dec 06	Dec 07
Internrevision										
Preciserad förändringstidplan	15/3									
Plan för metodutv., komputv. m.m.		30/4								
Metodutv.plan genomförd					31/12					
Komputv.plan genomförd								30/6		
Dimensionering enl plan						31/12				
Ledningsstab										
Preciserad förändringstidplan	15/3									
Plan för metodutv. arb.sätt/rutiner m.m.		30/4								
Nya arb.sätt/rutiner införda					30/6					
Dimensionering enl. plan					30/6					
Personal										
Avsluta utredn. om konc. av adm arb. i samråd med avd. för gem. service	28/2									
Preciserad förändringstidplan	15/3									
Plan för arbetsätt/rutiner m.m.		30/4								
Nya arbetsätt/rutiner införda					30/9					
Pers.pol. beslutad			31/5							
Dimensionering av stab enl. plan					30/6					
Dimensionering av övr. pers/fn enl. plan									31/12	

Aktivitet	Febr-mars 05	April 05	Maj 05	Juni 05	Sept 05	Dec 05	Maj 06	Juni 06	Dec 06	Dec 07
Strategier för komp.försörjn. beslutad			31/5							
Komp.utby startar			31/5							
Agärdplan för intern sjukfrånvaro beslutas			31/5							
Program för cirk.-tjänstgöring m.m. startar						31/12				
Mentorskap/handledning börjar								1/6		
Info										
Preciserad förändringstidplan	15/3									
Plan för arbetsätt/rutiner . m.		30/4								
Nya arbetsätt/rutiner införda					30/9					
Dim. av infostab enl. plan			31/5							
Dimensionering av övr.infotkn enl. plan						31/12				
Intranät etapp 2						31/12				
Nedlägg. länsfin.			31/5							
Kommunikationsmedia-utb.			31/5							
Mediabevakning			31/5							
Mediaverktyg			31/5							
Utv. kundkomm. via brev			31/5							
Utv. förebyggande förs.info			31/5							
Ekonomi										
Avsluta utredn. om konc. av adm arb. i samråd med avd. för gem.service	28/2									
Preciserad förändringstidplan	15/3									
Plan för arbetsätt/rutiner m.m.		30/4								
Nya arbetsätt/rutiner införda									30/9	
VP				30/6						

Aktivitet	Febr-mars 05	April 05	Maj 05	Juni 05	Sept 05	Dec 05	Maj 06	Juni 06	Dec 06	Dec 07
Ekonomi (forts.)										
Metodutv. controllerfkn				30/6						
Systemutveckling				30/6		31/12				
Dimensionering av stab enl. plan										
Dimensionering av övr. ek. fkn enl. plan						31/12				
Juridik										
Preciserad förändringstidplan	15/3									
Behovet av rättsliga ställn. taganden är täckt						31/12				
Dimensionering av juridikfkn enl. plan						31/12				
Allmänna ombudet										
Analysarbete klart					1/7					
Produktion										
Preciserad förändringstidplan	15/3									
Förslag till org. arb. sätt internt		30/4								
Ny org. nya arb.sätt införda										
Avgränsn. arb.sätt gentemot övr. FK				30/6		31/12				
Förslag konc. av ärenden				30/6						
Självbetjäningstjänster införda										31/12
Dimensionering enl. plan										31/12

Aktivitet	Febr-mars 05	April 05	Maj 05	Juni 05	Sept 05	Dec 05	Maj 06	Juni 06	Dec 06	Dec 07
Försäkring										
Preciserad förändringstidplan	15/3									
Förslag till org. arb.sätt internt		30/4								
Avgränsn. arb.sätt gentemot övr. FK				30/6						
Nya org... nya arb.sätt införda						31/12				
Dimensionering ent. plan										31/12
Utveckling										
Preciserad förändringstidplan	15/3									
Förslag till arb.sätt internt		30/4								
Avgränsn. arb.sätt gentemot övr. FK				30/6						
Nya arb.sätt införda						31/12				
Utredn. om hela IT-fkn klar								30/6		
Dimensionering ent. plan										31/12
Avd. för gemensam service										
Preciserad förändringstidplan	15/3									
Förändr. plan avseende metodutv., dimensionering m.m. samt uppbyggnad		30/4								
Dimensionering ent. plan										31/12
Förtroendeman										
Metodutv.plan				30/6						
Plan ovan genomförd						31/12				
Utredn. om SFN:s beslut klar								30/6		

Ett nytt arbetssätt för att hantera sjukfrånvaron måste utvecklas

Mitt uppdrag har varit att förbereda starten av den nya Försäkringskassan. Utgångspunkten har naturligtvis varit att besluta om en organisation baserad på dagens arbetssätt. Under arbetets gång har det blivit alltmer uppenbart att den kanske mest väsentliga förändringen förutsätter nya förhållningssätt, attityder och helt andra arbetsrutiner. I det här kapitlet beskriver jag som ett exempel det område jag anser mig behärska, nämligen arbetet med sjukfrånvaron. Min uppfattning är att om Försäkringskassan arbetade mer konsekvent enligt de regler som gäller och om Försäkringskassan bättre informerade politiker och allmänhet om dessa regler skulle väsentliga resultat kunna uppnås. Ett förändrat och mer konsekvent arbetssätt kan i huvudsak genomföras inom ramen för befintlig lagstiftning, men kräver en ledning med mod och vilja att genomföra förändringen. Jag lämnar mina synpunkter till denna modiga ledning.

Det felaktiga begreppet sjukskrivning

I dagligt tal använder politiker, opinionsbildare, läkare, arbetsgivare, fackliga organisationer liksom den stora allmänheten begreppet "sjukskrivning" som en beteckning för det arbete som försäkringskassorna utför inom "ohälsoområdet". Det stora problemet är att den nuvarande socialförsäkringsorganisationens arbetssätt mer ansluter till det i grunden felaktiga begreppet "sjukskrivning" än till vad som faktiskt är organisationens uppgift enligt gällande regelsystem. Därmed har arbetsrutiner, organisation och personalens utbildning successivt påverkats. Jag anser att den nya Försäkringskassan inte enbart har att anpassa sig till en ny organisation. I grunden måste samtidigt grundläggande förhållningssätt och arbetsrutiner förändras. Om det inte görs nu riskerar också den nya organisationen att låsas fast i det gamla systemet.

Jag ska i det följande beskriva vad som är Försäkringskassans roll enligt lagstiftningen och i det sammanhanget reda ut begreppen. Redan här vill jag påpeka att jag inte framför någon ny teori eller begreppsapparat utan endast anger vad som gäller enligt dagens lagstiftning. Jag anser att den nya Försäkringskassan nu bör se till att den utvecklar arbetssätt och rutiner som är mer strikt anpassade till gällande regler än dagens tillämpning. Det förefaller som om nuvarande arbetssätt har utvecklats i en blandning av regelsyn, allmänt goda ambitioner och en anpassning till ett språkbruk inom ramen för "sjukskrivning" som inte är adekvat. I följande avsnitt har jag därför utvecklat underlaget för min syn i denna fråga.

Sjuklöneperioden – de första 14 dagarna

När någon anmäler till sin arbetsgivare att hon eller han är sjuk behöver denne i normalfallet inte lämna något intyg från en läkare om frånvaron understiger en vecka. På en arbetsplats med rimliga relationer är inte heller sådan kortvarig sjukfrånvaro något problem. Arbetsgivaren har dock rätt att via Försäkringskassan begära ett läkarutlåtande redan från första dagen. Enligt 10 § *lagen (1991:1047) om sjuklön* i dess lydelse från och med den 1 januari 2005 ska Försäkringskassan, under förutsättning att det finns särskilda skäl som talar för det, självmant eller på framställning av arbetsgivaren ålägga arbetstagaren att genom intyg av läkare eller tandläkare styrka nedsättningen av arbetsförmågan

För längre frånvaro än sju dagar har arbetsgivaren rätt att kräva att den anställde lämnar ett utlåtande från en läkare som intygar att frånvaron är motiverad för att rätt till sjuklön ska föreligga. Arbetsgivaren kan redan i detta läge välja att koppla in sin företagshälsovård för att se om något kan göras som påskyndar den anställdes återgång till arbetet. Detta kan ske genom att den anställde får stöd från lämplig vårdgivare, men också genom att arbetsgivaren anpassar arbetsplatsen efter den anställdes särskilda förutsättningar för arbetet.

I debatten framförs ofta den uppfattningen att arbetsgivare inte kan göra något åt sjukfrånvaron. Detta är i sak fel – arbetsgivaren har enligt gällande lagstiftning mycket stora möjligheter till positiva insatser. Ofta brukar nämnas som argument att arbetsgivaren inte har rätt att mot den anställdes vilja ta del av diagnosen och med hjälp av den se vilken anpassning av arbetsuppgiften som är

rimlig. En bra företagshälsovård är i detta sammanhang ett stöd för arbetsgivaren och ger också den anställde en trygghet genom att företagshälsovård med sin kunskap ”garanterar” att arbetsuppgifter och arbetsorganisation är anpassade till det arbetshinder man har. Arbetsgivarens ansvar att anpassa arbetsplatsen eller erbjuda annat lämpligt arbete gäller också under sjuklöneperioden. Om den anställde inte vill medverka genom att lämna relevanta upplysningar om sina arbetshinder ens till företagshälsovården minskar naturligtvis arbetsgivarens ansvar att anpassa arbetsplatsen.

I de allra flesta fall blir dock en sådan insats inte aktuell under den relativt korta tid som arbetsgivaren betalar sjuklön (från och med den 1 januari 2005 på nytt 14 dagar). Arbetsgivare och anställd har normalt en sådan relation att man i fråga om att rätt till sjuklön föreligger kan lita på varandra utan några särskilda aktiviteter. Ett vanligt telefonsamtal där den närmaste chefen visar sitt intresse brukar var fullt tillräcklig kontroll och uppmuntran.

Försäkringskassans beslut om sjukpenning

När sjukfrånvaron överstiger 14 dagar (från och med den 1 januari 2005) upphör rätten till sjuklön och den anställde får i stället sjukpenning. Innebörden av såväl bestämmelserna om rätten till sjuklön som bestämmelserna om rätt till sjukpenning är att det inte är *sjukdomen* som befriar från arbete *utan nedsättningen av arbetsförmågan*. Rätt till sjukpenning föreligger således endast vid sjukdom eller andra liknande tillstånd som sätter ned den försäkrades *arbetsförmåga*. Det är enligt nuvarande bestämmelser en rad bedömningar av sjukdomen i relation till arbetsplatsen som måste göras och en rad olika alternativ som måste anses vara icke framkomliga för att rätt till sjukpenning ska föreligga. Enligt 3 kap. 7 § *lagen (1962:381) om allmän försäkring* ska särskilt beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen är ur stånd att utföra sitt vanliga arbete eller ”annat lämpligt arbete som arbetsgivaren erbjuder den anställde”. Enligt min bedömning bör Försäkringskassan också förutsätta att arbetsgivaren följer *arbetsmiljölagens (1977:1160)* bestämmelse om att arbetsgivaren är skyldig att anpassa arbetet efter den enskildes förutsättningar.¹ Denna skyldighet gäller generellt, men bör särskilt aktualiseras vid Försäkrings-

¹ Enligt 2 kap. 1 § *arbetsmiljölagen (1977:1160)* ska arbetsförhållandena anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

kassans bedömning av om nedsatt arbetsförmåga föreligger. Så sker i dag endast i undantagsfall och som en avvikelse från nuvarande rutiner. I arbetsmiljölagen finns även en särskild hänvisning till bestämmelserna om arbetslivsinriktad rehabilitering i lagen om allmän försäkring.²

Efter 14 dagars sjukfrånvaro befrias således arbetsgivaren från sitt ansvar att betala ut sjuklön. I stället ska arbetsgivaren sända in en anmälan till Försäkringskassan. Den anställde ska till Försäkringskassan ge in en skriftlig försäkran för sjukpenning. Vidare ska den anställde lämna ett läkarintyg för att styrka nedsättning av arbetsförmåga. Bedömningen av den anställdes nedsättning av arbetsförmåga ska som redovisats ovan göras inte enbart med utgångspunkt i det arbete vederbörande har utan även andra möjligheter till förvärvsarbete. En taxichaufför som brutit benet kanske inte kan köra bil under ett antal veckor, men skulle mycket väl kunna vara en resurs i kommunikationscentralen eller få möjlighet till den extrakurs i engelska som kan vara motiverad etc. Ett vårdbiträde som har ont i ryggen kan inte arbeta med tunga lyft. Men det finns säkert andra arbetsuppgifter som kan utföras. Det intyg från läkare som lämnas är ett underlag. Varken läkaren eller patienten "sjukskriver" – det gör heller inte Försäkringskassan. Försäkringskassan fattar på det inlämnade underlaget beslut om det föreligger sådana förutsättningar så att sjukpenning ska betalas ut. Försäkringskassan har enligt gällande lagstiftning inget ansvar för de ekonomiska konsekvenser för t.ex. kommunen, myndigheten eller företaget som följer om sjukpenning inte utbetalas.

Beslut om sjukpenning har två viktiga konsekvenser för den anställde. För det första innebär beslutet att den anställde har rätt att vara borta från arbetet och för det andra får den anställde en ersättning som till viss del täcker det avdrag på lönen som arbetsgivaren gör. Däremot får den anställde arbeta om han eller hon kan eller vill, men naturligtvis utan rätt till sjukpenning. En del avstår från att ansöka om sjukpenning och då blir det aldrig fråga om beslut om sjukpenning. På samma sätt kan "sjukskrivning" upphöra genom att individen helt enkelt går till arbetet innan den period som läkarens intyg avser är slut.

² 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen: "Arbetsgivaren skall vidare se till att det i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som enligt denna lag och enligt 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring vilar på honom."

Försäkringskassans beslut om att betala sjukpenning har också en konsekvens för arbetsgivaren som genom beslutet befrias från sin skyldighet att betala lön. Omvänt innebär detta att när Försäkringskassan säger nej till en begäran om utbetalning av sjukpenning ska den enskilde infinna sig på sin arbetsplats och utföra de arbetsuppgifter som kan begäras av honom eller henne med hänsyn till de arbetshinder man har. Försäkringskassans beslut baseras, som tidigare nämnts, inte på någon bedömning av om man är sjuk eller inte. Många uppfattar ett nej som om Försäkringskassan därmed skulle ifrågasätta "sjukdomen". Så är inte fallet.

Det jag nu beskrivit är i sammanfattning Försäkringskassans roll och uppgift enligt gällande lagstiftning. De allmänna försäkringskassorna har dock hittills inte tillämpat ett arbetssätt som stämmer med uppgiften. Någon särskild bedömning av arbetsplatsen görs endast i undantagsfall. Den nya Försäkringskassan bör utveckla arbetsrutiner där handläggaren i första hand kontaktar arbetsgivare och företagshälsovård, besöker arbetsplatsen och först efter en sådan bedömning av rimliga anpassningsmöjligheter beslutar om sjukpenning ska eller inte ska utgå.

Beslut om sjukpenning är sällan rätt åtgärd när det gäller långa sjukfall. I de allra flesta fall kan en återgång till arbetet ske om arbetsgivaren anpassar arbetet enligt arbetsmiljölagen och/eller erbjuder ett annat lämpligt arbete. I det fall arbetsplatsen inte rimligen kan anpassas och sjukdomsorsaken bedöms vara ett mer permanent arbetshinder (det gäller oftast små företag) bör i stället Försäkringskassan se till att den anställde och arbetsgivaren får stöd för att finna ett annat arbete. Detta stöd kan vara av olika slag, alltifrån kompetensutveckling och arbetsprövning till beslut om lönebidrag eller annat stöd till arbetsgivare. Sådana frågor bör handläggas av arbetsmarknadsmyndigheten.

Läkarens och sjukvårdens roll

Missuppfattningen om vad som gäller för att erhålla rätt till sjukpenning påverkar också behandlande läkare. Både patienter och läkare utgår från att doktorn "sjukskriver". I en debattartikel framförde under innevarande höst en läkare att läkares rätt att "sjukskriva" borde upphöra. Som tidigare nämnts finns ingen sådan rätt. Försäkringskassan bör ta ett initiativ tillsammans med berörda

parter (bl.a. läkarnas organisationer, Socialstyrelsen och Landstingsförbundet) i syfte att klara ut begreppen. Köer för medicinsk rehabilitering påverkar naturligtvis också sjukfrånvarons längd. Också dessa frågor behöver analyseras.

Konsekvenser för den enskilde

När försäkringskassorna gör sin bedömning om rätt till sjukpenning föreligger görs bedömningen retroaktivt, dvs. beslutet gäller från och med dag 14. Om arbetsgivaren lämnar in sjukanmälan för sent (vilket inte är ovanligt) och om Försäkringskassans handläggning är långsam (vilket tyvärr inte heller är ovanligt) kan beslutet dröja. Den genomsnittliga handläggningstiden är i dag cirka 57 dagar, dvs. det tar cirka 36 dagar från det att sjuklönen upphört tills beslut fattas. Om Försäkringskassan avslår begäran om sjukpenning får den anställde varken lön, sjuklön eller sjukpenning. Jag bedömer att antalet ärenden där Försäkringskassan avslår begäran om sjukpenning kommer att öka. Den nuvarande ordningen måste därför förändras. Jag anser att sjukpenning under alla omständigheter bör utgå under "utredningstiden" under förutsättning att den enskilda gjort vad som ankommer på henne. Beror förseningen på arbetsgivaren vore det rimligt att arbetsgivaren betalar sjuklön för sin del av förseningsperioden.

I den allmänna debatten sägs ofta att den enskilde drabbas av inkomstbortfall om han eller hon inte får sin sjukpenning. I själva verket är det tvärtom. Om man inte får sjukpenning har man *skyldighet* att infinna sig på sin arbetsplats, och *rätt* till sin lön eller för arbetslösa rätt till utbetalning från sin a-kassa. Den anställde har dessutom, vilket kanske är viktigast, också rätt till anpassning av sin arbetsuppgift enligt bestämmelserna i arbetsmiljölagen.

Om "drabbas" ska ha någon reell innebörd måste man i begreppet lägga att den enskilde drabbas av att behöva arbeta efter sin förmåga. Men det senare är en skyldighet – var och en har också i välfärdssamhället en skyldighet att försörja sig efter sin förmåga. Det är vidare väl belagt att i de flesta fall leder lång sjukfrånvaro inte till snabbare förbättring. Det är snarare tvärtom. Jag vill i sammanhanget än en gång understryka att jag här inte talar om de svåra och tragiska fall där sjukdomen och problemen är av en sådan art att total arbetsförmåga föreligger eller där i övrigt diagnosen är

sådan att en läkare bedömer att arbete är en olämplig form för rehabilitering. De allra flesta långtidssjukskrivna och personer med sjukersättning (tidigare förtidspension) tillhör inte den kategorin.

Konsekvenser för arbetsgivare

Debatten om arbetsgivares ansvar har i många sammanhang utgått ifrån att arbetsgivare med dagens system inte har några kostnader för sjukfrånvaron. Detta är fel. Arbetsgivarkollektivet betalar hela kostnaden för sjukfrånvaro och sjukersättning – för närvarande till och med med råge. Jag lämnar i detta sammanhang den för mig besynnerliga debatten om arbetsgivares medfinansiering. I sak är det så att en större medfinansiering innebär att mer än 70 procent av landets arbetsplatser (huvudsakligen inom näringslivet) skulle få sänkt kostnad under förutsättning att arbetsgivaravgiften sänks generellt med ett procenttal som motsvarar den minskade utgiften för utbetald sjukpenning. Detta gäller i synnerhet små företag med det högkostnadsskydd som nu införts.

Jag noterar istället att arbetsgivare, med rätta tycker jag, ofta har framfört att sjukfrånvaron skulle prövas strängare och att åtminstone regelsystemet skulle tillämpas konsekvent över hela landet. En sådan "strängare" tolkning ställer dock stora krav på arbetsgivaren. Många i dag sjukfrånvarande anställda skulle då infinna sig på sin arbetsplats och ha rätt till full lön, insats av företagshälsovård och anpassade arbetsuppgifter. Jag förutsätter att sjukfrånvaron och därmed sjukförsäkringsavgiften skulle kunna minska radikalt. Konsekvensen blir att företag med låg frånvaro får en större sänkning av avgiften än den ökade kostnaden för de anställda som infinner sig. Arbetsplatser med hög frånvaro får ökade kostnader – en rimlig omfördelning anser jag.

Konsekvenser för Försäkringskassan

Orsaken till att jag så utförligt har redovisat min uppfattning om hur dagens regelsystem bör tolkas i Försäkringskassans arbete är att en ny organisation inte kan byggas upp organisatoriskt eller bemannas rätt oberoende av de föreställningar man har om grundläggande arbetssätt. Jag menar att nuvarande arbetssätt i vissa delar bygger på felaktiga premisser och att det i sig är en orsak till

nuvarande höga sjukfrånvarotal. Försäkringskassan måste när man nu inleder sin verksamhet klara ut sitt arbetssätt och utifrån detta bedöma sitt långsiktiga resursbehov.

Jag anser att stora samhällsekonomiska vinster skulle uppstå om förhållningssätt och arbetsrutiner ändrades.

Jag rekommenderar ledningen för den nya Försäkringskassan att

1. göra en noggrann genomgång av gällande regelsystem,
2. utveckla arbetsrutiner och arbetssätt som är anpassade till gällande regelsystem,
3. informera uppdragsgivare och allmänhet om vilka regler som gäller samt
4. utveckla medarbetares kompetens och insikter så att de på ett helt annat sätt kan arbeta med arbetsplatsen i fokus tillsammans med en företagshälsovård som omfattar alla.

Projekten och projektledarna

Ledning och styrning

- Bengt Stjärnsten, FK Gävleborg, projektledare
- Ola Hägglund, RFV, biträdande projektledare

Vision

- Kristina Bruno, RFV, projektledare
- Lars Arvidsson, FK Värmland, biträdande projektledare

Personal och kompetens

- Solveig Lindblom, FK Södermanland, projektledare
- Marianne Åström, FK Dalarna, biträdande projektledare

Administration

- Kerstin Ekstrand-Christiansson, FK Halland, projektledare
- Astrid Christiernsson, RFV, biträdande projektledare

Ekonomi

- Jan Andersson, RFV, projektledare
- Peter Roth, FK Östergötland, biträdande projektledare

IT

- Lars Hallmyr, FK Västra Götaland, projektledare
- Alf Lindström, RFV Data, biträdande projektledare

Information

- Inger Dunér, RFV, projektledare
- Monica Berglund, FKF, biträdande projektledare

Förtroendemannarollen

- Göran Geiryd, FKF, projektledare
- Lena Bellander, RFV, biträdande projektledare
- Anders Fridh, FK Stockholm, biträdande projektledare