Försäkringskassan Sverige

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Översyn av socialförsäkringens administration

SOU 1996:64

Försäkringskassan Sverige

Översyn av socialförsäkringens administration

SOU 1996:64

A: Ref KB
Occ SOU
16

Statens offentliga utredningar
1996:64
Socialdepartementet

Försäkringskassan Sverige

– Översyn av socialförsäkringens administration

Betänkande av Utredningen om
översyn av socialförsäkringens administration
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 24 81

gotab 16372, Stockholm 1996

ISBN 91-38-20256-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maj-Inger Klingvall

Vid sammanträde den 13 juli 1995 beslutade regeringen att utse en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av socialförsäkringsadministrationens organisationsstruktur (dir. 1995:110). Med stöd av detta beslut förordnades avdelningschefen Agneta Modig Tham som särskild utredare fr.o.m. den 1 oktober 1995. En kortfattad redogörelse för utredningsuppdraget redovisas i kapitel 1. Direktiven återfinns i bilaga 1.

Till huvudsekreterare i utredningen förordnades länsdirektören Margareta Foyer fr.o.m. den 1 oktober 1995 och till sekreterare departementssekreteraren Jonas Kistner fr.o.m. den 1 september 1995.

Som sakkunniga har deltagit tf. förbundsdirektören Göran Geiryd (fr.o.m. 960404), överdirektören Gustav Jönsson, försäkringskassedirektören Solveig Lindblom, avdelningschefen Inger Marklund, avdelningschefen Jan Nordlund, avdelningschefen Stig Orustfjord, försäkringskassedirektören Kurt Inge Persson, departementsrådet Inger Rydén, försäkringskassedirektören Bengt Stjärnsten, förbundsdirektören Hans Svensson (t.o.m. 960403) och departementssekreteraren Per Åkesson.

Som experter har deltagit facklige förtroendemannen Ola Björkholm (fr.o.m. 960115), ordföranden i Revisorsnämnden Lennart Grufberg, förbundsordföranden Börje Johansson, controllern Erik Luthander, kammarrättsassessorn Bo Nordelius (fr.o.m. 960315), avdelningsdirektören Stig-Åke Petersson (fr.o.m. 960115), och försäkringskassedirektören Monika Olin-Wikman.

Härmed överlämnas betänkandet Försäkringskassan Sverige – översyn av socialförsäkringens administration.

Särskilt yttrande har lämnats gemensamt av sakkunniga Göran Geiryd, Solveig Lindblom, Kurt Inge Persson och Bengt Stjärnsten samt experten Stig-Åke Petersson.

Utredningsuppdraget är härmed avslutat.

Stockholm den 30 april 1996

Agneta Modig Tham

/ Margareta Foyer

/ Jonas Kistner

Innehåll

Sammanfattning 9

Författningsförslag 15

1 *Utredningens uppdrag och arbetets uppläggning* 23
1.1 Utredningens uppdrag 23
1.2 Uppläggningen av arbetet 24

2 *Socialförsäkringen och dess administration* 27
2.1 Socialförsäkringarna och anslutande förmåner .. 27
2.2 Socialförsäkringsadministrationen 37
2.3 Administrationens kärnområden 38
2.4 Organisation 40
2.5 Sammanfattning och slutsatser 48

3 *Administrationens resurser och aktiviteter* 49
3.1 Personal 50
3.2 ADB 51
3.3 Lokaler 55
3.4 Kompetens – försörjning och utveckling 55
3.5 Kvalitetsutveckling 59
3.6 Internrevision 62
3.7 Sammanfattning och slutsatser 62

4 *Samverkan mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassan respektive Försäkringskasseförbundet* 63
4.1 Överenskommelse om samverkan från 1984 ... 63
4.2 Överenskommelse om samverkan från 1993 ... 64
4.3 Samordnings- och styrformer sviktar 66
4.4 Aktuell ordning för formell samverkan 67
4.5 Andra samverkansformer 68
4.6 Sammanfattning och slutsatser 69

5	*Beskrivning av andra organisationer*	71
5.1	Inledning	71
5.2	Skatteförvaltningen	72
5.3	Arbetsmarknadsverket	77
5.4	Den norska socialförsäkringsadministrationen	84
5.5	Den danska socialförsäkringsadministrationen	88
6	*Den nuvarande organisationens möjligheter och begränsningar*	93
6.1	Den nuvarande organisationens möjligheter	93
6.2	Den nuvarande organisationens begränsningar	95
6.3	Sammanfattning och slutsatser	104
7	*Överväganden och principiella ställningstaganden*	107
7.1	Grundläggande krav på den nya organisationen	107
7.2	Tydlighet – och det medvetna "dubbelkommandot"	108
7.3	Ledningsansvaret	112
7.4	Vägar för att skapa tydlighet	113
7.5	Ändrat huvudmannaskap	116
7.6	Bevarat och förstärkt regionalt/lokalt inflytande	117
7.7	Utveckling av former för dialog och "individualiserade relationer" mellan central och regional nivå	119
8	*Förslag till ny organisation för socialförsäkringsadministrationen*	123
8.1	Framtid och omvärldsförändringar	124
8.2	Förslag till ny organisation – enhetligt huvudmannaskap	126
8.3	Organisationen på den regionala/lokala nivån	127
8.4	Organisationen på den centrala nivån	133
8.5	Konsekvenser för försäkringskassornas tillgångar, m.m.	140
8.6	Konsekvenser för Försäkringskasseförbundets verksamhet	141
8.7	Prövande av offentliga åtaganden	142
8.8	Jämställdhetspolitiska konsekvenser	143
8.9	Regionalpolitiska konsekvenser	143
8.10	Genomförande	143

9 Författningskommentar 145
9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring 145
9.2 Förslaget till förordning med instruktion för socialförsäkringsförvaltningen 147

Särskilda yttranden 151

Bilagor

1. Direktiv (Dir. 1995:110) 157
2. Fallbeskrivningar från verksamhetens processer .. 167
3. Styr- och driftsformer inom offentlig förvaltning; Statskontoret 195
4. Tidigare utredningar och reformer av socialförsäkringsadministrationen 215
5. Aktuell projekt- och utvecklingsverksamhet vid Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna 219

Litteraturförteckning 225

Sammanfattning

Socialförsäkringarna och anslutande förmåner är det samlade trygghetssystem som skall ge medborgarna i vårt land ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp, ålderdom och föräldraskap och som skall understödja rehabilitering och åtgärder för att underlätta återgång till arbetslivet. Utbetalningarna från de olika försäkrings- och förmånsslagen har stor ekonomisk betydelse såväl för samhället som för hushållen. År 1995 uppgick de totala utgifterna till 315 miljarder kronor, vilket motsvarar omkring 17 procent av bruttonationalprodukten och närmare 30 procent av den totala privata konsumtionen i landet. Med socialförsäkringens ekonomiska tyngd och viktiga roll för människors sociala trygghet och välfärd är det nödvändigt att socialförsäkringsadministrationen fungerar väl.

Socialförsäkringsadministrationen består av den statliga centrala myndigheten Riksförsäkringsverket och de 25 formellt fristående allmänna försäkringskassorna. Det finns en försäkringskassa för varje län samt en kassa för Göteborgs kommun. I enlighet med regeringens direktiv (Dir. 1995:110) har en särskild utredare givits i uppdrag att göra en översyn av denna organisationsstruktur. I detta betänkande redovisas resultatet av uppdraget.

Utredningen har enligt sina direktiv bl.a. haft till uppgift att analysera den nuvarande organisationens möjligheter och begränsningar. Denna analys visar att en av de mer framträdande styrkorna i den nuvarande organisationen är dess starka lokala förankring. De förtroendevaldas medverkan och engagemang tillsammans med kassornas decentraliserade arbetsformer har bidragit till att stärka samverkan med olika aktörer på lokal nivå samt till att öka verksamhetens flexibilitet och legitimitet.

Samtidigt framgår av analysen att de begränsningar och problem som finns inom den nuvarande organisationen främst hör samman med avsaknaden av en tydlig ansvarsfördelning mellan den centrala myndigheten och de formellt fristående försäkringskassorna. Utvecklingen under senare år har förstärkt dessa problem så att det dubblerade ledningsansvar som följer av försäkringskassornas for-

mellt fristående ställning har blivit svårare att hantera. Kompetenstvister och ifrågasättande av beslutsbefogenheter har blivit vanliga och fått märkbara effekter för organisationens förmåga att fatta strategiska ledningsbeslut.

Med vägledning av denna analys kan urskiljas fyra grundläggande krav som bör tillgodoses i den framtida organisationen. En ny organisation bör utformas så att

- dagens problem med otydlighet i ledningsansvaret försvinner
- den regionala/lokala nivåns inflytande bevaras och förstärks
- en fungerande dialog mellan central och regional/lokal nivå utvecklas
- en likformig, rättssäker och effektiv tillämpning av förmånsreglerna säkerställs

Vid utformningen av en ny roll- och ansvarsfördelning och nya former för samverkan inom socialförsäkringsadministrationen måste hänsyn också tas till att verksamheten under överskådlig framtid kommer att fortsätta vara utsatt för ett hårt omvandlingstryck. Organisationen måste klara av ett omfattande förändringsarbete i högt tempo och kunna leva upp till fortsatta krav på besparingar och rationaliseringar.

För att komma till rätta med problemen med det dubblerade ledningsansvaret föreslås att det formella huvudmannaskapet för försäkringskassorna ändras. Den verksamhet som skall administreras – socialförsäkringen och anslutande förmåner – är i sin helhet statligt reglerad och den finansieras av statligt beslutade avgifter och allmänna skattemedel. De olika förmånsslagen utgör nationellt enhetliga system som ska tillämpas likformigt och rättvist över hela landet. Med hänsyn tagen till dessa förutsättningar har utredningen studerat två alternativa organisatoriska modeller. Jämförelsen visar att det naturliga är att kassorna inordnas i den statliga förvaltningsstrukturen genom att försäkringskassornas huvudmannaskap ändras från formellt fristående organ till statliga förvaltningsmyndigheter på regional nivå. Förslaget innebär att försäkringskassornas i realiteten starkt begränsade självständighet byts mot det ansvar och de befogenheter som följer av att de blir egna länsmyndigheter med egna regionala styrelser.

En viktig utgångspunkt för förslagen är att ansvaret i administrativa frågor bör läggas så nära verksamheten som möjligt. Förslagen i detta betänkande ger därför de regionala myndigheterna på flera

punkter ett större ansvar än vad som följer av den gängse ordningen i svensk statsförvaltning.

För att ta till vara och förstärka de förtroendevaldas inflytande och för att ytterligare decentralisera ansvar föreslås att kassornas befogenheter utvidgas i fyra avseenden. Försäkringskassorna föreslås

1. få rätt att besluta om lokalkontorsnät och servicepunkter
2. få rätt att besluta om inrättande av socialförsäkringsnämnder samt utse ledamöter till dessa
3. genom sin styrelse få en aktivare roll som förtroendemän för de försäkrade
4. få budgetansvar för driften av gemensamma ADB-system samt ett förstärkt inflytande för utveckling av befintliga och nya system

Arbetsgivaransvaret bör knytas så nära verksamhetsansvaret som möjligt. Därför föreslås ett nytt sätt att lösa ansvarsfördelningen mellan den centrala och regionala nivån så att kassorna direkt tilldelas arbetsgivar- och personalansvaret för den regionalt anställda personalen. Detta bör klargöras i en gemensam instruktion för socialförsäkringsförvaltningen.

Vid beträffar ansvarsfördelningen på den regionala nivån mellan styrelse och direktör föreslås att det operativa ansvaret för den löpande verksamheten läggs på direktören, vilket bl.a. innebär att denne bör ansvara för arbetsgivarfrågorna. Styrelsens roll bör utgå från behovet av lekmannainsyn och medborgarinflytande. Styrelsen skall generellt biträda direktören i hennes/hans arbete samt fatta beslut i frågor som har stor betydelse för medborgarna och där kunskaper om de lokala förhållandena har särskild betydelse. Sådana frågor är beslut om lokalkontorsnätets utformning och socialförsäkringsnämnderna samt den utvecklade förtroendemannarollen för de försäkrade. I övrigt ingår det även i kassastyrelsens uppdrag att pröva om försäkringskassans verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte.

Vad gäller ekonomifrågor föreslås att kassorna i instruktionen ges ett uttalat ansvar för sin ekonomiska redovisning. En sådan ordning skulle dels överensstämma med kassastyrelsernas hittillsvarande ansvar, dels ansluta till den ordning som gäller för centrala myndigheters styrelser. Denna ordning innebär att kassastyrelsen skall fastställa årsredovisning, delårsrapport och underlag för anslagsframställning. Kassastyrelsen skall vidare besluta om åt-

gärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter, revisionsplan och vissa åtgärder rörande intern revision. En sådan lösning är motiverad med hänsyn till den omfattande verksamhet och de synnerligen stora betalningsströmmar som varje kassa ansvarar för. Vid varje kassa är i genomsnitt omkring 700 personer anställda, och den genomsnittliga utbetalningen per kassaområde är omkring 12 miljarder kronor, varför det vore olämpligt att centralisera detta ekonomiska redovisningsansvar till den centrala myndighetens styrelse.

Ansvaret för kompetensförsörjning och utveckling föreslås också vara decentraliserat. Övergripande policies och strategier tas fram i samverkan mellan den centrala och regionala nivån, varefter de fastställs av den centrala myndigheten. Kassorna ansvarar för att kompetensutvecklingsåtgärderna kommer till stånd och för det praktiska genomförandet.

En nödvändig förutsättning för att uppnå samsyn i värderingar, gemensamt ansvarstagande för hela verksamheten och en effektiv resursanvändning är att komma till rätta med bristen på "vi-anda". Detta kräver bl.a. att den centrala myndigheten utvecklar nya former för dialogen med kassorna. Individuella verksamhetsöverenskommelser mellan central och regional nivå bör arbetas fram årligen i anslutning till beslut om fördelningen av budgetmedlen. I detta arbete utvecklas en gemensam syn på innebörden av de olika verksamhetsmålen, vilka resultat som ska uppnås och vilka prioriteringar som ska göras. Kvalitets- och kompetenskrav stäms av. Uppföljningar och utvärderingar preciseras. Ett led i denna samverkan kan vara att den centrala myndigheten gör årliga väl förberedda länsbesök. Väsentligt är att de verksamhetsöverenskommelser som då görs utformas så att de kan följas upp i planeringssamtal och uppföljningsmöten.

Organisationen av funktionerna på central nivå, inklusive den centrala myndigheten, kommer att behöva justeras. Det har inte varit utredningens uppgift att gå in på detta i detalj. Översiktligt redovisas i betänkandet fem organisatoriska delar som verksamheten på den centrala nivån kan delas in i. Dessa är

- ett litet effektivt sekretariat för hela organisationens administrativa frågor
- en del för frågor som hör samman med den s.k. föregripande tillsynen såsom föreskrifter, allmänna råd, praxisspridning och

andra aktiviteter som krävs för att tillämpningen av försäkrings- och förmånsregler blir korrekt, likformig, rättvis och rättssäker
- en del för frågor om efterföljande tillsyn, uppföljning och utvärdering. Denna del bör vara väl avskild och avgränsad från de övriga delarna, vars resultat och effektivitet ju är föremål för granskningen. Denna del behöver sannolikt förstärkas med tanke på det starka omvandlingstryck som f.n. gäller inom socialförsäkringsområdet
- en del för gemensamma ADB/IT-frågor. Denna del bör ligga fristående och vara uppdragsfinansierad. Det strategiska utvecklingsansvaret bör dock hållas samman på central nivå med ett förstärkt reellt inflytande för ledningarna på den regionala nivån
- en del för produktion och utformning av informations- och utbildningsinsatser. Även denna del bör ligga fristående och vara uppdragsfinansierad.

Som en första men inte oviktig förändring föreslås att namnet på den centrala myndigheten ändras från Riksförsäkringsverket till Socialförsäkringsverket. Detta innebär en markering av att det är en ny myndighet som ska arbeta i nya former med delvis nytt ansvar.

Sammanfattningsvis innebär förslagen i detta betänkande att det skapas en sammanhållen organisation med ett entydigt statligt huvudmannaskap som gör det möjligt att utveckla starkt decentraliserade lösningar för ansvarsfördelningen inom administrationen. Ansvar och befogenheter läggs hos den regionala myndigheten i en omfattning som går längre än som traditionellt återfinns inom statsförvaltningen. Förslagen innebär också en administrativ förenkling genom att behovet av särlagstiftning för försäkringskassornas administration försvinner.

Vidare skapas bättre förutsättningar för en effektiv verksamhet och för framtida rationaliseringar, eftersom organisationens ledningskraft kommer att kunna koncentreras på de utmaningar som väntar socialförsäkringsadministrationen i tider av stora reformer, förenklingar och rationaliseringar.

Syftet med den nya organisation som föreslås i betänkandet är att skapa förutsättningar för en väl fungerande dialog, en återupprättad vi-anda och ett tydligt ledningsansvar i hela organisationen. Idén om en gemensam "Försäkringskassa Sverige" kommer att kunna förverkligas.

Författningsförslag

Författningsförslaget omfattar en lag om ändring i 18 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring samt en förordning med instruktion för socialförsäkringsförvaltningen. Ett genomförande av utredningens förslag förutsätter därutöver dels en författningsreglering av överförandet av huvudmannaskapet för de allmänna försäkringskassorna till staten, dels diverse författningsändringar, främst upphävande av förordningar, som en följd av det ändrade huvudmannaskapet.

Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring;

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring[1]

dels att 18 kap. 1–19 och 25–28 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 18 kap. 20 och 21 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
18 kap.	
20 §[2]	
En socialförsäkringsnämnd skall bestå av sju ledamöter. Av dessa utses en ledamot, som	*I en allmän försäkringskassa finns en eller flera socialförsäkringsnämnder.*

[1]Lagen omtryckt 1982:120.
Senaste lydelse av

1 § 1992:275	3 § 1974:510	4 § 1981:326
5 § 1990:784	6 § 1986:140	7 § 1992:275
8 § 1994:1655	9 § 1986:140	10 § 1986:1151
11 § 1978:412	12 § 1995:508	13 § 1994:1655
13 a § 1994:1655	13 b § 1994:1655	13 c § 1994:1655
14 § 1995:515	15 § 1982:317	16 § 1983:394
17 § 1983:394	25 § 1986:140	26 § 1986:140

28 § 1980:195.

[2]Senaste lydelse 1992:660.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
skall vara nämndens ordförande, av regeringen. Av de övriga ledamöterna utses tre av Riksförsäkringsverket och väljs tre av landstinget. Om kassans verksamhetsområde utgörs av en kommun, skall tre ledamöter väljas av kommunfullmäktige i stället för av landstinget. Om en kassas verksamhetsområde bestämts av regeringen enligt 1 §, beslutar regeringen om fördelningen mellan landsting respektive mellan landsting och kommun när det gäller val av de tre sistnämnda ledamöterna. Nämnden utser inom sig en vice ordförande. *För var och en av de av Riksförsäkringsverket utsedda ledamöterna skall verket utse en suppleant. För de ledamöter som har valts av landstinget eller kommunfullmäktige skall lika många suppleanter väljas.* *Bestämmelserna i 7 § fjärde stycket om val av ledamöter eller suppleanter i styrelse för allmän försäkringskassa skall tillämpas vid landstingets och kommunfullmäktiges val av ledamöter eller suppleanter i socialförsäkringsnämnd.*	*En socialförsäkringsnämnd består av ordförande och sex andra ledamöter. De utses av försäkringskassan för högst fyra år i taget. Sex suppleanter skall också utses. Nämnden utser inom sig en vice ordförande.*

21 §[3]

En socialförsäkringsnämnd avgör frågor om rätt till

1. förtidspension,
2. särskild efterlevandepension,
3. handikappersättning,
4. vårdbidrag,

dock inte såvitt avser förutsättningarna för rätt till pension enligt 5 kap.

[3]Senaste lydelse 1991:1974.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Socialförsäkringsnämnden avgör även frågor om rätt till förmåner enligt vad som föreskrivs i andra författningar. Socialförsäkringsnämnden är beslutsför då minst fyra ledamöter är närvarande.	
I övrigt skall vad i 8–10 §§ föreskrivs med avseende på styrelse ha motsvarande tillämpning med avseende på socialförsäkringsnämnden. Har föredraganden från beslutet avvikande mening skall denna antecknas till protokollet.	

Denna lag träder i kraft den

Förslag till förordning med instruktion för socialförsäkringsförvaltningen;

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Med socialförsäkringsförvaltningen avses i denna förordning Socialförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

2 § I varje län och i Göteborgs kommun skall det finnas en allmän försäkringskassa.

Socialförsäkringsverket

Uppgifter

3 § Socialförsäkringsverket är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem.

4 § Socialförsäkringsverket skall särskilt

1. svara för den centrala ledningen och för tillsynen av de allmänna försäkringskassornas verksamhet,
2. verka för att socialförsäkrings- och bidragssystemet tillämpas likformigt och rättvist samt att aktiva åtgärder vidtas för att minska behovet av långa sjukskrivningar och förtidspensioneringar,
3. meddela de föreskrifter enligt givna bemyndiganden och de allmänna råd som fordras för tillämpning av lagstiftningen och för säkerställande av en effektiv resursanvändning och administration,
4. se till att allmänheten får en tillfredsställande service och information om trygghetsanordningarna,
5. ansvara centralt för informations- och utbildningsverksamheten på området,
6. vidta de åtgärder som behövs för förvaltningen av verkets fonder,
7. följa utvecklingen av de olika grenarna inom trygghetssystemet och utvärdera trygghetsanordningarnas effekter för individ och samhälle,
8. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken.

Verksförordningens tillämpning

5 § Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på Socialförsäkringsverket med undantag av 33 § andra stycket.

Socialförsäkringsverkets ledning

6 § Socialförsäkringsverkets generaldirektör är chef för myndigheten.

7 § Generaldirektören är ordförande i Socialförsäkringsverkets styrelse.

Rådgivande delegationer

8 § Vid verket finns fyra rådgivande delegationer, nämligen socialförsäkringsdelegationen, sjukvårdsdelegationen, tandvårdsdelegationen och sjömanspensionsdelegationen.

Fondförvaltning

9 § Verkets fonder förvaltas av fondfullmäktige enligt reglementet (1961:265) angående förvaltningen av Riksförsäkringsverkets fonder.

Personalföreträdare

10 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på Socialförsäkringsverket.

Styrelsens ansvar och uppgifter

11 § Utöver vad som anges i 11–13 §§ verksförordningen (1995:1322) skall Socialförsäkringsverkets styrelse besluta i följande frågor:

1. framställningar till regeringen i författningsfrågor som är av större vikt eller principiell betydelse,
2. överlämnande till regeringen av utvärderingsrapporter och liknande redovisningar, som avser att belysa utvecklingen och behovet av åtgärder inom verkets ansvarsområde.

Styrelsen får överlåta till generaldirektören att besluta föreskrifter som är av mindre vikt eller saknar principiell betydelse.

De allmänna försäkringskassorna

Uppgifter

12 § Den allmänna försäkringskassan är regional förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem.

13 § Försäkringskassan skall

1. utreda och besluta i ärenden som enligt lag eller annan författning ankommer på kassan,
2. svara för att socialförsäkrings- och bidragssystemet tillämpas likformigt och rättvist samt att aktiva åtgärder vidtas för att förebygga skada och sjukdom och för att minska behovet av långa sjukskrivningar och förtidspensioneringar,
3. i övrigt leda och utveckla socialförsäkringsadministrationen inom kassans område,
4. lämna biträde åt myndighet som handhar arbetslöshetsförsäkring och åt sådant lokalt organ som avses i 1 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Verksförordningens tillämpning

14 § Följande föreskrifter i verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på försäkringskassan:

3 § om myndighetens ledning,
6–8 och 10 §§ om myndighetschefens ansvar och uppgifter,
11, 12 och 14 §§ om styrelsens ansvar och uppgifter,
17 och 18 §§ om myndighetens organisation,
19 och 20 §§ om personalansvarsnämnd,
21–26 §§ om ärendenas handläggning,
31 § om myndighetens beslut,
32 och 33 §§ om anställningar m.m.

Försäkringskassans ledning

15 § Försäkringskassedirektören är chef för försäkringskassan.

16 § Vid försäkringskassan finns en styrelse. Styrelsen består av ordförande och vice ordförande samt ytterligare fyra ledamöter. Styrelsen för Stockholms läns allmänna försäkringskassa och styrelsen för Malmöhus läns allmänna försäkringskassa skall dock bestå av ordförande och vice ordförande samt ytterligare sex ledamöter.

Personalföreträdare

17 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på försäkringskassan.

Styrelsens ansvar och uppgifter

18 § Utöver vad som anges i 11 och 12 §§ verksförordningen (1995:1322) skall försäkringskassans styrelse besluta i följande frågor:

1. inrättande av lokalkontor eller motsvarande servicepunkter,
2. inrättande av socialförsäkringsnämnder och utseende av ledamöter i dessa,
3. försäkringskassans årsredovisning och delårsrapport samt underlag för anslagsframställning,
4. åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter,
5. revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt 5 § förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

Styrelsen skall genom att stå till förfogande för kontakter med de försäkrade och på annat sätt särskilt verka för ett gott förhållande mellan de försäkrade och försäkringskassan. I sin rådgivande funktion gentemot försäkringskassedirektören skall styrelsen särskilt uppmärksamma den frågan.

Försäkringskassans organisation

19 § Försäkringskassan skall inrätta lokalkontor och andra servicepunkter i den omfattning som behövs för att ge de försäkrade en god service.

I försäkringskassan skall finnas en eller flera försäkringsläkare och försäkringstandläkare för att biträda kassan med medicinsk och odontologisk sakkunskap och verka för ett gott samarbete mellan kassan och de läkare och tandläkare som är verksamma inom kassans område.

Ärendenas handläggning

20 § Innan försäkringskassedirektören beslutar om verksamhetsplan och budget för försäkringskassan skall styrelsen ges tillfälle att yttra sig.

Anställning

21 § Försäkringskassedirektören anställs genom beslut av regeringen efter anmälan av generaldirektören i Socialförsäkringsverket. Generaldirektören skall dessförinnan ge försäkringskassans styrelse tillfälle att yttra sig.

Gemensam bestämmelse

Utövande av arbetsgivaransvaret vid ingående av kollektivavtal

22 § Lokala kollektivavtal om anställnings- eller arbetsvillkor för arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna ingås av varje kassa.

Denna förordning träder i kraft den , då förordningen (1988:1204) med instruktion för Riksförsäkringsverket upphör att gälla.

1 Utredningens uppdrag och arbetets uppläggning

1.1 Utredningens uppdrag

Vid sammanträde den 13 juli 1995 beslutade regeringen direktiv till en översyn av socialförsäkringsadministrationens organisationsstruktur (dir. 1995:110, bilaga 1). Den 8 september 1995 förordnades avdelningschefen Agneta Modig Tham att som särskild utredare fr.o.m. den 1 oktober 1995 leda översynen.

Enligt direktiven består uppdraget av två delar, dels den formella roll- och ansvarsfördelningen inom socialförsäkringsadministrationen, dels formerna för hur de olika delarna inom socialförsäkringsadministrationen skall samverka med varandra. Därvid skall utredningen kartlägga Riksförsäkringsverkets (RFVs) och de allmänna försäkringskassornas hittillsvarande roll- och ansvarsfördelning. Kassastyrelsernas roll och ansvar skall belysas. Utredningen skall vidare innehålla en analys av på vilket sätt den nuvarande organisationsstrukturen inom socialförsäkringsadministrationen inklusive försäkringskassornas särskilda ställning innebär begränsningar av och skapar möjligheter för verksamheten. Försäkringskassornas samverkan inom ramen för Försäkringskasseförbundet (FKF) och de olika uppgifter som FKF utför för försäkringskassornas räkning som intresse-, service- och arbetsgivarorganisation skall belysas.

Utredaren skall lämna förslag till förändringar som tydliggör försäkringskassans organisatoriska ställning samt den roll RFV skall inta i förhållande till försäkringskassan. Utredaren skall vidare föreslå hur former för samverkan mellan RFV och försäkringskassorna kan utvecklas varvid behovet av en individualiserad relation mellan verket och försäkringskassorna bör beaktas.

Av direktiven framgår att utredarens förslag skall utgå från att en likformig, rättssäker och effektiv tillämpning av förmånsreglerna inom socialförsäkringen säkerställs samtidigt som fördelarna med ett lokalt och regionalt ansvarstagande för verksamhet, kompetens och resultat tas till vara. Frågorna om uppföljning och utvärdering

är av särskild vikt. Utredaren skall också beakta kraven på besparingar inom administrationen och hur organisationen påverkas av de möjligheter och begränsningar som följer av utnyttjandet av ADB-teknik.

Direktiven anger vidare att utredningens arbete skulle redovisas i två steg. Det första steget skulle omfatta den formella roll- och ansvarsfördelningen och presenteras i december 1995. I det andra steget skulle utvecklingen av de individualiserade samverkansformerna belysas och detta skulle presenteras i april 1996.

Genom regeringsbeslut den 7 december 1995 ändrades dessa förutsättningar för utredningsarbetet. Därmed blev det möjligt att behandla de två delarna i utredningsuppdraget gemensamt. Ett samlat betänkande med förslag rörande hela uppdraget redovisas i det följande.

1.2 Uppläggningen av arbetet

Underlag och synpunkter har inhämtats dels genom att utredaren och sekretariatet gjort ett flertal studiebesök hos försäkringskassorna, dels genom besök på RFVs olika avdelningar och enheter. Utöver medverkan av sakkunniga och experter från de olika delarna inom socialförsäkringsadministrationen och departementen har en facklig referensgrupp bestående av företrädare för berörda fackliga organisationer centralt och lokalt varit knuten till utredningen. Seminarier med utomstående forskare och experter har genomförts. Utredaren och sekretariatet har vidare medverkat vid ett antal konferenser arrangerade av organisationer inom socialförsäkringsadministrationen. Vid studiebesök hos Rikstrygdeverket i Oslo och på Socialministeriet i Köpenhamn har utredaren och sekretariatet inhämtat uppgifter om aktuella förändringar vad gäller socialförsäkringens administration i Norge och Danmark.

Statskontoret har haft utredningens uppdrag att analysera olika styr- och driftsformer i offentlig förvaltning och dessas eventuella tillämplighet på socialförsäkringsadministrationen.

Samråd har skett med Sjuk- och arbetsskadekommittén (S 1993:07) och Fövaltningspolitiska kommissionen (Fi 1995:13).

Betänkandet har disponerats så att det, efter ett författningsförslag, inleds med fyra kapitel som kartlägger socialförsäkringens administration, samverkansformer samt fyra andra organisationer i

Sverige, Norge och Danmark. Därefter följer en analys som belyser den nuvarande organisationens möjligheter och begränsningar. I kapitel sju följer överväganden och principiella ställningstaganden. I detta kapitel redovisas också två alternativa organisationsmodeller. Förslagen om en ny organisation för socialförsäkringsadminstrationen presenteras i kapitel åtta och åtföljs i kapitel nio av en författningskommentar.

2 Socialförsäkringen och dess administration

2.1 Socialförsäkringen och anslutande förmåner

Socialförsäkringarna och anslutande förmåner är det samlade trygghetssystem som skall ge medborgarna i vårt land ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp, ålderdom och föräldrarskap och som skall understödja rehabilitering och åtgärder för att underlätta återgång till arbetslivet. Förmånerna omfattar bl.a. det ekonomiska stödet till barnfamiljer, bostadsbidrag, sjukpenning, sjukvårdsersättning, pensioner, kommunala bostadstillägg till pensionärer, handikappersättningar, vissa yrkesskadeersättningar m.m.

Socialförsäkringen, dvs alla de transfereringar som utbetalas till hushållen utgör ett enhetligt nationellt system som administreras av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Årligen utbetalas över 300 miljarder kronor till hushållen i landet, vilket motsvarar omkring 17 procent av BNP.

Socialförsäkringens omfattning och kostnader

Socialförsäkringarna och anslutande förmåner består av ett stort antal delar som utvecklats successivt. En översikt över trygghetssystemens omfattning ges i följande bild där försäkrings- och förmånsslag är uppställda efter huvudgrupperna *ekonomisk trygghet för familjer och barn, ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, ekonomisk trygghet vid ålderdom m.m.* samt *annan utbetalning.*

Figur 2:1 Försäkrings- och förmånsslag.

Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Barnbidrag	Bidragsförskott
Föräldraförsäkring	Vårdbidrag för handikappade barn
havandeskapspenning	
föräldrapenning	Barnpensioner
tillfällig föräldrapenning	
	Bidrag i samband med adoptioner
Bostadsbidrag till barnfamiljer m fl	

Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Sjukpenning	Bostadstillägg till förtidspension/sjukbidrag
Rehabiliteringsersättning	
rehabiliteringspenning	Handikappersättning
rehabiliteringsbidrag	
arbetshjälpmedel	Närståendepenning
Arbetsskadeersättning	Bilstöd till handikappade
sjukpenning	
sjukvårdsersättning	Assistansersättning
livräntor	
	Sjukvårdsförmåner m m
Förtidspension/sjukbidrag	ersättning till sjukvårdshuvudmännen
folkpension	ersättning för tandvårdskostnader
pensionstillskott	ersättning för läkemedelskostnader
ATP	

Ekonomisk trygghet vid ålderdom m m

Ålderspension	Hustrutillägg
folkpension	
pensionstillskott	Delpension
ATP	
	Efterlevandepension
Särskilt pensionstillägg	änkepension
	omställningspension
Bostadstillägg till pensionärer	särskild efterlevandepension

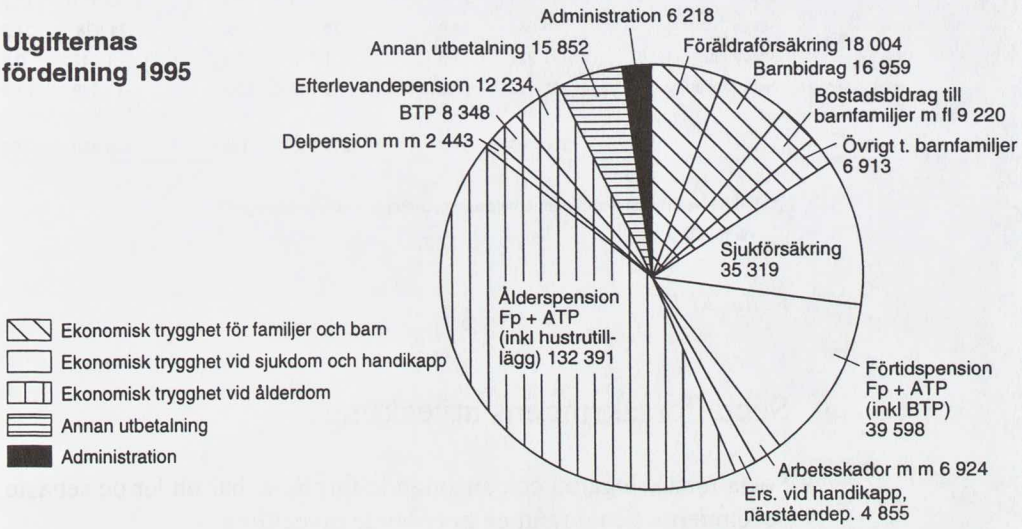
Annan utbetalning

Småföretagsförsäkringar	Kontant arbetsmarknadsstöd
Sjömanspensioner	Starta eget-bidrag
Smittbärarersättning	Ersättning till värnpliktiga
Utbildningsbidrag	

Källa: RFV.

Utbetalningarna från de olika försäkrings- och förmånsslagen är som tidigare nämnts betydande. De totala utgifterna uppgick år 1995 till 315 miljarder kronor. Utgifternas fördelning mellan försäkrings- och förmånsslagen framgår i nedanstående diagram (milj. kr).

Diagram 2:2 Försäkrings- och förmånsslagens fördelning med avseende på utbetalningsvolym år 1995 (milj.kr).



Källa: RFV.

Socialförsäkringens finansiering

Totalkostnaderna för socialförsäkringens tre huvudgrupper täcks till nära 90% av socialavgifter och räntor från AP-fonden och genom allmän sjukförsäkringsavgift som infördes 1993. Täckningsgraden ökar samtidigt som kommunernas andel minskar beroende på att bostadstillägget till pensionärer fr.o.m. 1995 är helt statsfinansierat. Uppbörden av dessa avgifter sker i anslutning till den allmänna skatteuppbörden och sköts av skattemyndigheten. Nedanstående tabell visar socialförsäkringssektorns finansiering för 1995 med prognoser för 1996 och 1997.

Tabell 2:3 Socialförsäkringssektorns finansiering (exklusive utbetalningar inom arbetsmarknads området och ersättning till värnpliktiga).

Total-finansiering*)	År 1995		År 1996		År 1997	
	Milj kr	%	Milj kr	%	Milj kr	%
Avgifter	195 283	65,1	210 025	70,3	219 548	71,3
Räntor	62 594	20,9	57 910	19,4	53 327	17,3
Staten	86 686	28,9	75 726	25,4	74 898	24,3
Kommuner m.m.	1 922	0,6	1 832	0,6	1 747	0,6
Nettofondering	-46 422	15,5	-46 737	15,6	-41 440	13,5
Totalt	300 063	100	298 756	100	308 080	100

*) Exklusive utbetalningar inom arbetsmarknadsområdet och ersättning till värnpliktiga.

Källa: RFV.

Socialförsäkringens utveckling

Socialförsäkringarna och anslutande förmåner har under de senaste decennierna genomgått en betydande utveckling.

1970-talet innebar utvidgningar av socialförsäkringen. Administrationen av barnbidragen och bidragsförskotten överfördes från kommunerna till försäkringskassorna år 1974 respektive år 1977. 1974 kom också föräldraförsäkringen och den tillfälliga föräldrapenningen. Under årtiondet förstärktes barnbidraget kraftigt och havandeskapspenningen tillkom. Pensionsförmånerna byggdes ut. Speciella förmåner som handikappersättning och vårdbidrag infördes, vilka några år senare kompletterades med bilstöd till handikappade. Under 70-talet kom även tandvårdsförsäkringen och en ny arbetsskadeförsäkring.

1980-talet präglades mer av administrativa förändringar. Så t.ex. presenterades nya principer för styrning och hantering av försäkringskassornas adminstrationskostnader. Försäkringskassornas centralkontor, som dittills i hög grad hanterat och ansvarat för handläggning av socialförsäkringsärendena, fick en mer samordnande och styrande funktion på länsnivå, medan handläggning av enskilda ärenden alltmer decentraliserades till lokalkontoren.

En väsentlig förändring och utvidgning av försäkringskassornas verksamhet följde av regeringens propositioner 1990/91:140 Arbetsmiljö och rehabilitering, respektive 1990/91:141 Rehabilitering och rehabiliteringsersättning. Försäkringskassorna gavs en ny roll med att samordna och driva på utvecklingen inom rehabiliteringsområdet samt att arbeta med förebyggande arbetsmiljöarbete. Tyngdpunkten i rehabiliteringsprocessen försköts mot arbetslivet. Nya bestämmelser om rehabilitering skrevs in i 22 kap. AFL vilka trädde i kraft år 1992. Rehabiliteringsarbetet innebär en väsentlig utvidgning av administrationens ansvar för försäkringskostnadernas utveckling inom ohälsoområdet. Av tidsredovisningen för 1994/95 framgår att rehabiliteringsverksamheten står för 24 procent av lönekostnaderna i administrationen.

Utvidgningen av socialförsäkringarna kan även beskrivas med statistik över utbetalningar från trygghetssystemen över tiden. I följande tabell redovisas socialförsäkringsektorns utbetalningar i miljoner kronor från 1965 till 1997 (uppskattat värde) i såväl löpande som fasta priser. De totala utbetalningarna har – uttryckt i 1995 års prisnivå ökat från 66 miljarder kronor år 1965 till 315 miljarder kronor år 1995.

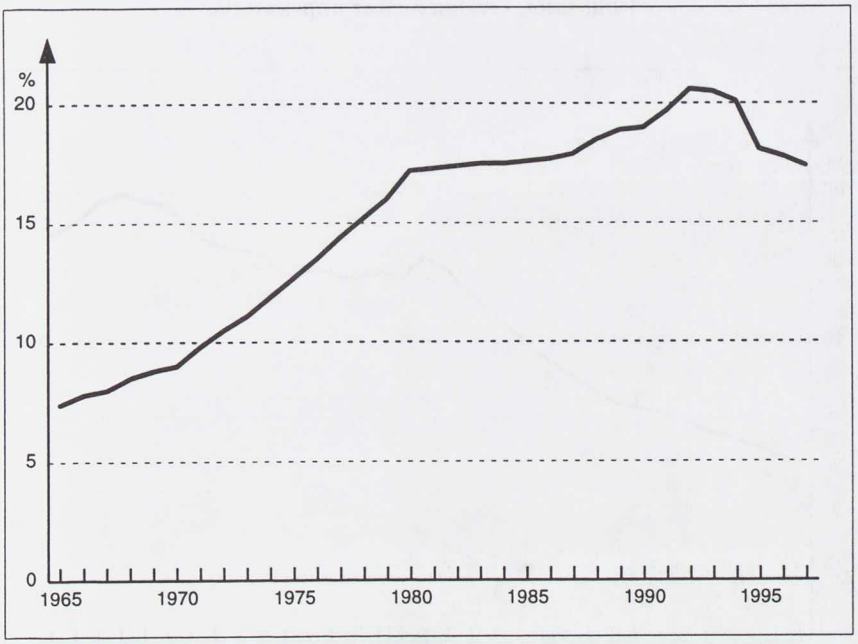
Tabell 2:4 Socialförsäkringssektorns utbetalningar (milj.kr) enligt respektive anslagsframställning, inklusive administration i löpande och fasta priser 1965-95 avrundade siffror (* uppskattat belopp)

År	Löpande priser	1995 års priser
1965	8670	66400
1970	13600	83900
1975	36900	154900
1980	92900	236800
1985	155800	258200
1986	169900	270100
1987	186700	284800
1988	211900	305500
1989	235500	319000
1990	263100	323000
1991	290700	326100
1992	302400	331600
1993	302500	316900
1994	313000	321000
1995	315300	315300
1996	312800	304900
1997	321900	304900

Källa: RFV.

Socialförsäkringarnas utveckling kan vidare beskrivas genom att relatera utbetalningarna till bruttonationalprodukten respektive den privata konsumtionen. Nedanstående två diagram återger utbetalningarnas andel i procent av BNP respektive privat konsumtion.

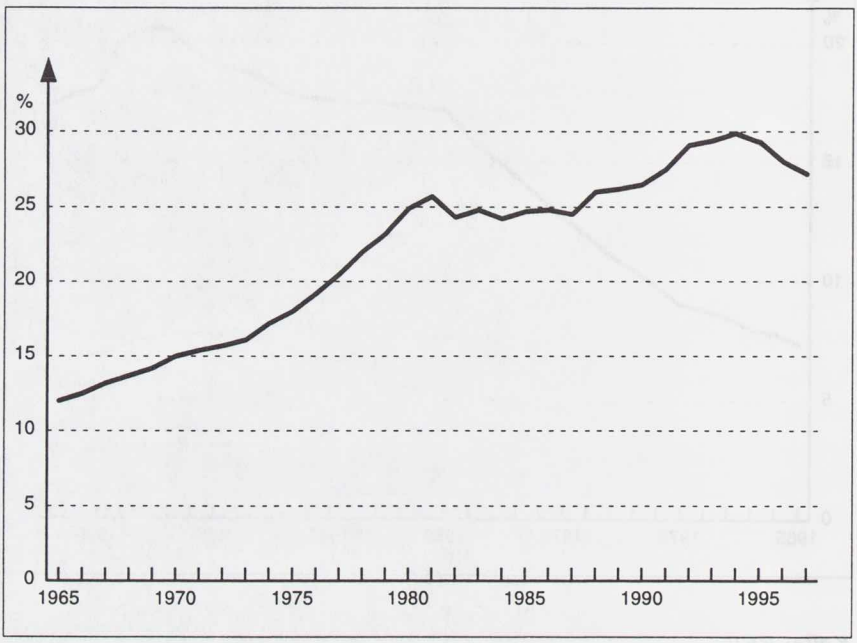
Diagram 2:5 Socialförsäkringssektorns utbetalningar i procent av bruttonationalprodukt (BNP).



Källa: RFV.

Diagrammet visar att utbetalningarna i procent av BNP steg från 7 procent år 1965 till drygt 20 procent i början av 1990-talet. År 1995 hade andelen sjunkit till 17 procent.

Diagram 2:6 Socialförsäkringssektorns transfereringar till hushåll (netto efter skatteavdrag) i procent av privat konsumtion. Not. Nettobelopp finns att tillgå endast fr.o.m. början av 1980-talet. Övriga år har uppskattats.

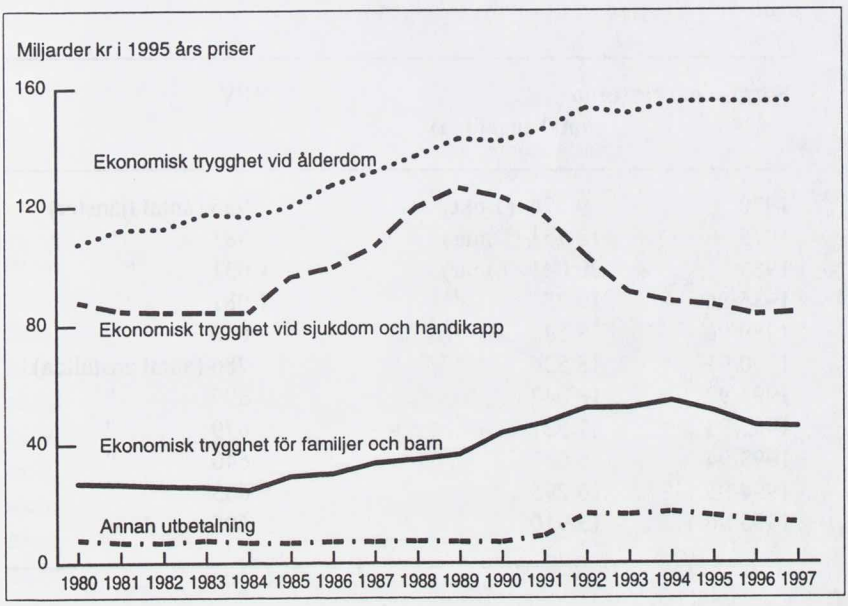


Källa: RFV.

Utbetalningarna som andel av den privata konsumtionen ökade från 12 procent 1965 till 30 procent 1994 för att därefter sjunka något.

Huvudgrupperna av försäkrings- och förmånsslag, ersättning vid ålderdom, ersättning vid sjukdom och handikapp, ekonomiskt stöd till barnfamiljer samt annan utbetalning har utvecklats något olika över tiden. I följande diagram visas att ersättning vid sjukdom och handikapp ökade mer än andra försäkrings- och förmånsslag under åren 1984-1989 för att därefter minska markant under åren 1989-1993.

Diagram 2:7 Socialförsäkringens utgifter för de olika huvudgrupperna uttryckt i fast penningvärde (1995 års priser).



Källa: RFV.

Den expansiva utveckling som socialförsäkringarna och anslutande förmåner har haft under dessa år motsvaras dock inte av samma utveckling för de personella resurser som behövts för att administrera trygghetssystemen. I nedanstående tabell beskrivs personalutvecklingen för Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna

Tabell 2:8 Personalutveckling för Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna 1970 – 1995/96. I tabellen ingår ej personal som är ALU-anställd.

Försäkringskassorna (antal anställda)		RFV	
1970	9 376	(1 okt)	935 (antal tjänster)
1975	12 751	(1 mar)	981 "
1980	20 041	(1 mar)	1 031 "
1985/86	19 251		1 081 "
1989/90	18 541		860 "
1990/91	18 536		786 (antal anställda)
1991/92	18 042		699 "
1992/93	17 527		679 "
1993/94	16 663		640 "
1994/95	16 295		663 "
1995/96	15 910		695

Källa: Riksförsäkringsverket och Försäkringskasseförbundet.

Prognosen för 1995/96 per den sista juni 1996 anger antalet anställda hos försäkringskassorna till 15 910 och på Riksförsäkringsverket till 695 (inklusive utvecklingsprojektet för nytt ålderspensionssystem).

Dessa uppgifter visar på verksamhetens utveckling. I de tidigare diagramen framgår att de utbetalade förmånerna har mer än fördubblats i fasta priser mellan 1975 och 1994, samtidigt som personalen endast ökat med ungefär 25 procent. Detta har varit möjligt genom administrativ utveckling, en kraftig automatisering och rationalisering av administrationen. En omfattande decentralisering av handläggningen har genomförts främst under 1980-talet. Under perioden har socialförsäkringen blivit mer omfattande genom flera försäkrings- och förmånsslag och genom ett mer komplext regelsystem. 1992 infördes arbetsgivarperiod i försäkringen samtidigt som rehabiliteringsupdraget utvidgades.

Generellt sett konstateras att administrationskostnaderna ligger på en låg nivå i relation till den totala omslutningen i socialförsäkringen. Detta har också nyligen påvisats i en utredning om "Privata och Offentligt administrerade försäkringar" (RFV redovisar 1995:4)

"Det offentligt administrerade socialförsäkringssystemet har betydligt lägre administrationskostnader i relation till totala utbetalningar än de försäkringar som administreras av privata försäkringsbolag. Socialförsäkringens driftskostnader uppgick 1992 till två procent av de totala utbetalningarna. Branschgenomsnittet för de privata livbolagens driftskostnader var under samma år 16 procent av de totala utbetalningarna."

2.2 Socialförsäkringsadministrationen

Socialförsäkringsadministrationens uppgift är att administrera den allmänna socialförsäkringen samt ett antal bidragssystem. Härvid skall *likformighet* och *kvalitet* i handläggningen av försäkrings- och bidragsärenden säkerställas. Enligt de övergripande mål som riksdag och regering har lagt fast skall socialförsäkringsadministrationen aktivt administrera och verka för en allmän socialförsäkring som ger *ekonomisk trygghet* vid sjukdom, handikapp, ålderdom och vård av barn. Den skall vidare verka för att *förebygga skada och sjukdom* samt genom att *offensivt arbeta med och samordna rehabiliteringen* bidra till att ge sjuka och handikappade möjlighet att åter kunna arbeta.

Administrationen fattar årligen över 40 miljoner beslut inom 48 olika ärendeslag. Verksamheten är organiserad med en central, en regional och en lokal nivå.

Den centrala nivån utgörs av Riksförsäkringsverket (RFV). Den regionala nivån består av 25 allmänna försäkringskassor. Det finns en försäkringskassa för varje län samt en kassa för Göteborgs kommun. Försäkringskassorna är organiserade i ett centralkontor och i ett varierande antal lokalkontor. Den 30 juni 1995 fanns 359 lokalkontor och 21 mindre servicekontor. Socialförsäkringsadministrationen har totalt ca 16 600 anställda. Försäkringskassorna har, i Försäkringskasseförbundet (FKF), en gemensam intresseservice och arbetsgivarorganisation.

2.3 Administrationens kärnområden

När det gäller transfereringar till hushållen hanterar socialförsäkringsadministrationen i huvudsak två verksamhetsfält – handläggning, beslut och utbetalning av förmåns- och försäkringsersättningar respektive aktiva insatser för att personer som uppbär ersättning till följd av ohälsa så snart som möjligt ska kunna återgå i arbete. Dessa två verksamhetsområden ställer i viktiga avseenden olika krav på organisationen. Samtidigt är det viktigt att understryka det nära sambandet mellan verksamhetsområdena. Kvalificerade bedömningar och utredningar präglar i viktiga avseenden arbetet inom båda områdena, liksom personliga kontakter och hög servicegrad. Båda verksamhetsområdena är dessutom beroende av att finnas nära de försäkrade och samverkansaktörerna.

Utbetalningsverksamheten kännetecknas av att den är regelstyrd och består av en mängd olika förmåner. Administrationens viktigaste uppgift inom detta fält är att *bevilja* och *betala ut de förmåner den enskilde har rätt till, till så låga kostnader som möjligt och med rätt kvalitet*. Verksamhetsfältet kännetecknas vidare av krav på hög kompetens i handläggningen, i den meningen att bedömningar och beslut ofta är grannlaga och avser stora belopp, samtidigt som arbetet innehåller en stor volym repetetiva uppgifter som rör utbetalning och redovisning. Till följd härav har funktioner och rutiner försetts med centralt ADB-stöd i varierande utsträckning. I viktiga avseenden är denna verksamhetsgren helt automatiserad.

Det grundläggande egenskapen att försäkringen är nationell i kombination med hög grad av regelstyrning ger i princip inte något utrymme för lokala/regionala variationer i tillämpningen. Typiskt för verksamhetsområdet är kraven på produktivitet, likformighet, kvalitet och kontroll av att rätt ersättning utgår.

Förutsättningarna är dock skilda för olika ersättningsslag. Administrationen av vissa försäkrings- och bidragsområden är i princip helt automatiserad. För barnbidragen är normalt hela handläggningskedjan maskinell. Aviseringar sker automatiskt från folkbokföringen och leder till utbetalningar på i lagen angivna tidpunkter och till fastställt belopp. Motsvarande gäller idag i hög grad inom ålderspensionssystemet. Här kan dock behovet av information och personliga kontakter väntas öka.

Bedömningsutrymmet är väsentligt större då det gäller ersättning vid sjukdom och handikapp. Här gäller det att ta ställning till arbetsförmåga m.m. på flera olika underlag, ofta efter omfattande

utredning. Handläggarna gör således kvalificerade bedömningar. I vissa fall då beslutet innehåller stort inslag av skälighetsbedömning skall enligt lagen beslutet fattas av förtroendevalda i socialförsäkringsnämnderna.

Insatser mot ohälsa – det andra stora verksamhetsområdet – har andra verksamhetsförutsättningar skilda från det nyss nämnda. Socialförsäkringsadministrationens samordningsansvar för rehabilitering har tillkommit under senare år. Genom att vidta åtgärder för rehabilitering m.m. skall sjukperioder kortas, förtidspensioner undvikas och människor komma i arbete varigenom samhällets kostnader för ohälsa kan nedbringas. Sådana insatser görs med inriktning på den enskilde försäkrades situation. Socialförsäkringsadministrationen skall dessutom vidta åtgärder i syfte att åstadkomma bättre samverkan med arbetsgivare, arbetsmarknadsmyndigheter, landsting och kommuner för att stimulera till ökade satsningar hos dessa och för att förbättra formerna för samarbete.

Det regionala/lokala behovet av handlingsutrymme är skiftande och i vissa avseenden stort. Mål- och resultatstyrningens möjligheter till lokalt anpassade arbetsformer får här stort spelrum. Förutsättningarna för ett gott resultat beror av en rad faktorer som t.ex. lokal arbetsmarknad och näringslivsstruktur, geografiska och demografiska förhållanden, hälso- och sjukvård samt hur samverkansorganisationen ser ut. Kännetecknande är således att administrationens insatser inte kan följa på förhand uppgjorda generella rutiner utan får anpassas till lokala förhållanden och de omständigheter, som råder i varje särskilt fall. Härtill kommer att verksamhetsgrenen är relativt ny för administrationen, att kunskaper saknas om vilka åtgärder som, i olika sammanhang, leder till det bästa resultatet kort- eller långsiktigt. Behovet av att pröva olika lösningar är därför stort. Likaså är behovet av uppföljning och utvärdering, i syfte att bygga upp ny kunskap och få ökad erfarenhet, mycket stort.

Förutom de två verksamhetsgrenarna, utbetalning av ersättning och åtgärder mot ohälsa återfinns i det nu gällande regleringsbrevet för 1995/1996 ytterligare en verksamhetsgren – *samlade insatser för analys och kvalitetssäkring*. Denna verksamhetsgren är tillkommen bl.a. mot bakgrund av de särskilda krav på resultatuppföljning som mål- och resultatstyrning ställer. Mål- och resultatstyrning är den styr- och driftsform som sedan några år tillämpas i statsförvaltningen. Årsredovisning och olika resultatmått har blivit viktiga styrinstrument.

Verksamhetsgrenen är av annan karaktär än de övriga två. Här är insatser för likformighet och kvalitet i ärendehandläggningen prioriterade liksom *utvecklingsinsatser* för att förbättra analys av resultat, kostnader och kvalitet. De *löpande insatserna* som avser analys och kvalitetsarbete hanteras däremot där de hör hemma inom någon av först beskrivna verksamhetsgrenarna.

För att få en översiktlig uppfattning om hur arbetet inom socialförsäkringsadministrationen kan se ut har vi valt att belysa socialförsäkringsadministrationens processer i ett antal exempel i form av fall/processbeskrivningar. Dessa återfinns i bilaga 2. Där beskrivs hur en av statsmakterna beslutad regelförändring genomförs, hur en korrigerande förändring genomförs inom administrationen och hur ett automatiserat ärendeslag avseende barnbidrag går till. Vidare ges också ett exempel på ett långt sjukfall och hur det hanteras utifrån ekonomiska trygghetsaspekter och rehabiliteringsbehov. Det långa sjukfallet "Lisa Larsson" som är framtaget i försäkringskassan i Östergötland utgör *ett sätt* att beskriva processen. Ingen av beskrivningarna skall ses som några färdiga mallar utan är framtagna som exempel i syfte att illustrera arbetet och för att ge viss åskådlighet.

Inom socialförsäkringsadministrationen pågår ett omfattande utvecklingsarbete med syftet att öka effektiviteten. Många insatsområden identifierades bl.a. i "Socialförsäkringen och dess administration", (RFV anser 1994:8). Bland sådana insatsområden kan nämnas internkontroll, beslutskvalitet, komplexiteten i försäkringen, fusk och ADB-stöd. Utvecklingsarbetet bedrivs såväl av RFV som av försäkringskassorna och av RFV/FK i förening. En förteckning över några av dessa utvecklingsprojekt återfinns i bilaga 5.

2.4 Organisation

De två närmast följande avsnitten är huvudsakligen baserade på information hämtad ur författningar, årsredovisningar och anslagsframställningar från socialförsäkringsadministrationen.

Riksförsäkringsverket

Riksförsäkringsverket (RFV) är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. Liksom för andra centrala förvaltningsmyndigheter ligger verksförordningen (1987:1100) till grund för hur RFVs verksamhet skall bedrivas.[1] Verkets uppgifter är preciserade i förordningen (1988:1204) med instruktion för Riksförsäkringsverket. Enligt denna har RFV till uppgift att

- svara för den centrala ledningen och för tillsynen av försäkringskassornas verksamhet,
- verka för att socialförsäkrings- och bidragssystemen tillämpas likformigt och rättvist samt att aktiva åtgärder vidtas för att minska behovet av långa sjukskrivningar och förtidspensioneringar,
- meddela de föreskrifter enligt givna bemyndiganden och de allmänna råd som fordras för tillämpning av lagstiftningen och för säkerställande av en effektiv resursanvändning och administration,
- se till att allmänheten får en tillfredsställande service och information om trygghetsanordningarna,
- ansvara centralt för informations- och utbildningsverksamheten på området,
- vidta de åtgärder som behövs för förvaltningen av RFVs fonder,
- följa utvecklingen av de olika grenarna inom trygghetssystemet och utvärdera trygghetsanordningarnas effekter för individ och samhälle,
- ansvara för officiell statistik enligt förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken.

Här kan nämnas att RFV i sin roll som central förvaltningsmyndighet bl.a. lämnar kvartalsvisa prognoser, ansvarar för löpande hantering av regelförändringar, ansvarar för internationella frågor ofta med innebörd att RFV representerar regeringen i förvaltningsfrågor

[1] Sedan 1 januari 1996 gäller emellertid en ny verksförordning (1995:1322). Det innebär dock att den gamla verksförordningen (1987:1100) gäller till och med 1 juli 1996. Avsikten är att regeringen under våren 1996 skall utarbeta nya instruktioner för de statliga verken som anknyter till den nya verksförordningen.

samt genomför särskilda av regering och riksdag beställda utredningar och analyser.

RFV disponerar samtliga anslag för verksamheten och fördelar medel för de allmänna försäkringskassornas förvaltning. RFV ansvarar också för administrationens gemensamma ADB-system.

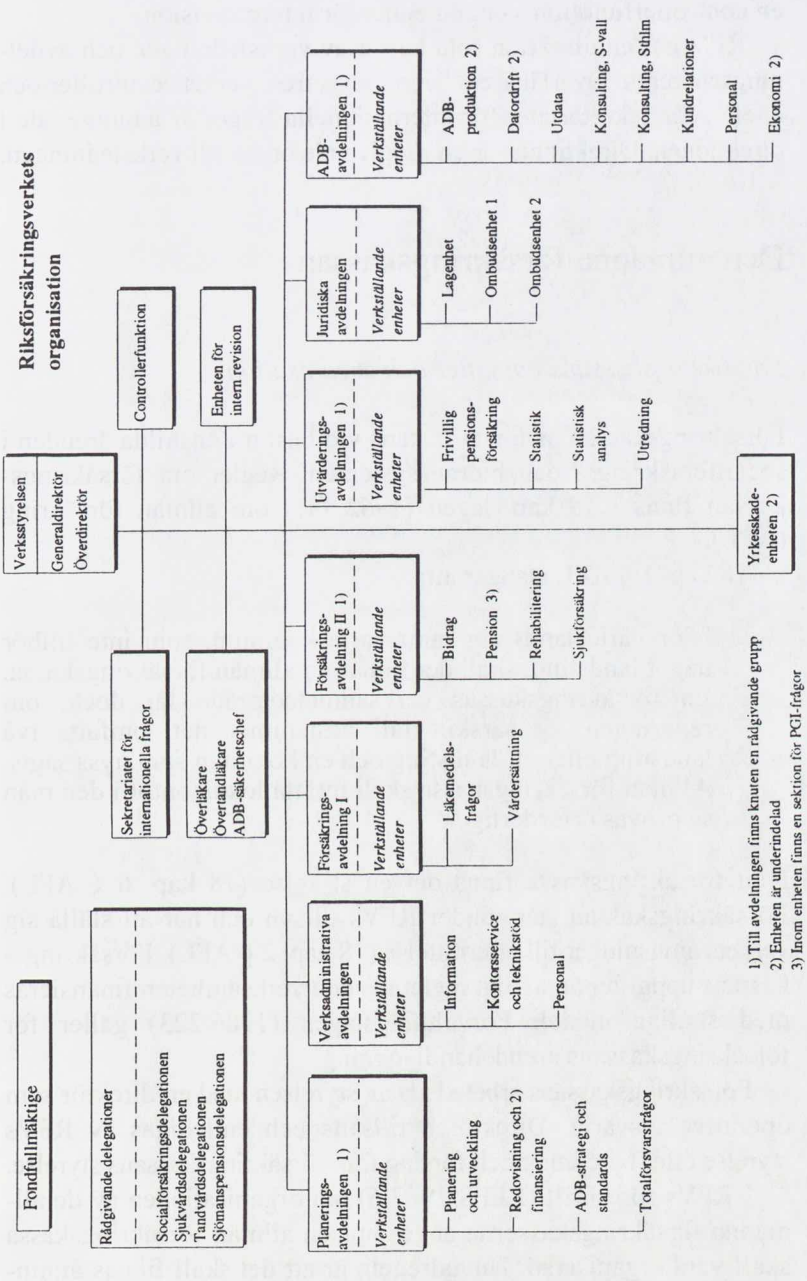
RFV leds av en generaldirektör med en överdirektör som ställföreträdare. Vidare finns en styrelse i vilken generaldirektören är ordförande. Generaldirektören, överdirektören och styrelsen förordnas av regeringen.

Styrelsen har i enlighet med verksförordningen (1987:1100) och förordningen (1988:1204) med instruktion för Riksförsäkringsverket till uppgift att besluta i frågor om

- anslagsframställning och årsbokslut,
- Riksrevisionsverkets revisionsberättelser och revisionsrapporter,
- föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner och landstingskommuner,
- framställningar till regeringen vad gäller författningsfrågor av större vikt,
- överlämnande till regeringen av utvärderingsrapporter och liknande redovisningar som avser utveckling och behovet av åtgärder inom administrationen,
- tillsättning av tjänst hos allmänna försäkringskassor när det ankommer på verket.

RFV har en funktionsorganisation. Denna består av sju avdelningar samt en fristående yrkesskadeenhet och ett fristående internationellt sekretariat. Avdelningarna är planeringsavdelningen, verksadministrativa avdelningen, försäkringsavdelning I (läkemedelsfrågor och vårdersättningsfrågor), försäkringsavdelning II (bidrag, pension, rehabilitering och sjukförsäkring), utvärderingsavdelningen, juridiska avdelningen samt ADB-avdelningen. Avdelningarnas huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår av nedanstående organisationsschema. Övergripande frågor såsom ADB, uppföljning och utvärdering samt vissa juridiska frågor hanteras i regel på mer än en avdelning.

Figur 2:9 Riksförsäkringsverkets organisation.



Källa: Arbetsordning för RFV.

Direkt under generaldirektören finns som framgår en överläkare, en övertandläkare, en ADB-säkerhetschef, ett internationellt sekretariat, en controllerfunktion samt en enhet för intern revision.

RFV har en direktion som består av verksledningen och avdelningscheferna. Överläkaren, övertandläkaren, verkets controller och chefen för sekretariatet för internationella frågor är adjungerade i direktionen. Direktionen är ett rådgivande organ till verksledningen.

Den allmänna försäkringskassan

Försäkringskassans uppgifter och organisation

Försäkringskassan är första instans vid beslut i enskilda ärenden i socialförsäkrings- och bidragssystemen. Regler om försäkringskassan finns i 18 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

18 kap. 1 § AFL stadgar att:

> "För varje landsting samt varje kommun, som inte tillhör något landsting, skall det finnas en allmän försäkringskassa. En försäkringskassas verksamhetsområde får dock, om regeringen för särskilt fall bestämmer det, omfatta två landsting eller ett landsting och en kommun som nyss sagts. Allmän försäkringskassa skall inrätta lokalkontor i den mån så prövas erforderligt".

I en försäkringskassa finns det en styrelse (18 kap. 6 § AFL). Försäkringskassan står under RFVs tillsyn och har att ställa sig verkets anvisningar till efterrättelse (18 kap. 2 § AFL). Försäkringskassans uppgifter är statligt reglerade och verksamheten finansieras med statliga medel. Förvaltningslagen (1986:223) gäller för försäkringskassans ärendehandläggning.

Försäkringskassans arbete leds av styrelsen med en direktör som operativt ansvarig. Direktören tillsätts och entledigas av RFVs styrelse efter beredning och förslag från försäkringskassans styrelse.

I RFVs föreskrift (RFFS 1987:6) om organisationen av de allmänna försäkringskassorna anges hur en allmän försäkringskassa skall vara organiserad. Huvudregeln är att det skall finnas åtminstone ett lokalkontor i varje kommun. Riksdagen har vid olika tillfällen diskuterat principerna för lokalkontorsnätet (1987/88:SfU19,

1988/89:SfU10, 1991/92:SfU8). Ståndpunkten har hittills varit att det bör finnas åtminstone ett lokalkontor per kommun.

Tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100) är tillämpliga på försäkringskassan. Försäkringskassans handlingar är således allmänna handlingar.

Särskilt om arbetsgivaransvaret och slutande av kollektivavtal

Varje försäkringskassa har det fulla arbetsgivaransvaret för sin personal. Enligt 18 kap. 13a § AFL gäller att kollektivavtal om anställnings- och arbetsvillkor för kassaanställda ingås för arbetsgivarsidan av Arbetsgivarverket och försäkringskassorna gemensamt. Kassorna företräds härvid av Försäkringskasseförbundet (FKF).

Försäkringskasseområdet är ett eget avtalsområde, skiljt från det statliga, och omfattar över ett trettiotal centrala kollektivavtal. Parterna har bl.a. eget huvudavtal, löne- och anställningsavtal, medbestämmandeavtal, trygghetsavtal, pensionsavtal samt arbetsmiljöavtal. Parterna har vidare en egen förnyelsefond, utvecklingsråd, en central arbetsmiljökommitté och en central förslagsnämnd.

Det finns även en trygghetsstiftelse som bl.a. ansvarar för en förvaltning av ca 26 miljoner kronor och en egen försäkringsförening (FFO) med uppgift att förmedla tjänstepensionsförsäkringar och privata pensionsförsäkringar för arbetstagare inom försäkringskasseområdet. I pensionsfonden finns ca 250 miljoner kronor.

Beslutande organ hos FKF i avtalssammanhang är en förtroendevald förhandlingsdelegation. Delegationen består av fem ledamöter och utses av FKFs styrelse efter nominering och förslag från kongressens valberedning.

Försäkringskassedirektörens lön sätts av en partssammansatt chefslönegrupp som består av en företrädare från vardera FKF, Arbetsgivarverket, Försäkringsanställdas förbund (FF) samt Saco.

Lokala kollektivavtal ingås på arbetsgivarsidan av respektive försäkringskassa.

Kassastyrelsens uppgifter och ansvar

I AFL (18 kap. 6-11 §§) regleras styrelsens uppgifter, hur den utses och hur den skall arbeta. Styrelsen skall enligt 6 § , *om inte annat*

föreskrivs, besluta i angelägenheter som kassan har att befatta sig med. Stadgar för allmän försäkringskassa skall på kassans förslag fastställas av och registreras hos RFV.

Av 7 § i AFL framgår att styrelsen skall bestå av ordförande och vice ordförande och i normalfallet ytterligare fyra ledamöter. Undantag är styrelserna i Stockholm och Malmöhus län som består av åtta ledamöter vardera. I styrelsearbetet deltar även två fackliga företrädare. Regeringen utser ordförande och vice ordförande medan landstingen och i förekommande fall kommuner, som valkorporation, utser övriga ledamöter.

Det åvilar styrelsen att planera, leda, utvärdera och utveckla verksamheten mot de mål som uppsatts för socialförsäkringen, inom ramen för regeringens beslut och RFVs anvisningar. Styrelsen fastställer bl.a. mål för kassans verksamhet, verksamhetsplaner, förvaltningsbudget, underlag för anslagsframställning, försäkringskassans organisation och placering av försäkringskassans kapitaltillgångar samt beslutar om upptagande av lån.

Vidare fastställer styrelsen personalpolicy, beslutar om personalbudget samt lämnar förord till RFV vid tillsättning av direktör.

I 8-11 §§ AFL regleras styrelseledamöternas mandatperioder och styrelsens arbetsformer.

Hos merparten av försäkringskassorna finns arbetsordningar som anger hur styrelsen delegerat uppgifter.

Socialförsäkringsnämndernas roll och ansvar

18 kap. AFL reglerar socialförsäkringsnämnderna. Regeringen beslutar hur många nämnder som skall finnas i riket och RFV beslutar för varje försäkringskassa om antalet nämnder i kassan (RFFS 1986:15). Socialförsäkringsnämnderna avgör frågor om rätt till bl.a. förtidspension, särskild efterlevandepension, handikappersättning, vårdbidrag, arbetsskadelivränta, bilstöd och assistansersättning. Ärenden som går till nämnderna kännetecknas av att besluten får stor betydelse för de försäkrade och att det ligger ett stort mått av skälighetsbedömning i avgörandena.

En nämnd består av sju ledamöter. Regeringen utser ordföranden, RFV tre ledamöter och tre väljs av landstinget som valkorporation.

Nämnderna, för närvarande 165 st, sammanträder normalt en gång per månad och ärendemängden är i normalfallet mellan 40-50 ärenden per sammanträde. På en del håll har ärendemängderna varit

betydligt större, upp till ett 75-tal per sammanträde. Vid utredningens besök på försäkringskassor har det framkommit att ärendemängderna varierar; på vissa håll är de minskande, på andra håll ökande till sin volym. Något som också varierar är rutinerna för hur ärenden föredras i nämnderna.

Ärendena föredras vanligen i nämnden av särskilda föredragande. Vid vissa försäkringskassor föredrar dock handläggare själva sina ärenden.

Försäkringskasseförbundet

Försäkringskasseförbundet (FKF) är försäkringskassornas gemensamma resurs som intresse- service och arbetsgivarorganisation. FKF har ca 50 anställda. Den ekonomiska omslutningen var år 1994 76 miljoner kronor exklusive Sjudarhöjden Kurs- och Konferenscentrum AB och FKF Partner AB. Intäkter av försäljning inklusive förlagsverksamheten uppgick till 58 miljoner kronor.

Förbundets ändamål enligt stadgarna är:

"– a t t vara ett samarbetsorgan för de allmänna försäkringskassorna,
– a t t tillvarata kassornas intressen i gemensamma angelägenheter,
– a t t hävda kassornas självständiga ställning, lokala förankring och de förtroendevaldas inflytande inom verksamheten,
– a t t arbeta för en utveckling av socialförsäkring och kassornas övriga uppgifter inom socialpolitiken som bidrar till att skapa trygghet och goda livsvillkor för de försäkrade,
– a t t arbeta för en utveckling och samordning av arbetsgivarfunktionen inom kassaområdet,
– a t t på olika sätt bistå kassorna i deras verksamhet."

Förbundets högsta beslutande organ är kongressen, som äger rum året efter det att ordinarie allmänna val till riksdagen har ägt rum. Varje ansluten kassa har rätt att utse minst två ombud till kongressen och till det förbundsmöte som äger rum under andra året efter ordinarie kongress. Vid ordinarie kongress väljs bl.a. en styrelse bestående av 13 ledamöter.

FKF:s verksamhet är uppdelad i tre delar – medlemsdelen, förlaget och tidskriften Socialförsäkring. Medlemsdelen avser främst

intressebevakning och arbetsgivarfrågor och finansieras med medlemsavgifter från försäkringskassorna. Avgiften tas ut i relation till respektive försäkringskassas förvaltningsutgifter. Ramen för medlemsavgiften till förbundet fastställdes vid kongressen i oktober 1995 till 0,34 procent av respektive försäkringskassas förvaltningskostnader, för vart och ett av de kommande två åren. Förbundets styrelse beslutade dock att inriktningen är att bibehålla medlemsavgiften oförändrad till 0,32 procent, vilket den varit sedan år 1987. År 1994 uppgick medlemsavgifterna till 15,5 miljoner kronor. Förlagsverksamheten är självfinansierande genom försäljning av varor och tjänster. Tidskriften finansieras genom prenumerations- och annonsintäkter. Medlemsavgifterna till FKF är, såvitt utredningen känner till, det enda exemplet på att en privaträttslig organisation själv kan bestämma över storleken på en avgift som betalas med statliga medel.

Förbundet har fram till och med 1994 genom dels ledamöter i kassastyrelserna, dels försäkringskassedirektörer, representerat kassorna i de samverkansorgan som funnits mellan RFV och försäkringskassorna.

2.5 Sammanfattning och slutsatser

* I verksamheten hanteras ett mycket stort antal förmåns- och försäkringsslag, varav flertalet med stora och många gånger komplexa system.
* Det har ställts och ställs stora krav på socialförsäkringsadministrationens förmåga att ofta och ibland med kort varsel genomföra stora förändringar i verksamheten dvs hög flexibilitet.
* Det ställs stora krav på administrationens kvalitet och effektivitet i tillämpningen av socialförsäkringen. Tillsyn och uppföljning krävs kontinuerligt.

3 Administrationens resurser och aktiviteter

Verksamheten i socialförsäkringsadministrationen spänner över ett mycket vitt fält. Beskrivningen i detta kapitel gör inte anspråk på att ge en fullständig bild. De resurser och aktiviteter som beskrivs har valts mot bakgrund av att de har stor betydelse för och/eller är prioriterade i verksamheten.

För att ge en samlad överblick redovisas inledningsvis kostnaderna för socialförsäkringsadministrationens totala resurser avseende personal, lokaler, ADB m.m. Uppgifterna har hämtats från Riksförsäkringsverket, försäkringskassorna och Försäkringskasseförbundet (FKF) och visar kostnader i miljoner kronor.

Tabell 3:1 Kostnader i miljoner kronor för olika funktioner i verksamheten, 1994.

	RFV	FK	FKF	TOTALT
Personal	244	3 987	20	4 251
Lokaler	62	589	4,2	655,2
ADB	296[1]	100[2]	0,6	396,6
Övrigt	223	433	56,2	712,2
Summa	825	5 109	81	6 015

Källa: RFV och FKF.

1 Avser kostnader för den gemensamma datoranläggningen (exkl. personal och lokaler)

2) Uppskattat belopp. Kostnader för avskrivningar 1994/95 var enligt bokslut 109 mkr. Av dessa uppskattas 80 procent avse ADB-utrustning. Därtill beräknas ca 10 mkr för programvarulicenser och vissa övriga kostnader.

3.1 Personal

Personalen är den utan jämförelse viktigaste resursen för socialförsäkringsadministrationen. Verksamheten kännetecknas av hög servicegrad, stor geografisk spridning och god tillgänglighet. De försäkrade ska ha lätt att få kontakt med försäkringskassans personal. Personalkostnaderna är också den samlade socialförsäkringsadministrationens största utgiftspost och står för 80 – 85 procent av verksamhetens administrationskostnader, vilka sammantaget utgör knappt 6 miljarder kronor eller 2 procent av den totala försäkringskostnaden.

Riksförsäkringsverket

RFV har ca 650 anställda varav omkring 250 finns på ADB-avdelningen i Sundsvall och 400 i Stockholm. Den genomsnittliga anställningstiden är 16 år. Vid RFV är 56 procent av de anställda kvinnor och 44 procent män. På verkslednings- och avdelningschefsnivåerna är fördelningen ca 67 procent män och 33 procent kvinnor. På enhetschefsnivån är motsvarande fördelning 60 procent män och 40 procent kvinnor.

51 procent av de anställda har eftergymnasial utbildning. 31 procent har gymnasieutbildning medan 18 procent har grundläggande skolutbildning.

Försäkringskassorna

Försäkringskassorna har för närvarande omkring 16 900 anställda inklusive ca 1 000 – 1 500 anställda med lönebidrag, utbildningsvikariat eller andra arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder. Av de anställda arbetar ca 2 700 på centralkontoren och ca 14 200 på lokalkontoren. Över 80 procent av handläggarna är kvinnor. Medelåldern är omkring 46 år. Anställningstiden i försäkringskassan för dessa är genomsnittligt 20 år. Personalomsättningen är låg. På mellanchefsnivå är övervägande delen män. Drygt 30 procent av chefsbefattningarna på central- och lokalkontoren innehas av kvinnor. I direktörskretsen är endast 20 procent kvinnor.

Försäkringskassan är sålunda en kvinnodominerad arbetsplats. Men den leds huvudsakligen av män.

17 procent av de anställda har eftergymnasial utbildning. 37 procent har gymnasieutbildning medan 46 procent har grundläggande skolutbildning.

3.2 ADB

Det är RFVs uppgift att förse socialförsäkringsadministrationen med erforderligt ADB-stöd. RFV finansierar också alla kostnader för det gemensamma ADB-systemet. ADB-centralen i Sundsvall är den resurs som fungerar som en informationscentral för hela socialförsäkringen. Här lagras så gott som alla data. Försäkringskassorna lagrar vissa data som lokala sjukförsäkringsregister (Lokala S) och data från egna system som t.ex. Bohus-rehab. ADB-centralen förvaltar den information som försäkringskassorna använder sig av för att betjäna de försäkrade. Socialförsäkringens gemensamma ADB-stöd är ännu huvudsakligen baserat på centralt datorstöd i enlighet med hur det byggdes upp på 1970-talet. Ett omfattande utvecklingsarbete sker för närvarande i syfte att förstärka ADB-stödet lokalt. Detta utvecklingsarbete har fördröjts. En av anledningarna är att man avvaktat ställningstaganden från statsmakterna avseende integritetsfrågor mm.

Barnbidrag, föräldrapenning, sjukförsäkring, bostadsbidrag, vårdnadsbidrag och pensioner är exempel på bidrag som administreras genom ADB-centralen. Varje dag görs över en miljon transaktioner från försäkringskassorna. För att klara detta använder sig ADB-centralen av ca 7 500 olika ADB-program.

Socialförsäkringsadministrationen ställer höga krav på ett välfungerande ADB-system. Ett flertal ärendeslag som t.ex. barnbidrag och ålderspension sköts så gott som uteslutande i och genom datoriserade rutiner. Handläggarna kräver ett utbyggt handläggarstöd som hjälp i beredning- och utredningsarbetet. Uppgifter som efterfrågas för uppföljning och utvärdering måste fortlöpande finnas att tillgå med hjälp av stödjande programvara. Vidare ställs det krav på att ADB-utformningen underlättar försäkringskassornas möjligheter till kontroll bl. a. i syfte att stävja fusk.

Den nuvarande ADB-strukturen fick sin utformning i början av 1970-talet, då den var branschledande. Därefter har flera stora utvecklingsprojekt bedrivits inom organisationen. Många av dessa har varit omfattande och pågått under så lång tid att teknikutvecklingen hunnit ikapp och förbi den ursprungligen moderna ADB-miljö som socialförsäkringsadministrationen hade. Ett exempel på detta är det s. k. FAS 90 – projektet, till vilket socialförsäkringsadministrationen knöt stora förhoppningar. Ett omfattande utrednings- och förberedelsearbete under 1980-talet syftade till att decentralisera arbetet med samverkande centrala och lokala register och datorer, och att ge varje handläggare en egen terminal. Projektet var under flera år utsatt för mycket närgången granskning och integritetsdebatt. Det ADB-stöd som statsmakterna därefter fattade beslut om 1993 och 1994 hade betydliga begränsningar i användbarhet jämfört med den tidigare ambitionen. Datalagen (1973:289), lagen (1993:747) om sjukförsäkringsregister hos de allmänna försäkringskassorna, sekretesslagen (1980:100) liksom lagarna (1994:1517) om socialförsäkringsregister och (1995:606) om vissa personregister för officiell statistik sätter på olika sätt restriktioner för socialförsäkringsadministrationens möjligheter att utveckla ADB-stödet. FAS 90 – projektet kunde inte förverkligas som tänkt var. Problemen som härrör ur lagstiftningen och som gäller möjligheterna att få registrera personuppgifter är inte lösta.

Under utredningens arbete har det mycket klart framgått att begränsningarna i möjligheterna att använda modern ADB-teknik i arbetet är ett framträdande problem i verksamheten. ADB-utvecklingen har lidit av tempoförlust. Organisationen arbetar idag med att förnya och ersätta ett föråldrat system. Samtidigt har flera försäkringskassor satsat på egen programutveckling i syfte att kunna svara upp mot såväl RFVs som egna behov. Härigenom och på grund av att det saknats en IT-strategi har det uppstått dels ett visst dubbelarbete och vissa brister i samordningen av ADB-utvecklingen, dels tekniska problem i samverkan mellan olika programvaror m.m.

I den *IT – strategi* som beslutats i december 1995 för socialförsäkringsadministrationen återfinns fyra viktiga utgångspunkter.

- Verksamhetens mål är utgångspunkt för IT-stödet
- Likvärdig service i hela landet
- Den försäkrade i centrum
- Effektivisering av verksamheten kräver ett utvecklat IT-stöd

Användbarhetsaspekter skall väga tungt vid utveckling av nya system, vilka skall byggas för att direkt stödja processerna. Handläggarnas arbete och deras behov är härvid ett prioriterat område.

Nu gällande systemförvaltningsmodell

I syfte att uppnå en mer affärsmässig relation mellan beställare och leverantör av IT-tjänster infördes hösten 1994 en *systemförvaltningsmodell* för RFV och intäktsfinansiering av ADB-centralen. I *IT – strategin* beskrivs roll- och ansvarsfördelningen i systemförvaltningsmodellen:

> " För varje system utses en *systemägare* (avdelningschef på RFV) vilken har det totala ansvaret för såväl förvaltning som nyutveckling inom ett visst systemområde enligt systemförvaltningsmodellen. Systemägaren kontrollerar de resurser som finns till förfogande och prioriterar hur dessa resurser skall utnyttjas.
>
> Hos RFV i Stockholm finns *systemförvaltarna* som samordnar all förvaltning och utveckling av ett system. Systemförvaltaren arbetar på uppdrag av systemägaren och ansvarar för kontakterna mellan systemägaren och de andra rolltagarna. *Användarrepresentanterna* är personer/handläggare som nyttjar systemet i sin verksamhet och rapporterar om hur systemet fungerar till systemförvaltaren. På ADB-avdelningen i Sundsvall finns de leverantörsorienterade rollerna i systemförvaltningsmodellen. Det är den *produktionsansvariga,* som bevakar att ADB-systemet beter sig korrekt i datorerna, och det är den *ADB – tekniske systemförvaltaren,* som har ansvar för genomförandet av de uppdrag som beställs av systemförvaltaren. Den förre arbetar således främst med den dagliga driften, medan den senare främst arbetar med systemförändringar".

Försäkringskassornas ledningar utövar sitt inflytande genom samverkansgrupperna (beskrivs i kapitel 4), där även systemägarna är representerade. Det är av stor vikt att kassorna ges möjlighet att påverka hur prioriteringar av resurser görs inom systemet.

ADB-frågorna har stor tyngd i organisationen. ADB påverkar alla verksamheter såväl sammantaget som i var och en av socialförsäkringsadministrationens 26 enheter. Samordning får således ske inom alla de samrådsgrupper som samverkansorganisationen tillhandahåller.

För närvarande pågår installation av tekniken för *lokala sjukförsäkringsregister* (Lokala – S) på alla lokalkontor i landet. Handläggarstöd för rehabiliteringsarbetet är prioriterat och kommer senare att följas av installationer av ett antal applikationer som framför allt rör lednings- och uppföljningssystem. Exempel på sådana applikationer är:

- FILUR – försäkringskassornas informationssystem för ledning, uppföljning och resultatredovisning.
- TRES – databaser med summerade värden inom olika försäkringsslag. En ohälsobas finns och en föräldraförsäkringsbas beräknas bli klar under våren 1996.
- EKSTAS – gemensamt ekonomi- och redovisningssystem för FK och RFV.
- UTBRED – utbetalnings- och redovisningssystem.
- LUS – lokalt uppföljningssystem för långa sjukfall.
- FOCUS-BOB– uppföljningssystem inom bidragsområdet

Som nämnts har, utöver de beslutade systemen, många kassor satsat på egen programvara för att täcka sina behov av handläggarstöd och för att kunna följa den egna utvecklingen inom olika ärendeslag. Det finns på sina håll en oro över att dessa lösningar inte skall få plats i det framtida ADB – stödet samtidigt som man bejakar behovet och nödvändigheten av enhetlighet på nationell nivå.

Kostnaderna för ADB-stödet förefaller förhållandevis höga. Enligt RFVs årsredovisning år 1995 uppgick de totala kostnaderna för verkets och försäkringskassornas ABD-drift och förvaltning till knappt 500 miljoner kronor. För att få ett visst mått på ADB-kostnadernas storlek kan dessa relateras till de totala utbetalningar som hanteras i de aktuella bidrags- och socialförsäkringssystemen. Inom socialförsäkringen blir då ADB-kostnaderna ca 2 promille. En jämförelse med andra myndigheter som också hanterar stora bidrags- eller skattesystem innefattande såväl beslut som utbetalning tyder på att kostnadsandelen för ADB-hanteringen inom socialförsäkringsadministrationen är förhållandevis hög. Inom Boverket och Riksskatteverket ligger kostnadsandelen hälften så högt, under 1 promille. För Boverkets del innefattar kostnaden dessutom hela handläggarstödet, vilket endast delvis ingår i RFVs ADB-kostnader. Även om denna typ av jämförelser blir mycket grova indikerar de dock att det nuvarande ADB-stödet inom socialförsäkringsadministrationen har jämförelsevis höga drifts- och förvaltningskost-

nader, vilket sannolikt kan hänga ihop med den bitvis ålderdomliga ADB-miljön

3.3 Lokaler

Försäkringskassorna har ett centralkontor och ett varierande antal lokal/servicekontor i varje län. Merparten av kontorslokalerna förhyrs. Försäkringskassorna i Stockholms, Sörmlands, Kalmar, Gotlands, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs och Jämtlands län äger dock vissa av sina lokaler själva. Detta fastighetsbestånds bokförda värde uppgick den 31 december 1995 till 178 miljoner kronor.

Lokalkostnaderna täcks generellt över förvaltningsanslaget på samma sätt som för statliga myndigheter. Lokalkostnaderna uppgick sammanlagt till 650 miljoner kronor 1994 för RFV och försäkringskassorna.

3.4 Kompetens – försörjning och utveckling

Efter den beskrivning som ovan givits av några för verksamheten mycket viktiga resurser återges nedan ett antal aktiviteter som alla syftar till att göra verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen effektiv och ändamålsenlig.

Socialförsäkringsadministrationen vill kännetecknas av *kompetens*[1], *kvalitet* och *initiativrikedom* på alla nivåer i organisationen. Hur den gemensamma verksamhetsidén skall komma till uttryck i

[1] Kompetensutredningen (SOU 1992:7) har beskrivit och definierat begreppet kompetens bl a genom ta fasta på och utgå ifrån vilka möjligheter den enskilde har att kombinera sin fysiska och psykiska energi med
– färdigheter, att kunna göra,
– kunskaper, att veta fakta och att kunna metoder
– erfarenheter, att förmå lära av misstag och framgång
– kontakter, att äga social förmåga och inflytande
– värderingar, att vilja göra, att anse riktigt, att ta ansvar.

praktiken utvecklar RFV och försäkringskassorna i sina arbetsordningar respektive sina verksamhets- och handlingsplaner.

Personalens kompetens är en av de viktigaste hörnstenarna för en välfungerande socialförsäkringsadministration. Kraven på handläggarkompetensen har ökat i takt med att socialförsäkringsadministrationen fått alltmer komplexa och varierade arbetsuppgifter.

En betydande del av ersättningsslagen kan hanteras i datorsystemen. Detta förutsätter emellertid att inga avvikelser eller andra komplicerande inslag stör den normala ärendegången. Avvikelser, som kräver särskild utredning och särskilda ställningstaganden är dock vanligen förkommande inom så gott som alla ärendeslag. Det ställs stora krav på att handläggarna besitter alla de kunskaper som är nödvändiga för att rätt kunna tillämpa ett komplicerat och föränderligt regelverk.

Den kompetens som erfordras för att arbeta som handläggare vid försäkringskassan är av skiftande slag. Kunskaperna för att bygga upp denna kompetens får hämtas från såväl juridiska och ekonomiska som beteendevetenskapliga, socialmedicinska och medicinska områden. ADB-kompetensen ska medge att ADB-kapaciteten kan utnyttjas fullt ut. Samordningsansvaret för rehabiliteringsarbetet ställer stora krav på förmågan att aktivt involvera flera aktörer och flera specialisters bedömningar. I den förstudie som föregick denna utredning beskrivs den aktiva och samordnande funktionen på följande sätt:

> "Å ena sidan omfattar själva diagnosen en bedömning av individens status och resurser ur flera perspektiv – medicinsk, psykiskt och socialt. Å andra sidan innefattar diagnosen en bedömning av den arbetsstituation som individen blivit bortstött ifrån respektive vilken situation hon med rätt rehabilitering långvarigt kan infogas i". (Citat ur socialdepartementets förstudie kring socialförsäkringens administration och ledningsformer "Individualisera Kassorna", mars 1995).

Handläggarna skall kunna hantera denna problematik. Härtill kommer handläggarens förmåga att moblisera individens egna motivation och ansvar. Handläggarna ska äga ett förhållningssätt som gör dem skickade dels att ge service, dels att utöva kontroll och upprätthålla viss kravverksamhet.

Sammanfattningsvis spänner kunskaperna som totalt erfordras sålunda över flera områden, där alltifrån förvaltningsrätt till konsultativ arbetsmetodik och olika behandlingsmetoder ingår.

Utöver kunskapskraven måste handläggarna, inte minst de som arbetar med rehabiliteringsärenden, också vara väl förankrade i lokalsamhället och ha god kännedom om arbetsliv/näringslivsstruktur och arbetsmarknad. De måste ha inblick i och förståelse för hur olika samverkanspartners arbetar, allt för att med kreativitet och uppfinningsrikedom skapa bästa möjliga förutsättningar för den enskilde försäkrade.

Förutsättningar för ett *professionellt förhållningssätt* erhålls genom att befattningshavarens kompetens svarar mot den kravprofil som gäller för befattningen. Socialförsäkringsadministrationen har fått ta till sig nya arbetsuppgifter och utveckla dessa till övervägande del inom ramen för befintliga personella resurser där inemot hälften av de anställda saknar gymnasieutbildning. Verksamheten har vilat på förtrogenhetskunskap, i förening med lång erfarenhet snarare än på formella behörighetskrav och teoretisk utbildning. Detta betyder att det inom administrationen funnits och finns god kompetens men att denna inte är tillräcklig då kraven på socialförsäkringsadministrationen växer.

Mot den bakgrunden har behovet av kompetensutvecklingsinsatser varit – och är – mycket stort. Rätt kompetens lägger grunden till ett professionellt förhållningssätt vilket är den bästa garantin för att den försäkrade blir bemött och omhändertagen på ett korrekt och respektfullt sätt, samtidigt som den handläggande personalen inte agerar så att den "tar över" problem och eget ansvar från den försäkrade. Ett professionellt förhållningssätt medverkar även till att skapa trygghet i yrkesrollen vilket är en viktig förutsättning för bredare ansvarstagande och vilja att kontinuerligt lära och omsätta ny kunskap.

Arbetet med kompetensutveckling är en strategisk ledningsfråga för såväl RFV som försäkringskassorna. Ledningens förmåga att integrera kompetensutveckling med verksamhetsutveckling har betonats i utvecklandet av mål- och resultatstyrning. Denna bygger bl a på att ledarskapet kan stimulera och understödja ett kontinuerligt lärande och ett ständigt pågående förbättringsarbete, där reflexion och självkontroll blir naturliga inslag.

Kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling sker idag på flera håll i organisationen. Ibland är rågångarna otydliga mellan RFV, FK och FKF då det gäller ansvaret för och genomförandet av olika insatser.

RFV har enligt sin instruktion ansvar för att se till att organisationen har den kunskap som krävs för fullgörande av de ålagda

uppgifterna. Varje försäkringskassa har, som arbetsgivare, ansvar för att det egna kunskaps- och kompetensbehovet tillgodoses och "beställer" utbildning/information via både RFV och FKF. Eftersom försäkringskassorna uppdragit åt FKF att utöva det centrala arbetsgivaransvaret är det naturligt att också FKF aktivt engagerar sig i kompetensutvecklingsfrågorna inom området. Ett sådant ansvar har alla centrala arbetsgivarorganisationer.

RFV ordnar utbildningar, konferenser, seminarier och temadagar inom för socialförsäkringsadministrationen viktiga frågor. Ett samlat konferensprogram från RFV presenteras två gånger årligen i verkets serie "RFV informerar". Exempel på utbildningar, utöver nyhetsutbildning i samband med nya eller ändrade försäkringsregler, är sådana som RFV ordnar när det gäller förvaltningslagen och sekretess samt utbildningar som riktar sig till ledamöter i socialförsäkringsnämnderna. Andra exempel är de konferenser som verket anordnar inom olika ämnes- och sakområden såsom resultatredovisning, revisionskonferens och ADB-konferens m.m.

Det nu gällande konferensprogrammet, 1996:1, har en delvis ny uppläggning av konferensverksamheten. I detta program finns en tydlig uppdelning mellan konferenser, utbildningar och utvecklingsaktiviteter. Till konferenser och utbildningar kallas alla försäkringskassor, till temadagar och seminarier är inbjudan öppen.

FKF ordnar, bl. a. på uppdrag av försäkringskassorna, utbildningar, konferenser, workshops och forskarseminarier. Förbundet skräddarsyr också utbildningar efter försäkringskassornas önskemål.

Försäkringskassorna går olika vägar för att lösa behoven av kompetensutveckling och kunskapsuppbyggnad. Då det gäller kompetensutveckling inom rehabiliteringsområdet, där behoven har varit och alltjämt anges vara som störst, varierar utbildningsinsatser från allt mellan näst intill ingenting till högskolestudier om 50 poäng.

På uppdrag av RFV har SIPU-gruppen genomfört en *utvärdering av kompetensutvecklingen* vid försäkringskassorna under åren 1991-1993. Kompetensutvecklingsprogrammet är unikt när det gäller omfattningen på insatserna. Den totala kostnaden för treårsperioden redovisas till drygt 1 200 miljoner kronor (inkl. kostnaden för produktionsbortfall) vilket motsvarar ca 735 000 utbildningsdagar.

Av utvärderingsrapporten framgår att kassorna satsat mycket av resurserna på olika utbildningsinslag, ofta inom områden där de upplever sig redan vara starka. Det finns inget entydigt samband

mellan vad man upplevt som bristområden och vad man utbildat i. Femton kassor har inriktat utbildningen på breddkompetens i termer av att "lyfta kompetensen till gymnasienivå på hela bredden". Elva kassor har prioriterat spetskompetens, bl a för personal inom rehabilitering eller övrig försäkring eller för chefer.

SIPU-gruppens analys av kassornas strategier visar på stor spridning mellan generella utbildningssatsningar, utbildning inriktade på vissa verksamhetsmål och individuellt framtagna utvecklingsprogram.

Enligt Försäkringsanställdas förbund (FF) kunde det treåriga kompetensutvecklingsprogrammet endast genomföras till 60 procent. En förklaring till detta har uppgetts vara att arbetssituationen på kassorna inte medgav kompetensutveckling i större omfattning. Saco anför att bristen på uttalade kvalifikationskrav ledde till att stora utbildningssatsningar inte gav rätt utbyte.

För kompetensutvecklingsåtgärder vidtagna inom RFV för RFVs personal har det inte gjorts någon utvärdering motsvarande den som gjorts för försäkringskassorna.

3.5 Kvalitetsutveckling

I sin arbetsordning utvecklar RFV sin syn på kvalitetsfrågorna:

> "Vår verksamhet måste bedrivas rationellt och effektivt, med hög kvalitet. Effektiviteten och kvaliteten behöver ständigt utvecklas som en följd av ökade krav från omvärlden. En grundförutsättning för att klara kvalitetskraven är ett engagerat ledarskap vars viktigaste uppgift är att sätta mål, följa upp resultaten och skapa förutsättningar för medarbetarna. I det dagliga arbetet måste alla medarbetare se som sin uppgift att tillgodose behoven hos såväl externa som interna kunder".

Motsvarande beskrivningar återfinns i flera försäkringskassors verksamhetsplaner.

RFV och försäkringskassorna har under många år låtit undersöka allmänhetens syn på försäkringskassornas verksamhet. RFV har i elva år deltagit i Servicebarometern, en årlig mätning som initierades av dåvarande SIPU och som sedan SIPUs nedläggning genomförs av IMU Testologen. I den senaste mätningen genomförd dec/jan 1995/96 framkommer en inte helt entydig bild av allmänhetens

inställning. Jämfört med tidigare mätningar har allmänhetens attityd till kassornas sätt att fungera blivit mer negativ. I mitten av 80-talet var ungefär hälften av de tillfrågade positiva till kassans funktionssätt. Nu har andelen sjunkit till 36 procent. Det är dock stora variationer i bilden. Äldre är mer positiva än yngre, kvinnor mer än män, arbetslösa mer än förvärvsarbetande och de som bor på mindre orter är nöjdare än storstadsbor. Cirka hälften av de tillfrågade uppskattar också kassornas personal för deras kunnighet, vänlighet och service.

Försäkringskassorna och RFV arbetar aktivt med *kvalitetsutveckling*. RFV och många försäkringskassor använder en lång rad kriterier för att bedöma organisationens förmåga till förändring och utveckling inom sådana områden som kundanpassning, processorientering, ledning och kompetensutveckling. Till sin hjälp har RFV och många försäkringskassor använt sig av verktyget "Svensk kvalitet" som institutet för kvalitetsutveckling (SIQ) tillhandahåller. Insikten om att det finns ett behov av samarbete mellan RFV och försäkringskassorna i kvalitetsutvecklingen har vuxit fram under senare år. Det gäller inte minst behovet av en gemensam analys- och begreppsapparat för verksamhetens processer. I de examinationsrapporter som RFV och deltagande försäkringskassor erhållit från institutet har det blivit tydligt att verksamhetens processer ofta är gemensamma och sammanhängande över alla nivåer. Förståelsen av att det förhåller sig så har varit otillräcklig inom socialförsäkringsadministrationen. Av rapporterna framgår att processtänkandet inom socialförsäkringsadministrationen behöver utvecklas liksom förmågan att tänka och verka resultatorienterat. I det fortsatta arbetet med kvalitetsutveckling utgår man därför gemensamt från den försäkrade som den primära intressenten. I det perspektivet är relationen mellan försäkringskassorna och RFV komplementärt. Var och en vidtar sina åtgärder för att nå ett gott slutresultat för den försäkrade samtidigt som var och en måste känna delaktighet i och ta sitt ansvar för helheten. Hur detta synsätt kommer till uttryck framgår i någon mån av de i bilaga 2 återgivna fallbeskrivningarna.

RFV och försäkringskassorna i Stockholms och Värmlands län genomför för närvarande ett projektarbete för att belysa och utveckla ett integrerat processtänkande. Den första rapporten från deras arbete presenterades den 22 mars 1996. I missivet till rapporten konstateras följande:

> "Att arbeta med kvalitet har under senare år blivit ett allt viktigare inslag för att utveckla verksamheten. Omvärldens – såsom regering, Riksrevisionsverket och andra – krav på ett uttalat kvalitetsmedvetande är tydligt. Insikten har också vuxit fram att det finns ett behov av samarbete mellan verket och kassorna i ett sådant arbete med kvalitetsfrågorna. Det har blivit påtagligt att det finns behov av en gemensam analys- och begreppsapparat för till exempel kundbegreppet och våra genomgående processer."

I den nu framlagda rapporten "Kundbegreppet och kartläggning av processer" konstateras att

> "socialförsäkringsadministrationens verksamhet består av ett stort antal processer varav vissa samverkar i mycket invecklade former. Processorientering inom socialförsäkringsadministrationen är ett relativt nytt begrepp som aktualiserats i samband med verksamhetsanalyserna enligt Svensk Kvalitet. För att utveckla RFVs och FKs verksamhet är det nödvändigt att först översiktligt identifiera de genomgående processerna".

Den kartläggning som skett inom projektet har bl. a. inriktats mot detta. Projektets arbetsgrupper förslår fortsatt arbete inom en rad områden som att identifiera och definiera de viktigaste utfästelserna till kunderna, genomföra en riksomfattande periodiskt återkommande kundundersökning, börja lägga upp en gemensam kunskapsbank, välja ut och fördjupa beskrivningen av gränssnitt, dvs där en process byter ägare, samt att lägga upp ett utbildningsprogram för processtyrning.

För att följa och kvalitetssäkra socialförsäkringsadministrationens verksamhet och för att säkerställa en riktig redovisning och att organisationen har en riktig hantering av sina administrativa rutiner pågår arbete med att utveckla formerna för en *systemtillsyn* och *internkontroll*. Försöksverksamhet vad gäller systemtillsyn skall ske under innevarande år för att resultera i en ordning som kan börja tillämpas generellt med start f o m 1997. Riktlinjer för internkontroll kommer att utfärdas under april 1996.

3.6 Internrevision

Tillförlitligheten i kvalitetssäkringen granskas i *internrevisionen,* som görs såväl på regional/lokal som på central nivå. I enlighet med förordning om intern revision vid statliga myndigheter m. fl. (1995:686) samt RRVs föreskrifter och allmänna råd för tillämpning av denna samordnar RFV internrevisionen för socialförsäkringsadministrationen. Den nyupprättade enheten för internrevision i verket skall bl.a. upprätta riktlinjer för internrevsion. Även inom detta område pågår utvecklingsarbete.

Sammanfattningsvis kan konstateras att dessa exempel på övergripande utvecklingsinsatser inte är de enda som drivs i syfte att ytterst nå bättre resultat. Inom socialförsäkringsadministrationen pågår många olika projekt. Ett urval av dessa presenteras i bilaga 5. Metoder för att sprida, omsätta och ta hand om resultaten som kommer fram ur alla dessa projekt behöver utvecklas.

3.7 Sammanfattning och slutsatser

* Inom socialförsäkringsadministrationen arbetar företrädesvis kvinnor, men verksamheten leds huvudsakligen av män.
* ADB-organisationen är splittrad.
* Drifts- och förvaltningskostnaden för ADB-verksamheten förefaller vara jämförelsevis höga.
* Olika lagstiftningar har hindrat utvecklingsmöjligheter inom ADB.
* Det finns mycket stora utvecklingsbehov på ADB-området. Insatser pågår inom aktuella områden.
* Kompetensförsörjningsbehovet är fortfarande mycket stort.
* Ansvaret för kompetensutveckling behöver tydliggöras.
* Förståelsen för och kunskapen om att verksamhetens processer ofta är gemensamma och sammanhängande behöver öka.

4 Samverkan mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassan respektive Försäkringskasseförbundet

För att minska problemen med socialförsäkringsadministrationens inte helt entydiga roll- och ansvarsfördelning har det ansetts nödvändigt att – vid sidan av informella samverkansaktiviteter – överenskomma om olika formella samverkansformer.

I den interna klimatmätning som senast genomförts, i januari 1996, inom socialförsäkringsadministrationen framkommer att det hos försäkringskassorna, främst i ledningen på central- och lokalkontor, upplevs brister i dialogen mellan verket och kassorna. Man upplever brister i samstämmigheten i budskap från RFV. Likaså anser man inte att det finns en samsyn i värderingar mellan försäkringskassorna och verket. Det är värt att notera att ingen direktör och mycket få lokalkontorschefer anser att det finns en samsyn mellan RFV och försäkringskassorna. Mätningen visar också att man upplever brister i samarbetet inom verket. Samtidigt vitsordas i cirka hälften av enkätsvaren från försäkringskassorna att det är lätt att få kontakt med verkets personal. Alla visar hög tilltro till den information verket ger. Behoven av kontaktpunkter och samverkansaktiviteter inom administrationen är således väl belagda.

4.1 Överenskommelse om samverkan från 1984

Alltsedan den nuvarande organisationen bildades 1961 har samarbetet mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna respektive Försäkringskasseförbundet (FKF) varit omfattande. Under årens gång har de mer formaliserade samverkansformerna skiftat. 1984 formaliserades samarbetet mellan RFV och FKF i åtta permanenta kommittéer. I kommittéerna fanns, vid sidan av representanter från RFV och FKF, de fackliga organisationerna FF och SACO/SR företrädda. Kommittéerna behandlade frågor om administration, ekonomi, utbildning, information, blanketter, arbets-

miljö och förtroendemannafrågor. Ordförandeskapet i de olika kommittéerna upprätthölls av RFV och FKF till lika delar. Likaså delade man på kanslifunktionen.

Kommittérnas status var rådgivande till RFV. Kommittérnas sammanträden protokollfördes och gällde samtidigt som genomförd § 19 information och § 11 förhandling enligt MBL – om inte personalorganisationerna begärt förhandling i särskild ordning.

I överenskommelsen från 1984 bestämdes också hur proceduren vid tillsättning av kassadirektörer skulle vara utformad. FK anmäler behovet, RFV utannonserar tjänsten. Ansökningarna ställs till RFV, men sänds till försäkringskassan, som tillsammans med en avdelningschef på RFV bereder tillsättningsärendet. Därefter placerar kassastyrelsen tre sökande i förslagsrum. En beredning av tillsättningen sker därefter inom RFV, vars styrelse slutligen beslutar om att tillsätta tjänsten. Genom detta förfaringssätt har RFVs och FKs skilda roller ansetts vara tillgodosedda. Lönesättning av försäkringskassornas direktörer sker utifrån bestämmelserna i ett centralt chefslöneavtal. Det är en chefslönegrupp med en representant från vardera FKF, Arbetsgivarverket, FF och JUSEK som fattar beslut. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. I enlighet med avtalet är en av arbetsgivarrepresentanterna (hittills alltid FKF) ordförande. Lönesättningen avses ske efter informellt samråd med RFV i samband med beslut om tillsättning. Lönerevisioner för försäkringskassedirektörerna handhas av chefslönegruppen som får underlag från försäkringskassornas ordföranden och GD.

4.2 Överenskommelse om samverkan från 1993

Den väl reglerade och formaliserade samverkan som beskrivits ovan har varit föremål för förhandlingar och överläggningar vid ett flertal tillfällen genom åren. I stort sett har dock den beskrivna ordningen gällt från 1984 fram till 1993, då en ny överenskommelse om en ny samverkansorganisation träffades. De tidigare kommittérna ersattes av fyra nya permanenta samrådsgrupper för:

- *försäkring*
- *ADB*
- *uppföljning/utvärdering*
- *ekonomi, administration och verksamhetsutveckling*

Grupperna bestod av vardera tre ledamöter från RFV och fyra från FK. De fackliga organisationerna inbjöds att ingå. En avdelningschef vid RFV var ordförande, och FKF utsåg vice ordförande i varje grupp. RFV ansvarade för sekretariatsfunktionen. FKFs kansli inbjöds att delta med en adjungerad representant. Grupperna förutsattes beakta kostnadeffektivitet och beslutseffektivitet och bl.a. använda ny teknik för kommunikation mellan ledamöterna.

Till överenskommelsen kopplades liksom tidigare ett avtal mellan RFV och de fackliga organisationerna om förhandlingsordning som reglerade medbestämmandet på central nivå.

Till *samarbetskommittén* som bibehölls och som fortfarande var den högsta nivån för samarbete mellan RFVs och FKFs ledningar fördes, förutom allmänt övergripande frågor, informationsfrågorna. Likaså bibehölls *förtroendemannakommittén*.

Utöver de fyra samrådsgrupperna och den övergripande samarbetskommittén inrättades en *samrådsgrupp på presidienivå*, som fick till uppgift att följa verksamheten ur ett ledningsperspektiv. I denna ingick generaldirektören och överdirektören från RFV, FKFs förbundsdirektör, presidierna för de permanenta samrådsgrupperna samt de fackliga organisationerna.

Arbetsmiljökommittén vars frågor rör förhållandet mellan parterna och som hanteras av FKF inordnades i det gemensamma samverkanssystemet. RFV utsåg en representant som adjungerad ledamot.

Därutöver har särskilda, tillfälliga ledningsgrupper för ett par centrala verksamhetsområden, som ledningsgrupperna för ADB-projektet respektive för rehabilitering, med GD som ordförande, arbetat under de senaste åren. Dessa hade representanter från RFV och försäkringskassorna. De fackliga organisationerna ingick i grupperna och RFV fullgjorde sin förhandlingsskyldighet i dessa särskilda ledningsgrupper.

Överenskommelsen om den nya samverkansorganisationen som trädde i kraft våren 1993 innehöll en klausul om att "en gemensam uppföljning av det här överenskomna samverkanssystemet skall göras senast vintern 94/95".

4.3 Samordnings- och styrformer sviktar

Under 1994 havererade samverkanssystemet och krisen i socialförsäkringsadministrationen blev uppenbar. Oklarheter i roll- och ansvarsfördelning medverkade till den uppkomna situationen.

Under 1993 och 1994 presenterade RRV ett flertal kritiska rapporter, som uppmärksammade brister i socialförsäkringsadministrationen. Även Riksdagens revisorer redovisade en omfattande systemrevision. Vissa synpunkter från Riksdagens revisorer avsåg socialförsäkringssystemet som helhet och dess funktionssätt, men vid sidan härav sammanföll kritiken relativt entydigt kring vissa områden som alla gällde brister i administrationen såsom, beslutsunderlagen, internkontrollen, internrevisionen, resultatredovisningen och -styrningen, organisation och arbetssätt inom rehabiliteringsverksamheten samt teknikstödet.

Vidare diskuterades behovet av bättre information till allmänheten, främst när det gällde tillgängligheten, samt behovet av att bättre ta tillvara personalens kunskaper och erfarenheter i arbetet med att förenkla reglerna.

Mot bakgrund av läget och av den framförda kritiken gjorde RFV en analys som redovisades i december 1994 i rapporten (RFV anser 1994:8) "Socialförsäkringen och dess administration". Analysen pekade mot behovet av att i den decentraliserade och geogerafiskt spridda organisation som socialförsäkringen utgör med nationella gemensamma krav på kvalitet och säkerhet – det är nödvändigt med ett starkt centrum. I rapporten prioriterades mot den bakgrunden förbättringsåtgärder inom följande områden:

- Gemensam policy i större utsträckning där miniminivåer m.m. behöver tydliggöras.
- Åtgärder för höjning av beslutskvalitén.
- Särskilda insatser för utveckling av resultatuppföljning och -styrning och kvalitetssäkring.
- Uppbyggnad av en systemtillsyn.
- Fortsatt utveckling av rehabiliteringsverksamheten.

Fram till 1994 hade FKFs styrelse utsett de personer som varit försäkringskassornas representanter i de olika samarbetsgrupperna. Denna ordning sades ensidigt upp av RFV till följd av meningsskiljaktigheter i organisationen och verkets behov av att få till stånd

klarare styrformer. Under 1994 avtog samarbetet i de formella samrådsgrupperna successivt för att till sist helt upphöra.

4.4 Aktuell ordning för formell samverkan

Våren 1995 infördes en samverkansorganisation som också tagits in i RFVs arbetsordning, avsnittet 2.1 Organisation, samverkansgrupper, direktion. Där anges följande:

> "Till planeringsavdelningen, försäkringsavdelning II, utvärderingsavdelningen och ADB-avdelningen finns knutet rådgivande grupper.
> - Grupperna leds av respektive avdelningschef och är rådgivande i ärenden som hör till avdelningen. Avdelningschef skall så långt möjligt slutföra sin behandling av ett ärende inom ramen för samverkan i sådan rådgivande grupp.
> - Till grupperna inbjuds ledamot i allmän försäkringskassas styrelse, direktör för allmän försäkringskassa och andra sakkunniga och experter, allt enligt generaldirektörens efter lämpligt utformat samråd fattade beslut.
> - De fackliga organisationerna inbjuds att delta i de rådgivande grupperna och att teckna avtal om förhandlingsordning i anslutning till gruppernas arbete."

Alla ledamöter, i de samrådsgrupper verkets avdelningar har, utses således av RFV. Förtroendevald ledamot utses dock efter nominering av FKF. Avtal om förhandlingsordning som reglerar medbestämmandet i den nya samverkansordningen har träffats mellan RFV och de fackliga organisationerna.

Samarbetskommittén mellan RFVs och FKFs ledningar finns kvar.De fackliga organisationerna är adjungerade. Vid sidan av de permanenta samrådsgrupperna finns, liksom tidigare, tillfälliga projekt- och arbetsgrupper med deltagande från såväl RFV som försäkringskassorna och FKF.

4.5 Andra samverkansformer

Utöver de sålunda mer formaliserade formerna för samråd och samverkan mellan RFV och försäkringskassorna, som beskrivits ovan, förekommer många andra etablerade samarbetsformer. Bl a anordnar RFV kontinuerligt återkommande *direktörskonferenser* där kassadirektörer, verksledning, FKFs förbundsdirektör och de fackliga organisationerna deltar. Sedan hösten 1995 anordnas dessa konferenser varannan månad. På chefsnivåer under direktören och bland handläggarna är *löpande kontakter* med verket, såväl i Stockholm som i Sundsvall vanliga. Från RFV görs också *särskilda fördjupade besök* där verksamheten på en kassa genomlyses. Sådana besök görs vid fem kassor per år, dvs varje kassa kan besökas vart femte år. Dessa besök är mycket uppskattade och uppfattas som ett gott stöd i arbetet.

Försäkringskassorna har indelat sig i *fyra geografiska block/ nätverk* – norra, mellansvenska, västra och södra. Inom dessa block sammanträder direktörer och andra tjänstemän vanligen fyra gånger per år. Blocken har karaktären av diskussionsmöten där man informerar varandra och byter erfarenheter. Exempel på frågor som tas upp är aktuella försäkringsfrågor och frågor som varit eller kommer upp i samrådförfarandet med RFV såväl vad avser avstämning som återkoppling. Vid dessa tillfällen sker också redovisning av intressanta projekt och framtagande av för blocket gemensamma plattformar för olika typer av utvecklingsinsatser. Genomförande av viss kompetensutveckling och/eller gemensamma projekt är också exempel på vad som kan avhandlas vid dessa sammankomster. Blocken utgör ofta grund för fördelningen av de platser kassorna har bl a i samrådsförfarandet samt inom FKF.

Vid sidan av blockindelningen fungerar också *andra nätverk av kassor* och av *anställda i socialförsäkringsadministrationen* som samordnar sina aktiviteter inom gemensamma intresseområden.

Försäkringskassedirektörerna har sitt eget forum i *direktörsföreningen* för informations- och erfarenhetsutbyte.

Från de flesta försäkringskassor vitsordas att kassaledningarna har ofta återkommande kontakter med FKF. FKFs personalpolitiska avdelning har ett väl utbyggt kontaktnät framför allt med försäkringskassornas personalfunktioner/avdelningar.

4.6 Sammanfattning och slutsatser

* Som en följd av bl. a. försäkringskassornas formellt fristående ställning har det varit nödvändigt att bygga upp omfattande formella samverkansformer.
* Trots den omfattande formella samverkansapparaten – vid sidan av den informella – har inte dialogen fungerat tillfredsställande. Samsyn i värderingar saknas.

5 Beskrivning av andra organisationer

5.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs Skatteförvaltningens och Arbetsmarknadsverkets organisation. Också den norska respektive danska organisationen för administration av socialförsäkring kommer att kort beskrivas. Avsikten är att, under beaktande av de olika verksamheternas likheter och skillnader, söka lärdom av olika organisationslösningar som kan vara till stöd vid analysen av den svenska socialförsäkringsadministrationens organisation.

Skatteförvaltningen, Arbetsmarknadsverket och socialförsäkringsadministrationen har gemensamt att deras uppgifter beslutas och i viss mån styrs av den nationella nivån i samhället. För skatteförvaltningen, arbetsmarknadsverket och socialförsäkringsadministrationen gäller också likheten att man har att administrera ett omfattande och i flera stycken komplicerat regelverk. För skatteförvaltning och socialförsäkringsadministration består verksamheten huvudsakligen av myndighetsutövning. Inom Arbetsmarknadsverket ingår myndighetsutövning som ett viktigt inslag i verksamheten. En ytterligare likhet mellan organisationerna är att deras operativa verksamhet till övervägande del är lokal. För samtliga gäller att den lokala verksamheten är nödvändig för fullgörandet av de uppdrag som ålagts respektive organisation.

Med utgångspunkt i respektive verksamhet beskrivs i det följande de fyra organisationerna samt hur styrningen sker inom dessa.

5.2 Skatteförvaltningen

Skatteförvaltningens uppgift

Det övergripande målet för skatteförvaltningen är att "...skatt skall tas ut i den omfattning, med den fördelning och i den tid och ordning som åsyftas med gällande skatteförfattningar." (citat ur Årsredovisning för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet 1994/95)

Skatteförvaltningens verksamhet

> "Skatteförvaltningen har tre verksamhetsgrenar; folkbokföring, fastighetstaxering och beskattning. Av den sammanlagda arbetstiden är ca 2/3 hänförlig till operativa arbetsuppgifter som är direkt kopplade till någon av dessa verksamhetsgrenar och ca 1/3 till de stödfunktioner som har ett mera indirekt samband med verksamhetsgrenarna." (citat ur Årsredovisning för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet 1994/95)

I nedanstående figur beskrivs hur arbetstiden i skatteförvaltningen fördelar sig.

Figur 5:1 **Indelning av skatteförvaltningens verksamhet i verksamhetsgrenar och funktioner. Siffrorna anger hur mycket i arbetstid (i årsarbetskrafter) som är hänförlig till respektive verksamhetsgren och funktion.**

Inledning efter funktion:		***Verksamhetsgrenar:***		
		Folkbokföring	**Fastighetstax**	**Beskattning**
				Inkomstskatt Arbetsgivaravg. Mervärdesskatt Punktskatter Övriga skatter
Operativa Funktioner	Service Övr. grundhantering Skrivbordskontroll Revision Skattenämnd/process	**755**	**233**	**6 450**
Stöd-funktioner	Materiellt stöd	**224**		
	Personalförsörjning och utbildning	**705**		
	ADB	**584**		
	Administration	**1 594**		
	RSV:s förvaltnings-gemensamma funkt	**198**		

Källa: Årsdovisning för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet 1994/95

Inom skatteförvaltningen arbetar ca 850 personer på RSV och ca 11 600 personer på den regionala och lokala nivån.

Verksamheten inom förvaltningen är omfattande. Register förs över alla landets ca 8,8 miljoner invånare. Förvaltningen värderar nästan alla fastigheter (ca 3,1 miljoner taxeringsenheter). Beskattningsverksamheten omfattar ett stort antal olika skatter, berör nästan alla invånare och företag i landet och resulterade 1994 i en total skatteuppbörd (netto) på 614 miljarder kr.

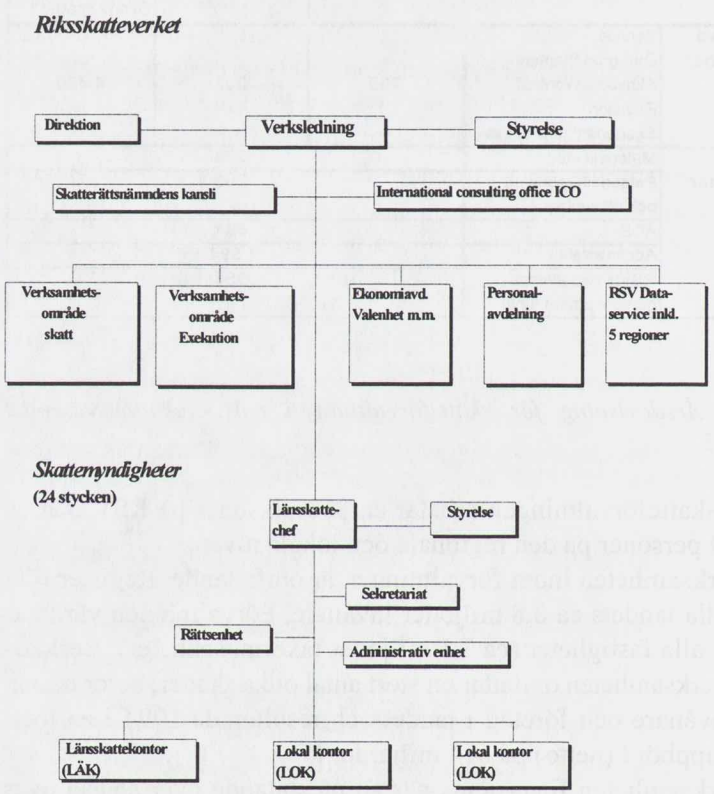
Verksamheten finansieras nästan uteslutande över anslag över statsbudgeten. Av de sammanlagda anslagsutgifterna på 5,9 miljarder kr 1994 var ca tre fjärdedelar (ca 4,4 miljarder kr) hänförliga till skatteförvaltningens verksamhet. I detta belopp ingår även skatteförvaltningens andel i gemensamma koncernfunktioner på RSV, verksledningen, personal- och ekonomiavdelningarna samt vissa andra funktioner, liksom dess andel av utgifterna för ADB-verksamheten

Skatteförvaltningens organisation och ledning

RSVs och skattemyndigheternas organisation är reglerad i förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen.

Skatteförvaltningen är organiserad med Riksskatteverket (RSV) som central chefsmyndighet för förvaltningen, 24 skattemyndigheter (i överensstämmelse med länsindelningen) på den regionala nivån samt 131 lokalkontor som sorterar under skattemyndigheterna.

Figur 5:2 Skatteförvaltningens organisation.



Källa: Årsredovisning för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet 1994/95.

RSV leds av en styrelse med tolv ledamöter. Generaldirektören är ordförande. Verksledning är generaldirektören och överdirektören. Vid sidan av verksledningen finns en direktion. RSVs styrelse och generaldirektör samt styrelseledamöter utses av regeringen. Annan chefspersonal på RSV utses av regeringen efter generaldirektörens anmälan.

Den 1 januari 1991 sammanfördes länsskattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna i länet till en gemensam myndighet – skattemyndigheten – som är delad i enheter och i lokala kontor. Myndigheten leds av en styrelse. Denna utses av regeringen. Den beslutar om RRVs revisionsrapporter och är i övrigt ett insynsorgan. Länsskattechefen är myndighetens chef och tillika ordförande i myndighetens styrelse. Denne har till sin hjälp ett sekretariat. Länsskattechefen samt enhets- och kontorscheferna är myndighetens ledningsgrupp. Länsskattechefen utses av regeringen efter generaldirektörens anmälan. Vid varje skattekontor finns också en skattenämnd som består av förtroendevalda som utses av landstingen. RSV fastställer efter förslag av skattemyndigheten det antal valda ledamöter som skall finnas vid varje skattekontor, det antal vice ordförande som skall finnas samt beslutar om en skattenämnd skall bestå av flera avdelningar.

Det centrala arbetsgivaransvaret åvilar RSV. Arbetsgivaransvaret för den regionala och lokala nivån utövas av skattemyndigheten. Med undantag av länsskattechef och chef för distrikt i Stockholms län tillsätter skattemyndigheten tjänster inom den den egna organisationen.

RSV lämnar anslagsframställan och årsredovisning för hela skatteförvaltningen på basis av skattemyndigheternas underlag. RSV ansvarar för fördelning av medel liksom specificering av prestationskrav för de enskilda skattemyndigheterna. RSV ansvarar för uppföljning och utvärdering inom skatteförvaltningen liksom återrapportering till regering och riksdag.

RSV meddelar verkställighetsföreskrifter och ger ut allmänna råd. Beslut i enskilda skatteärenden fattas av skattekontoren enligt respektive skattemyndighets arbetsordning. Skattemyndighetens styrelse beslutar om årsbudget och i revisionsfrågor. Styrelsen bestämmer arbetsordning inom ramen för en normalarbetsordning som RSV fastställer. Länsskattechefen avgör ärenden som ej skall avgöras av styrelsen, skattenämnden eller personalansvarsnämnden vid RSV. Ärende skall avgöras i skattenämnd om det avser omprövning av tvistig fråga eller om det avser en skälighets- och

bedömningsfråga som är av stor betydelse för den enskilde. Ärenden kan överklagas till RSV om inte annat föreskrivits. RSV företräder staten i domstol inom skatteförvaltningens område. RSV kan bestämma att en skattemyndighet skall företräda staten i ett visst ärende eller i en viss grupp av ärenden.

RSV ansvarar för ADB-funktionen inom skatteförvaltningen. Detta sköts inom en särskild uppdragsfinansierad del av RSV (RSV-Dataservice). Medlen för ADB är fördelade till RSVs sakavdelningar och de 24 skattemyndigheterna. RSV-Dataservice tillhandahåller merparten av de datatjänster som administrationen utnyttjar. Skattemyndigheterna har dock möjligheten att för vissa ändamål upphandla ADB-tjänster på öppna marknaden. ADB-utgifterna som kan hänföras till skatteförvaltningen uppgick 1994 till 623 miljoner kr.

Uppföljning

RSVs uppföljning av skattemyndigheternas verksamhet sker på den avdelning/enhet inom RSV som hanterar det aktuella området. Ekonomiavdelningen sköter uppföljningen vad beträffar ekonomi och administration, personalavdelningen sköter personalfrågor, de juridiska enheterna på skatteavdelningen har tillämpningsfrågor och övrigt sköts av skatteavdelningens sekretariat.

RSV gör uppföljningsbesök på skattemyndigheterna. Åtta skattemyndigheter besöks per år. Detta är en resurskrävande aktivitet. Modellen för uppföljningsbesöken har hämtats från Arbetsmarknadsverket (se beskrivning under AMV).

Samverkansformer

Samverkan mellan den centrala och regionala nivån sker bl.a. genom sammankomster i s.k. liten respektive stor skattechefsgrupp. Den stora skattechefsgruppen omfattar samtliga chefer på skattemyndigheterna (24 st) i länen samt verksledning och avdelningschefer från RSV. I den lilla skattechefsgruppen ingår endast ett urval av myndighetschefer från länen. Skattemyndigheterna utser representanter i denna grupp. Representantskapet roterar dock mellan skattemyndigheterna.

Den stora skattechefsgruppen sammanträder ca tre gånger per år och diskuterar endast principiella frågor. Den lilla skattechefsgruppen sammanträder ca en gång i månaden och behandlar allmänna frågor i verksamheten. Vidare finns det tre utskott bestående av sex personer, som är länsskattechefer, och en representant från RSV. Den sistnämnde är ordförande i respektive utskott. Det finns ett utskott för IT-frågor, ett för personalfrågor och ett för planerings- och budgetfrågor. Utskotten sammanträder ca en gång i månaden.

5.3 Arbetsmarknadsverket

Arbetsmarknadsverkets uppgift

Arbetsmarknadsverket ska omsätta arbetsmarknadspolitiken i praktisk handling. De långsiktiga målen för Arbetsmarknadsverket (AMV) är att

> "... verket genom platsförmedling, vägledning, yrkesinriktad rehabilitering och aktiva arbetsmarknads-åtgärder ska hävda arbetslinjen, verka för en effektiv arbetsmarknad och värna om de svaga gruppernas ställning på arbetsmarknaden. Verket ska härigenom bidra till att upprätthålla målen om full sysselsättning samt utveckling och framsteg i samhället." (citat ur Årsredovisning för Arbetsmarknadsverket 1994/1995)

Arbetsmarknadsverkets verksamhet

I regleringsbrevet för budgetåret 1995/95 anges fem övergripande mål för arbetsmarknadsverket:

* Den ökade efterfrågan på den reguljära arbetsmarknaden skall utnyttjas till fullo.
* De långtidsarbetslösa och de utsatta grupperna skall prioriteras, rundgången skall brytas.
* Medelsanvändningen skall effektiviseras.
* Jämställdheten på arbetsmarknaden skall öka.
* Miljöhänsyn skall tas.

Av totala antalet anställda, cirka 11 100 inom arbetsmarknadsverket, arbetar cirka 400 på AMS, 1500 på länsarbetsnämnder, 6 600 på arbetsförmedlingar, 2 300 på AMI och övriga ca 300.

De arbetsmarknadspolitiska insatserna är mycket omfattande vilket några exempel hämtade från årsredovisningen 1994/95 visar. Totala antalet arbeten som tillsattes under budgetåret 1994/95 uppgick till strax över en miljon. Närmare två tredjedelar av alla tillsättningar gjordes med personer som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen. Antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har uppgått till 229 000 i genomsnitt per månad. Antalet personer som lämnat Af/AMI och fått ett arbete har varit 648 00 vilket är 70 000 fler än året innan. I genomsnitt fanns 972 00 arbetssökande anmälda vid Af/Ami. Antal lediga arbeten vid förmedlingen uppgick i genomsnitt per månad till 46 000.

Verksamheten finansieras via anslag över statsbudgeten. Nedanstående tabell tagen ur årsredovisningen för 1994/95 visar utfall och disponibla medel (tkr)

Tabell 5:3 Utfall och disponibla medel (tkr).

Anslag	93/94 Anvisat	94/95 Anvisat*	94/95 Utfall
A1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader	2 933 991	3 159 468	3 159 648
A2. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder (inkl. reservation, exkl. medel som disponeras av andra myndigheter)	28 062 834	26 973 833	26 079 232
B3. Yrkesinriktad rehabilitering	805 173	841 804	809 347
B4. Yrkesinriktad rehabilitering: Uppdragsverksamhet	1	1	0 000 000
B5. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade	7 036 347	6 972 980	7 170 832
E2. Frivilligorganisationer inom den civila delen av totalförsvaret (inkl. medel från Statens Räddningsverk)	26 783	28 288	28 288
H7. Stimulansbidr. för rep. och underhåll av vissa kommunala fastigheter (disponibla reservationsmedel 93/94 - 94/95)	799 939	568 328	482 267
Summa anslag	**39 665 068**	**38 544 702**	**37 729 614**
Finansieras över arbetsmarknadsfonden			
Bidrag till arbetslöshetsersättning m m	38 500 000	43 750 000	43 718 704
Totalt inklusive arbetsmarknadsfonden	**78 165 068**	**82 294 702**	**81 448 318**

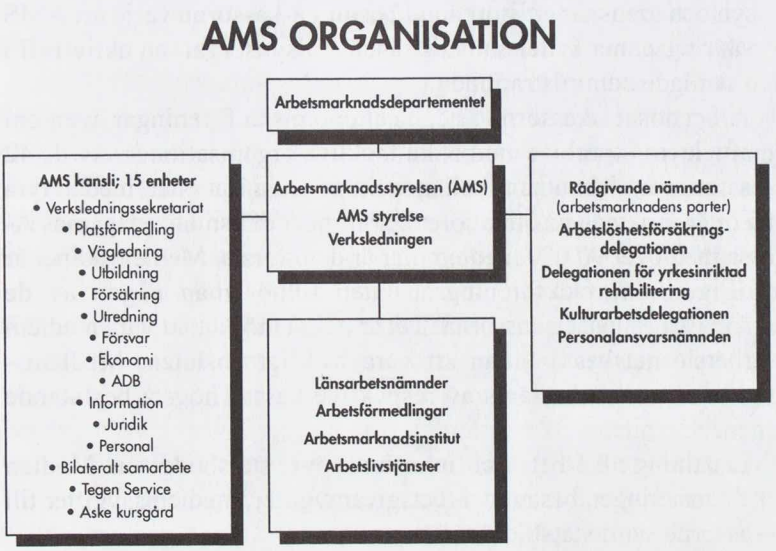
* Exkl. extern finansierade projekt och åtgärden utbildningsvikariat som regeringen i den ekonomisk-politiska propositionen kostandsberäknat till 2 850 milj. kr.

Källa: Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 1994/95.

Arbetsmarknadsverkets organisation och ledning

Organisationen är reglerad i förordningen (1995:1332) med instruktion för Arbetsmarknadsverket. Verket är organiserat i två nivåer, Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnden med arbetsförmedlingar, arbetslivstjänster och arbetsmarknadsinstitut.

Figur 5:4 AMS organisation.



Källa: AMS verksamhetsberättelse 1994/95

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) är central myndighet för allmänna arbetsmarknads-frågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna (LAN). AMS leder, samordnar och utvecklar verksamheten nationellt, sätter upp mål och riktlinjer för länsarbetsnämnderna, fördelar ekonomiska och andra resurser samt följer upp resultaten. AMS meddelar föreskrifter för LANs verksamhet.

AMS leds av en styrelse med sex ledamöter och en generaldirektör. Ledamöterna utses av regeringen. Bland ledamöterna skall det finnas personer med särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. Styrelsen beslutar om riktlinjer och verksamhetsmål samt om den löpande uppföljningen av länsarbetsnämndernas verksamhet. Den beslutar också om frågor som rör anslagsframställningar och årsbokslut.

Verksledningen består av generaldirektören, överdirektören och sex andra chefer.

AMS har ett kansli bestående av tretton enheter.

AMS är tillsynsorgan för arbetslöshetskassorna. Uppgiften utförs vid AMS försäkringsenhet. Enheten utfärdar föreskrifter enligt regeringens bemyndigande.

AMS handhar beräkningar av olika bidragsformer samt sammanställer ekonomisk information om a-kassorna och kontantstödet vid

arbetslöshet. AMS tillser dessutom att erforderliga medel för utbetalningar tillförs utbetalningssystemet. AMS utövar även löpande tillsyn och granskar ett stort antal beslut i a-kassorna varje år. AMS försäkringsenhet fyller således såsom tillsynsorgan en aktiv roll i den samlade administrationen.

Arbetslöshetskassorna är egna ekonomiska föreningar även om de ofta lever i symbios med olika fackliga organisationer. Av de 42 a-kassorna är 38 knutna till olika fackliga organisationer, medan fyra kassor är inriktade på olika företagargrupper där småföretagarnas A-kassa med över 90 000 medlemmar är den största. Medlemskapet är frivilligt. Som fackföreningsansluten tillhör man någon av de erkända arbetslöshetskassorna. Det är också möjligt att vara medlem i arbetslöshetskassan utan att vara fackligt ansluten. Medlemsavgiftens storlek bestäms av respektive kassas högsta beslutande organ.

Ersättning till arbetslösa finansieras över statsbudgeten. Medlen för finansieringen består av arbetsgivaravgifter, medlemsavgifter till a-kassorna samt statsbidrag.

AMS rådgivande nämnd arbetar med att behandla frågor som berör den offentliga arbetsförmedlingen. Nämnden består av GD och högst tolv andra ledamöter som till lika antal ska representera arbetsgivare och arbetstagare. Dessa utses av AMS efter förslag från parterna på arbetsmarknaden.

Regeringen tillsätter generaldirektör och överdirektör för bestämd tid. Övriga chefstjänster, inklusive länsarbetsdirektörstjänster tillsätts av regeringen efter GDs anmälan.

Länsarbetsnämnden (LAN) är regional myndighet på länsnivå för allmänna arbetsmarknadsfrågor. Det finns således 24 länsarbetsnämnder. Nämnden leder, samordnar och utvecklar den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet och meddelar förskrifter och andra anvisningar till arbetsförmedlingarna. Varje länsarbetsnämnd leds av en styrelse som utses av regeringen. Styrelsen består av landshövdingen, som är ordförande, länsarbetsdirektören, som är chef för myndigheten, och sex andra ledamöter. Bland ledamöterna skall det finnas personer med särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. LANs styrelse anger mål och riktlinjer för verksamheten i länet och avgör bl.a. viktigare ärenden om samhällsstöd till arbetsgivare. Hos länsarbetsnämnden finns en rådgivande nämnd, ett antal arbetsförmedlingsnämnder, en delegation för yrkesinriktad rehabilitering vilka på olika sätt ska samverka med LAN i arbetsmarknadsfrågor och frågor som rör den offentliga arbetsförmed-

lingen. Ledamöter i nämnderna utses av LAN, i den rådgivande nämnden efter samråd med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och i arbetsförmedlingsnämnderna med förträdare för arbetsförmedlingen, kommun och lokala arbetsmarknadsparter.

Länsarbetsnämndens chef är *länsarbetsdirektören.* Länsarbetsdirektören beslutar i ärenden som inte skall avgöras av styrelsen, arbetsförmedlingsnämnd eller av delegationen. Direktören kan överlåta beslutanderätt till andra tjänstemän. Länsstyrelsen skall hållas underättad om ärenden i LANs styrelse. LANs beslut får överklagas till AMS om inte annat föreskrivits.

Länsarbetsnämnden har ett kansli vars organisation kan skifta mellan länen.

Arbetsförmedlingarna, som ska ha god geografisk spridning i varje län beslutar om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Många förmedlingar kan, vid sidan av det allmänna uppdraget, vara inriktade mot särskilda yrkesområden och branscher. För närvarande finns 380 arbetsförmedlingar i landet. Arbetsförmedlingarna bedriver sin verksamhet efter LANs föreskrifter men med hög grad av självständighet.

Andra operativa verksamheter på regional/lokal nivå är AMVs intäktsfinansierade verksamhet, *Arbetslivstjänster,* 24 till antalet, som säljer tjänster inom yrkeslivsinriktad rehabilitering till försäkringskassor, företag m.fl. och de omkring hundra *Arbetsmarknadsinstituten* som arbetar med fördjupad vägledning och yrkesinriktad rehabilitering för arbetssökande med särskilda behov.

Det centrala arbetgivaransvaret ligger hos AMS. På AMS finns en personalansvarsnämnd för hela verket som, förutom GD och personalföreträdare, består av en ledamot ur AMS styrelse från vardera av arbetsmarknadens parter. Dessutom kan länsarbetsdirektör från aktuell länsarbetsnämnd ingå.

Lönesättning sker hos AMS medan ansvaret för kompetensutveckling delas mellan den centrala och regionala nivån. Generellt gäller i övrigt att arbetsgivaransvaret utövas där anställningen är placerad.

ADB-funktionen

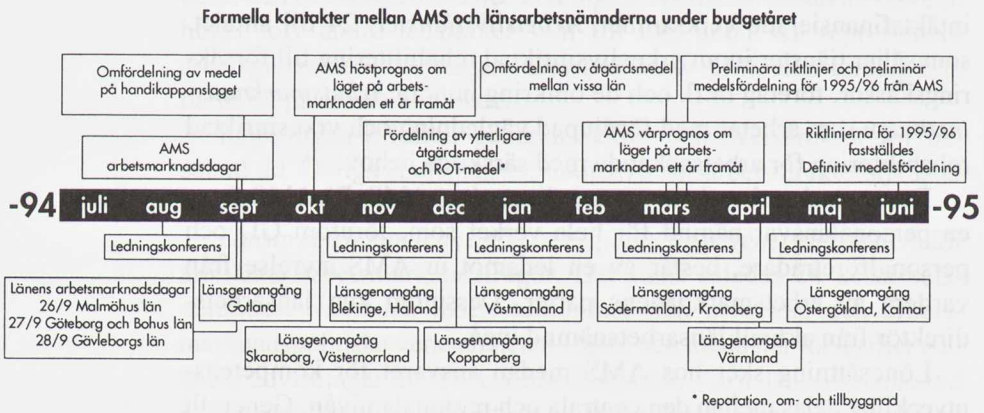
AMS, som har ansvar för ADB-försörjningen, interndebiterar för ADB på enheter inom AMS och länsarbetsnämnderna. Kostnaderna uppgick 1994/95 till något mer än 247 miljoner kronor. AMS

fackavdelningar är ägare av ADB-systemet. ADB-enheten på AMS har driftsansvaret. LAN köper ADB-tjänsterna från ADB-enheten.

Uppföljning

Av Arbetsmarknadsverkets årsredovisning framgår att uppföljning sker bl.a. genom att AMS gör återkommande besök på LAN för länsgenomgångar.[1] Dessa utmynnar i en skriftlig överenskommelse mellan verksledning och länsledning om vad som behöver göras för att förbättra resultaten i det enskilda länet. Alla länets chefer, verksledning och ett antal avdelningschefer deltar i diskussionerna som sträcker sig över två dagar. Vartannat år får varje län en sådan länsgenomgång. Överenskommelsen följs upp efter ett år. Som framgår av bilden nedan är länsgenomgångarna väl inplanerade och integrerade i AMSs löpande verksamhet.

Figur 5:5 Schema över länsgenomgångar för 1994/95.



Källa: AMS verksamhetsberättelse 1994/95.

[1] Den ovan beskrivna metodiken för uppföljning och samverkan används i civildepartementets uppföljning av länsstyrelsernas arbete. Den används hos RSV och användes även i Arbetslivsfondens verksamhet.

Under budgetåret 1994/95 gjordes, som resultat av länsgenomgångarna, bl.a. en rad överenskommelser om insatser för att höja registerkvaliteten i verkets gemensamma informationssystem Af 90 över arbetssökande och lediganmälda platser m.m. Detta bidrar till att verkets samlade redovisning blir säkrare. Under 1994/95 utökades verkets systematiska internkontroll. Internrevisorer anställdes vid AMS och funktionen internrevisor inrättades vid många länsarbetsnämnder.

Länsgenomgångarna har utvecklats successivt under de senaste tio åren. Det gäller både formerna för förberedelser och genomförande. Uppläggningen av genomgångarna följer en väl dokumenterad process som anpassas årligen. Metodiken har blivit förebild för länsledningarnas uppföljningar av arbetsförmedlingar, arbetsmarknadsinstitut och Arbetslivstjänster.

AMS samordnar uppföljningsarbetet på verksledningsnivå. Exempel på större uppgifter i verksledningssekretariatet är:

* Samordning och sekretariat när det gäller policy, riktlinjer och verksamhetsuppföljning
* Samordning och sekretariat för läns- och enhetsgenomgångar
* Ledningskonferenser för länsarbetsdirektörer och enhetschefer
* Kvalitetsutvecklingen inom AMV
* Internrevision
* IT-controller

Samverkansformer

De ovan beskrivna länsgenomgångarna utgör det nav kring vilket samverkan sker. I anslutning till genomgångarna får regionala och centrala företrädare möjlighet att träffas, det ordnas seminarier, man tar upp regionala styrfrågor och diskuterar kompetensutvecklingsbehov. Inte minst poängterar man den informella samvarons betydelse som en viktig del i diskussionerna.

5.4 Den norska socialförsäkringsadministrationen

Kort bakgrund

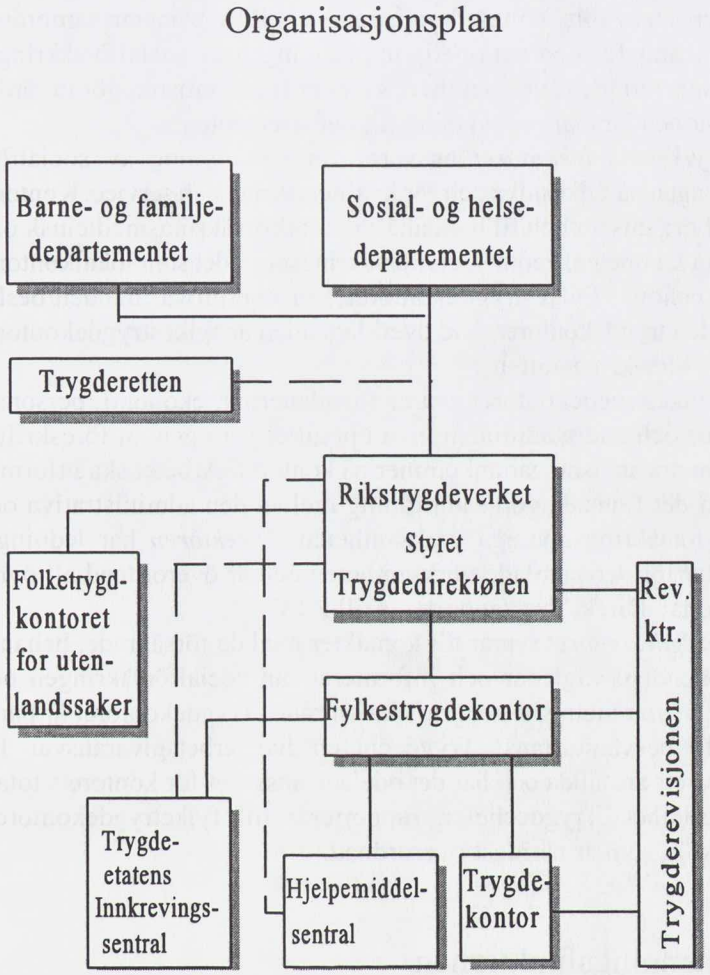
Den norska socialförsäkringen har – i likhet med den svenska – sitt ursprung i de frivilliga begravningsföreningar som etablerades i slutet av 1800-talet. En nationell yrkesskadeförsäkring för industriarbetare hörde också till de tidigaste inslagen. Administrationen kom ganska omgående att handhas av kommunala kassor och en central försäkringsanstalt. Alltsedan 1971 är verksamheten helt statlig vad avser såväl finansiering som organisation. Försäkringen är nationell. Likformig och rättssäker tillämpning har varit vägledande för utformningen av organisationsstrukturen.

De lokala styrelser som utsetts av kommunfullmäktige försvann 1981. Verksamheten sköttes av Rikstrygdeverket och de lokala trygdekontoren. 1990 etablerades fylkestrygdekontoren på den centrala myndighetens initiativ. Inom administrationen fanns 7 400 anställda vid 1994 års utgång.

Nuvarande organisation

Verksamheten är numera organiserad på tre nivåer enligt följande:

Figur 5:6 **Den norska socialförsäkringsadministrationens organisation.**



Källa: Rikstrygdeverket.

Rollfördelningen mellan Rikstrygdeverket (den centrala myndigheten), fylkestrygdekontor (länskontor) och trygdekontor (lokalkontor) utgår ifrån önskemålet om att uppgifterna skall lösas så långt ut i organisationen som det går med hänsyn taget till effektivitet och service. De administrativa befogenheterna är fördelade med sikte på

att såväl försäkringen som helhet som verksamheten lokalt ska kunna drivas utifrån principerna för mål- och resultatstyrning.

Rikstrygdeverket (RTV) har ansvar för den övergripande ledningen av försäkringsadministrationen. RTV planerar, samordnar och svarar för den nationella uppföljningen av socialförsäkringsadministrationens verksamhet. RTV tar fram statistik, gör utvärderingar och lämnar redovisning till departementen.

Fylkestrygdekontoret ansvarar för samordning av socialförsäkringen på fylkesnivå och för kvalitetsäkring och service. Kontoret skall organisera och tillhandahålla socialförsäkringsmedicinsk och annan kompetens inom socialförsäkringsområdet som lokalkontoret kan behöva. Fylkestrygdekontoret kan överpröva ärenden/beslut gjorda i trygdekontoret. Vid överklaganden är fylkestrygdekontoret part i försäkringsrätten.

Fylkestrygdekontoret svarar för planering, ekonomi, personalfrågor och andra administrativa uppgifter som genom föreskrifter och andra anvisningar ankommer på kontoret. Arbetet ska utformas så att det finns en god samordning mellan den administrativa och den försäkringsmässiga verksamheten. *Direktören* har ledningsansvar för den samlade verksamheten och är överordnad all övrig personal. Direktören rapporterar till RTV.

Trygdekontoret svarar för kontakter med de försäkrade, behandlar ärenden, vägleder och informerar om socialförsäkringen och förmånerna inom sitt geografiska område. Trygdekontoret är part i första besvärsinstans. Trygdechefen har arbetsgivaransvar för kontorets anställda och har det odelade ansvaret för kontorets totala verksamhet. Trygdechefen rapporterar till fylketrygdekontorets direktör, som är närmast överordnad.

Utnämningsfunktionen

Regeringen utser RTVs styrelse och direktör, medan direktören på länsnivå utses av RTV. Trygdekontorschefen tillsätts av fylkesledningen.

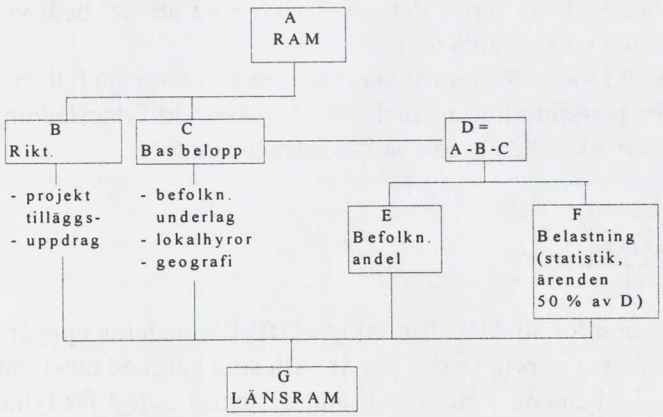
Lekmannainflytande

Lekmän finns endast företrädda i RTVs styrelse. I övrigt finns inget lekmannainflytande inom socialförsäkringen.

Ekonomi

RTV fördelar medel till fylkesnivån med hjälp av följande fördelningsnyckel.

Figur 5:7 Fördelningsnyckel för administrationsanslag.



Källa: Rikstrygdeverket.

Vid återkommande fylkesledningsmöten, fem per år, arbetar man fram underlag, planerar verksamheten för kommande budgetår och följer budgetprocessen, allt i syfte att få grepp om storleken på medelstilldelning så tidigt som möjligt.

Fylkesnivån har fullmakt att organisera sig som den finner bäst. Dock måste kompetens och resurser utnyttjas optimalt. Det är vanligt och önskvärt att man specialiserar sig på olika funktioner inom och mellan fylkena för att totalt sett bli så effektiv som möjligt. I Rogalands fylke t.ex. har ett trygdekontor hand om underhållsbidrag för hela fylket. På motsvarande sätt sker samordning av t.ex. tjänstepension och folkpension, av bilstöd och av avtalsuppgörelser med läkare.

Uppföljning och utvärdering

RTV har en stor revisionsavdelning med 250 anställda. Dessa svarar för ekonomisk granskning men gör även kvalitetsrevisioner. Vid sidan av revisionsavdelningen har utredningsavdelningen en stöttande och utvecklande roll. Fylkena har sin egen uppföljnings- och utvärderingsverksamhet, dels för att lämna underlag till, den nationella nivån dels för att tillgodose egna behov. Kontroll, uppföljning och utvärdering sker på många olika sätt och utifrån olika infallsvinklar, varför det anses viktigt att arbetet bedrivs på flera håll inom verksamheten.

Tre av RTVs direktörer har var och en ansvaret för sju fylken. De genomför särskilda träffar med "sina" fylken vid fylkesledningsmötena och gör årliga besök på fylkestrygdekontoren.

ADB-funktionen

RTV ansvarar för all ADB-hantering. ADB-kostnaderna uppgår till ca 130 miljoner norska kronor per år. Allt som har med utbetalning att göra ska hanteras i ett gemensamt system. I övrigt får fylkena ansluta vilka andra program man önskar.

5.5 Den danska socialförsäkringsadministrationen

Det danska socialförsäkringssystemet är reglerat i lag och omfattar samtliga medborgare. Till skillnad från Sverige är dock vissa förmåns- och försäkringsslag såsom t.ex. förtidspensionen behovsanpassad i sin ersättningsnivå, dvs pensionens ersättningsnivå kan variera beroende på vad som är genomsnittlig levnadskostnadsnivå i den kommun som man bor i.

Organisation

Ansvaret för administrationen av socialförsäkringarna i Danmark ligger till övervägande del på kommuner och amtskommuner (sv. motsv. landsting). I Danmark finns det 275 kommuner och 14 amtskommuner.

Amtskommunerna ansvarar för en del mer specialiserade tjänster såsom t.ex. stöd för handikappade, rehabiliteringscenter samt indrivning av fordringar (för bidragsförskott). Amtskommunerna fattar inte beslut i enskilda försäkringsärenden. Sedan 1992 har alla beslut decentraliserats till kommunerna.

Socialministeriet utfärdar föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer för administrationen av socialförsäkringarna. Ministeriet ansvarar också för den finansiella planeringen av socialförsäkringssektorn. Den centrala nivåns uppgift är begränsad till sköta nationell uppföljning av socialförsäkringen samt fastställa lagar och finansiella ramar för verksamheten.

Finansiering

Kommunerna budgeterar försäkringsvolymer i samband med budgetering av övrig kommunal verksamhet. Socialministeriet gör därefter totalberäkningar och underrättar sedan Finans- och inrikesministeriet. Finansieringen av socialförsäkringen kommer delvis från kommunalskatter, delvis från statsbidrag.

Samordning

Kommunernas behov av samordning i vissa frågor t.ex. vad gäller redovisningssystem, ADB-stöd o.dyl. sköts inom kommunernas landsforening. Det finns inte några ADB-system som är gemensamma för kommun och stat men kommunerna levererar omfattande mängder data till ministeriet för bearbetningar för nationella ändamål.

Tillsyn

Tillsyn, uppföljning och utvärdering av kommunernas administration sker till stor del av statsamterna (sv motsv. länsstyrelser), statliga styrelser samt i olika ankeinstanser (besvärsinstanser). Garantin för rättssäkerheten i socialförsäkringssystemet bygger på det politiska ansvar som finns hos kommunstyrelsens medlemmar.

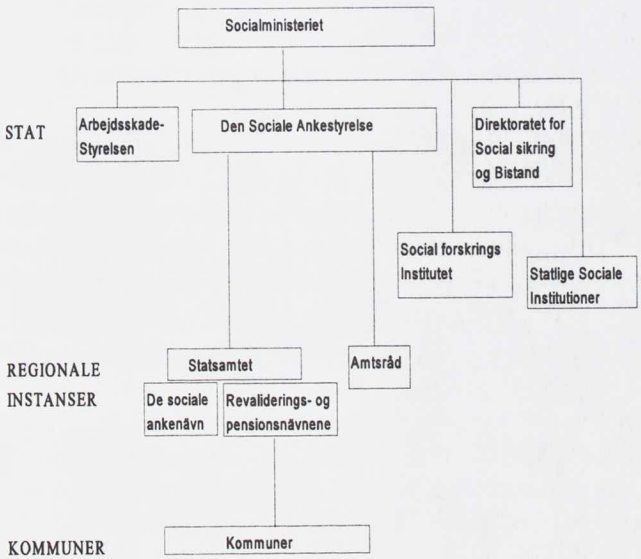
Hos statsamterna finns ett särskilt tillsynsråd som kan bötfälla kommunstyrelsemedlemmar personligen om oegentligheter (i den kommunala förvaltningslagens mening) i administrationen av socialförsäkringarna kan påvisas. Tillsynsrådet arbetar såväl på egna initiativ som på grundval av anmälningar från allmänheten.

Tillsyn sker också genom den kamerala revisionen i kommunerna. Revisorerna är statsauktoriserade.

Mer omfattande och djuplodande utvärderingar görs ofta av socialforskningsinstitutet på uppdrag av bl.a. socialministeriet.

Då kommunerna är självständiga i förhållande till staten utövar staten inte någon ledningsfunktion. Det nationella intresset tillgodoses istället av statsamternas tillsyn och genom att det finns ett väl utbyggt och specialiserat domstolsväsende, ankenämnder och ankestyrelser. Den sociala ankesstyrelsen har förutom att vara slutinstans vid överklaganden till uppgift att stödja spridningen av praxis till kommuner och andra ankeinstanser. Nedanstående bild visar den danska organisationsstrukturen.

Figur 5:8 Den danska organisationen för socialförsäkrings-administration med besvärsinstanser.



Källa: Socialministeriet.

6 Den nuvarande organisationen – möjligheter och begränsningar

I föregående kapitel har det konstaterats att verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen är mycket omfattande och komplex. Verksamheten hanterar stora ekonomiska resurser och omvandlingstrycket är starkt. Med utgångspunkt i verksamhetens karaktäristika och de uppgifter som administrationen har att utföra har utredningen analyserat vilka möjligheter och begränsningar organisationen innebär för verksamheten.

6.1 Den nuvarande organisationens möjligheter

Den nuvarande organisationen, som kombinerar en central statlig myndighet med formellt fristående regionala organ, har givit fördelar i form av stark lokal förankring och lokalt engagemang som givit verksamheten ökad legitimitet och genomförandekraft. Organisationens höga flexibilitet och förmåga att klara av stora reformprogram, såväl i det tidigare uppbyggnadsskedet som i det nu pågående omprövningsskedet, har framhållits. I detta avsnitt skall den nuvarande organisationens möjligheter närmare utvecklas.

Lokal förankring bidrar till socialförsäkringens legitimitet

Legitimitetsbasen för socialförsäkringen utgörs i första hand av de lagar som stiftats i riksdagen om de nationella försäkrings- och förmånssystemen. De förtroendevalda i försäkringskassorna bidrar till legitimiteten genom att de kan förklara och informera om försäkringarna och deras bakomliggande motiv. De fyller också en viktig funktion som kontaktlänk från medborgarna till de politiskt

ansvariga på riksnivå. De förtroendevalda bidrar också till att skapa engagemang för socialförsäkringarna genom att bl.a. delta i bildningsverksamhet.

Lekmannarepresentationen i försäkringskassans styrelse och socialförsäkringsnämnder ger dessutom verksamheten en lokal förankring. Detta sker dels genom styrelsens insyn och inflytande över försäkringskassans administration, dels genom socialförsäkringsnämndernas funktion av att garantera att beslut om ersättning från socialförsäkrings- och förmånssystemen överensstämmer med gällande lagstiftning.

Flexibilitet

Den nuvarande organisationens höga grad av decentralisering bidrar till att skapa en god flexibilitet i verksamheten. Anpassning till förändringar i lokala förutsättningar kan göras snabbt genom att många beslut fattas på kassanivå.

Kassastrukturen överenstämmer i princip med länsindelningen vilket är en fördel då flera andra organisationer som man har att samarbeta med också är strukturerade efter länsindelningen såsom t.ex. sjukvård och länsarbetsnämnder.

Även i detta sammanhang anses lekmannarepresentationen ha bidragit till att göra försäkringkassans verksamhet flexibel. Detta sker genom att representanter i försäkringskassans styrelse och socialförsäkringsnämnder ofta har andra förtroendeuppdrag i organisationer som försäkringskassan har behov att samverka med. Det bidrar därmed till uppbyggnaden av regionala och lokala kontaktnät.

Mobilisering

Styrkan i en decentraliserad organisation vad gäller de anställdas möjligheter att påverka sin arbetssituation bidrar till att öka organisationens förmåga till mobilisering inför förändringar. Beslut om förändringar i försäkringssystemen har kunnat verkställas snabbt i verksamheten varvid FKF ofta har spelat en viktig roll för att klara behoven av information och utbildning.

Service till de försäkrade

Den nuvarande decentraliserade organisationen ger goda möjligher att ge enskilda försäkrade personlig service. Det välförgrenade lokalkontorsnätet gör tillgängligheten på personlig service i socialförsäkringsfrågor hög för medborgarna.

6.2 Den nuvarande organisationens begränsningar

Otydliga författningar ger oklar roll- och ansvarsfördelning

Socialförsäkringsadministrationens organisation har vid ett flertal tillfällen diskuterats och utretts såväl på egna initiativ som på statsmakternas. De offentliga utredningar som berört roll- och ansvarsfördelningen inom socialförsäkringsadministrationen är redovisade i "Socialförsäkringens organisation" (SOU 1960:35), "Former för styrning av försäkringskassornas organisation och förvaltningsutgifter" (Ds S 1980:7) samt "Riksförsäkringsverkets roll, uppgifter och organisation", (Ds 1981:13). Några resultat från dessa utredningar återges i bilaga 4.

Författningarna som i första hand reglerar RFVs respektive försäkringskassornas verksamhet är som tidigare beskrivits förordningen (1988:1204) med instruktion för Riksförsäkringsverket samt 18 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring. Vid en jämförelse av dessa två författningar framgår det att det finns en otydlighet i roll- och ansvarsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna.

Om RFVs uppgifter stadgas i RFVs instruktion att

> "Riksförsäkringsverket skall särskilt svara för den centrala ledningen och för tillsynen av de allmänna försäkringskassornas verksamhet,"

I 18 kap. 2 § AFL där försäkringskassans ställning regleras stadgas vidare att

> "Riksförsäkringsverket utövar tillsyn över de allmänna försäkringskassorna, vilka hava att ställa sig verkets anvisningar till efterrättelse."

Men läser man vidare i 18 kap. 6 § AFL framträder oklarheten alltmer

> "I en allmän försäkringskassa skall det finnas en styrelse och en eller flera socialförsäkringsnämnder. - - - Om inte annat föreskrivs tillkommer det styrelsen att besluta i angelägenheter, som kassan har att befatta sig med."

Den sistnämnda lagrummet står alltså mot de två föregående citerade bestämmelserna. I författningarna har RFV befogenheter att styra försäkringskassorna, men samtidigt är försäkringskassorna självständiga juridiska personer med egna styrelser med full beslutsbefogenhet. Varken i författningstexter eller i förarbeten finns det någon precisering av hur detta regelverk skall tolkas.

Roll- och ansvarsfördelningen behandlades i propositionen 1982/83:127 om vissa administrativa frågor inom den allmänna försäkringen m.m..

> "Det är enligt min mening inte möjligt att i författning eller i annan ordning i detalj ange ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna. - - - - - -. I likhet med kommittén anser jag att det i verkets uppgifter ligger en generell befogenhet att – inom ramen för gällande författningsregler – närmare bestämma vilka uppgifter som skall ankomma på RFV respektive försäkringskassorna."

Uttalandet från det föredragande statsrådet kan vid en snabb läsning förefalla klargöra roll- och ansvarsfördelningen men den inskjutna satsen som anger att detta skall gälla inom ramen för författningsreglerna leder tillbaks till den nyss påvisade oklarheten.

RFVs uppgift att utöva *central ledning* för socialförsäkringsadministrationen tillkom i samband med att RFV fick ny instruktion 1988. AFL lämnades vid det tillfället oförändrad.

Det uppkommer numera oftare tolkningsproblem om RFVs mandat att leda försäkringskassorna. Skälet till det torde bl.a. stå att finna i den allmänna reformeringen av styrningen inom offentlig verksamhet som pågått under senare år. Inriktningen på detta reformarbete är att minska på regelstyrning och istället gå över till mål- och resultatstyrning. Detta får bl.a. till följd att försäkrings-

kassans identitet stärks. Styrning med administrativa anvisningar har minskats och ersatts med mer mål- och resultatbaserad styrning. Hittills har varken RFVs instruktion eller 18 kap. AFL som reglerar försäkringskassorna anpassats härtill. Det kan därför konstateras att de lagrum som reglerar ledningsansvaret inom socialförsäkringsadministrationen dels är svårtolkade, dels ställer RFVs ledningsmandat i fråga när det gäller mål- och resultatstyrning. Andra tänkbara skäl till att det uppstår tolkningsproblem om RFVs ledande roll är det hårdnande yttre trycket på socialförsäkringsadministrationen i form av besparingskrav, stora reformer i förmåns- och försäkringsslagen samt den stora spännvidden i försäkringskassornas uppdrag som blivit än mer påtaglig genom rehabiliteringsuppgiften.

Den allmänna försäkringskassans rättsliga ställning är oklar

Det är inte enbart så att den formella roll- och ansvarsfördelningen mellan verk och försäkringskassa medför oklarhet för organisationen. Enligt förarbetena till den reglering om de allmänna försäkringskassorna som numera återfinns i 18 kap. AFL är den allmänna försäkringskassan en *självständig offentligrättslig juridisk person* (prop. 1961:45). Statsmakterna har emellertid inte ansett att det går att närmare bestämma den allmänna försäkringskassans formella status (prop 1982/83:127).

Försäkringskassans speciella rättsliga ställning har vid upprepade tillfällen skapat särskilda problem vid tillämpningen av olika lagbestämmelser. Skälet till detta är att försäkringskassans rättsliga ställning bedömts olika i olika sammanhang. Vi skall i det följande kort referera några rättsfall där sådana bedömningar gjorts.

I RÅ 1965 ref. 1 fann Regeringsrätten att den allmänna försäkringskassan hade den befogenhet att få del av en självdeklaration, som enligt dåvarande taxeringsförordningen tillkom en *myndighet*. I RÅ 1968 ref. 42 fann Regeringsrätten att allmän försäkringskassa var att betrakta som *statsmyndighet* i den bemärkelse som ansågs i då gällande bestämmelser i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Ett regeringsråd var emellertid skiljaktig och menade att försäkringskassan inte skulle betraktas som statsmyndighet.

Enligt den 54 § 2 mom. andra stycket i den tidigare byggnadsstadgan (1959:612) gällde skyldigheten att söka bygglov inte statens och landstingens byggnader. I RÅ 1984 2:80 konstaterades att

försäkringskassan är en *offentligrättslig juridisk person med statliga förvaltningsuppgifter* men att kassan är fristående från staten. Resultatet blev att försäkringskassan blev tvungen att söka bygglov, dvs den jämställdes *inte* med en *statlig myndighet* i detta sammanhang.

I RÅ 1974 ref. 98 gällde det en försäkringskassas rätt att överklaga ett beslut av Socialstyrelsen angående förordnande av förtroendetandläkare hos kassan. Regeringsrättens majoritet fann att kassan intog ställningen av *förvaltningsmyndighet* och att dess besvärsrätt skulle bedömas enligt de grunder som gäller för *statlig myndighets* besvärsrätt i fråga om annan myndighets beslut.

1993 överklagade Stockholms läns allmänna försäkringskassa RFVs beslut att kassan måste ha ett lokalkontor i Vaxholms kommun. Regeringen beslutade att inte ta upp överklagandet till prövning med hänvisning till resonemanget i RÅ 1974 ref. 98, dvs försäkringskassan skulle betraktas som *statlig myndighet.*

Sammanfattningsvis pekar denna rättsfallsgenomgång på det som konstaterades i propositionen 127 (prop. 1982/83:127), nämligen att det inte går att närmare bestämma försäkringskassans formella status.

Särbehandling vid utfärdande av administrativa författningar

Försäkringskassans rättsliga status har givit upphov till oklarheter om hur olika frågor skall hanteras i administrationen. Författningar som riktar sig till hela den statliga förvaltningen måste ofta utredas och klargöras med avseende på om de skall gälla för försäkringskassorna eller ej, och om författningarna eventuellt måste anpassas till de särskilda förhållanden som följer av försäkringskassans särskilda ställning. Ett konkret exempel då en sådan diskussion uppkom gällde förordningen om *internrevision* vid statliga myndigheter m.fl. (1995:686). Sedan författningen utfärdats uppstod diskussioner och osäkerhet i administrationen om man skulle bli tvungen att driva två parallella internrevisionsfunktioner för försäkringskassorna. En öppen konflikt uppstod mellan ledningarna för FKF och RFV om innebörden av RFVs samlade ansvar för internrevisionen vid RFV och försäkringskassorna. Detta kom till uttryck bl.a. i en ledarartikel i tidskriften Social Försäkring nr 12/95 och i en skrivelse av generaldirektören (1995-12-19, Dnr 10563/95).

Sammantaget skapar de formella oklarheterna tolkningstvister som kan ge upphov till merarbete i flera olika sammanhang.

Oklarheten ger konsekvenser för verksamheten

Det har ibland hävdats att oklarheten i den formella organisationen inte har påverkat verksamheten negativt. Under de intervjuer, samtal och diskussioner som förts inom ramen för utredningsarbetet har dock en lång rad exempel givits på hur de formella oklarheterna har komplicerat och försvårat beslutsprocesser inom organisationen. Detta har framförallt gällt frågor som har med ledningen av organisationen att göra. För att belysa begränsningarna i den nuvarande organisationen beskrivs i det följande några av dessa exempel. Det bör dock noteras att samtliga exempel inte enbart kan förklaras med oklarheter i organisationsstrukturen. Andra faktorer såsom t.ex. ledningarnas förmåga att kommunicera uppdrag och återkoppla resultat, arbetsförhållanden samt attityder hos personal och försäkrade har också betydelse i dessa sammanhang.

Den verkställande ledningen vid försäkringskassan

Direktören är ansvarig för den verkställande ledningen av försäkringskassans verksamhet. Direktören är ansvarig inför sin kassas styrelse. Denna styrelse kan dock inte besluta om anställning, entledigande och lön för direktören. Det är istället RFVs styrelse som beslutar om anställning och entledigande av direktör i kassan, och den särskilda chefslönegruppen som beslutar om direktörens lön.

Direktören har alltså i realiteten ett tredelat ansvarsförhållande, fördelat mellan kassastyrelsen, RFV och den särskilda chefslönegruppen. Denna splittrade bild har lett till orimligt utdragna beslutsprocesser såväl vid tillsättningar som vid uppsägningar av direktörer, och till att känsliga personalfrågor tenderar att "trilla mellan stolarna".

Beträffande lönesättningen kan det konstateras att det råder ett mycket otydligt, för direktörerna tämligen okänt, ansvarsförhållande. Formellt går det till så att direktörens lön beslutas av en partssammansatt chefslönegrupp med representanter för Arbetsgivarverket, FKF, Försäkringsanställdas förbund och SACO-FK. Däremot ingår inte i denna grupp någon som direkt representerar kassadirek-

törens uppdragsgivare, dvs försäkringskassans styrelse eller RFV. Chefslönegruppen sätter sålunda direktörens lön utan att kunna koppla lön till prestation på något effektivt sätt och utan att ha ett eget lednings- eller personalansvar. Genom sin sammansättning har chefslönegruppen små möjligheter att veta hur direktören fullgör sitt uppdrag. Den formellt sett viktiga funktionen löneförhandling kan direktören inte göra med vare sig Försäkringskassans styrelse eller RFVs verksledning.

Arbetsgivarfunktionen

Försäkringskassan har arbetsgivaransvaret för den personal som arbetar i kassan. På den centrala nivån fungerar FKF i förening med Arbetsgivarverket som arbetsgivarpart. Denna ordning är emellertid problematisk mot bakgrund av att RFV utövar en ledningsfunktion inom administrationen och har ansvaret för det samlade förvaltningsanslaget för försäkringskassorna. En stor mängd beslut på den centrala myndigheten får otvivelaktigt konsekvenser för de anställda i försäkringskassorna.

Den nuvarande strukturen innebär en risk att fackliga frågor inte kan behandlas på ett tydligt sätt. I samband med möten i utredningens fackliga referensgrupp har Saco pekat på svårigheterna med att det centrala arbetsgivaransvaret i den nuvarande organisationen är splittrat och inte direkt kopplat till verksamhetsansvaret.

Samrådsförfarandet vid planering av gemensamma aktiviteter

Trots de stora ansträngningar som görs med det omfattande samrådsförfarande som beskrivits i kapitel 4 har det visat sig att samråden i praktiken inte fungerar tillfredsställande. Detta kan illustreras med ett fall som rörde ett uppföljningsprojekt (RIKS-LS, en riksomfattande undersökning av långa sjukfall) som RFV beslutat genomföra. RFV förankrade projektet i samarbetsgrupperna för utvärdering och försäkring senvåren och tidig höst 1994, vilket var mer än ett halvt år innan det var tänkt att undersökningen skulle genomföras. En arbetsgrupp utsågs under hösten 1994 med företrädare för RFV och FK (direktör och lokalkontorschef). Under våren 1995 genomfördes RIKS-LS i full skala i samtliga kassor utom en. Inför genomförandet beslöt den största försäkringskassans

styrelse att inte leverera den mängd uppgifter som planerats från början. En företrädare för kassan hade ingått i den berörda samarbetsgruppen.

Samrådsförfarandet i de olika kommittérna är resurskrävande och medför att gemensamma beslut föregås av långdragna diskussioner och återkommande ifrågasättanden. Ett ytterligare exempel på detta är diskussionerna kring principerna för resursfördelning av försäkringskassornas administrationsanslag.

En orsak till problemen med samrådsförfarandet torde stå att finna i försäkringskassans oklara ställning som innebär att varje försäkringskassa kan välja egna lösningar. Följaktligen representerar kassadeltagarna i ett samråd formellt inte något annat än den egna försäkringskassan. Innebörden av samråden är därmed ofta oklar.

Kompetensutveckling

Som konstaterats i kapitel 3 ansvarar RFV, försäkringskassorna och FKF för kompetensutveckling. Ansvarsförhållandena sinsemellan uppfattas emellertid som oklara. Det kan inte uteslutas att detta leder till vissa effektivitetsförluster. Detta visar sig t.ex. i diskussionen mellan försäkringskassor och RFV när det gäller kompetensutvecklingen för rehabilitering. RFV upplever i det fallet att försäkringskassorna helst inte ser att RFV kommer med synpunkter på den kompetensutveckling som försäkringskassorna bedriver och som är av central betydelse för framgången med rehabiliteringssatsningarna.

Andra orsaker till effektivitetsförluster är att det saknas en medveten strategi för kompetensutveckling, att utbildningsplaner ofta inte har varit individuellt utarbetade. Det har också funnits brister i förmågan att föra in den nya kompetensen i verksamheten. Tillvaratagandet av ny kompetens är alltså inte enbart en fråga om genomförandet av utbildningsinsatser på den enskilda kassan, utan även en strategisk ledningsfråga. Nya uppgifter och tider fordrar attitydförändringar hos samtliga anställda och sådana frågor får lättare genomslag om de hanteras i en gemensam process där alla medverkar.

ADB

ADB-funktionen är, som tidigare beskrivits, av mycket stor betydelse för att administrationen skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt. På handläggarnivån på försäkringskassorna är emellertid ADB-stödet dåligt utvecklat vilket innebär att en stor mängd uppgifter måste göras manuellt. Detta utgör en belastning för den lokala organisationen, i synnerhet vid uppföljningar och utvärderingar. De nuvarande ADB-systemen erbjuder små möjligheter för försäkringskassan att lokalt bearbeta data, som man själv registrerat i systemen, för att använda det som stöd för verksamheten.

Utredningen har kunnat konstatera att det finns brister också inom utvecklingsarbetet som drivs i administrationen. Dubbelarbete och brister i samordningen förekommer. ADB-frågornas hantering är ett betydande irritatationsmoment inom administrationen.

Från försäkringskassorna påpekas att de – med anledning av att ADB-budgeten ligger på det centrala verket – inte kan redovisa sina ADB-kostnader på ett fullgott sätt då de saknar kunskap om den totala kostnadsbilden. Från försäkringskassorna uttrycks vidare farhågor för att den samlade prioriteringen av utvecklingsverksamheten inte görs utifrån verksamhetens behov, dvs det behov som finns för en rationell handläggning och styrning regionalt.

Problemen med ADB-stödet kan delvis finna sina orsaker i hinder i gällande datalagstiftning, delvis i nuvarande organisationsstruktur. Datalagstiftningen sätter upp betydande restriktioner för utformningen och utnyttjandet av ADB-stöd på ett för verksamheten effektivt sätt. Hittillsvarande organisationsstruktur synes inte ha underlättat för RFV och försäkringskassorna att arbeta fram gemensamma riktlinjer och plattformar för ADB-utveckling. ADB-funktionens uppdelning inom RFV, på ADB-avdelningen i Sundsvall, en strategienhet på RFVs planeringsavdelning samt övriga avdelningar på RFV i den mån de är systemägare till något ADB-system, gör att försäkringskassorna upplever svårigheter att nå fram med sina erfarenheter och krav på ADB-systemen. Samråd sker visserligen, vad gäller ägar- och beställarperspektivet, mellan RFV och försäkringskassorna genom en krets av försäkringskassedirektörer. Som tidigare har beskrivits i kapitel 4 har samrådsformerna och ansvarsfördelningen på RFV nyligen förändrats. Enligt den nya systemförvaltningsmodellen finns också användarrepresentanter med från försäkringskassorna. Det är visserligen för tidigt att

utvärdera de nya formerna för ansvar och samråd men de har dock av vissa försäkringskassor upplevts som otillräckliga.

ADB-frågor tillhör de uppenbart gemensamma och strategiska frågorna för administrationen. Det är därför viktigt att beställarkompetensen kan utvecklas under gemensamma former.

Tillsyn

Under utredningsarbetet har vi funnit att det råder en bred enighet kring att tillsynsfunktionen inom administrationen bör vara RFVs ansvar och att denna aktivitet med fördel skulle kunna öka. RFVs s.k. kassabesök är ett exempel på en av försäkringskassorna efterfrågad form av tillsyn.

Tillsynsfunktionen inom administrationen behöver dock utvecklas. En iakttagelse som bl.a. Riksrevisionsverket har gjort (RRV 1995:35, Rätt beslut?) är att tillsynsärenden tenderar att handläggas på ett flertal avdelningar på RFV vilket riskerar leda till att övergripande tillsynsfrågor inte hanteras samordnat. RRV har också pekat på att det finns risker med den pågående decentraliseringen inom administrationen om den inte kan kombineras med en stark ledning, uppföljning och utvärdering från den centrala nivån.

På RFV pågår sedan en tid ett uvecklingsarbete för att förstärka tillsynen.

Internrevision

Försäkringskassans speciella rättsliga ställning medförde, som tidigare beskrivits, att de bestämmelser som utfärdats för statsförvaltningen inte stämde för försäkringskassan. Internrevisionen utgör även ett exempel på när olika uppfattningar om roller och befogenheter samt brister i dialogen och samrådet mellan den centrala och regionala nivån leder till utdragna och tillkrånglade beslutsprocesser samt även öppna konflikter i organisationen.

Uppföljning och utvärdering

Regering och riksdag har i olika sammanhang understrukit behovet av en stark uppföljning och utvärdering. Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer och Riksförsäkringsverket självt har emellertid

påpekat olika brister i den nuvarande uppföljningen och utvärderingen. Detta gäller främst uppföljning och utvärdering av administrationen.

Under utredningens besök på försäkringskassor har det framkommit att personal på försäkringskassorna uppfattar det som att

- RFV inte använder de uppföljningar och utvärderingar som försäkringskassorna tar fram; RFV efterfrågar enligt kassorna onödigt mycket information
- planeringen av uppföljningen av verksamhetsmål samt val av resultatmått inte fungerar tillfredsställande; brandkårsutryckningar förekommer i alltför stor utsträckning
- ADB-stödet är alltför bristfälligt givet de krav som ställs på uppföljning och utvärdering; man tvingas till omfattande och resurskrävande manuellt arbete
- möjligheterna för försäkringskassan att själv kunna använda uppföljningarna för sin egen verksamhetsplanering är alltför begränsade.

De svårigheter som råder inom uppföljnings- och utvärderingsverksamheten kan till övervägande del hänföras till oklarheter kring ledningsansvaret och svårigheter att finna fungerande samrådsformer vid planeringen av verksamheten. Det råder klara brister i dialogen mellan den centrala och regional/lokala delen av organisationen, dvs mellan RFV å ena sidan och försäkringskassans central- och lokalkontor å den andra. RFV har dock på senare tid tagit initiativ till olika utvecklingsprojekt på detta område.

6.3 Sammanfattning och slutsatser

* Den nuvarande organisationen bidrar till *legitimitet* genom att medborgarna har insyn i verksamheten via lekmannarepresentationen i försäkringskassans styrelse och socialförsäkringsnämnder.
* Den lokala representationen i försäkringskassans styrelse bidrar till att skapa goda *kontaktnät* för försäkringskassan i dess samverkan med andra sektorer.

* Den nuvarande organisationens decentraliserade prägel bidrar till *flexibilitet* i verksamheten. Organisationen har visat sig vara snabb på att implementera de av regering och riksdag beslutade ändringarna i förmåns- och försäkringsslagen.
* Försäkringskassans *oklara rättsliga ställning* leder till tolkningstvister och därmed ett merarbete för socialförsäkringsadministrationen. Därtill kommer att det ger merarbete i övrigt författningsarbete och i förvaltningsdomstolar.
* Det finns stora *brister i dialogen* mellan RFV och försäkringskassor. Dessa brister har bl.a. sin orsak i oklarheten i roll- och ansvarsfördelningen inom administrationen. Den stora mängden samverkansgrupper och -kommittéer fyller inte behovet av kommunikation mellan central och regional nivå.
* De formella oklarheterna har *komplicerat och försvårat beslutsprocesserna* i organisationen, vilket har begränsat *beslutskraften* i strategiska frågor (ex. kompetensutvecklingsfrågor, ADB-frågor, uppföljnings- och utvärderingsfrågor).
* Den kraft som läggs ned i den omfattande samrådsorganisationen för att alla inom administrationen skall bli *delaktiga* i helheten speglas inte av det som uppnås. Inom socialförsäkringsadministrationen *saknas förmåga att lösa konflikter*.
* *Arbetsgivaransvaret* för försäkringskassorna är *splittrat och otydligt*. Detta markeras särskilt vad gäller arbetsgivaransvaret för försäkringskassornas direktörer och vad gäller kompetensförsörjningen.

7 Överväganden och principiella ställningstaganden

I detta kapitel redovisas inledningsvis de överväganden, som ligger till grund för mitt förslag om en ny organisation. Först anges några grundläggande krav som en ny organisation bör tillgodose. Därefter ges en kort beskrivning av den historiska utvecklingen av socialförsäkringen och dess administration i syfte att öka förståelsen för de i dag rådande förhållandena. Avslutningsvis i detta kapitel redovisas vissa principiella ställningstaganden inför den nya organisationen.

7.1 Grundläggande krav på den nya organisationen

Med ledning av vad som i tidigare kapitel framgått om den nuvarande organisationen, dess möjligheter och begränsningar kan man urskilja tre krav som bör tillgodoses i den framtida organisationen. En ny organisation bör utformas så att:

- dagens problem med otydlighet i ledningsansvaret försvinner
- den regionala/lokala nivåns inflytande bevaras och förstärks
- en fungerande dialog mellan central och regional/lokal nivå utvecklas

Grundläggande för den nya organisationen är också att liksom idag:

- säkerställa en likformig, rättssäker och effektiv tillämpning av förmånsreglerna

7.2 Tydlighet – och det medvetna "dubbelkommandot"

Önskemålet om ökad tydlighet har att göra med att det i dagens organisation finns inskrivet ett vad man skulle kunna kalla "dubbelkommando" i den meningen att det finns ett dubblerat styrningsansvar i de lagregler och författningar som reglerar ansvarsförhållandena inom organisationen. Detta "dubbelkommando" har inte tillkommit vare sig av en slump eller av misstag. Förklaringen är historisk och går tillbaka till de omständigheter som rådde i socialförsäkringens begynnelse. Mycket kort skall här några väsentliga drag i denna historiska bakgrund återges.

Framväxten av socialförsäkringssystemet

Utvecklingen av vad som sedermera blev socialförsäkringarna började under senare hälften av 1800-talet. När Sverige industrialiserades och urbaniserades, sönderföll de skyddsnät som funnits inom familje- och bygemenskapen i det agrara samhället. Den gamla fattigvården var otillräcklig som skydd för städernas växande befolkning i ett snabbt expanderande industrisamhälle. Vid sjukdom, ålderdom, arbetsskada och arbetslöshet behövdes ett bättre socialt skyddsnät än vad den tidens kommunala fattigvård kunde ge.

Olika försäkringsslag började ta form inom ramen för skilda organisatoriska lösningar. Pensionsförsäkringen och yrkesskadeförsäkringen tillkom på statligt initiativ, medan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen växte fram på frivillig basis.

Yrkesskadeförsäkringen var den första obligatoriska socialförsäkringen och trädde i kraft år 1903. Den allmänna *pensionsförsäkringen* infördes genom riksdagsbeslut år 1913 efter flera decenniers utredningsarbete.

Sjukförsäkringen är den socialförsäkring som har de äldsta anorna och som nämnts växte den fram utifrån spontana initiativ ur de breda folklagren. På frivillig basis bildades under senare delen av 1800-talet olika understödskassor. Det var sjuk- och begravningskassor, s.k. hundramannaföreningar, fackförbunds- och yrkesskadekassor, bruks- och fabrikskassor etc. Kassorna organiserades dels av de tre stora folkrörelserna: arbetarrörelse, nykterhetsrörelse och frikyrkorörelse, dels av de liberala arbetarföreningarna, dels också

av arbetsgivare och arbetstagare vid olika industrier och bruk, som själva tog initiativ till bildandet av understödskassor för dem som var verksamma vid en gemensam arbetsplats.

Kännetecknande för alla dessa understödskassor var att de byggde på medlemskap i en förening. Medlemmarna valde inom sig föreningens styrelse. Man beslöt själv om de avgifter och förmåner som skulle gälla, och man utförde själv kontrollen av att försäkringen utnyttjades på ett riktigt sätt. På så vis var det folkliga inflytandet och lekmannakontrollen i högsta grad reella.

Gradvis utvecklades organisationsformerna för sjukförsäkringen i riktning mot att täcka allt större grupper samtidigt som försäkringsvillkoren gick mot ökad likformighet och enhetlighet för alla försäkrade. Ett viktigt instrument för att befrämja dessa utvecklingstendenser var att det statliga ansvarstagandet ökades successivt.

När den första rikstäckande organisationen, Sveriges allmänna sjukkasseförbund, hade bildats år 1907, blev målsättningen snart att åstadkomma ett statligt finansierat och statligt reglerat sjukförsäkringssystem. Opinionsbildning var en viktig del av verksamheten. Man eftersträvade rättvisa och likformiga villkor för alla medborgare, en spridning av riskerna över så stora kollektiv som möjligt och högsta möjliga garanti för att förmånerna skulle utbetalas när de behövdes. Efter ett halvsekel, år 1955, hade man nått målet om en allmän sjukförsäkring garanterad av staten. Ett fullständigt förstatligande skedde år 1974, då försäkringen blev helt statligt finansierad.

Arbetslöshetsförsäkringen är det enda inslaget i socialförsäkringen, som inte har förstatligats. Fackförbunden bildade de första arbetslöshetskassorna, som var knutna till respektive förbund och endast öppna för förbundets medlemmar. Denna försäkring administreras av arbetslöshetskassorna, vilka fortfarande är egna ekonomiska föreningar. Alltsedan år 1937 utgår dock statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen och staten utövar genom Arbetsmarknadsverket tillsyn över försäkringen och dess tillämpning. Vidare har även arbetslöshetsförsäkringen gjorts allmän genom att personer, som ej är medlemmar i en erkänd arbetlöshetskasssa, kan få s.k. kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Detta stöd utbetalas av försäkringskassorna.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera

* Två av försäkringsslagen, yrkesskade- och pensionsförsäkringarna, har alltid varit statligt reglerade och finansierade. Administrationen var från början helt statlig. Från och med år 1953 respektive år 1962 har ansvaret för administrationen varit delat mellan staten och de fristående sjuk- respektive försäkringskassorna. Det var i samband med ATP-reformen som sjukkassorna bytte namn till försäkringskassor
* Ett försäkringsslag, sjukförsäkringen, var från början helt oberoende av staten och administrerades av enskilda föreningar. Alltsedan år 1955 är den statligt reglerad och senare också statligt finansierad genom statligt beslutade skatter och avgifter, medan dess administration är delad mellan staten och de formellt fristående sjuk/försäkringskassorna
* Ett försäkringsslag, arbetslöshetsförsäkringen, har ett fackligt huvudmannaskap med statlig delfinansiering. Medlemskapet i en arbetslöshetskassa bygger på att man arbetar i ett yrke som omfattas av arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Administrationen sköts av arbetslöshetskassorna med statlig tillsyn från Arbetsmarknadsstyrelsen. Den mindre del som utgörs av KAS beräknas och utbetalas av försäkringskassorna.

Grundläggande idéer om socialförsäkringsadministrationen

Uppbyggnaden av socialförsäkringssystemen, i synnerhet vad beträffar sjukförsäkringen, drevs och präglades av uttalade ideer om initiativ- och genomförandekraften i den ideella folkrörelsen. Gustav Möller (socialminister i perioder under åren 1926 till 1951) uttryckte skillnaden mellan sjukkasserörelsen och andra folkrörelser på följande sätt:

> *"Kring arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen, kooperationen står ständigt stridens larm och gny. Arbetarrörelsen är en proteströrelse. Nykterhetsrörelsen är en kamprörelse mot den s.k. rusdjävulen. Och kooperationen är en rörelse mot monopol och privatkapitalism. Annat är det med sjukkasserörelsen. Den för icke strid mot några samhällsgrupper, den anfaller inga av särskilda klasser omhuldade ekonomiska*

intressen. Den har vuxit upp ur fattiga människors behov av inbördes hjälp."
(Gustav Möller, Svensk Sjukkasse-Tidning, 1932)

Sjukkasserörelsens stora betydelse i framväxten av det moderna välfärds-Sverige – både som organisatör och opinionsbildare – har motiverat ett bibehållande av den särskilda konstruktionen med formellt fristående försäkringskassor. Även när sjukförsäkringen förstatligades år 1955 valde man att bevara denna unika och, som det då blev, juridiskt oklara organisationsform för administrationen av försäkringen. De uttalade motiven var att man ville försäkra sig om att den ideella folkrörelsetradition, som hade varit en ledstjärna under sjukförsäkringens och organisationens framväxt, skulle bevaras och även i fortsättningen fungera som garant för det särskilda engagemang som följde av just denna form av lokalt förtroendemannainflytande. Man konstaterade att sjukkassorna fungerade väl och att de hade visat prov på stor flexibilitet och genomförandekraft. Detta var också nödvändigt att ta vara på inför de stora reformprogram som genomfördes under 1950- och 1960-talen.

Till historien hör också den uttalade skepsis som Gustav Möller och andra ledande politiker hyste mot att införa ett renodlat statligt tjänstemannastyre. Möller menade – och det bör understrykas att detta var under de årtionden, då socialförsäkringarna successivt tog form och statens engagemang långsamt ökade – att (den tidens) jurister och experter inte skulle tillämpa förmånsreglerna i den generösa anda som var lagstiftarens och politikernas mening.

Man ville ha en organisationsform som garanterade ett starkt lekmannainflytande och folkligt deltagande och valde därför att behålla försäkringskassorna som fristående, icke-statliga organ. Därmed skapades medvetet det dubblerade ledningsansvar, det "dubbelkommando" som än i dag gäller inom organisationen.

Från 1950-talet och framåt samordnades allt fler av försäkringarna. Försäkringskassorna fick samtidigt till uppgift att, utöver sjukförsäkringen, administrera ett antal statliga försäkringar och förmåner bl. a. den allmänna pensioneringen. Den centrala tillsynsmyndigheten och de fristående försäkringskassorna fick således dela ansvaret för en stadigt växande och alltmer omfattande verksamhet.

Alltsedan år 1962, då den nuvarande oganisationen fick sin utformning, har åtagandet för socialförsäkringen på ett entydigt sätt varit statligt. Vid denna tidpunkt blev socialförsäkringen, inkluderande sjukförsäkringen som försäkringskassan fram till dess varit

försäkringsgivare för, reglerad i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Även försäkringskassans verksamhet, behörigheter och befogenheter reglerades i denna lag (18 kap.) Ramarna för försäkringskassans uppgifter blev därmed tydliga och utrymmet för en självständighet för kassan i praktiken mycket begränsat.

Idag kan konstateras att – som ett resultat av en närmare 150 år lång historia – socialförsäkringsadministrationen utgör en i svensk offentlig förvaltning unik organisationsform med dels en statlig myndighet på central nivå, dels formellt fristående försäkringskassor på regional/lokal nivå. Hela organisationen är dock statligt reglerad och i sin helhet finansierad med statliga medel. Denna organisation administrerar de numera helt statligt reglerade och helt statligt finansierade socialförsäkringarna, vilka tillsammans står för närmare 30 procent av hushållens årliga totala konsumtion.

Genom denna ovanliga organisationsform har särskilda förutsättningar för ett starkt lokalt förtroendemannainflytande och engagemang kunnat bevaras. Detta har, som framgått av kapitel 6, haft en starkt positiv betydelse för verksamheten. Organisationsformen har även, vilket också har redovisats i kapitel 6, lett till alltmer besvärande oklarheter i fråga om hur ledningsansvaret ska vara fördelat i organisationen som helhet.

7.3 Ledningsansvaret

Frågan om hur ledningsansvaret inom organisationen skulle fördelas har varit uppe till diskussion i flera omgångar sedan år 1955, och vid ett par tillfällen också behandlats i statliga utredningar (en närmare redogörelse lämnas i bilaga 4)

Från gång till annan har man genom någon mindre justering i de formella reglerna eller med hjälp av extern medverkan lyckats överbrygga problemen och finna ett nytt modus vivendi som hållit ytterligare några år trots att de oklarheter, som följer av försäkringskassornas speciella status som formellt fristående och självständiga juridiska organ, har bestått. Möjligheterna till ytterligare justering förefaller nu vara uttömda, något som under utredningens arbete bl.a. uttryckts som en önskan om att utredningen inte ska föreslå några "nya trollformler".

Som framgått av kapitel 6 har det dubblerade ledningsansvaret påverkat organisationens förmåga att fatta strategiska lednings-

beslut. Konsekvenserna av det splittrade ledningsansvaret har varit kännbara för de anställda, t.ex. i form av ett dåligt ADB-stöd, brister i kompetensutvecklingen, långsamma chefstillsättningar etc. och de riskerar att i förlängningen påverka servicen till de försäkrade.

Under utredningsarbetet har det blivit alltmer tydligt att det är nödvändigt att skapa tydlighet i ledningsansvaret, dvs att den hittillsvarande dubbleringen av detta ansvar bör upphöra.

Detta aktualiserar frågan om försäkringskassornas huvudmannaskap, dvs deras ställning som fristående organ med en juridisk status, som inte entydigt kan fastställas.

Innan jag närmare går in på mina överväganden och principiella ställningstaganden om kassornas huvudmannanskap vill jag kort redogöra för de alternativa vägar som har prövats som ett led i utredningsarbetet.

7.4 Vägar för att skapa tydlighet

Under utredningens arbete har olika vägar för att komma ifrån den nuvarande dubbleringen av ledningsansvaret prövats. I diskussionen har jämförelser gjorts bl.a. med statens styrning av skola och sjukvård och med den beställar – utförarmodell som används vid försvarsmaktens upphandling från Försvarets Materialverk (FMV). Det finns emellertid några grundläggande skillnader mellan dessa verksamheters karaktär och den verksamhet som bedrivs inom socialförsäkringsadministrationen.

En väsentlig skillnad är att skolan och sjukvården har kommun och landsting som *huvudman* för verksamheten. Inom socialförsäkringen är staten huvudman för verksamheten. Vidare är skolan och sjukvården till största del *finansierade* med kommunala respektive landstingskommunala skattemedel. Staten bidrar genom allmänna, i huvudsak icke specialdestinerade statsbidrag. Socialförsäkringarna är helt finansierade av statligt beslutade skatter och avgifter. *Statens styrning* av skola och sjukvård utövas dels genom en ramlagstiftning som ställer krav på att kommun respektive landsting skall tillhandahålla undervisning respektive hälso- och sjukvård av viss kvalitet, dels genom tillsyn, uppföljning och kontroll i efterhand. Socialförsäkringarna styrs av staten genom ett detaljerat regelverk i form av lagar, förordningar och tillämpningsföreskrifter för de olika förmånsslagen. Administrationen styrs genom inom statsförvaltning-

en gängse mål- och resultatstyrning, regleringsbrev etc. Verksamheten inom skola och sjukvård avser *produktion av tjänster*. Inom socialförsäkringen är det i huvudsak fråga om *myndighetsutövning*, att pröva och besluta om vilka förmåner som skall utbetalas till enskilda individer. När det gäller FMV:s verksamhet gäller den varken myndighetsutövning eller produktion av tjänster utan *varuproduktion*, vilket skapar helt andra förutsättningar för statens styrning av verksamheten liksom för förekomsten av konkurrens i produktionsledet.

Överväganden av vilka vägar som kan prövas för att komma till rätta med problemen med det dubblerade ledningsansvaret inom socialförsäkringsadministrationen måste för att bli meningsfull utgå från det faktum att staten är huvudman och finansiär för verksamheten och att staten genom lagar och förordningar i detalj reglerar de förmåner som skall utges. Med en sådan utgångspunkt har under utredningsarbetet prövats två vägar i form av olika modeller med ett renodlat ledningsansvar. *Den ena modellen* är att fullt ut satsa på kassornas nuvarande organisationsform och överföra hela ledningsansvaret på dem. Den centrala myndighetens uppgifter får då begränsas till att svara för tillsyn och kontroll i efterhand samt uppföljning och utvärdering av försäkringstillämpningen.

I en sådan modell skulle de 25 kassorna bli självständiga organisationer som emottar statsbidrag, till täckande av hela deras verksamhetsbudget, direkt från regeringen. För att inte skapa en ny dubblering i ledningsansvaret skulle varje försäkringskassa helt och hållet leda sig själv utifrån regeringens direktiv. Mål -och resultatstyrningen liksom uppföljningen av kassornas verksamhet måste då utgå direkt från Socialdepartementet. Det blir således inom regeringskansliet som de preciseringar får göras som krävs för att ledningen ska kunna fungera för de 25 kassorna. Det blir självfallet också regeringskansliet som får göra uppföljningar och föra resultatdialogen med var och en av de 25 kassorna. Anslagsframställningar och årsredovisningar lämnas direkt från de 25 kassorna till regeringen. I en sådan modell finns det inget organ annat än regeringen som skulle kunna svara för den föregripande tillsynen i form av föreskrifter, allmänna råd, samt att leda den informationsverksamhet och de utbildningar m.m. som erfordras för att stödja kassorna i uttolkningen av de lagar och förordningar som gäller för de olika förmånsslagen. Med en sådan modell försvinner det administrativa ledningsansvaret från den centrala myndigheten, vars roll reduceras till att renodlat gälla uppföljning och tillsyn i efterhand av att

kassorna har skött sitt ansvar för försäkringstillämpningen på ett korrekt och effektivt sätt.

Den andra renodlade *modellen* är att inordna kassorna i den statliga förvaltningsstrukturen, dvs anpassa organisationen till den gängse ordning som gäller för regionala myndigheter i staten. I denna modell blir den regionala försäkringskassan en statlig länsmyndighet. Anslagsmedlen fördelas via den centrala myndigheten, som är anslagsmyndighet och som i en dialog med länsmyndigheterna "översätter" de mål- och resultatkrav regering och riksdag har lagt fast till uppföljningsbara verksamhetsmål och resultatmått. Den centrala myndigheten svarar sedan för såväl den föregripande som efterföljande tillsynen samt övrig uppföljning och utvärdering. Detta är en ordning som vanligtvis gäller för de statliga verksamheter som bedrivs med central, regionala och lokala nivåer och som tidigare har beskrivits i kapitel 5 för Riksskatteverkets och Arbetsmarknadsverkets del.

Den första modellen skulle – för att kunna fungera såväl med hänsyn till hittillsvarande svenska modell för offentlig förvaltning som till den nya form av resultatorienterad styrning som har introducerats inom staten – ställa krav på långtgående förändringar i Socialdepartementets arbetssätt och på ny kompetens hos försäkringskassorna. Det är knappast troligt att man inom överskådlig tid är beredd att lägga denna typ av arbetsuppgifter på ett departement. Det skulle innebära att man på just socialförsäkringsområdet i Sverige inrättade en motsvarighet till de ministerier som finns t. ex. i andra EU-länder, en förändring som i andra sammanhang har avvisats. Alternativt skulle den departementala styrningen begränsas och bli mer summarisk varför resultatdialogen mellan den centrala nivån och den regional/lokala nivån inte skulle kunna bli särskilt uttömmande. Sannolikt skulle styrningen från centrala, dvs den departementala, nivån behöva få formen av mer formell regelstyrning på mer detaljerad nivå. Detta skulle i sin tur strida mot ambitionen om en fördjupad mål- och resultatstyrning. Hos försäkringskassorna skulle denna modell kräva ökade resurser och kompetens både vad gäller ansvar för anslagsberäkningar och prognoser om försäkringsutgifternas utveckling samt i form av juridiska överväganden. Därtill kommer att prognoser m.m. riskerar att bli mer osäkra till följd av ökade metodproblem. Det förefaller mindre rationellt att bygga upp sådan kompetens på 25 olika ställen i landet – särskilt som det beträffande denna typ av kompetens ofta behövs en "kritisk massa" för att kompetensen över huvud ska kunna

uppstå, och för att den skall kunna bevaras och utvecklas i takt med utifrån kommande krav på förändring.

Den andra modellen skulle ansluta till den gängse ordningen för ledning av statliga myndigheter och inte kräva några särskilda regler eller styrinstrument. För egen del anser jag dock, vilket framgår nedan och i kapitel 8, att det finns skäl att göra vissa undantag från den traditionella ordningen för ansvarsfördelning mellan central och regional myndighetsnivå i syfte att förstärka den regionala nivåns inflytande.

7.5 Ändrat huvudmannaskap

Kassornas huvudmannaskap har sin historiska förklaring. I dag kan man konstatera att frågan om kassornas huvudmannaskap är föga känd utanför de direkt berördas skara inom ledningsgrupperna. För de försäkrade medborgarna saknar frågan om huvudmannaskapet praktisk betydelse bl.a. då försäkringen är helt statligt reglerad och skall tillämpas likformigt i hela landet. Vidare är det en fråga, som huvudsakligen engagerar ledningsnivån inom organisationen. Under de besök och intervjuer som utredningen gjort har det framkommit att för de flesta anställda inom kassorna spelar frågan om huvudmannaskapet ingen större roll. Man ser ingen egentlig förändring vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap, eftersom såväl finansieringen som regelsystemen redan är helt statligt beslutade. Däremot önskar man få slut på motsättningarna på ledningsnivån som skapas av att gemensamt förhållningssätt saknas. Vidare lider man stort av bristerna i ADB-stödet.

För att åstadkomma tydlighet i ledningsansvaret behöver alltså det dubbelkommando, som i dag råder inom organisationen, tas bort. Det finns många skäl till det, vilket närmare framgått av kapitel 4 och 6. Låt mig här bara peka på tre av dessa motiv:

- Den nya mål- och resultatstyrningen förutsätter en fungerande dialog mellan central och regional/lokal nivå, vilket i sin tur förutsätter en roll- och ansvarsfördelning som är tydlig *och* accepterad av alla nivåer inom organisationen.
- Så länge kassorna är fristående har de alltid formell rätt att "gå sin egen väg", att träda ur gemensamma lösningar och strategier som skulle ha gagnat helheten.

- Otydlig roll- och ansvarsfördelning medverkar till att sammanhållningen i organisationen försvåras vilket medverkar till bristande helhetsperspektiv och frånvaro av gemensamt förhållningssätt.

Utgångspunkten för utredningens förslag skall enligt direktiven vara att socialförsäkringen är ett nationellt enhetligt system, vars finansiering och reglering statsmakterna beslutar om. Samtidigt är det nödvändigt att skapa tydlighet i roll- och ansvarsfördelningen inom organisationen. Behovet härav har bekräftats under utredningens arbete. Det är i första hand ledningsansvaret, som genom sin dubblering, är otydligt. Under utredningsarbetet har olika vägar prövats för att skapa tydlighet. Det har därvid framgått att så länge socialförsäkringarna är nationella och statliga skulle en renodling av försäkringskassornas självständighet ställa långtgående krav på förändringar i Socialdepartementets arbetssätt och på ny kompetens hos kassorna. Vidare skulle möjligheterna till en fördjupad mål- och resultatstyrning starkt begränsas. Bortfallet av en central myndighet för ledning av verksamheten skulle vidare få konsekvenser för normgivningen som inte är förenliga med de arbetsformer som tillämpas i svensk förvaltning. För att åstadkomma en tydlig roll- och ansvarsfördelning och komma ifrån dagens ordning med ett dubblerat ledningsansvar bör därför försäkringskassornas huvudmannaskap ändras så att de inordnas i den statliga myndighetsstrukturen, dvs formellt och entydigt övergår till att vara statliga regionala förvaltningsmyndigheter.

7.6 Bevarat och förstärkt regionalt/lokalt inflytande

Det är väsentligt att det regionala/lokala inflytandet förblir starkt i organisationen. Detta inflytande förekommer i två former. Det ena följer av förtroendevaldas funktion i försäkringskassans styrelse; det andra följer av en decentraliserad organisering av verksamhetens processer.

Vad gäller inflytandet som följer av de förtroendevaldas medverkan gäller det att ta vara på traditioner av engagerade kassastyrelseledamöter. Det har under utredningens arbete tydligt

belagts, att de förtroendevalda spelar en viktig roll för verksamheten. Om behovet av förändringar av huvudmannaskapet motiveras av de olika *begränsningarna* i dagens organisation, så kan behovet av ett bevarat och förstärkt regionalt/lokalt inflytande motiveras av de *möjligheter* som finns i dagens organisation. Ett lokalt inflytande är viktigt för att ge verksamheten den lekmannainsyn som krävs, för att vara informationskanal mellan medborgarna och beslutsfattarna på riksnivå samt för att understödja samverkan på den regionala och lokala nivån. Det gäller bl.a. samverkan med aktörer inom sjukvården, kommunen, arbetsförmedlingen och med arbetsgivare och fackliga organisationer. Genom lokal förtroendemannamedverkan kan också sammanfallande ekonomiska intressen, t.ex. mellan sjukvård, arbetsgivare och försäkringskassa, bättre tillvaratas. Slutligen kan de lokala förtroendemännen tillföra professionell kunskap i ledningsfunktionen.

Decentraliseringens innebörd är att ansvar och beslut läggs närmare den som utför produktionen. Samtidigt förändras styrformerna. Tidigare regelstyrning på det administrativa området ersätts med mål- och resultatstyrning. Till detta kommer krav på kvalitetsutveckling med bestämmande av kriterier för kvalitet. De försäkrade skall stå i fokus men också uppdragsgivarnas kontinuerligt växande krav på effektivitet och kvalitet. Kunskapen och erfarenheterna från dem som arbetar nära de försäkrade om problem och behov av förändringar bör tas tillvara.

Den allmänna utvecklingen med mycket kraftiga förändringar, bl.a. på ADB/IT-området kräver en flexibel organisation med stor delaktighet från all personal. De nya kraven innebär att kompetensutvecklingen måste ske med stark anknytning till verksamhetens utveckling i det dagliga arbetet. Uppföljning/utvärdering, kvalitetsarbete, samarbete med andra kräver en daglig reflexion kring arbetet och eget kunskapssökande. Individuell kompetensplanering får allt större betydelse och kompetensförsörjningen inom verksamheten måste bedömas utifrån lokala/regionala behov.

En fortsatt decentralisering innebär i sin tur att arbetsfördelningen mellan lokal och central nivå (försäkringskassan respektive RFV) bör förändras. Den centrala nivån bör ha som uppgift att sätta mål, fördela medel och följa upp och utvärdera resultaten. En konstruktiv dialog och kunskapsuppbyggnad är nödvändig och bör för alla nivåer syfta till ett kontinuerligt lärande. I varje organisation måste det finnas en gemensam idé och ett gemensamt förhållningssätt kring verksamhetens inriktning – ansvaret för att skapa en sådan

ligger i ledningsfunktionen. Betydelsen av ett levande klimat där man fokuserar på vem och vad man är till för och på resultaten av verksamheten kan inte överskattas. Att uppnå detta fordrar att personalen engageras, att mål och resultatkrav upplevs som meningsfulla samt att personalen i verklig mening är delaktig.

Det är på den regionala nivån man har bäst kännedom om förhållandena i regionen, och bäst kan bedöma var lokalkontor och andra servicepunkter bör finnas och hur organisationen bör bemannas. Frågan om lokalkontorsnätet bör avgöras av länsmyndighetens styrelse. Detta förslag ansluter till ett förslag som redovisats från en utredning om lokalkontorsnätet som gjorts inom socialförsäkringsadministrationen. Utredningen lämnade sin rapport 1995-12-06. Även frågor om socialförsäkringsnämndernas antal och sammansättning bör beslutas av länsmyndighetens styrelse.

Vidare är det på den lokala och regionala nivån, som man bäst kan överblicka personalförhållanden, arbetssituation, kompetensutvecklingsbehov m.m. Arbetsgivar- och personalansvaret för den regionalt anställda personalen bör därför också utövas av den regionala myndigheten.

Det som bör eftersträvas är därför en statlig organisation med stark regional/lokal förankring.

7.7 Utveckling av former för dialog och "individualiserade relationer" mellan central och regional nivå

Som har framgått av kapitel 4 om samverkansformerna och kapitel 6 om den nuvarande organisationens möjligheter och begränsningar fungerar inte dialogen mellan central och regional/lokal nivå tillfredsställande inom den nuvarande organisationen – trots en omfattande formell samverkansapparat. Kompetenstvister och ifrågasättanden av vilka beslut som har fattats, hur verksamhet skall implementeras och hur den skall genomföras dränerar organisationen på beslutskraft och effektivitet. Den nuvarande dialogen leder inte framåt. Beslutsprocessen går långsamt och är trög. För att höja effektiviteten i organisationen är det nödvändigt att skapa förutsättningar för en ny dialog, där den centrala ledningen i verket och de regionala ledningarna hittar samförstånd och samsyn.

Behovet av en stärkt dialog mellan den centrala och regionala nivån påpekades i en förstudie till denna utredning samt i regeringens direktiv för utredningen. Enligt dessa skall utredningen ge förslag på former för hur en individualiserad relation mellan verket och försäkringskassorna skall kunna utvecklas. I förstudien presenterades en skiss på hur en sådan relation skulle kunna se ut. Denna skiss innebar att det centrala verket kunde betraktas som en beställare och den regionala nivån som en utförare. Mellan beställaren och utföraren skulle det slutas ett "kontrakt" som skulle klargöra den centrala respektive regionala nivåns uppgifter och ansvar.

För att kunna konkretisera former för en individualiserad relation mellan verk och försäkringskassor som skulle kunna komma till rätta med den bristande dialogen har utredningen undersökt samverkansformer i andra organisationer vilka redovisats i kapitel 5. Utredningen har i denna fråga också biträtts av Statskontoret som arbetat fram underlag om olika styr- och driftsformer som kan stödja individualiserade relationer. I Statskontorets uppdrag ingick vidare att ange vilka förutsättningar som bör gälla för att dessa styr- och driftsformer skall kunna fungera och leda till individualiserade relationer.

Statskontoret konstaterar efter sin genomgång av olika styr- och driftsformer i offentlig förvaltning att

> "...man för att förtydliga ett samarbete och samverkan mellan olika organisatoriska enheter och för att precisera vad som skall utföras naturligtvis kan skapa en beställar-utförarrelation och tala i termer av beställare och utförare. Härigenom kan man utveckla och stärka dialogen mellan olika nivåer i en organisation.
>
> Någon tillämpning av beställar-utförarmodellen på det sätt som sker inom kommuner och landsting framstår dock inte som möjlig inom socialförsäkringsadministrationen. Modellen, som den vanligen definieras, förutsätter nämligen att man – utöver en uppdelning i tydliga beställar- och utförarfunktioner – skapar mer affärsmässiga relationer och att upphandling görs i konkurrens mellan olika anbudsgivare. Detta senare är rimligen inte aktuellt för socialförsäkringsadministrationen."

Statskontoret konstaterar vidare att det

> "...inte är meningsfullt att särskilja och beskriva köp-sälj som en egen och fristående modell. Det är snarare så att köp-sälj är ett inslag i andra modeller och driftsformer, t.ex. i beställar-utförar modellen, och snarast bör uttryckas som köp-säljrelationer."

Statskontorets underlag återfinns som bilaga 3.

I utredningsarbetet har det framkommit att behovet av individualiserade relationer huvudsakligen motiveras av dels bristerna i nuvarande samverkansformer och dialog mellan central och regional nivå, dels att det finns regionalt skilda förutsättningar som fordrar olika stöd och styrning från den centrala nivån för att verksamheten skall kunna fungera effektivt.

Det har i utredningsarbetet samtidigt konstaterats att det inte kan vara meningsfullt att låta all samverkan och styrning av verksamheten ske genom individualiserade relationer. Det finns flera funktioner som bör hanteras på ett samlat sätt inom administrationen.

Statskontorets utredning om styr- och driftsformer samt material och synpunkter inhämtade från sakkunniga och experter visar att det inte finns skäl att nu föreslå någon specifik modell för hur individualiserade relationer bör skapas inom socialförsäkringsadministrationen. Detta är inte heller utredningens uppdrag; snarare är det att föreslå *former* för hur dessa relationer kan utvecklas. Med hänsyn till de omfattande verksamhetsförändringar som administrationen står inför – bl. a. genomförandet av ett nytt pensionssystem – är det angeläget att organisationen inte försvårar detta arbete, utan tvärtom bidrar till att stödja det.

Inom socialförsäkringsadministrationen kan det vara lämpligt att utgå från och utveckla vissa aktiviteter som redan finns i syfte att åstadkomma individualiserade relationer. De nuvarande kassabesöken är mycket uppskattade inom administrationen och skulle kunna omvandlas så att de får ett innehåll mer inriktat på att behandla verksamhetens mål och uppföljningar av desamma. Sådana individuella länsgenomgångar praktiseras årligen bl.a. av AMV, RSV och den norska socialförsäkringsadministrationen vilket beskrivits i kapitel 5. Liknande former för dialog, verksamhetsöverenskommelser och uppföljningar används också på regional nivå inom socialförsäkringsadministrationen i ett antal försäkrings-

kassor. Här tillämpar kassadirektören denna typ av styrning och samverkan med sin lokalkontorschefer/områdeschefer.

Inom Arbetsmarknadsverket har formerna för länsgenomgångarna utvecklats under ett flertal år. Genomgångarna som rör budgetresurser, prioriteringar och resultat, utmynnar i en överenskommelse mellan verksledning och länsarbetsdirektör om utvecklingsområden. Dessa följs sedan upp i planeringssamtal och uppföljningsmöten. En strävan bör vara att länsgenomgångar görs, i likhet med den norska socialförsäkringsadministrationen, varje år (eller åtminstone vartannat år som inom Arbetsmarknadsverket).

Avslutningsvis vill jag poängtera att mitt ställningstagande utgår från att moderna styrformer tillämpas. Dessa behöver utvecklas och anpassas för att tillgodose socialförsäkringsadministrationens verksamhet och dess krav på likformig hantering samtidigt som man bejakar att verksamheten har sin bas på den regionala och lokala nivån och att arbetet i huvudsak utförs regionalt/lokalt. Innebörden av detta är att fler uppgifter, än som följer av nuvarande bestämmelser för vad försäkringskassorna ansvarar för, skulle kunna överlämnas till den regionala/lokala nivån. Det är således inte fråga om en "uppifrån -och nerstyrning" utan en utveckling av mål- och resultatstyrning som eftersträvas. Utgångspunkten för utveckling av styrformerna ligger i det faktum att de regionala och lokala organen utför arbetet och har kontakterna med de försäkrade. Ledningen för en mål -och resultatstyrd verksamhet måste för att denna skall bli effektiv tillvarata och omsätta den kunskap som kontinuerligt växer fram ur det dagliga arbetet. Samtidigt bör helhetsperspektiv och vi-anda på olika sätt understödjas så att *hela* organisationen och alla i den blir delaktiga i och tar ansvar för att de gemensamma målen uppnås. Den centrala styrningen bör inriktas mot att hålla dialogen kring de gemensamma målen levande och att återkoppla resultaten från uppföljningar och utvärderingar. Den centrala styrningen måste också inriktas mot att myndighetsutövningen sker korrekt och tillförlitligt.

För att förvaltningsorganisationen skall få goda förutsättningar för sitt mål- och resultatstyrningsarbete krävs det i sin tur, såsom man också konstaterar bl.a. i ELMA – rapporten (Ds 1994:8)1 och i riksdagsrevisorernas rapport (1994/95 .1) Kontroll av socialförsäkringen, att statsmakterna lägger sig vinn om att det finns en god verksamhetsanpassning i den övergripande styrningen och att styrinstrumenten utformas och används i enlighet härmed".

8 Förslag till ny organisation för socialförsäkringsadministrationen

Förslagen i sammanfattning:

1. Försäkringskassorna inordnas i den statliga myndighetsstrukturen
2. Försäkringskassornas styrelse får rätt att besluta om lokalkontorsnätet
3. Försäkringskassornas styrelse får rätt att besluta om att inrätta och utse ledamöter i socialförsäkringsnämnderna
4. Försäkringskassornas styrelse får en aktivare roll som förtroendemän för de försäkrade
5. Arbetsgivar- och personalansvaret för den regionalt anställda personalen utövas av försäkringskassan
6. Budgetansvaret för driften av gemensamma ADB – system decentraliseras till försäkringskassorna. Vissa delar av budgetansvaret ligger kvar på central nivå. Kassornas inflytande för utveckling av befintliga och nya system skall utvecklas och förstärkas. Formerna för detta bör skyndsamt utredas i särskild ordning inom organisationen
7. Nya arbetsformer för ett förnyat centralt verk – Socialförsäkringsverket
8. Dialog och samverkan mellan central och regional nivå ges nya förutsättningar

Detta kapitel inleds med en kort framtids- och omvärldsbeskrivning som syftar till att belysa några av de förändringar som kan komma att aktualiseras under en överblickbar framtid och som på olika sätt kan påverka arbetet inom socialförsäkringsadministrationen. Därefter redovisas förslaget till ny organisation med precisering av de ansvar och befogenheter som åvilar den regionala respektive centrala nivån utifrån de förutsättningar som angavs i föregående kapitel.

8.1 Framtid och omvärldsförändringar

Inom socialförsäkringen pågår ett omfattande förändringsarbete på många områden. En genomgripande reformering av ålderspensionssystemet har beslutats. Långtgående förändringar i sjukförsäkringen förbereds. Det försämrade statsfinansiella läget ställer krav på besparingar såväl i förmånerna som i administrationen. Förmåner prövas mer restriktivt. De försäkrade utsätts för en noggrannare kontroll.

Gemensamt för dessa förändringar är att de innebär omprövningar och många gånger minskningar av tidigare beviljade förmåner, och att de genomförs i en allt snabbare takt. Tiden från riksdags- och regeringsbeslut till genomförande har krympt på ett dramatiskt sätt, vilket ställer extremt stora krav på administrationens förmåga att snabbt anpassa ADB-system, handläggningsrutiner, informationsmaterial etc.

Förändringarna innebär också något principiellt nytt för socialförsäkringsadministrationen. Från att ha varit förmedlare av stadigt förbättrade förmåner i en generös anda, har nu uppgiften för de anställda blivit att förmedla minskande förmåner i en allt restriktivare anda. Samtidigt skall de klara av att hålla en hög servicenivå och ge ett personligt bemötande som inrymmer såväl empati som effektivitet.

IT-utvecklingen innebär att rutinuppgifter försvinner, samtidigt som kraven på ny kompetens hos de anställda växer. Tekniken kan också medföra att formerna för kontakter med och service till de försäkrade radikalt förändras. S.k. smart cards kan förväntas bli införda, 020-nummer börja användas och nya tekniska hjälpmedel introduceras, som gör det möjligt för de försäkrade att själva hämta information om förmånsregler och sina individuella rättigheter. Härigenom kan de anställda vid kassorna komma att avlastas en väsentlig del av det nuvarande arbetet med telefonupplysningar och rådgivning till allmänheten.

Internationaliseringen och Sveriges medlemskap i EU har redan fått och kommer att få fortsatt betydelse för de svenska socialförsäkringarnas utveckling och utnyttjande. Därmed ställs också krav på de anställda att behärska ett nytt kunskapsområde.

Inom flera politikområden vidtas för närvarande åtgärder som syftar till att öka arbetskraftens geografiska och yrkesmässiga rörlighet. Satsningar på allmän och yrkesinriktad kompetenshöjning liksom inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna syftar

till att stimulera rörligheten. Arbetslöshetsförsäkringens utformning skall påverka incitamenten till aktivt arbetssökande. Arbetskraftens rörlighet förväntas genom dessa och andra åtgärder att öka. Det kan bli ett växande antal individer som går i och ur olika typer av anställningar och som växlar anställningsperioder med utbildningsperioder. Detta kommer att ställa nya krav på flexibilitet i socialförsäkringsadministrationen. Samhällsinsatserna skall kunna stödja individen genom olika skeden och olika förhållanden.

Samverkan med aktörer inom näringslivet och hos arbetsförmedling, hälso- och sjukvård, socialtjänst och arbetsmarknadens parter som inletts för några år sedan behöver utvecklas och fördjupas. Denna samverkan föranleds inte endast av rehabiliteringsarbetet utan kan också komma att öka för de grupper som har behov av extra och särskilt stöd för att återställa arbetsförmågan. Det gäller bl.a. arbetslösa sjukskrivna, funktionshindrade/arbetshandikappade, unga handikappade, invandrare och försäkrade med diagnoser som har sin grund i socialmedicinsk/socialpsykologisk problematik.

Riksdagens revisorer har i rapporten (1994/95:1) Kontroll av Socialförsäkringen pekat på att svåröverskådliga regler för socialförsäkringen leder till att enskilda medborgare får begränsade möjligheter att ta del av debatten och att deras möjligheter att kontrollera kassornas beslut blir mindre samtidigt som behovet av speciell information i varje enskilt fall ökar. För försäkringskassorna ökar administrationen, behoven av information och kontroll. Det blir också svårare för statsmakterna att förutse effekterna av enskilda beslut. Riksdagens revisorer anger ett antal möjligheter till förenkling i regelsystemen som skulle resultera i bättre information till medborgarna, effektivare intern kontroll, utvecklad intern och extern revision samt tydligare information till riksdagen.

Justitiekanslern (JK) har i sitt yttrande 1995-12-21 över RRV:s rapporter (RRV 1995:32) FUSK -systembrister och fusk i välfärdssystemen, (RRV 1995:33) Förtidspension – fusk och systembrister och (RRV 1995:34) bidragsförskott – effektivitetsrevision av ett statligt stöd till barnfamiljer föreslagit att ett utredningsarbete kommer till stånd för att belysa de rättsliga frågorna inom välfärdssystemen. Enligt JKs mening är det viktigt att få till stånd ett mera samordnat system bl.a. i syfte att få en effektivare kontrollverksamhet samtidigt som den enskildes rättssäkerhet tryggas. En effektivare bidragskontroll fordrar enligt JKs mening en genomgång och reformering av de rättsliga reglerna. Det räcker inte med administrativa åtgärder.

I ESO-gruppens rapport (Ds 1994:81) En Social Försäkring utgår man från en huvudtanke om att socialförsäkringarna bör kunna betraktas som en helhet, då många principiella frågor är gemensamma för de olika delarna av socialförsäkringen. Man undersöker därför möjligheten att slå ihop de olika systemen till ett enda. I rapporten diskuteras de olika förutsättningar som råder för de olika delarna av socialförsäkringen och presenteras en modell där försäkringsförvaltning särskiljs från arbetet med omhändertagandet av individen.

Den påbörjade förändringen vad avser länsindelning och samverkan mellan län kan förväntas fortsätta. Den föreslagna sammanslagningen av försäkringskassorna i Skåne till en för Skåne län gemensam försäkringskassa är ett led i en sådan utveckling.

I olika sammanhang har således under senare tid många idéer framförts om att såväl förenkla försäkringslagstiftningen som att omforma ansvaret för och organisationen av socialförsäkringens totala verksamhet. Sådana eventuella förändringar kommer självfallet också att påverka den organisation som kan komma att behövas i framtiden.

De förslag jag presenterar utgår från de förhållanden som i dag gäller och från sådana förändringar som har beslutats av riksdag och regering. I övrigt har förslagen utformats så att de inte ska försvåra utan snarare underlätta andra förändringar som kan komma. Förslagen syftar till att stärka administrationens förmåga att kunna anpassa sig såväl till förändringar i socialförsäkringen som till andra nya omvärldsförhållanden. Det är alltid svårt att sia om framtiden men med den takt och det tempo, som samhällsförändringar numera kännetecknas av är det uppenbart att anspråken kommer att växa på socialförsäkringsadministrationens flexibilitet och förmåga att med kraft ta sig an kraven på förändring.

8.2 Förslag till ny organisation – enhetligt huvudmannaskap

Den nya organisation som här föreslås syftar till att tillgodose de grundläggande kraven om tydlighet i ledningsansvar, bevarat och stärkt regionalt/lokalt inflytande samt en fungerande dialog mellan central och regional/lokal nivå. Den skall också kunna hantera tidens

krav med snabba reformer i omprövande riktning och de omvärldsförändringar i form av ny teknik, arbetslivets förändringar och annat som kan förutses. Den nya organisationen skall även tillgodose de övriga krav som identifierats i den tidigare redovisade analysen av den nuvarande organisationen.

Enligt utredningens direktiv skall socialförsäkringen fortsatt vara nationellt enhetlig och statligt finansierad. Kraven på en likformig, rättssäker och effektiv tillämpning av förmånsreglerna måste således också tillgodoses.

Utifrån dessa utgångspunkter föreslår jag – i enlighet med de överväganden som redovisas i föregående kapitel – att försäkringskassorna inordnas i den statliga myndighetsstrukturen. Deras status ändras från att vara formellt fristående med en icke entydigt definierad juridisk status, till att vara statliga förvaltningsmyndigheter på regional nivå.

Försäkringskassornas formella huvudmannaskap med i realiteten starkt begränsad självständighet byts mot det ansvar och de befogenheter som följer av att de blir egna länsmyndigheter. Mina förslag innebär också att dessa länsmyndigheter ges vissa nya befogenheter. Härmed stärks försäkringskassornas position. Förslaget innebär för kassornas del att ledningsansvaret tydliggörs och att ansvaret för organisationen på den regionala/lokala nivån utvidgas.

När det gäller namnet på den nya länsmyndigheten föreslår jag att den nuvarande benämningen, allmän försäkringskassa, bibehålls. Det blir enklast för de försäkrade och de anställda, och det innebär att man undviker den merkostnad som ett namnbyte innebär i en verksamhet av denna stora omfattning.

8.3 Organisationen på den regionala/lokala nivån

Mina förslag till ny ansvarsfördelning inom socialförsäkringsadministrationen innebär i sammandrag att den regionala nivån behåller alla de befogenheter den idag har. I ett par avseenden utökas den regionala nivåns beslutsmandat och i ett par avseenden sker en omfördelning av ansvar mellan styrelse och direktör. På detta vis kommer förtroendemannarollen på den regionala nivån att renodlas till att tydligare svara för medborgarinflytandet, medan

direktörens roll renodlas till att ansvara för den operativa verksamheten.

Försäkringskassans styrelse får nya mandat i tre avseenden. Den skall

(1) besluta om den regionala organisationens lokalkontorsnät och servicepunkter
(2) besluta om att inrätta socialförsäkringsnämnder och att utse ledamöter i dessa
(3) ges en aktivare roll som förtroendemän för de försäkrade

I övrigt skall kassastyrelsen ha de befogenheter som normalt åvilar en statlig myndighets styrelse, vilket i detta fall bl.a. innebär att besluta om kassans årsredovisning, delårsrapport, underlag för anslagsframställning och revisionsplan. Mitt förslag i denna del motiveras av att försäkringskassorna, var och en för sig, är mycket stora organisationer som hanterar mycket stora penningströmmar. I övrigt ingår i kassastyrelsens uppdrag att pröva om försäkringskassans verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte. Styrelsen skall biträda kassadirektören och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

I ett avseende, arbetsgivarfrågorna, förs det formella ansvaret från styrelsen till direktören. Decentraliseringstanken markeras genom att jag föreslår att regeringen i instruktionen för försäkringskassan direkt tilldelar kassan arbetsgivaransvaret inom sitt verksamhetsområde. Detta ansvar kommer att utövas av försäkringskassedirektören.

Direktören för försäkringskassan får en i förhållande till dagsläget förstärkt roll genom att hon eller han övertar beslutsansvaret från styrelsen för arbetsgivarfrågor, budget och verksamhetsplanering. I de två sistnämnda frågorna bör det dock anges i instruktionen för kassan att beslut fattas först efter anmälan i styrelsen. I övrigt åvilar det direktören att svara för ledningen av verksamheten inom sin region i samma utsträckning som idag.

Min bedömning är att dessa förändringar, ägnade att skapa ett tydligare ledningsansvar samt ett bevarat och förstärkt inflytande för den regionala nivån, kan genomföras utan att den dagliga verksamheten på kassorna eller kassornas interna organisation behöver påverkas nämnvärt.

Mina förslag innebär vidare att:

- *Försäkringskassans styrelse* utses av regeringen. På detta sätt tydliggörs det nationella ansvaret för verksamheten. Styrelseledamöterna bör nomineras på motsvarande sätt som idag, dvs av partidistrikt. Styrelsen får i och med detta samtidigt en regional förankring. Förslaget innebär att nackdelarna med dagens ordning med två valkorporationer försvinner samtidigt som den regionala förankringen bibehålls.

  Under utredningens arbete har det redovisats skäl för att utvidga antalet styrelseledamöter så att professionella företrädare för några av försäkringskassornas mest betydelsefulla samverkansparter på den regional/lokala nivån kan ingå. Som tidigare framgått kan samverkansbehovet på dessa nivåer förväntas öka i framtiden. Detta är en fråga som behöver övervägas ytterligare, varför jag avstår från att lägga ett förslag nu.
- *Direktören anställs och entledigas* genom beslut av regeringen. Mitt förslag grundas på att försäkringskassan är en regional statlig myndighet. Förslaget ansluter till den för statliga länsmyndigheter gängse ordningen. Regeringens beslut sker efter anmälan av den centrala myndighetens chef. Denne skall dessförinnan ha inhämtat yttrande från den regionala styrelsen, vars bedömning bör redovisas till regeringen.
- *Direktörens lön* vid nyanställning beslutas av samma instans som beslutar om anställningen. Lön efter lönerevision beslutas av den centrala myndighetens chef, som naturligen inhämtar synpunkter från företrädare för kassastyrelsen och den regionala organisationen i övrigt.
- *Socialförsäkringsnämnderna (SFN)* inrättas genom beslut av den regionala kassastyrelsen och *SFN-ledamöterna* utses av denna. Regeringen får närmare precisera principer för inrättande av nämnderna, nomineringsförfarandet och vilka ärenden som skall beslutas av nämnderna. I samband med den fortsatta beredningen av förslaget till ny organisation kan det finnas skäl att överväga dels om nämndernas beslutsansvar för olika ärenden, dels de närmare formerna för kassornas beslut om inrättande och tillsättande av ledamöter.

  Denna ordning innebär att de regionala styrelsernas inflytande ökar, något som är särskilt motiverat i detta sammanhang med

tanke på deras lokalkännedom. Förslaget innebär även en avlastning av regeringskansliet och det centrala verket.

- *Lokalkontorsnätets utformning och servicepunkter* bör beslutas av kassastyrelsen. Med hänsyn till verksamhetens beroende av ADB-stöd bör dock besluten föregås av ett samråd med den centrala myndigheten. Förslaget innebär, tillsammans med förslagen om SFN, att försäkringskassan fastställer hela organisationen av den verksamhet som uppdragits åt kassan. Detta blir en förändring i förhållande till dagens ordning som ger RFV rätt att meddela föreskrifter om organisationen av kassornas lokalkontorsnät. Enligt direktiven skall utredningen vid sina överväganden om de krav som bör ställas på lokalkontorsnätet och ansvarsfördelningen mellan den centrala och regionala nivån lägga vikt vid krav på såväl tillgänglighet, kvalitet som geografiska hänsyn. I kapitel 7 har jag framhållit att det är på den regionala nivån man har bäst kännedom om förhållandena i sin region och därmed bäst kan bedöma var lokalkontor och andra servicepunkter bör finnas. En utredning om lokalkontorsnätet har nyligen gjorts av en arbetsgrupp med företrädare för RFV och försäkringskassorna. Även denna grupp föreslår att försäkringskassorna får ansvaret för att besluta om lokalkontorsnätet.
- *Ansvaret för beslut i enskilda ärenden* föreslås bli i praktiken oförändrat. Dock har det under utredningens arbete framkommit skäl för att se över urvalet av ärenden som enligt dagens regler skall behandlas av SFN. En fortsatt beredning härav bör övervägas av regeringen.
- *Förtroendemän för de försäkrade*. Kassastyrelsen tilldelas en aktivare roll som medborgarnas förtroendemän inom socialförsäkringen. Genom att ge kassastyrelserna denna aktivare roll ser jag möjligheter att uppnå en kontaktform liknande den som sjukvårdens förtroendenämnder har.

  Under utredningsarbetet har styrelseledamöternas nuvarande roll som länkar mellan de försäkrade, socialförsäkringen och socialförsäkringsadministrationen framhållits. De försäkrade önskar många gånger få förklaringar till olika beslut och en möjlighet att framföra frågor och klagomål. Mitt förslag innebär att styrelsens redan existerande roll som mottagare av klagomål och andra synpunkter på verksamheten tydliggörs. Styrelsen skall inte gå in i prövningen av enskilda ärenden, utan utnyttja sin befogenhet att ge råd till direktören om verksamheten. Härigenom förstärks lekmannainsynen och medborgarinflytandet i verk-

samheten. Denna förstärkning av kontakten med medborgarna får sitt särskilda värde i en tid då förmåner minskas och prövningen görs mer restriktiv.

- *Ekonomi- och budgetfrågor* bör bli ett av de områden där den nya organisationens nya arbetsformer kommer att märkas mest. Utöver den traditionella verksamhetsplaneringen föreslås hanteringen bli ändrad genom att en ny form av dialog och individuella "kontrakt" (verksamhetsöverenskommelser) utvecklas mellan den centrala och regionala nivån. I denna dialog och genom dessa verksamhetsöverenskommelser utvecklar den centrala och regionala nivån en gemensam syn på innebörden av de olika verksamhetsmålen, vilka resultat som skall uppnås och vilka delar av verksamheten som ska prioriteras. I dialogen preciseras också kassans budgetram och vilka gemensamma upppföljningar och utvärderingar som ska göras, m.m.

  Den formella ansvarsfördelningen i ekonomi- och budgetfrågor föreslås bli att kassastyrelsen beslutar om årsredovisning, delårsrapport och underlag för anslagsframställning, revisionsplan och åtgärder med anledning av internrevisionsrapport. Direktören beslutar om verksamhetsplan och budget efter anmälan i styrelsen.
- *Ansvaret för arbetsgivar- och kollektivavtalsfrågor* läggs på kassorna.

  Som tidigare har beskrivits i kapitel 2 behandlas i dag de kassaanställdas anställnings- och löneförhållanden inom ett eget avtalsområde, med ett eget huvudavtal. Arbetsgivarverket är tillsammans med Försäkringskasseförbundet avtalsslutande part för arbetsgivaren. Försäkringsanställdas förbund och Saco är avtalsslutande parter på arbetstagarsidan. Enligt huvudavtalet gäller, om inte regeringen föreskriver annat, att Arbetsgivarverket eller den som Arbetsgivarverket bestämmer utövar arbetsgivarens befogenheter enligt avtalet. Dessa arbetsgivarbefogenheter har Arbetsgivarverket genom föreskrifter delegerat till i första hand berörd försäkringskassa.

  I de diskussioner som har förts inom utredningen och det samråd som har skett med Arbetsgivarverket har det framkommit att det inte föreligger några formella hinder för att även efter en ändring av huvudmannaskapet behålla ett eget avtalsområde och ett eget huvudavtal för de kassaanställda. En invändning som kan göras är att detta innebär en utökning av antalet huvudorganisationer på arbetstagarsidan, vilket skulle kunna anses vara en

oönskad utveckling sett utifrån den hittillsvarande ambitionen för den statliga arbetsgivarpolitiken. Alternativet är att inordna försäkringskasseavtalet i det statliga avtalsområdet och det statliga huvudavtalet. När det gäller den materiella regleringen av löner och andra allmänna förmåner, pensioner, trygghetsfrågor m.m. är skillnaderna mellan det statliga området och försäkringskasseområdet begränsade. Avtalen på försäkringskasseområdet har emellertid formats utifrån verksamhets- och personalförhållandena vid kassorna och avtalen är grunden för de institutioner – trygghetsstiftelsen, försäkringsföreningen och utvecklingsrådet – som avtalsparterna byggt upp för att ta till vara, stödja och utveckla arbetsgivar- och arbetstagarintressen i försäkringskassorna. Ytterst avgörs denna fråga av arbetsmarknadsparterna, samtidigt som statens inställning blir av stor betydelse. Min uppfattning är att det är angeläget att så mycket som möjligt behålla nuvarande ordning. Detta skulle innebära att ändringen av huvudmannaskapet för försäkringskassorna inte medför någon annan ändring än att Arbetsgivarverket i fortsättningen tecknar huvudavtalet och de centrala försäkringskasseavtalen.

När det gäller frågan om vem som för arbetsgivarsidan tecknar kollektivavtal under huvudavtalet finns det inte heller i detta avseende några rättsliga eller formella hinder för vilken lösning som kan väljas. Det blir således en fråga om vad som kan bedömas vara mest lämpligt. Inom statlig förvaltning är den vanligast förekommande lösningen att den centrala myndigheten tecknar de lokala avtalen och att de regionala myndigheterna i kraft av *delegation* har hela arbetsgivaransvaret såväl formellt som reellt.

För socialförsäkringsadministrationens del anser jag, som framgått tidigare, att en så långt gående decentralisering som möjligt bör eftersträvas vad gäller ansvaret både i organisatoriska frågor och i personal/arbetsgivarfrågor. Arbetsgivaransvaret bör läggas så nära verksamhetsansvaret som möjligt. Personalansvaret är redan i dag starkt decentraliserat. Många kassor har decentraliserat personal- och arbetsgivaransvar till lokalkontoren. Denna inriktning bör bibehållas. Inom statsförvaltningen har också generellt sedan ett par år tillbaka en decentralisering av arbetsgivarfrågorna genomförts, bl.a. genom omorganisationen av Arbetsgivarverket.

Mot denna bakgrund anser jag det motiverat att regeringen direkt tilldelar försäkringskassan hela ansvaret för arbetsgivarfrågorna inom det egna verksamhetsområdet, inklusive uppgiften att ingå

lokala kollektivavtal. Jag föreslår därför att det i instruktionen för den nya socialförsäkringsförvaltningen tas in en föreskrift av denna innebörd.

- *Ansvaret för kompetens – försörjning och utveckling* bör vara decentraliserat. Den regionala/lokala organisationen har de största möjligheterna att precisera personalens behov av kompetensutveckling. Samtidigt har den centrala organisationen, genom sin funktion som stabsorgan åt regeringen, de största möjligheterna att uttolka och precisera statsmakternas intentioner med socialförsäkringen och dess administration. Den centrala nivån kan i och med detta bidra till att formulera kompetensbehov och riktlinjer för arbetet med kompetensutvecklingen.

  För att insatserna för kompetensutveckling skall ge stort utbyte för personalen och verksamheten fordras ett välfungerande samarbete mellan de lokala/regionala nivåerna och den centrala nivån i organisationen. Den lokala/regionala nivån ansvarar för att kompetensutvecklingsåtgärder kommer till stånd utifrån en gemensamt framtagen policy. Den lokala/regionala nivån ansvarar också för det praktiska genomförandet.

8.4 Organisationen på den centrala nivån

För den centrala nivåns uppgifter leder förslaget till mer påtagliga förändringar. Den centrala nivån innefattar f.n. en rad funktioner med sinsemellan olika karaktär såsom

- föregripande tillsyn – utvecklande och stödjande aktiviteter i förväg för att "sörja för" att regler tillämpas korrekt, likformigt, rättvist och med iakttagande av rättssäkerhetskraven
- efterföljande tillsyn – kontroll i efterhand för att "vaka över" att regler tillämpas korrekt, likformigt, rättvist och rättssäkert
- uppföljning av effektiviteten i administrationen
- uppföljning och utvärdering av socialförsäkringens utfall i förhållande till uppsatta mål
- roll som stabsorgan åt regeringen
- bevakning, analys och prognos av försäkringsutgifternas utveckling
- statistikansvar

- fördelning av resurser till kassorna och uttolkning av övergripande verksamhetsmål och resultatkrav
- arbetsgivaransvar för centrala avtal
- arbetsgivaransvar för kassornas centrala ledning
- ansvar för gemensam ADB
- ansvar för administrativ service i stort inom socialförsäkringsadministrationen
- ansvar för central information till de försäkrade
- förvaltning av ett antal fonder

Dessa funktioner är i hittillsvarande organisation fördelade mellan RFV, FKF och Arbetsgivarverket. För framtiden kan flera olika organisatoriska lösningar väljas för de funktioner, som fortsättningsvis skall fullgöras på central nivå. Det är dels en fråga om ansvarsfördelningen mellan regeringen och underlydande myndigheter, dels en fråga om huruvida alla frågor skall hållas samlade på en myndighet eller fördelas på flera sinsemellan fristående och oberoende myndigheter. För ADB, förlagsverksamhet och olika servicefunktioner kan också fristående uppdragsfinansierade och konkurrensutsatta enheter övervägas.

Innan jag går in på frågan om ansvarsfördelningen på den centrala nivån vill jag erinra om några av motiven för en förändring av organisationen. Som tidigare har framgått är organisationen i dag tudelad med tydliga brister i "vi-andan" mellan den centrala (RFV) och regionala nivån (försäkringskassorna). På regional nivå upplever man att den centrala myndigheten har ambitioner att detaljstyra verksamheten i stället för att fullfölja den mål- och resultatstyrning som numera tillämpas inom statsförvaltningen.

Med den nya organisationen, ett gemensamt huvudmannaskap och tydligare roller och ansvar bör det rimligtvis bli lättare att skapa den vi-anda och gemensamt ansvarstagande för hela verksamheten som är nödvändig att återupprätta inom socialförsäkringsadministrationen. Viktiga syften med den nya ansvarsfördelningen är också att stödja en fortsatt decentralisering av ansvar och befogenheter inom administrationen och att underlätta en övergång från detaljstyrning till mål- och resultatstyrning. Vad jag här har anfört har varit vägledande för de följande förslagen.

Organisationen av funktionerna på central nivå, inklusive den centrala myndigheten, kommer till följd av mitt förslag att behöva justeras. Det är inte min uppgift att gå in på detta i detalj. Jag

kommer dock avslutningsvis att ange vissa organisatoriska huvudområden som verksamheten på den centrala nivån kan delas in i.

Nytt namn på den centrala myndigheten

Som en första men inte oviktig förändring föreslår jag att namnet på den centrala myndigheten ändras från Riksförsäkringsverket till *Socialförsäkringsverket.* Detta innebär en markering av att det är en ny myndighet som ska arbeta i nya former med delvis nytt ansvar. Den centrala myndighetens styrelse och generaldirektör utses av regeringen enligt de bestämmelser som följer av verksförordningen (1995:1322).

Mitt förslag till ny ansvarsfördelning innebär i övrigt följande

- *Föregripande tillsyn, inklusive föreskrifter och bevakning av praxis* skall vara den centrala myndighetens ansvar. Begreppet tillsyn har under senare år kommit att innefatta inte bara en efterhandskontroll av att verksamheten uppfyller vissa kvalitetskrav utan också en mer framåtsyftande och stödjande funktion. Här avses all tillsyn som genom utvecklande och stödjande aktiviteter syftar till att föregripa eventuella problem i verksamheten, bl.a. föreskrifter, allmänna råd, praxisspridning, utbildning och information till handläggare m.m. Till denna tillsyn hör det som i den nuvarande organisationen går under beteckningen normgivning.
- *Uppföljning, utvärdering och efterföljande tillsyn av socialförsäkringen och administrationen* skall också ingå i den centrala myndighetens ansvar. Tillsyn har här den mer traditionella betydelsen av en efterhandskontroll av verksamheten i förhållande till de uppsatta målen. Syftet är granskande varför det är en fördel att det finns en viss distans till det som tillsynen inriktar sig på. Det skulle därför kunna vara motiverat att lägga denna funktion i en fristående myndighet på liknande vis som har prövats inom högskolesektorn. Nackdelen med en sådan lösning skulle dock vara att det är svårt att åstadkomma en systematisk återkoppling till planering och ledning av verksamheten. För att resultaten från uppföljning och utvärdering säkert skall kunna tas tillvara och direkt kunna påverka verksamheten föreslår jag att uppföljning och utvärdering liksom den efterföljande tillsynen läggs på en väl avskild och avgränsad funktion inom SFV.

Försäkringskassan bör liksom hittills kunna göra egna uppföljningar och utvärderingar på regional och lokal nivå.

- Den centrala myndigheten fortsätter att vara *statistikansvarig myndighet för socialförsäkringssektorn*. Detta ansvar påverkas självfallet inte av mina förslag. Enligt särskilda bestämmelser (statistikförordningen, SFS 1992:1668) skall statistikfrågorna organisatoriskt ligga i en egen enhet.
- *Anslagsframställning* blir i likhet med gällande ordning den centrala myndighetens ansvar. Underlag inhämtas från försäkringskassorna. Särskilt när det gäller myndighetsanslagen är det angeläget att samråd sker med kassorna i en form som ansluter till den samverkansmodell som föreslås för budget- och ekonomifrågor.
- *Fördelning och anvisning av medel samt precisering av resultatkrav* sker utgående från samma ansvar som den centrala myndigheten har idag. Förändringen ligger i formerna för hur detta går till. I enlighet med vad som föreslås då det gäller budget- och ekonomifrågor på den regionala nivån bör dialogen mellan central och regional nivå utformas så att den leder till en gemensam syn på innebörden av de olika verksamhetsmålen, vilka resultat som ska uppnås och vilka prioriteringar som ska göras. Kvalitets- och kompetenskrav stäms av. Uppföljningar och utvärderingar preciseras.

  Som har angivits i kapitel 7 kan ett led i denna samverkan vara de årliga länsbesöken. Väsentligt är att genomgångarna resulterar i verksamhetsöverenskommelser (individuella "kontrakt"), som kan följas upp i planeringssamtal och uppföljningsmöten.
- *Årsredovisning för socialförsäkringsadministrationen i sin helhet och återrapportering till regering och riksdag* ansvarar den centrala myndigheten för utifrån underlag från och samråd med försäkringskassorna.
- *Arbetsgivaransvar* för försäkringskassans verkställande ledning läggs på den centrala myndigheten. Problemen med direktörens oklara ansvarsförhållande, vilka beskrivits i kapitel 6, blir lösta genom att regeringen utser och lönesätter direktören och att generaldirektören därefter ansvarar för lönerevision efter samråd med kassastyrelsen.
- Vad gäller *kompetens- försörjning och utveckling* bidrar den centrala myndigheten till att formulera kompetensbehov och riktlinjer för arbetet med kompetensutveckling. Övergripande

strategier och policies tas fram i samverkan mellan den centrala och regionala nivån, varefter de fastställs av den centrala myndigheten. Den centrala myndigheten ansvarar genom sin tillsyn och uppföljning av verksamhetsöverenskommelser för att dessa efterlevs.

- *Kontorsnätet m.m.*
  Väsentligt för den allmänna försäkringen är att allmänheten får en likvärdig och god service. För att tillgodose detta behov på nationell nivå kan övergripande strategier och policies behöva tas fram. Detta skall ske i samverkan mellan den centrala och regionala nivån varefter de fastställs av den centrala myndigheten

Särskilt om ansvaret för de gemensamma ADB-frågorna

Den gemensamma ADB-verksamheten kräver särskilda överväganden med utgångspunkt från ett gemensamt ansvarstagande. ADB-verksamheten har präglats av brist på gemensamt agerande och samförstånd. Den nödvändiga systemförnyelsen har gått för långsamt. Det är utomordentligt viktigt att snabbt åstadkomma en ny ordning. Ett modernt och fungerande ADB-stöd är avgörande för verksamhetens utveckling och effektivisering. En snabb och säker systemförnyelse i kombination med en effektiv systemförvaltning ställer höga krav på ADB-kompetens hos användare, systemägare och systemförvaltare. Samma höga krav på kompetens och kompetensutveckling måste naturligtvis ställas på ADB-organisationen om denna skall kunna klara att utveckla moderna och verksamhetsanpassade systemlösningar.

Det är viktigt att organisationens ledning såväl på den centrala myndigheten som hos kassorna arbetar med dessa frågor och finner en beslutsordning som säkerställer ett inflytande från försäkringskassorna både vad gäller systemförnyelsen och systemförvaltningen. ADB-organisationen bör i möjligaste mån utsättas för konkurrens. En sådan ordning medför både en prispress på ADB-stödet och ökar takten i systemförnyelsen. Vad gäller systemförnyelse, organisation och styrning av ADB-utvecklingen bör socialförsäkringsadministrationen ta vara på de erfarenheter som vunnits i angränsande statliga förvaltningar som arbetat med samma frågeställningar.

Den gemensamma ADB-funktionen kan delas upp i två delar

- teknisk förvaltning och drift
- utveckling

Den *första* delen som avser *teknisk förvaltning och drift* av befintliga system bör vara organiserad i en separat uppdragsfinansierad enhet. Med teknisk förvaltning avses här de löpande justeringar som kan behövas av systemen vid mindre utveckling av kassornas arbetsmetoder och egna applikationer. Systemägaransvaret läggs centralt.

Medel för teknisk förvaltning och drift av de certifierade systemen fördelas ut på försäkringskassorna samt på socialförsäkringsverkets avdelningar och enheter som använder de gemensamma systemen. Med certifierade system avses system som är godkända för att användas i det centrala nätet för socialförsäkringsadministrationen. Upphandlingen kan ske utifrån en beslutad prislista som baserar sig på kostnaden för ett ärende/per år. Genom att basera prissättningen för kostnaden för ett försäkringsslag, t.ex. barnbidrag, får man dels ett lika pris för stora och små kassor, dels en modell där både resultatenheten och beställaren kan stämma av beställning mot utfört arbete. Motivet för att lägga ut anslaget för teknisk förvaltning och drift på kassorna är att dessa ADB-kostnader i praktiken har starka samband med ökade eller minskade lönekostnader på den regionala nivån

Den *andra* del av ADB-funktionen som avser *utveckling* bör organiseras så att såväl den centrala som den regionala nivån får ett fullgott inflytande över utvecklingen av ADB-stödet. Eftersom det gäller utveckling av gemensamma ADB-system kan det åtminstone under de närmaste åren vara motiverat att behålla budgetmedlen centralt.

När det gäller ansvar och beslut för utveckling av nya gemensamma system sker detta som regel vid större förändringar i regelverket och syftar till att skapa bättre ADB-stöd vid införandet av en ny försäkringshantering. För att försäkringen skall bli likformig över hela landet sker denna nationellt varför också anslaget och ansvaret bör finnas vid den centrala myndigheten. Genomförandet sker oftast i projektform som leds av en styrgrupp med representation från försäkringskassorna.

Även om det centrala verket har ett övergripande ansvar när det gäller finansiering och planering av utvecklingsresurserna för de gemensamma ADB-systemen skall besluten föregås av ett reellt

samråd med ledarna för den regionala nivån. Även detta inflytande måste utvecklas och förstärkas. Hur formerna för inflytandet i denna del ska organiseras bör skyndsamt bli föremål för särskild utredning inom organisationen.

Summering och organisatorisk indelning av förslagen för den centrala nivån

Som en summering av de föregående förslagen kan enligt min bedömning arbetsuppgifterna på den centrala nivån organisatoriskt sammanföras i fem delar.

En första del avser administrativa frågor för hela organisationen. Hit hör budget- och planeringsfrågor, prognoser för administrativa resurser och insatser som inriktas på att utveckla en gemensam god "verksamhetskultur". Denna del skulle kunna handhas av ett relativt litet, effektivt sekretariat.

En andra del utgörs av frågor som hör samman med den s.k. föregripande tillsynen såsom föreskrifter, allmänna råd, praxisspridning, information och utbildning till handläggare och alla övriga aktiviteter som krävs för att tillämpningen av försäkrings- och förmånsregler blir korrekt, likformig, rättvis och rättssäker. Detta är den största delen av verksamheten på den centrala nivån.

En tredje del är frågorna om efterföljande tillsyn, uppföljning och utvärdering. Dessa frågor kan ha en naturlig koppling till revision och metodutveckling. Som jag nämnt tidigare bör denna del av verksamheten vara väl avskild och avgränsad från de övriga delarna, vars resultat och effektivitet ju är föremål för granskningen. Detta är den näst största delen av verksamheten på central nivå. Det är också en del som sannolikt behöver förstärkas med tanke på det starka omvandlingstryck som för närvarande gäller inom socialförsäkringsområdet. I denna del kan ev. statistikfrågorna inräknas även om de enligt särskilda bestämmelser måste ligga i en egen enhet.

En fjärde del gäller gemensamma ADB/IT-frågor. Denna del bör ligga fristående och vara uppdragsfinansierad. Det strategiska utvecklingsansvaret bör dock hållas samman på central nivå med ett förstärkt reellt inflytande för ledningarna på den regionala nivån.

En femte del gäller produktion och utformning av informations- och utbildningsinsatser. Även denna del bör ligga fristående och vara uppdragsfinansierad.

8.5 Konsekvenser för försäkringskassornas tillgångar, m.m.

Varje försäkringskassa är f.n. en självständig juridisk person. Den är samtidigt ett offentligrättsligt organ. Vid tillämpning av regeringsformens bestämmelser såsom 2 kap. 18 § om skydd mot och ersättning vid expropriation, torde en kassa inte utgöra en "medborgare" utan fastmer höra till "det allmänna".

Försäkringskassorna har inte några medlemmar eller andra formella intressenter. De kan i dag i formell mening sägas "äga sig själva" likt stiftelser. Men kassorna är samtidigt offentliga organ vilkas handlande i varje avseende bestäms av statliga regler och vilkas verksamhet helt finansieras enligt riksdagens beslut. Därför är det fråga om en "äganderätt" som i förhållande till staten helt saknar det innehåll av befogenheter som annars utmärker denna rättighet. Även i en likvidationssituation är det staten, genom regeringen, som disponerar över kassans tillgångar.[1]

Ett förstatligande av försäkringskassorna är enligt min mening en organisatorisk förändring i vilken det som ett formellt moment ingår ett överförande av äganderätten till kassornas tillgångar till staten.

Fonder

Enligt bestämmelser i lagen om allmän försäkring skall varje försäkringskassa ha en fond för den obligatoriska sjukförsäkringen och en fond för den frivilliga sjukförsäkringen. Vissa försäkringskassor har också mindre s.k. fristående fonder, främst för olika lokala eller regionala ändamål med anknytning till försäkringskassornas verksamhet, enligt särskilda regler. Bestämmelsen i lagen om allmän försäkring om en fond för den obligatoriska sjukförsäkringen har behållits även efter det att staten helt övertagit ansvaret för finansieringen av den försäkringen. Riksförsäkringsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit att förvaltningen av de lagreglerade fonderna övertas av verket (RFV anser 1995:7). Frågan om fonder hos försäkringskassorna är i princip oberoende av frågan

---

1 18 kap. 4 § andra stycket AFL.

om huvudmannaskapet för kassorna och den framtida regleringen av fonderna får beredas särskilt.

Tjänstepensionsförsäkringar enligt pensionsplanen för försäkringskasseområdet meddelas av Försäkringsföreningen för försäkringskasseområdet (FFO). FFO är en understödsförening enligt lagen (1962:262) om understödsföreningar och omfattas av regleringen i den lagen. Några förändringar i fråga om FFO:s verksamhet eller fonder torde inte automatiskt följa av ett förstatligande av försäkringskassorna. Organisationsförändringen kan naturligtvis indirekt ge effekter i form av ändrade förutsättningar för föreningens verksamhet. Föreningens framtid avgörs av dess beslutande organ inom ramen för lagens bestämmelser.

För sådana arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna som omfattas av trygghetsavtalet för försäkringskasseområdet finns en särskild trygghetsstiftelse, bildad av staten och Försäkringskasseförbundet samt Försäkringsanställdas förbund och Saco. Stiftelsens existens grundas på trygghetsavtalet. Om detta upphör att gälla utan att ersättas av ett nytt avtal skall enligt stiftelseförordnandet stiftelsen upphöra med sin verksamhet, skulderna avvecklas och kvarvarande medel inbetalas till staten. Det naturliga i detta sammanhang vore – i enlighet med vad jag anfört i avsnitt 8.3 – att låta avtalet fortsätta gälla.

8.6 Konsekvenser för Försäkringskasseförbundets verksamhet

FKF har i den hittillsvarande organisationen stått för viktiga verksamheter för socialförsäkringsadministrationen. Under utredningsarbetet har uttalat positiva bedömningar framförts från många olika håll. Även om mitt förslag innebär att det arbetsgivaransvar som FKF genom försäkringskassorna upprätthållit bortfaller, så kvarstår väsentliga och för organisationen gemensamma och efterfrågade verksamheter på flera områden. Det kan gälla förlagsverksamhet, konferens- och utbildningsverksamhet, ideellt samarbete, opinionsbildning och utgivningen av tidningen "Social försäkring". Inom FKF finns också Sjudarhöjdens Kurs- och Konferenscentrum som kommit att bli en naturlig hemvist för

konferens- och utbildningsverksamheten inom socialförsäkringsadministrationen.

Försäkringskassorna råder själva över sina budgetmedel och kan således avgöra hur dessa skall disponeras för t.ex. kompetensutveckling och annat utvecklingsarbete, trycksaker och informationsmaterial. Behovet av dessa tjänster kommer att kvarstå.

Flera organisatoriska lösningar kan diskuteras för dessa uppgifter. Man kan tänka sig att FKF blir en uppdragsmyndighet. Möjligheten finns också att omvandla FKF till en stiftelse eller till ett statligt bolag. Hur dess verksamhet ska utformas i en ny organisation blir en fråga för den fortsatta beredningen. Inför denna är det i första hand försäkringskassorna och FKF som bör göra sina bedömningar och vid behov lämna förslag till regeringen om eventuella statliga åtaganden.

8.7 Prövande av offentliga åtaganden

Med anledning av direktivet till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) kan följande anföras. Enligt utredningens direktiv skall en utgångspunkt vara att socialförsäkringen skall vara nationell. Utredningen har inte funnit något som skulle föranleda förslag att ändra på detta förhållande. Motivet för mitt förslag om förändrad organisation och roll- och ansvarsfördelning inom socialförsäkringsadministrationen är att det skall ge en mer effektiv ledning av verksamheten och en gemensam "vi-anda" inom administrationen, vilket i sin tur förbättrar förutsättningarna till rationaliseringar i organisationen och besparingar inom socialförsäkringarna. Förslaget om ändrat huvudmannaskap för försäkringskassorna kan också förväntas underlätta effektiviseringar av verksamheten.

Min bedömning är vidare att förslaget inte förorsaker några nämnvärda genomförandekostnader eftersom det inte är frågan om att etablera några nya enheter i administrationen.

8.8 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Utredningen skall också enligt direktivet till samtliga kommittéer och särskilda utredare (dir. 1994:124) redovisa en analys av de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av sitt förslag.

Som har framgått av redovisningen i kapitel 3 är socialförsäkringsadministrationen en organisation där en övervägande majoritet av de anställda är kvinnor samtidigt som män innehar det stora flertalet chefstjänster. Detta är ett förhållande som i första hand måste rättas till av ledningen för organisationen och som normalt kan understödjas genom de centrala och regionala organens jämställdhetsplaner och genom att detta arbete prioriteras på alla nivåer inom organisationen.

De förslag som jag har presenterat har ingen direkt inverkan på kvinnors eller mäns villkor. Möjligen kan förslagen indirekt förbättra förutsättningarna för att uppnå en bättre jämställdhet mellan könen inom denna organisation genom att roller och ansvar blir tydligare. Om jämställdhetsarbetet prioriteras av de nya ledningarna inom organisationen bör det bli lättare att uppnå de önskade resultaten genom det tydligare ledningsansvar som föreslås.

8.9 Regionalpolitiska konsekvenser

Med anledning av direktiv till samtliga kommittér och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) kan beträffande utredningens förslag följande anföras. Förslaget innebär inte några förändringar vad gäller verksamhetens lokalisering. I förslaget betonas generellt vikten av en decentraliserad organisation.

8.10 Genomförande

De förslag till roll- och ansvarsfördelning och samverkansformer som jag har presenterat innebär inte några större organisatoriska konsekvenser i formellt avseende. På den regionala nivån påverkas beslutsformerna på ledningsnivå, medan organisationen i övrigt

förblir densamma. På den centrala nivån kan däremot förändringarna bli mer påtagliga, framför allt för RFV och FKF.

Som alltid vid organisationsförändringar är det angeläget att genomförandet sker utan onödig tidsutdräkt, något som är speciellt viktigt i detta sammanhang. Personalen arbetar under tidspress och är hårt ansträngd. ADB-systemen behöver snarast utvecklas. Verksamheten är utsatt för ett fortsatt starkt omvandlingstryck. Ledningsansvaret behöver därför snarast förtydligas.

Av hänsyn till både personalen och verksamheten är det således angeläget att organisationsförändringen inte drar ut på tiden utan genomförs i snabbast möjliga takt. Enligt min bedömning skulle riksdagens beslut kunna föreligga i en sådan tid att den nya organisationen kan träda i kraft senast den 1 juli 1997.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Alla paragrafer i 18 kap. upphävs utom 20 och 21 §§, som ändras, och 22 §, som lämnas oförändrad.

I 1 § första stycket regleras rikets indelning i verksamhetsområden för de allmänna försäkringskassorna. Regleringen härom kan, när den skall gälla försäkringskassor som är statliga myndigheter, lämpligen ges förordningsform. Den överförs enligt förslaget i förenklad form till 2 § förordningen med instruktion för socialförsäkringsförvaltningen. I paragrafen anges vidare **i andra stycket** att allmän försäkringskassa skall inrätta lokalkontor i den mån så prövas erforderligt. Denna bestämmelse överförs till 19 § instruktionsförordningen.

I 2 § anges att Riksförsäkringsverket utövar tillsyn över de allmänna försäkringskassorna och att dessa har att ställa sig verkets anvisningar till efterrättelse. Förhållandet mellan verket och de statliga myndigheterna försäkringskassorna regleras enligt förslaget i instruktionsförordningen, huvudsakligen i 3, 4, 12 och 13 §§. I paragrafen regleras också det register över försäkringskassorna som verket skall föra. Något sådant register är inte längre aktuellt när kassorna är statliga myndigheter.

3 § behandlar den allmänna försäkringskassans firma. De statliga myndigheterna försäkringskassorna är delar av staten och har inte någon firma. När det gäller skyddet i andra stycket av beteckningen "allmän försäkringskassa" var avsikten när bestämmelsen infördes att förebygga förväxling av allmän försäkringskassa med annan förening eller kassa. Något sådant behov torde inte längre föreligga när de allmänna försäkringskassorna utgör statliga myndigheter.

4–19 §§ innehåller bestämmelser om försäkringskassans tillgångar och skulder, verksamhet, ledning, organisation, stadgar,

räkenskaper etc. Flera av bestämmelserna är i sin helhet motiverade av försäkringskassornas egenskap av självständiga rättssubjekt och behöver ingen motsvarighet för kassor som är statliga myndigheter. De övriga motsvaras av bestämmelser i verksförordningen (1995:1322), den föreslagna instruktionsförordningen och vissa andra förordningar som gäller för statliga myndigheter. Enligt verksförordningen bestämmer myndigheter själva sin organisation. Bestämmelser som behövs om organisationen skall varje myndighet meddela i en arbetsordning eller i särskilda beslut.

Bestämmelsen i **5 § tredje stycket** om skyldighet för försäkringskassan att lämna biträde till myndighet som handhar arbetslöshetsförsäkring och till sådant lokalt organ som avses i 1 kap. 2 § överförs till 13 § instruktionsförordningen.

I **6 §** föreskrivs bl.a. att det i varje försäkringskassa skall finnas en eller flera socialförsäkringsnämnder. Denna bestämmelse överförs till 20 §.

Delar av **7 §** om försäkringskassans styrelse överförs till 16 § instruktionsförordningen.

I **12 och 13 §§** regleras försäkringskassedirektörens roll. Vad som föreslås gälla om direktören framgår av instruktionsförordningen och verksförordningen. Bestämmelsen i **12 §** om försäkringsläkare och försäkringstandläkare överförs till 19 § instruktionsförordningen.

13 a – 13 c §§ är den nu gällande särregleringen för försäkringskassorna om ingående av kollektivavtal etc. I stället kommer de generella reglerna för den statliga sektorn, utgående från förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m., att gälla med det undantag som anges i 22 § instruktionsförordningen.

Om revision, som behandlas i **16 och 17 §§**, kommer att gälla de generella reglerna om Riksrevisionsverkets granskning av statliga myndigheter, se förordningen (1988:80) med instruktion för Riksrevisionsverket. Om internrevision gäller förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

20 §

I paragrafen regleras tillsättandet av ledamöter i socialförsäkringsnämnd. Beslutsrätten föreslås överförd till försäkringskassan. Av 18 § i förslaget till förordning med instruktion för socialförsäkringsförvaltningen framgår att det hos kassan är styrelsen som beslutar i denna fråga.

21 §
I paragrafen regleras på oförändrat sätt vilka frågor som skall avgöras av socialförsäkringsnämnd och när nämnden är beslutsför. *Fjärde stycket* föreslås upphävt. Stycket innehåller en hänvisning till bestämmelserna om styrelse i 8–10 §§, vilka likaledes föreslås upphävda. Dessa bestämmelser är av ordningsföreskriftskaraktär och bör ges på lägre normnivå än lag. I fjärde stycket finns också en föreskrift om protokollföring av skiljaktig mening. Samma regel finns i förvaltningslagen (1986:223).

9.2 Förslaget till förordning med instruktion för socialförsäkringsförvaltningen

1 §
Instruktionen är gemensam för den centrala myndigheten, som benämns Socialförsäkringsverket, och regionmyndigheterna de allmänna försäkringskassorna.

2 §
Paragrafen är en förenklad motsvarighet till 18 kap. 1 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring.

3 §
Socialförsäkringsverket är den centrala förvaltningsmyndigheten i organisationen. Verkets uppgifter och befogenheter framgår av de följande bestämmelserna i instruktionen.

4 §
Paragrafen är oförändrad jämfört med 2 § i den gällande förordningen (1988:1204) med instruktion för Riksförsäkringsverket.

5 §
I stort sett alla verksförordningens bestämmelser blir tillämpliga på Socialförsäkringsverket. Av 6, 7 och 11 §§ framgår att ledningsformen är en chef biträdd av en styrelse med begränsade befogenheter. I motsats till huvudregeln i 33 § andra stycket verksförordningen skall ordförandeskapet i styrelsen inte innehas av den

regeringen bestämmer utan ordförandeskapet skall liksom hittills tillkomma generaldirektören.

6 och 7 §§
Se kommentaren till föregående paragraf.

8 och 9 §§
Paragraferna motsvarar 7 § i den gällande instruktionen för Riksförsäkringsverket. Beträffande verkets organisation i övrigt gäller enligt 17 § verksförordningen att denna bestäms av verket självt.

10 §
Paragrafen motsvarar 8 § i den gällande instruktionen för Riksförsäkringsverket.

11 §
Paragrafen motsvarar 10 § i den gällande instruktionen för Riksförsäkringsverket. Ändringarna är att hänvisningen till verksförordningen avser den nya verksförordningen och att den punkt som avser verkets befattning med tillsättning av tjänster hos försäkringskassorna har tagits bort.

12 §
Den allmänna försäkringskassan är regional förvaltningsmyndighet i organisationen. Indelningen av riket i verksamhetsområden för de allmänna försäkringskassorna återfinns i 2 §.

13 §
Försäkringskassans grundläggande uppgift är att utreda och besluta i de ärenden vilkas handläggning har anförtrotts kassan. Härvid skall kassan inom sitt verksamhetsområde verka för samma allmänna mål som har ålagts den centrala myndigheten. På samma sätt skall kassan inom sitt område leda och utveckla administrationen. Punkt 4 avser en särskild biståndsskyldighet som har överförts från 18 kap. 5 § lagen om allmän försäkring.

14 §
Verksförordningens huvudregel har gjorts tillämplig på försäkringskassorna i de uppräknade frågorna. Detta hindrar inte att instruktionen innehåller vissa kompletterande bestämmelser till dessa huvudregler. Av paragrafens hänvisningar och av 16 och 18 §§

framgår att ledningsformen för försäkringskassorna är en chef biträdd av en styrelse med begränsade men dock i förhållande till verksförordningen utökade befogenheter.

15 §
Bestämmelsen att försäkringskassedirektören är chef för försäkringskassan ansluter till 3 § verksförordningen, enligt vilken det är chefen som leder myndigheten.

16 §
Paragrafens bestämmelser om styrelsens sammansättning överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelser i 18 kap. 7 § lagen om allmän försäkring.

17 §
Paragrafen ersätter förordningen (1988:1082) om personalföreträdare i de allmänna försäkringskassornas styrelser.

18 §
Enligt 11 och 12 §§ verksförordningen skall styrelsen pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten samt biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Paragrafens bestämmelser i övrigt har kommenterats i avsnitt 8.3.

19 §
I paragrafen anges, överfört från 18 kap. 1 och 12 §§, dels en allmän, något förtydligad, norm för organiserandet av lokalkontorsnätet, dels bestämmelsen om att kassan skall ha försäkringsläkare och försäkringstandläkare. I övrigt gäller enligt 17 § verksförordningen att myndigheten själv bestämmer sin organisation.

20 §
Bestämmelsen utgör ett förtydligande såvitt gäller verksamhetsplan och budget av verksförordningens 22 §, enligt vilken styrelsen skall ges tillfälle att yttra sig innan chefen avgör viktigare ärenden.

21 och 22 §§
Paragrafernas innehåll har kommenterats i avsnitt 8.3.

Särskilt yttrande av Göran Geiryd, Solveig Lindblom, Kurt Inge Persson och Bengt Stjärnsten

Vi instämmer helt i att den nya organisationsstrukturen för socialförsäkringsadministrationen måste tillgodose tre grundläggande krav: tydlighet i ledningsansvar, bevarat och stärkt regionalt/lokalt inflytande samt en fungerande dialog mellan central och regional/lokal nivå. Den nuvarande organisationen uppfyller inte dessa krav.

Enligt utredningens direktiv skall socialförsäkringen fortsatt vara nationell enhetlig och statligt finansierad. Det innebär att en ny organisationsstruktur också måste tillgodose kraven på en likformig och rättsäker tillämpning av socialförsäkringarna och övriga förmåner som administreras inom socialförsäkringsadministrationen. Den skall också kunna hantera tidens krav med snabba reformer i omprövande riktning och de omvärldsförändringar i form av ny teknik, arbetslivets förändringar och annat som kan förutses. Den skall slutligen också tillgodose de övriga krav som identifieras i den gjorda analysen av den nuvarande organisationen.

Den beskrivning av de problem som finns i socialförsäkringsadministrationen är i huvudsak tillräckligt belysta och den analys som görs utgör en god grund för förslag till lösningar av de problem som beskrivits. Vi anser emellertid att utredarens förslag till ny organisation inte uppfyller de krav som varit utredarens utgångspunkt. Förslaget präglas av en ambition att komprimissvägen lösa de identifierade problemen. Det är enligt vår uppfattning inte möjligt att, som utredaren föreslår, inordna kassorna i den statliga myndighetsstrukturen och samtidigt stärka det regionala ansvaret och befogenheterna. Förslaget innebär att styrelsen inte har något övergripande verksamhetsansvar. Styrkan i den nuvarande försäkringskasseorganisationen riskerar att gå förlorad om utredarens förslag förverkligas. Förslaget leder, i sin förlängning, till att försäkringskassorna inordnas i en statlig linjeorganisation. I en sådan är det inte möjligt att bibehålla och förstärka det regionala/lokala inflytandet på det sätt utredaren redovisar. Dessutom finns det risk för att det skapas nya oklarheter och otydligheter på den

regionala nivån. Detta gäller bl.a. ansvarsfördelningen mellan direktören och styrelsen och den dialog som ska ske med den centrala nivån.

Den uttalade roll som styrelsen särskilt ges i förslaget till instruktion "att stå till förfogande för kontakter med de försäkrade och på annat sätt särskilt verka för ett gott förhållande mellan de försäkrade och försäkringskassan" ter sig svårförenlig med den beslutsroll som styrelsen ska ha.

Vi vill därför redovisa ett alternativ som bör finnas med i den fortsatta beredningen och som innebär att försäkringskassornas självständiga ställning förstärks och att Riksförsäkringsverkets roll klargörs. Grundtanken i vårt alternativ är att inom områden som kan anses som "kärnverksamhet", dvs. tillämpningen av socialförsäkringarna och övriga förmåner där kraven på likformighet är höga, finns ett berättigat krav på ett starkt centralt inflytande, t.ex. i form av råd, anvisningar och en effektiv uppföljning. Inom övriga delar av verksamheten, dvs. det som ligger utanför "kärnverksamheten" finns det goda skäl att låta verkasmheten utvecklas med stor regional/lokal frihet där man söker den mest rationella och effektiva lösningen. Ett sådant synsätt stämmer också väl överens med den mål- och resultatstyrning som skall tillämpas. En stor del av "kärnverksamheten" – sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna – utreds f.n. i Sjuk- och arbetsskadekommittén. Utformningen av dessa försäkringar kan få betydelse för socialförsäkringsadministrationens framtida organisationsstruktur.

I det alternativ som vi nu redovisar görs ett antal förändringar av uppgifter och funktioner inom nuvarande organisationsstruktur som tydliggör ansvar och som skapar goda förutsättningar för ett konstruktivt samarbete mellan de olika nivåerna inom socialförsäkringsadministrationen.

Den regionala/lokala nivån

För kassornas del innebär alternativet att

- *de regionala styrelserna* utses i sin helhet av regeringen efter ett nomineringsförfarande av liknande karaktär som det nuvarande. Skillnader jämfört med nu gällande ordning blir att regeringen i stället för landsting/kommunfullmäktige utser även ledamöter utöver ordförande och vice ordförande.

SFV skall inom ramen för sin uppföljning ges en särskild möjlighet att till regeringen rapportera om brister i styrelsens arbete. SFV lämnar här också förslag till åtgärder för att komma till rätta med de iakttagna bristerna. Regeringen har sedan att fatta de beslut som krävs.

- *försäkringskassans direktör* anställs och entledigas av försäkringskassans styrelse. Arbetsfördelningen mellan styrelsen och direktören bör tydliggöras på samma sätt som sker för aktiebolag i aktiebolagslagen och för statliga myndigheter i förordning och instruktion.
- *direktörens lön* beslutas av försäkringskassans styrelse.
- *Socialförsäkringsnämndsledamöterna* utses av kassastyrelsen efter partidistrikts och parternas nominering enligt nuvarande ordning.
- *arbetsgivaransvaret* läggs fullt ut på den regionala nivån. Det är rimligt och ändamålsenligt att den som ansvarar för den operativa verksamheten utövar arbetsgivaransvaret. Kassastyrelsen får ett odelat ansvar för personalens anställningsvillkor, löpande kompetensutveckling, chefs- och löneutveckling, övrig personalutveckling samt personal- och kompetensförsörjning. Utövandet av den operativa arbetsgivarfunktionen överlåts givetvis, såsom fallet är i nuvarande organisation, till försäkringskassans direktör. Försäkringskassornas personalutvecklingsinsatser, såväl individuella som kollektiva, skall kunna planeras och genomföras på ett systematiskt sätt, till gagn för effektivitet och gott utbyte, samtidigt som partsförhållandena blir tydliga. Huvudprincipen är att utövandet av kompetensutvecklingsansvaret bör sammanhänga med utövandet av arbetsgivaransvaret.
- *ansvar för organisationsutveckling* läggs fullt ut på den regionala nivån. Utformningen av organisationen måste göras så att densamma stöder övrig administrativ utveckling som sker på regional/lokal nivå.
- *lokalkontorsnätets utformning och antalet socialförsäkringsnämnder* beslutas av kassastyrelsen. Utformningen av den lokala organisationen sker bäst på regional/lokal nivå. Det är där man kan bedöma hur den ska utformas för att bäst tjäna uppställda krav och mål. Modellen innebär, till skillnad mot nuvarande ordning, att försäkringskassorna ges frihet att – inom ramen för det givna uppdraget – besluta om lokalkontorsnätet och i övrigt organisera den lokala verksamheten utifrån olika lokala förutsättningar.

- *beslut i enskilda ärenden*
  Inga förändringar föreslås i förhållande till nuvarande ansvarsfördelning. Det har emellertid under utredningens arbete framkommit skäl för att se över urvalet av ärenden som enligt dagens regler ska behandlas av socialförsäkringsnämnd. Detta är en fråga, som i så fall regeringen bör överväga.
- *ekonomi- och budgetfrågor* skall kassan ansvara för i enlighet med det uppdrag kassan har. Kassan avger årsredovisning samt andra underlag för verkets uppföljning och utvärdering. Kassan deltar i dialogen (samråd) vad gäller anslagsframställning och andra resursfördelningsfrågor.

Den centrala nivån

- *den centrala myndighetens styrelse och generaldirektör* utses av regeringen enligt de bestämmelser som följer av verksförordningen.
- *arbetsgivaransvaret på central nivå*: Oförändrat i förhållande till dagens läge.
- *kompetensutveckling.* SFV ansvar för kompetensutveckling av sin egen personal. SFV medverkar vid nyhetsutbildning hos kassorna som hänger samman med statsmakternas beslut såsom t.ex. förändringar i regelverket för de olika försäkrings- och förmånsslagen och genom en aktiv uppföljning av kassornas verksamhet.
- *anslagsframställning* blir i likhet med gällande ordning SFV:s ansvar. Anslagsframställningen bygger på underlag från försäkringskassorna och beslutas i samråd med kassorna.
- *anvisning av medel till SFV och försäkringskassorna* sker av regeringen. Alternativet utgår från att beslut om fördelning av medel till försäkringskassorna sker på samma sätt som idag (av SFV i samråd med Försäkringskasseförbundet) under förutsättning att kassorna ges ett reellt inflytande och att detta förfaringssätt är förenligt med att arbetsgivaransvaret för försäkringskassornas personal odelat kan utövas på regional/lokal resp. central nivå.
- *precisering av resultatkrav* beslutas av SFV.
- *årsredovisning för socialförsäkringsadministrationen i sin helhet och återrapportering till regeringen och riksdag* ansvarar SFV för utifrån underlag från och samråd med försäkringskassorna.

Vad avser det som kan benämnas *"försäkringsfunktionen", såsom utfärdande av föreskrifter, medverkan i utveckling av praxis m.m.* så har RFV den uppgiften idag och igen har ifrågasatt den. Uppgiften bör ligga kvar på det nya SFV.

- *Uppföljning, utvärdering och efterföljande tillsyn av socialförsäkringen och administrationen* i förhållande till uppsatta mål. Denna verksamhet som måste förstärkas och i betydande omfattning utformas som systemtillsyn, bör ligga kvar på det nya SFV.

Gemensam ADB

När det gäller ADB-verksamheten delar vi utredarens uppfattning.

Budgetansvaret för driften av gemensamma ADB-system decentraliseras till kassorna. Inflytandet i övrigt för utveckling av befintliga och nya system skall utvecklas och förstärkas. Formerna för detta bör skyndsamt utredas i särskild ordning inom organisationen. Till vissa delar kommer budgetarbetet att ligga kvar på SFV.

Särskilt yttrande av Stig-Åke Petersson

Utredaren föreslår att huvudavtalet för de kassaanställda skall bibehållas. Ett sådant förslag innebär att olika huvudavtal kommer att gälla för anställda inom socialförsäkringsverksamheten. Som utredaren konstaterar i betänkandet avgörs frågor om tecknande av huvudavtal av arbetsmarknadens parter. Jag anser att det saknas anledning för statsmakterna att på denna punkt försöka styra vad parterna an tänkas komma överens om vid sina förhandlingar och anser mot denna bakgrund att utredaren skall avstå från att lämna något förslag när det gäller frågan om huvudavtal för de kassanställda.

Kommittédirektiv

Översyn av socialförsäkringsadministrationens organisationsstruktur

Dir 1995:110

Beslut vid regeringssammanträde den 1995-07-13

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av socialförsäkringsadministrationens organisationsstruktur.

Utredaren skall

- kartlägga Riksförsäkringsverkets (RFV) och försäkringskassornas hittillsvarande roll- och ansvarsfördelning.
- analysera på vilket sätt den nuvarande organisationsstrukturen inom socialförsäkringsadministrationen inklusive försäkringskassornas särskilda ställning innebär begränsningar och skapar möjligheter för verksamheten.
- beskriva och analysera försäkringskassornas samverkan inom ramen för Försäkringskasseförbundet (FKF) och de olika uppgifter som FKF utför för försäkringskassornas räkning såsom intresse-, service- och arbetsgivarorganisation.
- lämna förslag till förändringar som tydliggör försäkringskassans organisatoriska ställning samt den roll RFV som central myndighet skall inta i förhållande till försäkringskassan.
- arbeta fram former för samverkan som innebär utveckling av en individualiserad relation mellan de allmänna försäkringskassorna och RFV.

Bakgrund

Behovet av en översyn

Verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen, dvs Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna, har fått en mer sammansatt karaktär. Detta är en följd bl.a. av

administrationens ansvar för samordning av rehabiliteringsåtgärder och insatser för att begränsa behovet av ersättning vid ohälsa. Den allmänna utvecklingen inom den offentliga sektorn mot resultatorienterad styrning har också inneburit förändringar. Ett omfattande förändringsarbete pågår på flera verksamhetsområden inom socialförsäkringen. Ålderspensionsreformen ställer socialförsäkringsadministrationen inför nya uppgifter. Även förslag från Sjuk- och arbetsskadekommittén (S 1993:07) kan medföra förändringar. Tillämpningen av EU-rätten ställer nya krav.

Vidare har under senare tid frågor aktualiserats vad gäller roll- och ansvarsfördelningen mellan RFV och de allmänna försäkringskassorna. Riksdagen har funnit det angeläget att en översyn kommer till stånd vad gäller de krav som bör ställas på försäkringskassornas lokalkontorsnät och vilket inflytande försäkringskassorna själva skall ha på utformningen av detta respektive vilken styrande roll RFV skall ha (bet. 1994/95:SfU7, rskr. 1994/95:118). Vid en sådan översyn bör enligt riksdagen också formerna för RFV:s tillsyn av försäkringskassornas organisation ses över.

Det ansträngda statsfinansiella läget innebär för socialförsäkringsadministrationen, liksom för andra statliga verksamheter, krav på att verksamheten skall kunna bedrivas med minskade resurser. Försäkringskassorna har sedan 1980-talet gjort besparingar. De ekonomiska kraven på socialförsäkringsadministrationen kommer dock även i fortsättningen att vara strama.

Statsmakterna har under senare år ställt ökade krav på den ekonomiska redovisningen inom statsförvaltningen. Formerna för att uppnå dessa krav är på vissa håll inom förvaltningen inte helt utvecklade (jmf departementspromemorian ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen Ds 1995:6). Riksrevisionsverket bedömde RFV:s årsredovisning för år 1993/94 som i allt väsentligt rättvisande men anmärkte på att resultatredovisningen inte gav tillfredställande information vad avser

- kommentarer och analys av resultat i förhållande till målen,
- väsentliga slutprestationer för socialförsäkringsadministrationen,
- kvalitet i slutprestationerna.

I 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 6) har regeringen aviserat en översyn av socialförsäkringsadministrationen.

Nuvarande organisationsstruktur

Socialförsäkringsadministrationens funktion är att handlägga den allmänna socialförsäkringen samt ett antal bidragssystem. Administrationen har hand om bl.a. barnbidrag, föräldraförsäkring, sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, förtidspension/sjukbidrag, olika ersättningar till funktionshindrade, ålderspension, värnpliktsersättning, kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag.

Verksamheten är organiserad på en central, en regional och en lokal nivå. Den centrala nivån utgörs av RFV. Den regionala nivån består av de 25 allmänna försäkringskassorna. Det finns en försäkringskassa för varje län samt en särskild för Göteborgs kommun. Försäkringskassorna är organiserade i ett centralkontor och i ett varierande antal lokalkontor. Enligt 18 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring skall försäkringskassan inrätta lokalkontor i den mån så prövas erforderligt. RFV har utfärdat föreskrifter (RFFS 1987:6) att det skall finnas minst ett lokalkontor per kommun. Den 1 januari 1995 fanns 364 lokalkontor.

Försäkringskassorna handlägger enskilda ärenden inom socialförsäkrings- och bidragssystemen. RFV är central tillsyns- och förvaltningsmyndighet med uppgift att fördela resurser och utöva tillsyn över försäkringskassorna så att den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist i landet. RFV ansvarar även för administrationens gemensamma ADB-system.

Socialförsäkringsadministrationen är reglerad i lagen (1962:381) om allmän försäkring. De allmänna försäkringskassorna är från staten fristående offentligrättsliga organ men är i sin myndighetsutövning att betrakta som förvaltningsmyndigheter. Förklaringen till försäkringskassornas särskilda ställning är historisk. Sjukkasserörelsens framväxt som folkrörelse med början under 1800-talet bildar grunden för dagens struktur.

Försäkringskassan leds av en styrelse och en direktör. Direktören utses av RFV men anställs av försäkringskassan och är således ansvarig inför dess styrelse. Styrelsen består vanligen av en ordförande och vice ordförande som utses av regeringen samt fyra övriga ledamöter som utses av landstingsfullmäktige (i Göteborg och på Gotland av kommunfullmäktige; i Malmöhus läns försäkringskassa utses två ledamöter av Malmö kommunfullmäktige och två ledamöter av Malmöhus landstingsfullmäktige). I styrelserna för Stockholms och Malmöhus läns allmänna försäkringskassor utser kommun- respektive landstingsfullmäktige sex övriga ledamöter.

Styrelsen för försäkringskassan har inom givna ramar det samlade ansvaret för att försäkringen och bidragssystemen hanteras korrekt. Styrelsen ansvarar också för arbetsgivarfrågor (löne- och personalpolitik, kompetensutveckling m.m.) samt frågor rörande budget, organisation samt lokaler. Handläggningen av enskilda försäkringsärenden är delegerad till tjänstemän. De förtroendevalda utgör en kontaktlänk dels mot medborgarna dels mot andra aktörer och samarbetspartner.

Inom en försäkringskassa finns en eller flera socialförsäkringsnämnder, vars uppgift är att pröva ärenden som är av stor ekonomisk betydelse för den enskilde och som har betydande inslag av skälighetsbedömning. Exempel på sådana ärenden är prövning av rätt till förtidspension, handikappersättning, vårdbidrag och ersättning vid arbetsskada samt vissa omprövningsbeslut.

Socialförsäkringsnämnderna ersatte år 1987 de tidigare pensionsdelegationerna och försäkringsnämnderna. Avsikten med denna förändring var att stärka förtroendemannainflytandet vid försäkringskassorna. En socialförsäkringsnämnd består av sju ledamöter. Regeringen utser ordföranden, RFV utser tre ledamöter efter förslag av arbetsmarknadens parter och tre ledamöter väljs av landstingsfullmäktige (i Göteborg och på Gotland av kommunfullmäktige; i Malmöhus läns försäkringskassa utses två ledamöter av Malmö kommunfullmäktige och en ledamot av Malmöhus landstingsfullmäktige).

RFV har enligt förordningen (1988:1204) med instruktion för Riksförsäkringsverket till uppgift att

- svara för den centrala ledningen och för tillsynen av försäkringskassornas verksamhet,
- verka för att socialförsäkrings- och bidragssystemet tillämpas likformigt och rättvist samt att aktiva åtgärder vidtas för att minska behovet av långa sjukskrivningar och förtidspensioneringar,
- meddela de föreskrifter enligt givna bemyndiganden och de allmänna råd som fordras för tillämpning av lagstiftningen och för säkerställande av en effektiv resursanvändning och administration,
- se till att allmänheten får en tillfredsställande service och information om trygghetsanordningarna,
- ansvara centralt för informations- och utbildningsverksamheten på området,
- vidta de åtgärder som behövs för förvaltningen av RFV:s fonder,

- följa utvecklingen av de olika grenarna inom trygghetssystemet och utvärdera trygghetsanordningarnas effekter för individ och samhälle,
- ansvara för officiell statistik enligt förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken.

RFV leds av en generaldirektör tillsammans med en styrelse om nio ledamöter, generaldirektören inräknad. Utöver vad som anges i 13 § verksförordningen (1987:1100) skall styrelsen, enligt instruktionen, besluta i frågor om

- framställningar till regeringen vad gäller författningsfrågor av större vikt,
- överlämnande till regeringen av utvärderingsrapporter och liknande redovisningar som avser utveckling och behovet av åtgärder inom administrationen,
- tillsättning av tjänst hos allmänna försäkringskassor när det ankommer på verket.

RFV är organiserat i sju avdelningar:

- planeringsavdelningen (med ekonomifunktion),
- försäkringsavdelning I (läkemedelsfrågor och vårdersättning),
- försäkringsavdelning II (bidrag, pensioner, rehabilitering, sjukförsäkring),
- utvärderingsavdelningen,
- juridiska avdelningen,
- ADB-avdelningen,
- verksadministrativa avdelningen (information, kontorsservice, personal).

Försäkringskasseförbundet (FKF) är försäkringskassornas intresse-, service-, och arbetsgivarorganisation. FKF arbetar bl.a. med socialpolitisk bevakning, administrativ utveckling för försäkringskassornas verksamhet, information om socialförsäkringen, remiss- och utredningsverksamhet inom socialförsäkringsområdet. FKF ger ut tidningen Social Försäkring och bedriver förlagsverksamhet. På uppdrag av försäkringskassorna är FKF central arbetsgivarorganisation och arbetar därvid med förhandlingsverksamhet, löne- och personalpolitik, arbetsmiljö och arbetsrätt. FKF håller kongress året efter att ordinarie allmänna val till riksdagen ägt rum samt förbundsmöten övriga år. Vid kongressen utses FKF:s styrelse. På kongressen och förbundsmötet behandlas budgetfrågor, försäkringskassornas avgifter till FKF och andra frågor av gemensamt intresse för försäkringskassorna.

Hittillsvarande roll- och ansvarsfördelning

Socialförsäkringsadministrationen utgör en modell som avviker från övrig statlig verksamhet med myndighetskaraktär. Detta har sitt ursprung i sjukkassornas framväxt som folkrörelse med en tydlig lokal förankring. Det var först senare som staten successivt tog ansvar för en allmän socialförsäkring samtidigt som verksamheten fick alltmer statlig karaktär. Ett samordnat ersättningssystem och en samlad statligt reglerad administration, som i allt väsentligt gäller fortfarande, etablerades år 1962 i och med att riksdagen antog lagen (1962:381) om allmän försäkring. Dessförinnan hade socialförsäkringen varit uppdelad på två separata grenar med å ena sidan sjukförsäkring framvuxen som en folkrörelse, å andra sidan pensionsförsäkring utvecklad efter statligt initiativ.

En generell förutsättning för att en rikstäckande organisation skall fungera är att roll- och ansvarsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå är tydlig. I alla stora organisationer som består av ett centrum och med tyngdpunkt på den lokala nivån, behövs former och processer för att säkerställa att verksamhetens ändamål uppnås. Vad gäller socialförsäkringsadministrationen kräver olika uppgifter olika grad av central, regional eller lokal tyngdpunkt i administrationen. Rehabiliteringsarbetet är exempel på ett område som kan behöva en högre grad av lokalt handlingsutrymme än andra områden i socialförsäkringen.

I början av år 1995 genomfördes inom Socialdepartementet en förstudie kring socialförsäkringens administration och ledningsformer. Bakgrunden var bl.a. att det under senare tid förekommit skilda uppfattningar om rollfördelningen inom socialförsäkringsadministrationen. Ur förstudien och ett efterföljande seminarium med representanter för socialförsäkringsadministrationen utkristalliserades huvudsakligen två frågeställningar. Den första gäller den formella roll- och ansvarsfördelningen mellan socialförsäkringsadministrationens olika delar. Den andra frågan, delvis sammanhängande med den första, rör former och processer för hur de olika nivåerna i administrationen samverkar med varandra i den löpande verksamheten.

Ett exempel på oklarhet i roll- och ansvarsfördelning som noterades i förstudien är försäkringskassedirektörens dubbla ansvar gentemot RFV som utser direktören respektive försäkringskassans styrelse. Om en motsättning skulle uppstå mellan dessa hamnar direktören i en lojalitetskonflikt, vilket i sin tur kan hämma en effektiv ledning av verksamheten.

Det finns således skäl att i en översyn undersöka hur roll- och ansvarsfördelningen mellan de olika organisatoriska enheterna inom socialförsäkringsadministrationen kan göras tydligare. Den lokala förankring som finns i den nuvarande organisationen ger fördelar i form av möjligheter till ett flexibelt utnyttjande av resurser och kompetens i form av bl.a. regional och lokal samverkan med myndigheter från andra sektorer. Det finns samtidigt stort behov av central samordning för att socialförsäkringen skall kunna administreras på ett likformigt och rättvist sätt i landet. Översynen bör därför inriktas på en undersökning av hur en säkerställd likformighet i handläggningen av den allmänna försäkringen samt en väl fungerande uppföljning och utvärdering av verksamheten kan förenas i en organisationslösning med den regionala och lokala förankring som präglar dagens organisation.

Beträffande former för nivåernas samverkan inom socialförsäkringsadministrationen har detta i långa stycken bedrivits som om verksamheten vore enhetlig. Detta har avspeglats inte minst på den centrala nivåns funktionsinriktade organisering av socialförsäkringsadministrationen. Förstudien har visat på en utveckling mot en mer decentraliserad organisation och på ett behov av en fortsatt sådan utveckling. Formerna för en väl fungerande styrning i en decentraliserad organisation behöver utvecklas ytterligare oavsett hur den formella roll- och ansvarsfördelningen kommer att förändras. Kraven på en sådan utveckling har förstärkts i och med försäkringskassornas ansvar för rehabilitering.

Enligt Socialdepartementets förstudie finns det skäl att eftersträva en individualisering av RFV:s ledningsinsatser gentemot försäkringskassorna. Försäkringskassorna verkar inom olika regioner under skilda förutsättningar samtidigt som verkets insatser bör prioriteras så att resultatet av socialförsäkringsadministrationens verksamhet vad avser regeltillämpning blir likformig i landet. Detta skulle underlättas av en individualiserad relation mellan RFV och varje försäkringskassa. En sådan relation skulle samtidigt förbättra möjligheterna att tillvarata och sprida lokalt utvecklade förbättringar i organiseringen av verksamheten till andra delar av socialförsäkringsadministrationen.

Uppdraget

Utredningsuppdraget består av två delar
- den formella roll- och ansvarsfördelningen inom socialförsäkringsadministrationen,
- formerna för hur de olika delarna inom socialförsäkringsadministrationen skall samverka med varandra.

Den formella roll- och ansvarsfördelningen

Utredaren skall kartlägga RFV:s och försäkringskassornas hittillsvarande roll- och ansvarsfördelning. Utredaren skall även belysa kassastyrelsernas roll och ansvar. Vidare skall utredaren analysera på vilket sätt den nuvarande organisationsstrukturen inom socialförsäkringsadministrationen inklusive försäkringskassornas särskilda ställning innebär begränsningar av och skapar möjligheter för verksamheten.

Utredaren skall vidare beskriva och analysera försäkringskassornas samverkan inom ramen för FKF och de olika uppgifter som FKF utför för försäkringskassornas räkning såsom intresse-, service- och arbetsgivarorganisation.

På grundval av denna analys skall utredaren lämna förslag till förändringar som tydliggör försäkringskassans organisatoriska ställning samt den roll RFV som central myndighet skall inta i förhållande till försäkringskassan. I denna del skall särskilt anges funktioner av sådan betydelse för styrning och uppföljning av socialförsäkringen att de bör fullgöras av den centrala förvaltningsmyndigheten. För- och nackdelar med att uppgifter av genomförande- och servicekaraktär lämnas till kassorna separat eller i samverkan skall belysas. Utredarens förslag till förändrad roll- och ansvarsfördelning för socialförsäkringsadministrationen kan komma att förändra förutsättningarna för FKF:s verksamhet. Utredaren skall i detta sammanhang belysa behovet av reglering och om så bedöms nödvändigt lämna förslag.

Utgångspunkten för förslagen skall vara att en likformig, rättssäker och effektiv tillämpning av förmånsreglerna inom socialförsäkringen säkerställs samtidigt som fördelarna med ett lokalt och regionalt ansvarstagande för verksamhet, kompetens och resultat tas till vara. Frågor om uppföljning och utvärdering är av särskild vikt.

Utredarens förslag skall vidare syfta till att precisera ansvaret hos olika enheter och nivåer inom organisationen och klargöra hur detta

ansvar skall kunna utkrävas. Vid utformningen av sitt förslag bör utredaren beakta de förslag till reformering av organisation och styrning av den statliga förvaltningen som redovisas i departementspromemorian ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen (Ds 1995:6). Utredaren bör i sitt arbete hålla kontakt med Sjuk- och arbetsskadekommittén (S 1993:07) och Kommissionen om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (Fis 1995:13).

Utredaren skall vidare beakta kraven på besparingar inom administrationen. Den föreslagna organisationens förmåga till anpassning och rationalisering bör därvid tillmätas stor betydelse. I denna del av utredningsuppdraget ingår att beakta hur organisationen påverkas av de möjligheter och begränsningar som följer av utnyttjandet av ADB-teknik som hjälpmedel i verksamheten. Centralt i detta sammanhang är hur den pågående utvecklingen av ADB-teknik skall kunna tas till vara på bästa sätt. Utredaren skall vidare i enlighet med riksdagens tillkännagivande (bet. 1994/95:SfU7, rskr. 1994/95:118) överväga och föreslå de krav som bör ställas på lokalkontorsnätet, vilket inflytande den regionala nivån skall ha på nätets utformning samt den styrande roll den centrala nivån skall ha. I övervägandena under denna punkt bör tillgängligheten och kvaliteten på service ges stor vikt vid sidan av mer geografiska hänsyn.

En mer individualiserad relation mellan försäkringskassorna och RFV

Uppgiften för utredaren i denna del är att mot bakgrund av den kartläggning och analys som gjorts i utredningsuppdragets första del utveckla former för samverkan mellan RFV och försäkringskassorna. Detta har en koppling till den generella förnyelsen av styrningen av offentliga verksamheter enligt vad som redovisats bl.a. i departementspromemoriorna En Social Försäkring (Ds 1994:81) och ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen (Ds 1995:6).

Utredningsarbetet i denna del bör beakta behovet av en individualiserad relation mellan verket och försäkringskassorna. I förstudien har detta beskrivits i termer av beställare och utförare med den centrala nivån som beställare och de regionala och lokala nivåerna som utförare, något som kan vara en av flera tänkbara utgångspunkter. Utredaren skall arbeta fram former för hur en

individualiserad relation mellan försäkringskassorna och RFV skall kunna utvecklas.

En mer individualiserad relation mellan RFV och försäkringskassorna kan förväntas ställa krav på förändringar av verksamheten på såväl central som på regional och lokal nivå i socialförsäkringsadministrationen. Utredaren bör redovisa dessa krav.

Arbetets uppläggning och tidplan

Utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) och att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Utredningsuppdraget vad avser den första delen skall vara avslutat senast den 1 december 1995 samt i sin helhet den 1 april 1996.

(Socialdepartementet)

Fallbeskrivningar från verksamhetens processer

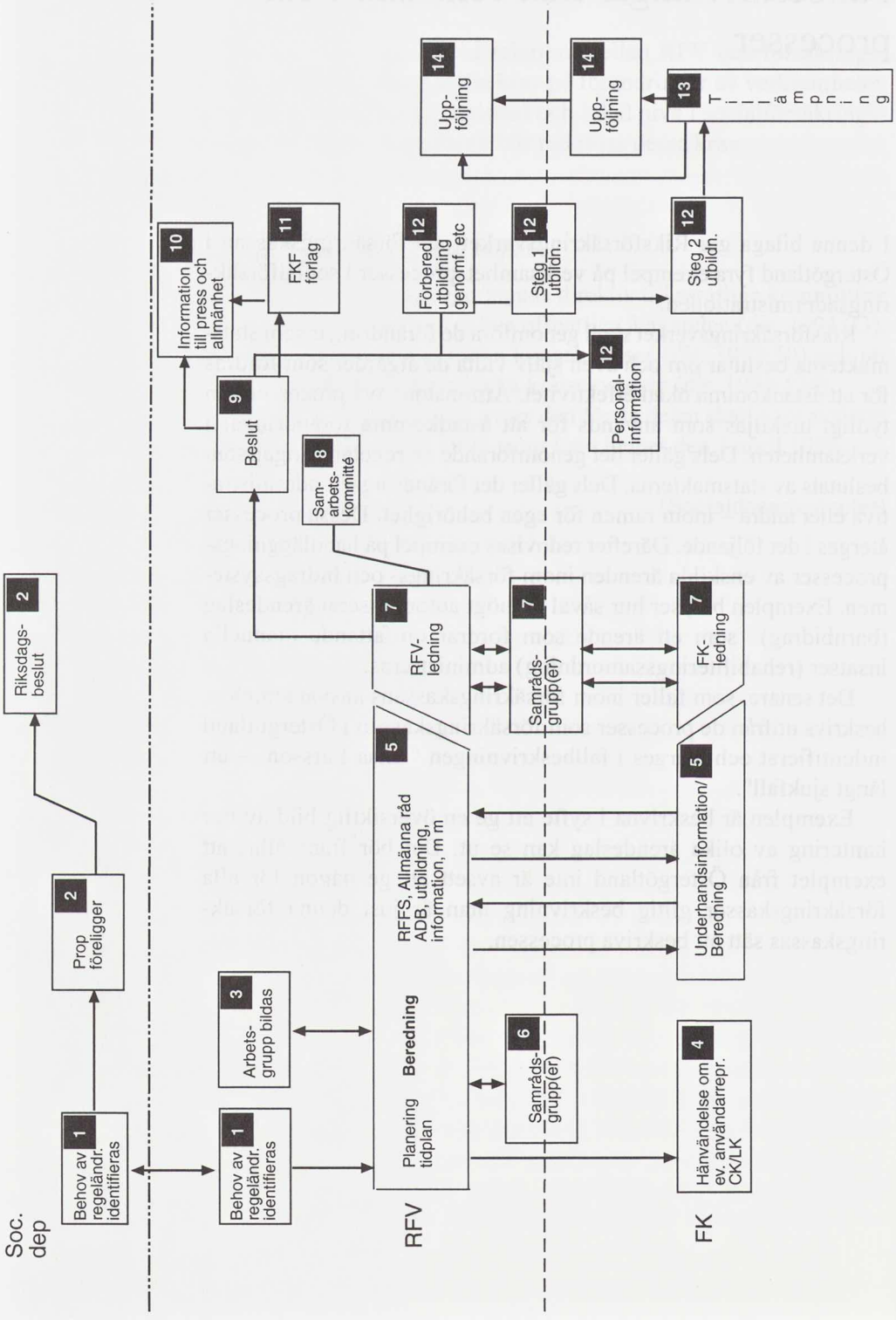
I denna bilaga ger Riksförsäkringsverket och försäkringskassan i Östergötland fyra exempel på verksamhetsprocesser i socialförsäkringsadministrationen.

Riksförsäkringsverket skall genomföra de förändringar som statsmakterna beslutar om och även själv vidta de åtgärder som fordras för att åstadkomma ökad effektivitet. Åtminstone två processer kan tydligt urskiljas som används för att åstadkomma förändringar i verksamheten. Dels gäller det genomförande av regeländringar som beslutats av statsmakterna. Dels gäller det förändringar – administrativa eller andra – inom ramen för egen behörighet. Dessa processer återges i det följande. Därefter redovisas exempel på handläggningsprocesser av enskilda ärenden inom försäkrings- och bidragssystemen. Exemplen belyser hur såväl ett högt automatiserat ärendeslag (barnbidrag) som ett ärende som fordrar omfattande manuella insatser (rehabiliteringssamordning) administreras.

Det senare, som faller inom försäkringskassans ansvarsområde, beskrivs utifrån de processer som försäkringskassan i Östergötland indentifierat och återges i fallbeskrivningen " Lisa Larsson – ett långt sjukfall".

Exemplen är beskrivna i syfte att ge en översiktlig bild av hur hantering av olika ärendeslag kan se ut. Det bör framhållas att exemplet från Östergötland inte är avsett att ge någon för alla försäkringskassor giltig beskrivning utan är just denna försäkringskassas sätt att beskriva processen.

Fall 1: Processen att genomföra en regelförändring som beslutats av statsmakterna



Regeländringar kan initieras på flera olika sätt. Det kan ske genom rent politiska initiativ, men också genom att administrationen via uppföljningar el.dyl. uppmärksammar behov av ändrade regler. Förutsättningen är emellertid att ett ställningstagande sker i regeringskansliet att en förändring skall ske (eller övervägas).

I det "rena" fallet föreligger en proposition till riksdagen och ett riksdagsbeslut som underlag för administrationens förberedelsearbete inför en regeländring.

I realiteten föreligger numera inga sådana "rena" fall. Det vanliga är i stället att det administrativa förberedelsearbetet sätts igång parallellt med regeringskansliets propositionsarbete och att förutsättningarrna växer fram i ett växelvis samspel. Politiska prioriteringar har krävt en snabb genomförandetid. Tempot i den politiska processen, och därmed också i lagstiftningsarbetet, är i dag så högt att detta ofta är helt nödvändigt av rent praktiska skäl. Alternativet skulle vara att genomförandetidpunkter fick skjutas framåt, något som oftast inte accepteras.

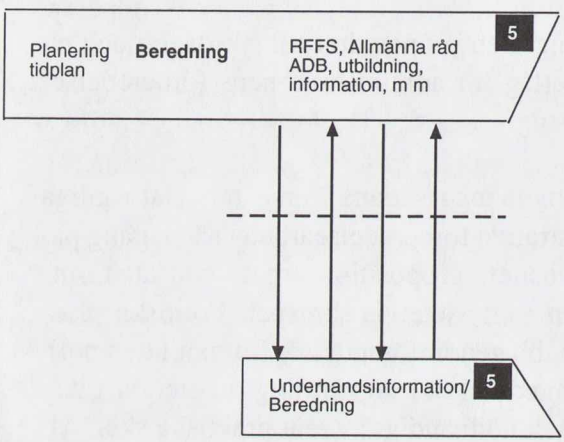
Ett annat skäl till att arbetsprocessen kommit att utvecklas på detta sätt är det starka sambandet mellan de administrativa frågorna och lagstiftningsfrågorna. Väsentliga inslag i det administrativa förberedelsearbetet rör t.ex. utvecklingen av ADB-system som är oundgängliga komponenter i den kommande tillämpningen. Utformningen av dessa är helt beroende av reglernas utformning, eftersom de ju skall stödja beslutsfattandet – och i praktiken i flera fall själva svara för besluten. Bedömningen av behovet av ev. verkställighetsföreskrifter – som RFV vanligen utfärdar efter delegation i lag – liksom av allmänna råd till stöd för tillämpningen är givetvis också helt beroende av lagreglernas utformning, och det arbetet skulle inte heller kunna påbörjas utan mycket nära och täta kontakter mellan myndigheten och departementet.

Arbets-grupp bildas 3

I många fall där större eller mera komplexa förändringar aktualiseras inrättas särskilda arbetsgrupper eller projekt med företrädare från olika professioner för att driva genomförandearbetet.

Hänvändelse om ev. användarrepr. CK/LK 4

Praktiskt taget undantagslöst deltar personal från kassorna i genomförandearbete av regelförändringar om de inte avser endast mycket begränsade (lag)tekniska förändringar eller andra mindre frågor. Verket vänder sig med sin förfrågan underhand till den aktuella kassan.



Aktuella förändringar förbereds och bereds. Arbetet inleds givetvis med en ordentlig analys av vilka frågor som behöver åtgärdas och en noggrann planering. I huvudsak avser beredningsarbetet följande punkter:

- Verksamhetsanalys.
- Konstruktion av ADB-stöd.
- Utformningav verkställighetsföreskrifter (RFFS).
- Utformning av allmänna råd för tillämpning och administration.
- Utarbetande av personalinformation och utbildningsmaterial..
- Utarbetande av informations- och pressmaterial. Genomförande av ev. kampanjer.

Som framgått ovan under 1) kan förutsättningarna som ges av statsmakterna vara mer eller mindre givna. Detta påverkar givetvis vad som sker i beredningsfasen. Det är sålunda inte ovanligt att verket är departementet behjälpligt när det gäller utarbetande av propositionstext, ekonomiska kalkyler m.m.

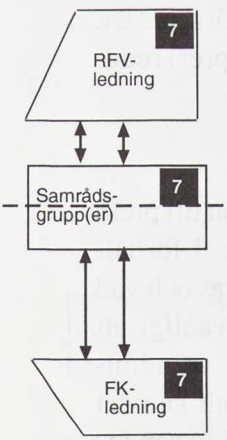
I beredningsfasen sker arbetet inom ramen för arbetsgruppens uppdrag när sådan grupp är utsedd, annars i linjen. Användarrepresentanter från central och/eller lokalkontor eller annan från kassan inlånad personal el. dyl. deltar i arbetet för att tillföra den

kompetens och de erfarenheter som finns utifrån kassaverksamheten. Erfarenhetsutbyte med kassanivån sker genom olika kanaler i genomförandefasen, dels kanaliserat genom användarrepresentantens (den inlånade personalens) kompetens och erfarenheter, dels genom verkets konferensverksamhet och dels också ofta genom olika underhandskontakter och -avstämningar.

Parallellt med beredningsarbetet inom verket förbereder kassorna mottagandet av regelförändringen genom att göra erforderlig planering, bl.a. avseende personalförändringar.

Samråd genom de till varje avdelning knutna samrådsgrupperna sker vid uppstarten av ett genomförandearbete som information, för avstämning av planering och konsekvensbedömningar m.m. Genom samrådsgrupperna fullgör verket också så långt möjligt sina MBL-förpliktelser gentemot de fackliga organisationerna för kassorna och verket. Samrådsgruppernas sammanträden protokollförs.

Information och diskussion i samrådsgrupp(erna) – en eller flera gånger – sker också under beredningsfasens gång i frågor av vikt som inte är av rent lagteknisk art.

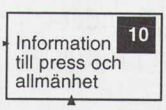


Sedan beredningen är klar sker en omfattande förankringsprocess. Väsentligt här är först det samråd kring slutliga förslag som sker i samrådsgrupp(er) med kassadirektörer och fackliga företrädare. Större förändringar tas ofta upp i flera samrådsgrupper, vilket innebär att relativt många direktörer får en direkt möjlighet att redovisa sina ståndpunkter och påverka besluten. Genom de underhandskontakter som direktörerna ofta har ges i praktiken möjlighet för flera att lämna sina synpunkter.

I frågor av strategisk betydelse tillkommer utöver denna behandling också att verket regelmässigt tar upp sådana frågor för information och diskussion i ledningskonferensen – ett forum där verksledningen och hela verkets direktion möter samtliga kassadirektörer, förbundsdirektören och företrädare för de fackliga organisationerna.

När det gäller frågor där beslut fattas av generaldirektören eller styrelsen anmäls vanligen frågan i samarbetskommittén mellan Riksförsäkringsverket och Försäkringskasseförbundet. I kommittén sitter företrädare för verkets och förbundets ledning, bl.a. förbudets ordförande, vice ordförande, förbundsdirektören och ett antal kassadirektörer efter beslut av förbundet. Verket företräds av generaldirektören, överdirektören och ett antal avdelningschefer. Här föredrar verket sina förslag, ev. synpunkter som influtit vid behandlingen i samrådsgrupperna. I frågor som tas upp i samarbetskommittén formulerar verket sitt slutliga beslut(sförslag) i kommittén, vars sammanträden protokollförs.

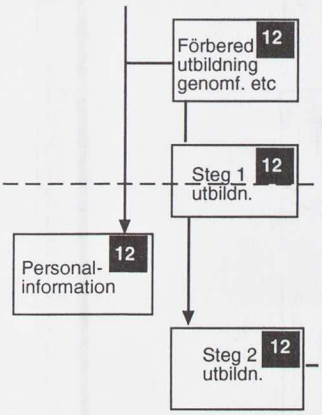
Beslut fattas av Riksförsäkringsverket. Beslut som behövs är givetvis av en mängd olika slag. Beslut om föreskrifter fattas i verkets styrelse. Beslut om allmänna råd fattas av ansvarig avdelningschef efter diskussion i styrelsen. Ändringar i ADB-system och gemensamma handläggningsrutiner och andra åtgärder av administrativ art, t ex utbildningar, informationsinsatser etc, fattas på avdelnings- och enhetsnivå. Frågor av viktig principiell betydelse eller som får större konsekvenser på annat sätt beslutas av generaldirektören. I frågor där enhets- eller avdelningschef beslutar sker det i praktiken i samrådsgruppen. I frågor där generaldirektören beslutar sker det i praktiken i samarbetskommittén. När verksstyrelsen beslutar sker det efter föredragning varvid den lösning som angivits i samarbetskommittén är verkets förslag. Ev. synpunkter från samarbetskommittén och samrådsgrupp(er) redovisas för styrelsen inför dess beslut.



Sedan beslut fattats kan det vara aktuellt med information till press och allmänhet. Detta är givetvis avhängigt när i tiden, i förhållande till regeländringens genomförandetid, besluten fattas och vad de avser. Som angivits ovan under p 2. är det i dag vanligt att statsmakternas beredning av lagstiftningsärenden och det administrativa förberedelsearbetet sker parallellt. I sådana fall kan det vara aktuellt med pressreleaser, presskonferenser, el.dyl. Även information till allmänheten om nyheter etc går ut. Det kan gälla annonser i pressen, information i TV:s Anslagstavlan el.dyl. Broschyrmaterial m.m. till allmänheten direkt eller via försäkrings-

kassornas lokalkontor tillhör det material som tagits fram i beredningsprocessen och nu distribueras.

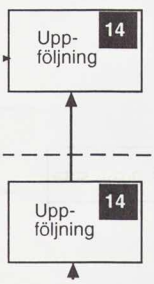
Broschyrmaterial, ev. blanketter m.m. fastställs av Riksförsäkringsverket och trycks vanligen upp hos Försäkringskasseförbundets förlag. Via förlaget sker distribution till försäkringskassorna av sådant tryckt material. Det förekommer att verket anlitar också andra förlags- och tryckeritjänster.



Verkställighet av andra direkta genomförandeåtgärder sker nu också. Det gäller driftstart av ADB-system, m.m och andra direkta genomförandeåtgärder.

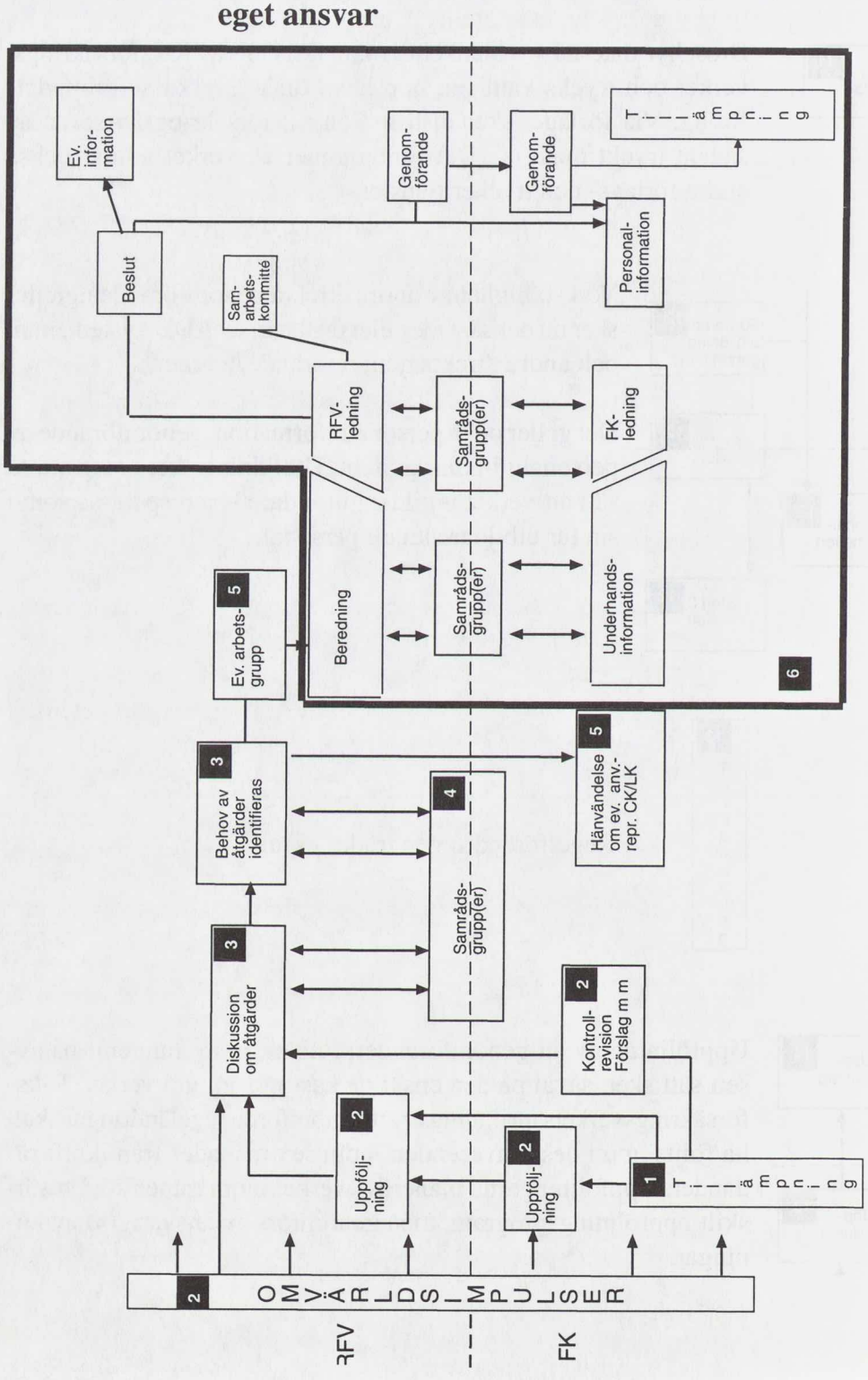
Det gäller ocká personalinformation, genomförande av personalutbildning, m.m. Utbildning sker i steg, på så sätt att verket utbildar "utbildare" på resp kassa som i sin tur utbildar aktuell personal.

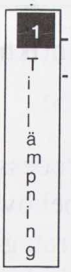
Regelförändringen träder i kraft.



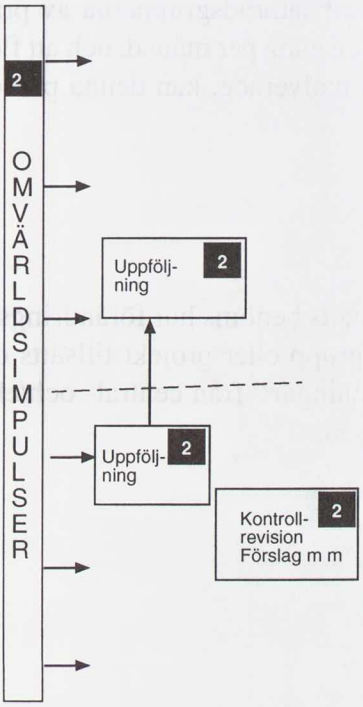
Uppföljning av att genomförandet, rutiner, m.m. fungerar på avsett sätt sker, såväl på den enskilda kassan som vid verket. Riksförsäkringsverkets inriktning är att genomförda regeländringar skall ha följts upp i dessa avseenden inom sex månader från ikraftträdandet. Uppföljningarna planeras i verket inom ramen för ett särskilt uppföljningsprogram, men genomförs av ansvarig(a) avdelningar.

Fall 2: Processen att genomföra en förändring som kan ske inom ramen för administrationens eget ansvar

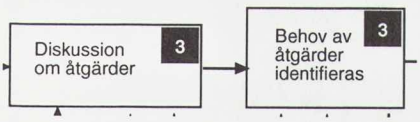




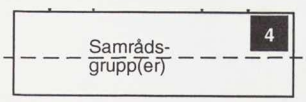
Utgångspunkten är att vi har en tillämpning i "drift", dvs kontinuerlig verksamhet inom det aktuella försäkringsområdet med allt vad därtill hör av pågående administrativa processer, handläggning vid kassan, utbetalningar, etc.



Impulser som indikerar behov av förändringar kommer på en mängd olika sätt. Exempel är via uppföljningar som görs regionalt eller nationellt, via kontroller eller revision el.dyl. Andra exempel är impulser från omvärlden. Det kan t.ex. gälla att regeländringar skett inom andra områden som medför behov av förändringar hos oss. Det kan också gälla att omvärldsförväntningarna förändras och tvingar fram förändrad inriktning, nya prioriteringar, el.dyl. Exempel här kan vara volymökningar som ej kan påverkas av oss tvingar fram behov av omprioriteringar, att rationaliseringar eller andra administrativa rutinförändringar behöver genomföras, att revisioner eller andra uppföljningar visat på kvalitetsbrister, att kompetensen behöver utvecklas på något område el. dyl.



Processen inleds med diskussioner och analyser innan behovet av åtgärder kan läggas fast. Dessa diskussioner sker initialt inom Riksförsäkringsverkets organisation.



Om frågan inte gäller endast smärre ändringar ges information i samrådsgrupp(er) om verkets analys av situationen och de åtgär-

der verket anser bör vidtas. Diskussioner sker med inriktning att nå konsensus.

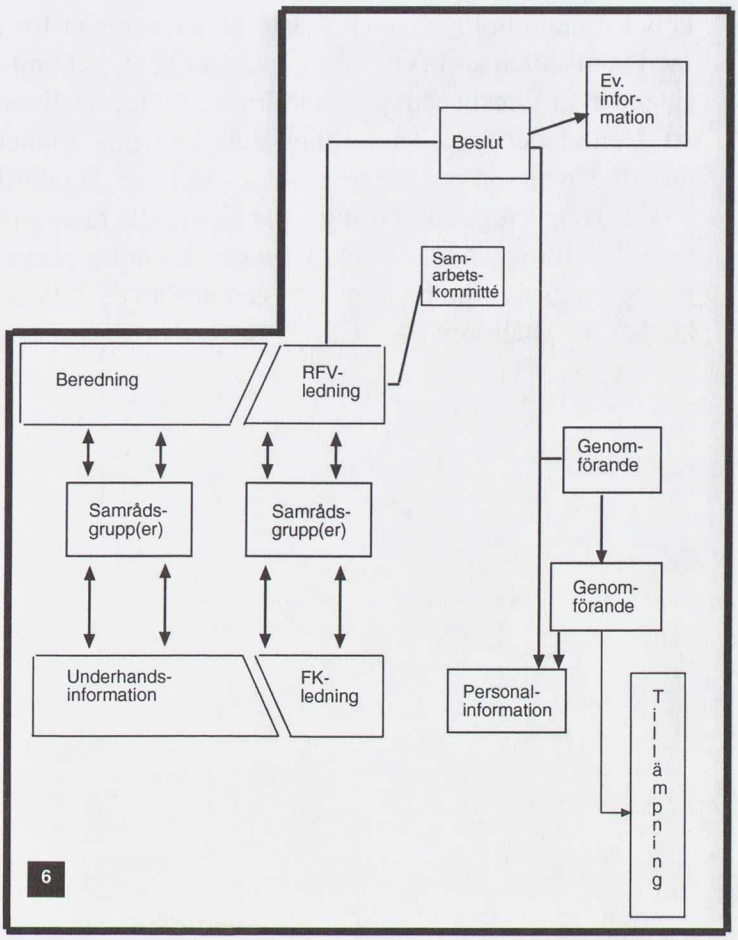
Att åstadkomma detta kan ofta vara en tidsödande process (se vidare beträffande detta under 6 nedan). Det kan ofta behövas flera träffar i olika samrådsgrupper och – om frågan har strategisk vikt – i ledningskonferensen där verkets ledning och direktion och kassornas direktörer, förbundsdirektören och de fackliga organisationerna möts. Med hänsyn till att samrådsgrupperna av praktiska skäl sammanträder endast ca en gång per månad, och att flera samrådsgrupper ibland kan vara involverade, kan denna process dra ut flera månader i tiden.

Ev. arbetsgrupp 5

Hänvändelse om ev. anv.-repr. CK/LK 5

Sedan samsyn om insatsbehoven nåtts bedöms hur förändringsarbetet skall organiseras. Ev arbetsgrupp eller projekt tillsätts och användarrepresentanter eller "inlåningar" från central- och/eller lokalkontor förstärker arbetsgruppen.

Beredning, samråd, beslut och genomförande



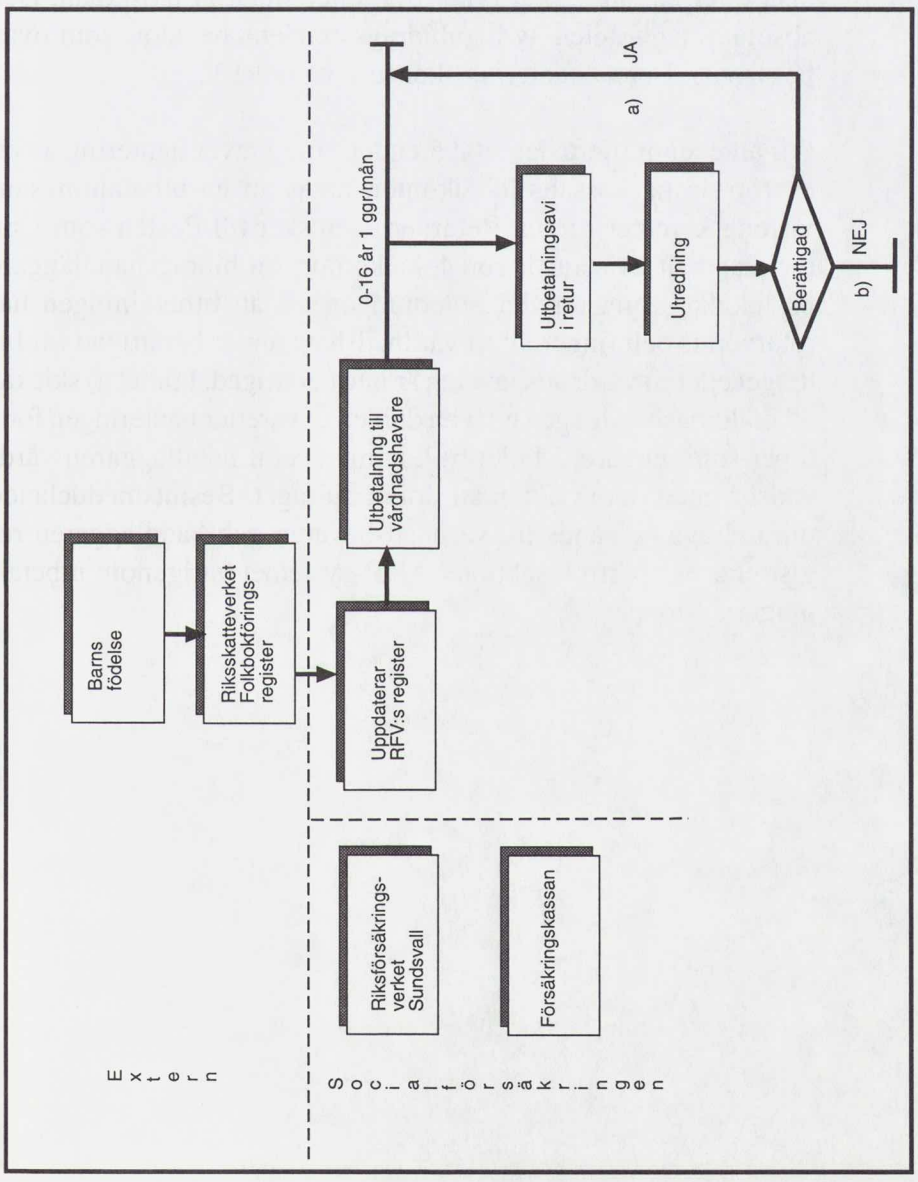
Processen i dessa delar är identisk med motsvarande processdelar i processen regelförändring (se fall 1, 7 – 14 ovan).

En skillnad finns dock i att den nu aktuella processen mycket ofta är mera tungrodd – och i motsvarande mån mera arbetskrävande och tidsödande än regelförändringsprocessen. Den senare utgår från statsmaktsbeslut och har en given deadline. Den nu aktuella förändringsprocessen saknar detta och kan i praktiken alltså bara drivas till resultat i den mån samsyn kan nås. Detta tvingar fram förhandlingar och kompromisser som ibland kan medföra ett försenat och uttunnat resultat.

Ett resultat av detta kan bli att verket i stället för att självt besluta om en för-ändring, vilket alltså skulle ligga inom ramen för verkets formella befogenheter, måste anmäla frågan för regeringen med hemställan att få ett regeringsuppdrag att genomföra förändringen eller föreslå en regelförändring som leder till samma resultat. Detta leder i realiteten till en dubblering av arbetet, eftersom det till den nu redovisade processen – så långt den dittills kommit – skall läggas regelförändringsprocessens alla faser så som de beskrivits i föregående avsnitt. Till detta kommer också processen på regeringsnivå att bedöma och genomföra de åtgärder som verket har hemställt om.

Fall 3: Processen att handlägga ett allmänt barnbidrag

För hanteringen av allmänt barnbidrag gäller att det i allmänhet betalas ut automatiskt utan att någon anmälan eller ansökan behöver göras. Processen är i normalfallet helt automatiserad och inleds med en avisering från folkbokföringen. Särskilt beslutsmeddelande sänds inte ut utan utbetalningen fungerar som beslut. I flödesschemat nedan beskrivs denna process.



Vid ett barns födelse aviseras detta till Riksskatteverkets (RSV) folkbokföringsregister. Via veckovisa aviseringsrutiner uppdateras Riksförsäkringsverkets (RFV) register med personuppgifter och vårdnadshavare. Aviseringen sker på ADB-media från RSV till RFV:s centraldator i Sundsvall.

Genom automatiska rutiner i datasystemet levereras, fr o m månaden efter barnets födelse, månatliga utbetalningar till vårdnadshavaren. Utbetalningarna stoppas, likaledes genom automatiska rutiner i systemet, när rätten till barnbidrag upphör, vanligen kvartalet efter det att barnet fyllt 16 år eller slutat grundskolan. Den absoluta majoriteten av barnbidragsärendena hanteras som ovan beskrivits. Denna hantering sker fullt ut av RFV.

För att exemplifiera det fåtal ärenden som kräver hantering av ett av försäkringskassans lokalkontor, antas att en utbetalningsanvisning kommer i retur. Returneringen sker till Posten som i sin tur manuellt aviserar berört lokalkontor. En bidragshandläggare på lokalkontoret utreder anledningen till att utbetalningen har returnerats och finner att a) vårdnadshavaren är berättigad till bidraget eller b) vårdnadshavaren är inte berättigad. I fallet a) skickas utbetalningshandlingen eller en dublett ut varefter hanteringen fortlöper som tidigare. I fallet b) kommunicerar handläggaren vårdnadshavaren om avsikten att dra in bidraget. Beslutsmeddelande om indragning sänds till vårdnadshavaren och handläggaren registrerar en spärrtransaktion i ADB-systemet varigenom utbetalningarna stoppas.

Fall 4: Lisa Larsson – ett långt sjukfall

Lisa Larsson, är 37 år gammal, ensamstående och sammanbor med två minderåriga barn. Lisa arbetar som kontorist sedan 10 år vid ett företag inom tillverkningsindustrin. Hon har under senare år haft besvär med nacke och axlar. För fyra veckor sedan blev Lisa helt sjukskriven för sina besvär.

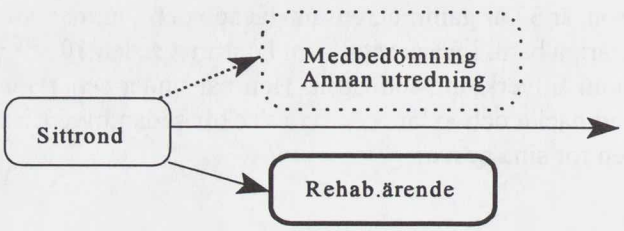
Lokalkontoret som svarar för handläggningen

Lisa Larsson är inskriven hos försäkringskassan i X-stad. Försäkringskassans lokalkontor svarar för service gentemot 47.000 invånare och har 50 anställda vilket motsvarar 40,5 årsarbetare. Inom kontoret arbetar olika *team* med inriktning mot *ersättning till barnfamiljer, uträkning och expediering av pensioner, ersättning till sjuka* samt *rehabiliteringssamordning*. För de två sistnämnda uppgifterna svarar 23 handläggare varav 12 uteslutande med rehabiliteringssamordning.

Fallbeskrivningen har sin utgångspunkt i de processer som identifierats vid försäkringskassan. Med utgångspunkt från kärnprocesserna i kassans verksamhet beskrivs aktiviteter inom varje delprocess. För processen **ekonomisk trygghet** finns delprocesserna *– registrering – utredning/bedömning – uträkning – expediering*. För processen **rehabiliteringssamordning** finns delprocesserna – *registrering – utredning-samverkan/samordning/upphandling.*

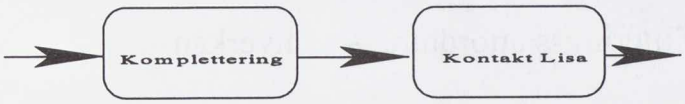
Ekonomisk trygghet/sjukpenning

Utredning/bedömning

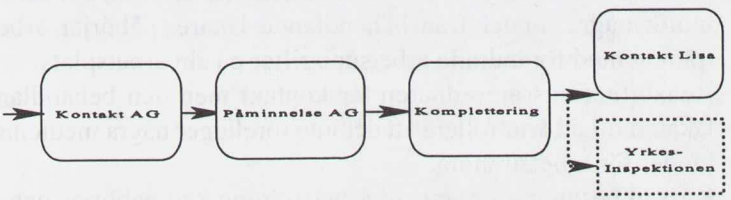


Vid en s.k. "sittrond" bedöms Lisas ärende av ett bedömningsteam. I teamet ingår försäkringsläkare, handläggare för sjukfall och rehabiliteringssamordnare. Vid sittronden görs en fördjupad bedömning av sjukpenningrätten och behovet av rehabiliteringsåtgärder bedöms. Om det medicinska underlaget är otillräckligt eller om ytterligare utredning krävs kan s.k. medbedömning av annan läkare eller utredning med annan vårdgivare bli nödvändig. I Lisas fall är sjukpenningrätten styrkt och *ärendet bedöms som ett rehabiliteringsärende.* Detta innebär att en rehabiliteringssamordnare övertar ärendet bortsett från utanordning av ersättning – sjukpenning. Ärendet övergår till *processen rehabiliteringssamordning.* Ersättningsfrågorna handläggs av *sjukfallsteamet* och uppgifterna inom rehabiliteringssamordningen av *rehabiliteringsteamen/samordnarna.* Under ärendets gång bedöms sjukpenningrätten fortlöpande d.v.s. om arbetsförmågenedsättningen är medicinskt styrkt.

Rehabiliteringssamordning – Utredning



- Ärendet kompletteras med uppgifter som redan finns tillgängliga på kassan t ex tidigare sjukfall, utredningsakt, databilder m.m.
- Lisa kontaktas för ett första samtal om möjligheter och hinder för återgång i arbete. Vid detta samtal läggs stor vikt vid att informera om försäkringen, motivera och aktivera Lisa att själv delta i rehabiliteringsprocessen då hennes aktiva medverkan är av avgörande betydelse.

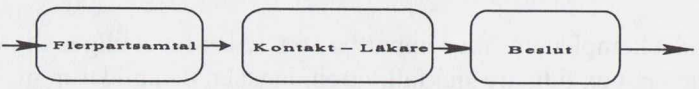


- Arbetsgivaren (AG) kontaktas då kassan efter diskussion med Lisa konstaterat att en rehabiliteringsutredning är behövlig.
- Kassan påminner arbetsgivaren om rehabiliteringsutredningen som inte inkommit.
- Kassan kontaktar arbetsgivaren för kompletteringar
- Lisa kontaktas för att informeras om vad som framgår av rehabiliteringsutredningen. Ett flerpartssamtal initieras.

ANM. Ca 35 % av rehabiliteringsutredningarna kommer in till kassan (bå 1994/95) och utredningarna brister ofta i kvalitet. Arbetsgivarna har ansvar enligt arbetsmiljölagen att avsätta resurser för

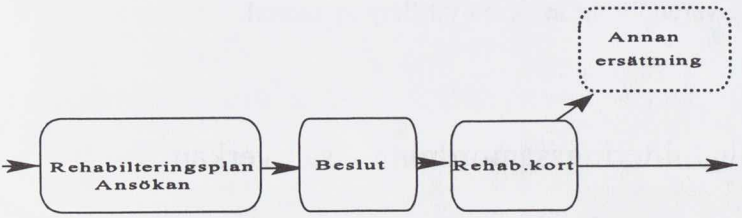
och organisera rehabiliteringsinsatserna inom företaget. Finns det uppenbara brister bör kassan kontakta yrkesinspektionen.

Rehabiliteringssamordning – samverkan

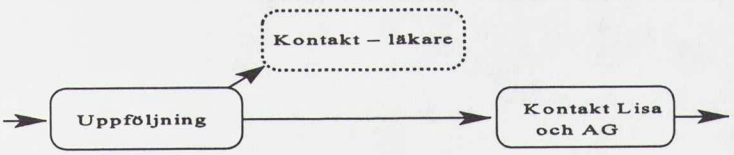


- Lisa har nu varit sjukskriven i fyra månader. Lisa, arbetsgivaren och rehabiliteringssamordnaren träffas för att inventera möjligheterna till återgång i arbetet och bestämmer att Lisa, om det inte möter några hinder från behandlande läkare, påbörjar arbetsträning med förändrade arbetsuppgifter på sin arbetsplats.
- Rehabiliteringssamordnaren tar kontakt med den behandlande läkaren för att kontrollera att det inte föreligger några medicinska hinder för arbetsträning.
- Kassan beslutar att planerad arbetsträning kan påbörjas och informerar Lisa och arbetsgivaren om detta.

Rehabiliteringssamverkan – utredning



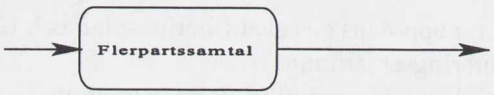
- Tillsammans med Lisa upprättas en rehabiliteringsplan och Lisa ansöker om rehabiliteringsersättning.
- Beslut tas om rehabiliteringsersättning. Beslutsbrev sänds till Lisa och en kopia av brevet för kännedom till arbetsgivaren.
- Rehabiliteringskort läggs upp och skall gälla som fortsatt utbetalningsunderlag
- Kortet överlämnas för utanordning av rehabiliteringsersättning och övergår därmed till processen "Ekonomisk trygghet".



- Efter ytterligare två månader följer rehabiliteringssamordnaren upp med Lisa hur arbetsträningen fungerar. Det framkommer då att det inte fungerar så bra och man kommer överens om att avbryta träningen.

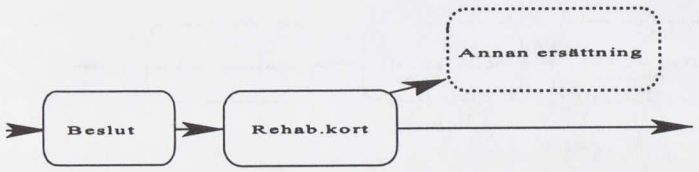
- Samordnaren tar kontakt inom kassan för att avbryta utbetalningen av rehabiliteringsersättningen och att sjukpenning åter skall utges.
- Rehabiliteringssamordnaren tar kontakt med Lisa och arbetsgivaren för att initiera nytt flerpartssamtal.

Rehabiliteringssamordning – samverkan

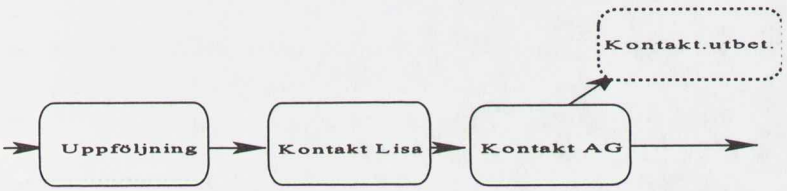


- Nytt flerpartssamtal mellan Lisa, arbetsgivaren och rehabiliteringssamordnaren för att diskutera hur man kan gå vidare. Rehabiliteringsplanen revideras och man bestämmer en ny arbetsträning med annan inriktning.

Rehabiliteringssamordning – utredning

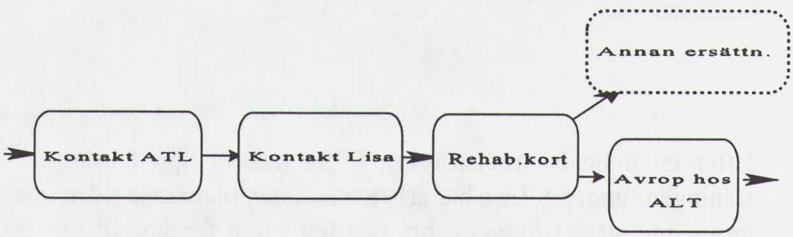


- Lisa gör ansökan om rehabiliteringsersättning och kassan beslutar. Lisa får beslutsbrev och kopia sänds till arbetsgivaren.
- Rehabiliteringskort läggs upp som underlag för utbetalning.
- Rehabiliteringskortet överlämnas för utbetalning.



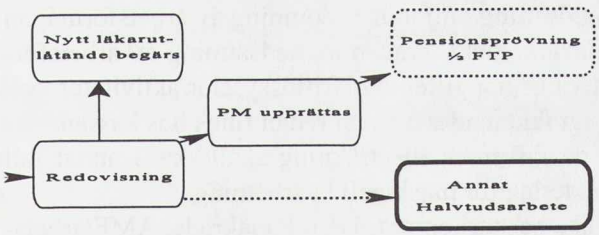
- Efter en månads arbetsträning följer kassan upp hur arbetsträningen fungerar. Lisa har arbetstränat den planerade tiden men anser inte att det fungerar bra och har blivit försämrad i dagsläget.
- Kontakt med Lisa som nu bedömer det omöjligt att återgå till arbete hos arbetsgivaren.
- Kontakt med arbetsgivaren som bedömer att alla möjligheter hos dem är uttömda och att några fortsatta arbetsförsök i dagsläget inte är aktuellt.
- Samordnaren tar kontakt inom kassan för att avbryta utbetalningen av rehabiliteringsersättning och beslut om sjukpenning.

- Kassan begär läkarutlåtande av behandlande läkare som underlag för vidare ställningstagande i ärendet.
- När läkarutlåtandet inkommmer diskuteras ärendet med försäkringsläkare (FL) som gör bedömningen att det finns en restarbetsförmåga.
- Lisa kontaktas för information om vad som framkommit i läkarutlåtandet och försäkringsläkarens bedömning och för diskussion om fortsatta åtgärder i anledning av detta. Man är överens om att ta kontakt med Arbetslivstjänser (ALT) för att ge dem i uppdrag att utreda Lisas möjligheter till annat arbete.



- Lisa har nu varit sjuk i 8 månader. Kassan tar kontakt med Arbetslivstjänster för att initiera ärendet där.
- Kontakt med Lisa tas för att revidera rehabiliteringsplanen. Lisa ansöker om rehabiliteringsersättning. Kassan beslutar och skickar beslutsbrev.
- Rehabiliteringskort läggs upp som underlag för rehabiliteringsersättning.
- Kortet överlämnas för utanordning av rehabiliteringsersättningar avrop hos Arbetslivstjänster om köp av yrkesinriktad rehabilitering.

- Ärendet följs upp med Arbetslivstjänster.
- Flerpartssamtal med Lisa, Arbetslivstjänster och rehabiliteringssamordnaren för lägesrapport.
- Förnyad uppföljning med Arbetslivstjänster.



- Skriftlig redovisning från Arbetslivstjänster som bedömer att Lisa är arbetsför till hälften i ett lämpligt kontorsarbete och dessutom meddelar att Lisa erbjudits ett sådant arbete.
- Ärendet är nu 12 månader gammalt. En bedömning av sjukpenningrätten görs tillsammans med försäkringsläkaren och då Lisa är arbetsoförmögen till hälften och nedsättningen av arbetsförmågan bedöms som varaktig kommer ärendet att underställas Socialförsäkringsnämnden för beslut om halv förtidspension. Inför sammanträdet infordras nytt läkarutlåtande, då mer än sex månader förflutit sedan det förra utfärdades, och PM upprättas som underlag för nämndens beslut.

ANM. Om Lisa skulle ha kunnat stå till arbetsmarknadens förfogande utan vidare insatser från försäkringskassan avslutas ärendet och ersättning upphör. Om ytterligare åtgärder varit nödvändiga för att Lisa skulle kunna stå till arbetsmarknadens förfogande, t.ex. omskolning eller kompletterande utbildning, skulle ärendet även fortsättningsvis handlagts av kassan under denna tid.

Processen "Ekonomisk trygghet/Förtidspension"

Processen Ekonomisk trygghet/förtidspension innehåller delprocesserna – registrering, utredning/bedömning, uträkning samt expediering.

Registrering omfattar aktiviteter som upprättande av ansökan, läkarutlåtande med eventuell komplettering, information om bostadsstöd m.m.

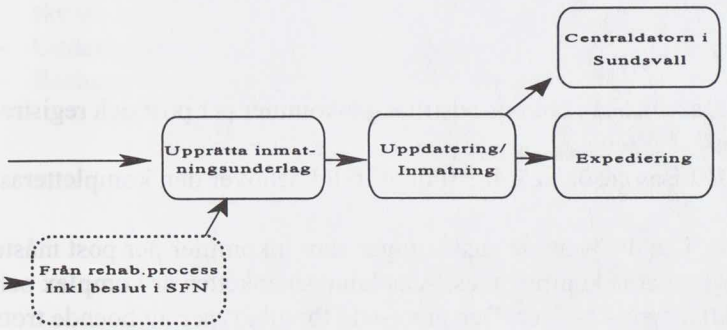
Utredning/bedömning omfattar bedömning av arbetsförmågan med försäkringsläkarkontakt, graden av nedsättning av arbetsförmågan, rehabilitering, uppgifter om fritidssysslor/aktiviteter och insamling av övrigt faktaunderlag som redan finns hos kassan.

Uträkning i de fall manuell uträkning skall ske. I annat fall upprättande av underlag för maskinell bearbetning.

Expediering bl a beslutskopior till den försäkrade, AMF/arbetsgivare m m.

I **Lisa Larssons** fall kommer vi in i delprocessen *uträkning* då prövningen av rätten till förtidspension initieras av kassan (AFL 16:1 andra stycket) och då beslut om 1/2 förtidspension har fattats av Socialförsäkringsnämnden. I detta fall blir det en okomplicerad

handläggning vad gäller uträkning och expediering. Arbetet utförs i *pensionsteamet.*



- Inmatningsunderlag upprättas.
- Underlaget inrapporteras till det centrala datasystemet.
- Beslutsmeddelande sänds till den föräkrade och beslutskopia till arbetsgivaren.

ANM. Om Lisa hade varit verksam i annat EU-land skulle uppgifter sänts till detta land och beslutet om pensionens storlek blivit provisoriskt i avvaktan på besked om pensionsrätt från EU-landet.

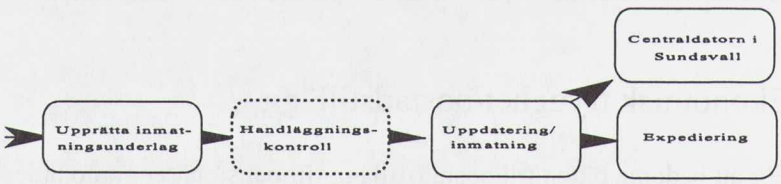
Ekonomisk trygghet/bostadstillägg

För att bedöma rätten till bostadstillägg till pensionärer anmodades Lisa, i samband med att frågan om förtidspension aktualiserades, att inkomma med ansökan samtidigt som hon uppmanas att inkomma med ny ansökan om bostadsbidrag till barnfamiljer då hon för närvarande uppbär sådant.

- Lisas ansökan om bostadstillägg inkommer per post och registreras.
- Då Lisas ansökan är bristfälligt ifylld behöver den kompletteras.

ANM. I ca 40 % av de ansökningar som inkommer per post måste ansökningarna kompletteras. Ansökningsblanketten är komplex och omfattar fyra A4-sidor. Den är avsedd för alla typer av boende trots att större delen av förmånstagarna bor i hyreslägenhet.

- Uppgifterna bedöms men då Lisa uppbär bostadsstöd till barnfamiljer och förmånerna skall samordnas, avvaktas nytt beslut från *familjeteamet.*



- Om ärendet skall uträknas maskinellt, vilket sker i huvuddelen av ärendena, upprättas inmatningsunderlag direkt som underlag för uppdatering. I huvudsak utgörs inmatningsunderlaget av uppgifter från ansökningsblanketten.

ANM. Ett modernare teknikstöd med möjlighet till "scanning" skulle rationalisera bort detta moment i handläggningen.

- Vid manuell uträkning kontrolleras samtliga ärenden före uppdatering s k handläggningskontroll. Sådan kontroll kan även ske då handläggaren inte är tillräckligt rutinerad.
- Underlaget inrapporteras till centrala datasystemet.
- Beslutsmeddelande utsänds.

Statskontoret

Styr- och driftsformer inom offentlig förvaltning

Innehållsförteckning

1 *Inledning*

2 *Olika styr- och driftsformer*
2.1 Mål- och resultatstyrning
2.2 Beställar-utförare
2.3 Köp-sälj
2.4 Övriga modeller

3 *Beställar-utförarmodellen inom landsting och kommuner*
3.1 Inledning
3.2 Beställar-utförarmodellen
3.3 Erfarenheter av BUM inom landsting och kommuner
3.3.1 Landstingen
3.3.2 Kommunerna

4 *Styr- och driftsformer inom statsförvaltningen*
4.1 Bakgrund
4.2 Exempel på styr- och driftsformer

5 *Slutsatser*

1 Inledning

Som underlag för sina bedömningar och förslag behöver den särskilde utredaren för Översyn av socialförsäkringsadministrationens organisationsstruktur (ÖSA-utredningen) bl.a. kunskap om olika styr- och driftsformer för att ta ställning till hur en individualiserad relation mellan RFV och försäkringskassorna skulle kunna utformas.

Statskontoret har enligt ÖSA-utredningens direktiv 1995-11-15 haft i uppdrag att presentera ett antal modeller för styrning och drift, beskriva vad som kännetecknar dem samt ge exempel på var och hur dessa modeller fungerar idag.

Modeller som nämnts i uppdraget till Statskontoret är köp-sälj, beställar-utförare och mål- och resultatstyrning. Men även andra modeller kan vara aktuella. Efter analysen och i samråd med utredningen skall Statskontoret enligt direktiven beskriva hur en tillämpning av någon eller några modeller kan verka i socialförsäkringsadministrationen.

Inom Statskontoret har arbetet utförts av Lennart Brege och Keneth Wising. I denna PM lämnas en beskrivning av aktuella modeller.

2 Olika styr- och driftsformer

I uppdraget till Statskontoret nämns som framgått modeller som köp-sälj, beställar-utförare och mål- och resultatstyrning. Men också andra modeller kan vara aktuella. Vi skall i detta avsnitt kortfattat behandla angivna modeller. Fördjupade beskrivningar sker i efterföljande avsnitt.

2.1 Mål- och resultatstyrning

Förändringen av den löpande ekonomiska styrningen i statsförvaltningen har kommit till uttryck i utvecklingen av mål- och resultatstyrningen samt i en ny budgetprocess med fördjupad prövning av både verksamhet och transfereringar.

Resultatstyrningen innebär att myndigheterna inom givna ramar får välja vilka medel som skall användas för att nå önskade resultat

och att det följs upp att avsedda (mätbara) resultat uppnås. Riksdagen och regeringen skall i mindre utsträckning detaljreglera och i stället styra genom mål, ekonomiska ramar och krav på resultat.

Föreskrifter för tillämpningen av resultatstyrning finns i regeringens förordning (SFS 1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning. Enligt förordningen skall varje statlig myndighet dela in sin verksamhet i verksamhetsgrenar, ange verksamhetsmål med utgångspunkt i de övergripande mål som statsmakterna har beslutat om samt fastställa mätmetoder och resultatmått för att följa upp verksamheten och redovisa resultat. Med resultat avses vad myndigheten har presterat och mätbara effekter av prestationerna.

Vi har inte ansett det erforderligt att här ytterligare redogöra för mål- och resultatstyrningen inom statsförvaltningen. Här bör dock följande nämnas:

- I betänkandet "ELMA. Åtgärder för att stärka resultatstyrningen" (Ds 1995:6) redovisas förslag för att utveckla och stärka genomförandet av resultatstyrning av statligt finansierad verksamhet. I ett särskilt avsnitt behandlas utgiftskontrollen i socialförsäkringarna.
- I ELMA-gruppens rapport behandlas också prestationsbudgetering som ett sätt att utveckla resultatstyrningen. Det framhålls att det redan idag regelmässigt förekommer en prestationsinriktad budgetering på många områden i den meningen att uppskattningar av volymer och kostnader för prestationerna används som underlag i budgetprocessen. En annan typ av prestationsbudgetering är att regeringen av myndigheten beställer viss kvantitet och kvalitet till ett visst pris.

2.2 Beställar-utförare

I den pågående förnyelsen av den offentliga sektorn prövas olika vägar till ökad effektivitet och produktivitet. Man privatiserar eller bolagiserar hela eller delar av verksamhetsområden, anlitar entreprenörer utanför den egna organisationen, låter anställda bilda företag eller kooperativ för att driva en verksamhet m.m. Det ligger i tiden att söka lösningar och modeller som är marknadsorienterade och som har inslag av konkurrens.

En omdebatterad modell är den s.k. beställar-utförarmodellen (BUM) som tillämpas av flera kommuner och landsting. Det finns åtskilliga alternativa tillämpningar av modellen som bygger på en uppdelning av verksamheten i beställar- och utförarfunktioner. BUM diskuteras framförallt utifrån två grundtankar. Den ena är att införa marknadsmekanismer genom att få in ett konkurrenstänkande i den verksamhet som bedrivs i egen regi. Den andra är att förvandla politikerrollen genom att de förtroendevalda blir enbart beställare. Många gånger sammanfaller dessa båda motiv.

I avsnitt 3 redogör vi mera utförligt för BUM liksom för erfarenheter av modellen inom landsting och kommuner.

Inom statsförvaltningen finns det dock – så vitt vi funnit – inga tydliga exempel på BUM enligt någon mer utvecklad form. Som vi närmare redogör för i avsnitt 4 förekommer det dock en rad olika beställar-utförarrelationer, köp- och säljrelationer liksom marknadsorienterade drifts- och organisationsformer.

2.3 Köp-sälj

Ett köp-säljförhållande föreligger när en part erhåller en tjänst eller produkt från en annan fristående part och för detta erlägger en fastställd ersättning. Den part som är säljare agerar i allmänhet på en marknad som är utsatt för viss intern eller extern konkurrens och där man har en prissättning av tjänster eller varor. Den part som är köpare kan på detta sätt välja mellan flera olika säljare. Köp-säljförhållanden förekommer i många olika sammanhang.

Vi ser det inte som meningsfullt att särskilja och beskriva köp-sälj som en egen och fristående modell. Det är snarare så att köp-sälj är ett inslag i andra modeller och driftsformer. Köp-sälj är t.ex. ett inslag i beställar-utförarmodellen.

Men köp-säljrelationer förekommer naturligtvis utan att man tillämpar beställar-utförarmodell. Kommuner som tillämpar modellen uppger att man behåller en intern form av köp-sälj mellan förvaltning och resultatenheter. Som framgår av avsnitt 4 förekommer också en rad sådana och andra driftsformer inom statsförvaltningen.

Ett tydligt exempel på ett köp-säljförhållande inom socialförsäkringsadministrationen skall nämnas här. Försäkringskassorna gavs 1990, efter förslag i regeringens proposition om insatser för aktiv rehabilitering och Arbetslivsfondens verksamhet m.m. (1989/90:62),

ansvaret för att behov av yrkesinriktad rehabilitering uppmärksammas och att adekvata åtgärder vidtas. Kassorna gavs bl.a. möjlighet att fungera som köpare av rehabiliteringstjänster och fick för detta ändamål särskilda medel. Detta har lett till att det uppstått en marknad för rehabiliteringstjänster på vilken privata och offentliga aktörer kan bjuda ut sina tjänster.

Ett köp-säljförhållande kan också generellt anses föreligga t.ex. när man i en organisation inför interna priser för att höja kostnadsmedvetandet. Det kan handla om att en resurs övergår från att vara gratis till att bli prissatt för en förbrukande enhet. Priserna skall vara kända bland aktörerna och ha en styrande effekt. Genom ett ökat kostnadsmedvetande vill man få till stånd ett resurssnålare beteende.

2.4 Övriga modeller

Det finns – utöver de styr- och organisationsmodeller som vi berört – ett flertal andra modeller. Här kan t.ex. nämnas kundvalsmodellen (kunden får ett bevis, värdecheck, på rätten att utnyttja en tjänst), anbudstävlan (egenregiverksamheten och entreprenörer tävlar om rätten att bedriva viss verksamhet), bolagiseringar och privatiseringar. Vi har inte bedömt det som intressant att i det här sammanhanget närmare utveckla dessa "modeller".

I olika sammanhang används *kontrakt och avtal* för att reglera ett förhållande mellan parter. Det förekommer t.ex. vid tillämpningen av BUM för att inom kommuner reglera uppgörelser mellan beställarnämnder och utförarenheter.

Exempel på en annan typ av kontrakt kan redovisas från försäkringskassorna. Vi redovisar här ett exempel från Östergötland.

Under budgetåret 1994/95 genomfördes en organisatorisk förändring vid försäkringskassan i Östergötland. Länet delades in i fyra geografiska områden med ett antal lokalkontor inom varje. På så sätt skulle bl.a. resursanvändningen bli mer flexibel och mer resurser kunde föras över till lokalkontoren. Vidare skulle ett processinriktat arbetssätt underlättas.

Varje geografiskt område leds av en områdeschef som ansvarar för den lokala försäkringshandläggningen (linjeansvaret). Mellan direktören för försäkringskassan och respektive områdeschef har avtal träffats för de olika områdenas verksamhet och kontrakt upprättats.

Direktören ställer genom kontraktet vissa angivna resurser till respektive områdes förfogande. I kontrakten kan tydliga resultatkrav anges som kopplas till medelstilldelningen. Resultatredovisningen sker genom dialog mellan direktören och respektive områdeschef samt genom verksamhetsgranskning och särskilda uppföljningar. Huvudprincipen är att kontraktet anger *vad* som skall göras medan det lokalt avgörs *hur* detta skall ske.

3 Beställar-utförarmodellen inom landsting och kommuner

3.1 Inledning

Den ekonomiska situationen för landsting och kommuner har gjort det angeläget att göra effektiviseringar och produktivitetsförbättringar inom alla verksamhetsområden och finna besparingsmöjligheter.

Under de senaste åren har statens styrning av kommunerna alltmer övergått från anslags- och regelstyrning till mer generell målstyrning. Inom kommuner och landsting ersätts de traditionella formerna av anslags- och regelstyrning av mera affärsmässiga förhållanden mellan beställar- och utförarorgan, s.k. avtalsstyrning (Lokal demokrati i utveckling, SOU 1993:90). Genom en uppdelning i en beställar- och en utförarfunktion förväntas de förtroendevalda bli mer renodlade företrädare för medborgarna/konsumenterna medan de anställda eller utomstående står för produktionen.

De som använder kommunernas service definieras som kunder eller konsumenter. Begrepp som kunder, producenter, ägare och beställare ersätter begrepp som förvaltning, förtroendemannaorganisation, brukare m.m. Den kommunala verksamheten får en ökad affärsmässig prägel.

3.2 Beställar-utförarmodellen

Beställar-utförarmodellen (BUM) är ett sätt att skilja på olika roller – som huvudman för en verksamhet (beställare och finansiär) respektive som producent (utförare och leverantör). Avsikten är att få en mer affärsmässig relation. Upphandling görs i konkurrens mellan olika anbudsgivare. Genom större inslag av konkurrens – såväl intern som extern – eftersträvar man effektivisering och kostnadsbesparing.

Idémässigt vilar BUM i huvudsak på *tre grundpelare:*

- skapa affärsmässighet och konkurrens
- separera politik och produktion
- skapa en ny politikerroll

Beställar-utförarmodellen kan definieras enligt följande:

Med beställar-utförarmodell avses att det inom förvaltningen och/eller den politiska organisationen finns skilda enheter respektive nämnder/styrelser för beställning/uppdragsgivande respektive produktion/uppdragstagande.

Det finns ingen "beställar-utförarteori" i den meningen att vi har en teori med handlingslinjer som är logiskt härledda och empiriskt testade. Det finns också en mångfald olika tillämpningar av modellen och olika lösningar i olika kommuner och landsting när det gäller ansvarsförhållanden och hur man definierar beställare resp. utförare. Följande "definitioner" av beställare, utförare m.m. är dock vanligt förekommande och förtydligar modellens innehåll och utformning.

Beställare

Beställare är politiker eller tjänstemän i en förvaltning. Beställarens uppgift är att definiera vad kunden vill ha, formulera detta i en upphandling och följa upp att kunden verkligen får beställd tjänst till överenskommet pris.

Flertalet nämnders största uppgift i beställar-utförarorganisationen är att översätta medborgarnas behov, önskemål och prioriteringar i "beställningar" till produktionen. Verksamhetens inriktning, omfattning och kvalitet är klart politiska frågor.

Beställarnämnder införs bl.a. för att:

- ge tydligare ansvars- och rollfördelning
- skapa möjligheter till alternativa producenter som styrs på samma sätt
- öka effektiviteten genom att ge produktionen ett ökat ansvar

Utförare (producenter, leverantörer)

Utförare kan vara tjänstemän och anställda i kommun eller landsting som tillsammans svarar för produktionen. Inom kommunerna är det då fråga om kommunal verksamhet som organiseras i resultatenheter. Utförare kan också vara externa företag m.m.

Resultatenheter

Med resultatenhet avses en avgränsad organisatorisk enhet inom förvaltningen med eget ansvar för personal, ekonomi och resultat. Enheten tar emot beställningarna och levererar enligt angivna krav på kvalitet och kvantitet till avtalat pris. Resultatenheten har således ansvar för ett givet resultat men stor frihet i hur man når detta. Resultatenheten avgör själv hur den bäst organiserar sitt arbete, vilken bemanning den behöver, var den gör sina inköp etc.

Enheten kan tillföras ekonomiska resurser genom ett fast anslag (en schablon) för längre tid inom vilket ekonomi och verksamhet skall klaras. Resurstilldelningen kan också kontinuerligt följa prestationer och volymutveckling. I det förstnämnda fallet kan man tala om *fiktiva resultatenheter*, i det senare *verkliga resultatenheter*. I verkliga resultatenheter föreligger en intimare koppling mellan ekonomi och verksamhet och därmed en högre grad av ekonomistyrning.

Decentraliseringen i kommunerna sker i stor utsträckning genom resultatenheter. I utredningen Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet (Ds 1993:27) uppges att 75 procent av landets kommuner har eller avser att införa resultatenheter. Motiven är bättre metoder för kalkylering och ekonomistyrning samt ökad konkurrens, valfrihet och möjlighet till upphandling av verksamhetsentreprenad.

Entreprenad

Med entreprenad menas i allmänhet att genomförandet av verksamhet handlas upp externt och produceras av entreprenörer på den privata marknaden genom ett avtal med kommun eller landsting. Hit räknas både redan etablerade företag – samt inom i första hand primärkommunerna – anställda som lämnar kommunen och bildar eget företag, förening eller kooperativ (s.k. avknoppning). De aktörer som finns på den privata marknaden och som lämnar anbud till kommunerna är ofta få till antalet.

3.3 Erfarenheter av BUM inom landsting och kommuner

Hittills finns det litet av egentliga uppföljningar och utvärderingar av hur BUM-modellen har fungerat i landsting och kommuner. Förändringsarbetet med utnyttjande av modellen kan därför fortfarande anses ha karaktären av organisationsexperiment.

3.3.1 Landstingen

Flertalet landsting har sedan början av 1990-talet förnyat sina styrsystem för fördelning av resurser. 10 av 26 landsting har infört någon form av *prestationsersättning till vårdenheter.* Prestationsersättning förekommer för all verksamhet hos vissa landsting medan den för andra landsting är knuten till enstaka specialiteter. Prestationsersättning är än mer utbrett inom sjukvårdens *serviceenheter.*

Övergången till prestationsersättning innebar att landstingen inom sin organisation byggde upp *beställarenheter* med befogenhet att förhandla med utföraren om kvantiteter, priser och kvalitet. För serviceenheterna är "kärnverksamheten" (exempelvis en klinik) beställare.

Vissa landsting inledde med att skapa system för prestationsersättning under det att andra skapade beställarenheter redan från början. Anslagen per ansvarsområde bibehölls. De tillfaller resp. beställare. Detta möjliggör en styrning av totalkostnaderna.

Några landsting har en central beställare inom landstingsstyrelsen, andra har beställare på sjukvårdsdistriktsnivå. Men det finns

också landsting som har ett antal lokala beställare knutna till primärvården med tilldelade resurser baserad på befolkningen.

I en jämförande studie från Umeå Universitet, Statsvetenskapliga institutionen (Varför införs BUM?, 1993) rörande införandet av BUM i sju landsting konstateras att det är svårt att påvisa skillnader mellan landsting som infört sinsemellan olika varianter av BUM. En orsak kan vara att man uttalat mycket likartade och allmängiltiga *syften* med införandet.

I studien konstateras vidare att *medbestämmande* och *valfrihet* har varit honnörsord vid omorganisationerna. Man finner dock inget belägg för att patientens valfrihet att välja vårdgivare ökar i och med införandet av BUM. Även i andra organisationsmodeller finns möjligheter att välja vårdcentral och i vissa fall specialistvård. En formell valfrihet för patienten kan vidare i många fall begränsas genom att det finns få vårdgivare och stora geografiska avstånd. Inte heller vårdpersonalens inflytande ökar med automatik vid ett införande av BUM.

Gemensamt för de landsting som infört BUM är enligt studien att förändringen har syftat till att *effektivisera styrningen* genom att skilja på beställaruppgift och utföraruppgift. Detta har emellertid inte visat sig vara tillräckligt. För att skapa goda möjligheter till styrning måste väl utformade avtal slutas mellan köpare och säljare. Detta har hittills inte skett i önskvärd omfattning.

Erfarenheter av *renodling av politikerrollen* till att enbart företräda medborgarna och utan ansvar för den löpande verksamheten visar på svårigheter. Nya roller och synsätt måste ges tid att växa fram.

Ett införande av *köp-sälj system* inom sjukhusklinikerna med ersättning baserad på styckepriser kan vidare enligt studien riskera att leda till sämre effektivitet då varje produktionsenhet strävar efter att öka sina inkomster. Detta kan leda till att risken för felaktiga prioriteringar av verksamhetens inriktning ökar.

I en studie beställd av Landstingsförbundet (Att beställa hälso- och sjukvård, juni 1995) redovisas erfarenheter av beställar – utförarmodeller i åtta landsting. En erfarenhet är att stora landsting och/eller landsting med centrala beställare strävar efter en strukturerad kartläggning av behoven. I landsting med lokala beställare har de lokala behoven en starkare förankring och möjligheterna till samverkan med kommunen och försäkringskassan kan utnyttjas mer.

Vårdöverenskommelserna har utvecklats från ett formellt anbudsförfarande, förhandling och detaljerade avtal med ersättning per

prestation till mer sammanhållna och översiktliga avtal. Ersättning per prestation byts mot schablonersättning eller abonnemangsersättning.

Kontrollen av de totala kostnaderna är enligt studien alltjämt ett problem. Tak för produktionen och lägre ersättningar över vissa volymgränser tenderar att vända utvecklingen åter mot de gamla budgetsystemen. Chefernas och tjänstemännens makt ökar på bekostnad av politikernas inflytande. Beställaren befinner sig alltjämt i visst underläge. Primärvårdens roll i spektrat beställare-utförare är oklar.

Förhoppningarna om en stärkt demokrati i form av förbättrade medborgarkontakter har inte infriats.

Ytterligare erfarenheter från andra studier av tillämpningen av BUM inom landstingen är att en *konkurrensmarknad* kännetecknas av många köpare och många säljare. Många köpare kan till någon del sägas uppnås i landsting med decentraliserad beställarfunktion. Konkurrens mellan producenter kan möjligen sägas förekomma inom vissa storstadsregioner. En försvårande faktor är att sjukhus och kliniker ingår i samma organisation som beställarna, dvs. har samma ägare och delar ansvaret för sjukvårdsproduktionen. En fri marknad kräver fritt tillträde och utträde. Tillträdet är i princip fritt men utträdet begränsas av avtal och politiska värderingar.

Relationerna mellan beställare och utförare har utvecklats mer mot samverkan och mindre mot konkurrens. Alltjämt gäller i viss utsträckning att beställaren befinner sig i underläge kompetensmässigt och att de är beroende av professionellt stöd.

Patienternas *valfrihet* när det gäller vårdgivare anses vara en effektiv styrmekanism men effekterna uttryckt i förändringar av patientströmmar begränsas till 2-5 % av den totala omsättningen, möjligen till följd av bristande information. Med vårdgivare avses i detta fall husläkare och i vissa landsting sjukhus med vilka beställarenheterna har kontrakt. Det innebär att t.ex. privata vårdgivare utan kontrakt inte omfattas av valfriheten.

Valfriheten och en finansiering av en tredje part kan riskera att driva upp det totala vårdutnyttjandet vilket kan leda fram till olika behov av ransonering.

Demokratifrågor kan ses ur två perspektiv, dels medborgarens möjligheter att påverka politiker, dels politikernas roll som beställare. Inom landstingsvärlden torde medborgarnas faktiska kontakter med politikerna vara begränsade, oavsett styrningsmodell för hälso- och sjukvården. Politikerna i allmänhet upplever sin nya roll

som mer uttalade beställare som positiv, även om den i vissa lägen begränsar medborgarnas valfrihet.

De *priser och kostnader* som den offentliga vården räknar med har endast en marginell koppling till reala marknadspriser. *Kundbegreppet* är oklart. Den som är i behov av vård förfogar inte över köpkraften.

3.3.2 Kommunerna

BUM är både gammal och ny som styrmodell i kommunal verksamhet. Den har i olika varianter och med olika framgång praktiserats inom teknisk verksamhet i ett flertal kommuner sedan början av 1980-talet, ja i vissa kommuner ända sedan 1960-talet. Under 1990-talet har modellen också börjat tillämpas inom äldre- och handikappomsorgen.

En kartläggning som genomfördes av Socialstyrelsen i september 1993 visade att 37 kommuner infört BUM inom äldre- och handikappomsorgen, om än med varierande utformning och omfattning (Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. En kartläggning. SoS-rapport 1994:24). BUM förekommer också inom andra kommunala områden. Någon aktuell kartläggning som på ett tydligt sätt belyser detta och den totala omfattningen av modellens tillämpning har vi inte funnit.

Inom ramen för ett projekt "Aktiv uppföljning" har Socialstyrelsen under våren 1994 genomfört en **kvalitativ djupstudie** av kommunala förvaltningar som infört beställar-utförarorganisation inom äldre- och handikappomsorgen (Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Beställar-utförarmodellen. SoS-rapport 1995:20). Det övergripande syftet var att genomlysa BUM-konceptet med fokus på konsekvenser av en förändrad förvaltningsorganisation och problem med konceptet.

Studien genomfördes i de kommuner som hunnit längst med BUM inom äldre- och handikappomsorgen och i vars förvaltningar myndighetsutövningen särskilts i beställarfunktioner och produktionen i utförarfunktioner. Förvaltningar som bibehållit en traditionell organisation men förändrat förtroendemannaorganisationen var inte med i studien. Om resultatet är relevant för andra kommuner besvaras inte av studien.

Resultat av studien

Med utgångspunkt från Socialstyrelsens rapport redovisas i det följande något om resultatet av studien.

Urskiljande av myndighetsutövningen

Handläggarna menade att specialiseringen gav en professionellare handläggning och en större enhetlighet i behovsbedömningen. Behovsbedömningarna genomfördes inte längre med lika begränsade resurser som den forna hemtjänstassistenten förfogade över. Centraliseringen gav handläggarna möjlighet till överblick över förvaltningens samlade utbud. En centralt samlad handläggargrupp gav dem också tillgång till ett annat kollegialt stöd. Handläggarna kunde nu agera som den enskildes ombud gentemot utföraren.

Ett problem uppgavs vara att specialisering och centralisering medförde ett större avstånd till utförarledet, vilket kunde undergräva tillförlitligheten i utredningar och beslut. Vidare kunde omständliga kommunikationsprocesser generera informationsförluster och merarbete. Vårdbiträdena uppgav att de i hög grad stod utanför behovsbedömningarna och att den information de fick var sämre än tidigare.

Genom att ett beställarmoment tillkom i handläggningen ökade kostnadsmedvetandet. De administrativa systemens utformning kunde dock ge problem genom icke önskvärda styreffekter.

Utveckling av ekonomistyrning

Verksamheten i egen regi var i de studerade förvaltningarna huvudsakligen organiserad i resultatenheter som erhöll intäkter efter prestationer.

Av studien framgick att den direkta kopplingen mellan verksamhetens utgifter och intäkter gav kraftfulla incitament för att bevaka och kontrollera de löpande kostnaderna i verksamheten. Detta ledde också till ett ökat kostnadsmedvetande i utförarledet. Samtidigt konstaterades problem med långtgående schablonsystem som kunde leda till att enheter blev kraftigt över- eller underbudgeterade.

När det gällde över- eller underskott mellan budgetår fann man bl.a. en risk för ett kortsiktigt "vinsttänkande" som kunde äventyra såväl kvalitet i insatserna som personalens arbetsförhållanden.

Utveckling av intern konkurrens

I de studerade förvaltningarna hade intern konkurrens en mycket begränsad omfattning. Detta förklarades främst av förekomsten av monopolverksamheter, att det inom hemtjänsten var betydande geografiska avstånd mellan utförarenheterna, att handläggarna inte konsekvent uppmanade/erbjöd hjälptagarna att välja mellan olika egenregienheter samt att administrativa svårigheter befarades.

Sammanslagning av enheter och färre administrativa mellannivåer

Det konstaterades i studien att större enheter blev mindre sårbara samt gav möjlighet till flexibilitet när det gällde att behålla eller minska antalet tjänstemän på mellannivåer. På enhetsnivå förväntades samordningsvinster kunna uppnås.

Samtidigt kunde dessa enheter bli svårare att administrera för enhetschefen och leda till monopolverksamheter som förhindrade konkurrens. De genomgripande omorganisationerna blev påfrestande för personalen och fokus för verksamheten flyttades från innehållet i verksamheten liksom från arbetsorganisationen närmast hjälptagarna till mer övergripande administrativa frågor. Man fick inte arbetsro för att ägna sig åt fältarbetets organisation och arbetssätt.

Färre administrativa mellannivåer medförde kortare beslutsvägar och besparingar genom indragning av tjänster. Det underlättade också att decentralisera ansvar och befogenheter till enhetscheferna och ge dem större självständighet.

Avskaffandet av gruppledarbefattningar skulle ge större frihet och självständighet för vårdbiträdena att organisera det dagliga arbetet. Det fanns dock brister när det gällde stödet för att axla det nya ledaransvaret och hålla kontakt med förvaltningsledningen. Administrativa resurspersoner saknades i arbetet ute på enheterna liksom särskilda resurspersoner för vårdbiträdena.

Förändrad ledningsorganisation

Socialchefen hade i tre av de studerade förvaltningarna det samlade ledningsansvaret för beställar- respektive utförarsidan. I dessa förvaltningar var handläggarna också underställda en särskild beställarchef. En diskussion pågick dock om en uppdelning också av nämndorganisationen.

Diskussionen gällde bl.a. problem vid konkurrensutsättning, att en integrerad ledningsfunktion hade svårt att samtidigt koncentrera sig på utveckling av de särskilda funktionerna samt att en sådan ledningsfunktion medförde "dubbla lojaliteter" som kunde skapa konflikter och motsättningar.

4 Styr- och driftsformer inom statsförvaltningen

4.1 Bakgrund

Som tidigare nämnts har förändringen av den löpande ekonomiska styrningen i statsförvaltningen kommit till uttryck i utvecklingen av mål- och resultatstyrningen med fördjupad prövning av verksamhet och transfereringar.

Som indirekta styrmedel tillämpar statsmakterna organisatoriska förändringar för att stödja andra åtgärder som övergången från detaljreglering till mål- och resultatstyrning och decentralisering.

En form av styrning som har blivit vanlig är konkurrensutsättning. Den har ofta som primärt mål att minska kostnaderna för en given verksamhet, ibland också att förbättra servicen eller måluppfyllelsen.

En rad olika beställar-utförarrelationer och köp- och säljrelationer förekommer inom statsförvaltningen liksom marknadsorienterade drifts- och organisationsformer för att bl.a. genom konkurrens och valfrihet öka effektivitet och produktivitet. Vi exemplifierar detta i det följande.

Inom statsförvaltningen finns det dock som vi tidigare framhållit – och så vitt vi funnit – inga tydliga exempel på beställar-utförarmodellen i någon mer utvecklad form och som vi tidigare beskrivit

modellen. Man talar som regel inte heller om att man tillämpar beställar-utförarmodell.

Inte heller beskriver man i litteratur eller i utredningar tillämpningar och erfarenheter av modellen inom statsförvaltningen. Det är inom den kommunala och landstingskommunala världen som beställar-utförarmodellen är en egentlig företeelse och där tillämpningar lyfts fram i det namnet.

Även om man inte inom statsförvaltningen tillämpar BUM talar man om beställar-utförarrelationer. Det gör man t.ex. i rapporten "ELMA. Åtgärder för att stärka resultatstyrningen" (Ds 1995:6). Följande citat är hämtat ur rapporten.

> *Beställar-utförarrelationer* har under senare tid byggts upp mellan statliga myndigheter i syfte att utnyttja konkurrens som ett medel att effektivisera verksamheten. Det har bl.a. skett genom att servicefunktioner särskiljts från den direkta produktionsorganisationen. Myndigheterna har fått eget lokalförsörjningsansvar. Arbetsmarknadsstyrelsen upphandlar arbetsmarknadsutbildning från AMU och andra producenter av utbildning. Statistikproduktionen styrs i högre grad av sektormyndigheternas beställningar. Arbetsgivarverket har ombildats till att verka på myndigheternas uppdrag. En stor del av dessa förändringar sker utan att det föreligger några renodlade marknadsförutsättningar. Det kan vid dessa förändringar finnas gemensamma erfarenheter av betydelse för hur denna utveckling bör gestalta sig i framtiden.

4.2 Exempel på styr- och driftsformer

Fr.o.m. 1980-talet har det gjorts ett stort antal organisations- och strukturförändringar av vilka en del syftat till att renodla beställar-utförarfunktioner, göra efterfrågestyrningen tydlig och ge den berörda verksamheten en mer affärsmässig finansiering och inriktning.

Vi ger i det följande några exempel på styr- och driftsformer där man renodlat beställarfunktionen, har beställar-utförarrelationer, köp-säljrelationer, resultatenheter och marknadsorientering. Det skall understrykas att detta endast är exemplifieringar, inte en total redovisning.

Mål- och resultatstyrning

För förvaltningsmyndigheterna har mål- och resultatstyrningen –som berörts i avsnitt 2 – gett möjlighet att t.ex. göra egna avvägningar i finansiella frågor. Myndigheterna får nu genom Riksgäldskontoret låna på marknadsmässiga villkor till sina investeringar. Postgirots ensamrätt att sköta statens betalningsförmedling har avskaffats och Postgirot har bolagiserats liksom Posten.

Myndigheterna har också fått frihet att hyra var de vill med konsekvens att Byggnadsstyrelsens tidigare lokalmonopol avskaffats och att statens fastighetsförvaltning delats mellan bolag och myndighetsförvaltning.

Ytterligare utflöde av styrsystemet är ombildningen av SAV till en uppdragsstyrd arbetsgivarorganisation samt strävan att avgiftsfinansiera vissa myndigheters uppdragsverksamhet.

Resultatenheter

Serviceverksamhet m.m. som organiseras som fristående resultatenheter finns t.ex. inom Polisen (Polishögskolan, ADB) och inom RSV där ADB-stödet från 1993 är organiserat i en resultatenhet som förutsätts drivas affärsmässigt med full kostnadstäckning från användarna.

Beställar-utförarrelationer, köp-sälj m.m.

De mest marknadsnära affärsverken (först FFV) har bolagiserats som ett led i en renodlingsstrategi för att skilja ut affärsverksamheten från statsförvaltningen.

För statistikproduktionen har beställar- och kostnadsansvar decentraliserats från SCB till ett 20-tal myndigheter.

Arbetsmarknadsutbildningen omorganiserades 1986 enligt beställar-utförarrelationer. AMU-gruppen bildades som en egen intäktsfinansierad uppdragsmyndighet med uppgift att i konkurrens med andra utbildningsanordnare sälja utbildning till i första hand länsarbetsnämnderna. Den i juli 1993 övergick myndigheten till aktiebolag.

Invandrarverkets förläggningsverksamhet skall drivas med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt.

SIDA tecknar som beställare avtal med olika utförare t.ex. Lantbruksuniversitetet och köper tjänster för biståndsverksamheten.

Ser man bolagisering som uttryck för köp-säljförhållande finns det inom de departementsområden som har den mest omfattande statliga affärsverksamheten – kommunikation och näring – många exempel.

Ytterligare några exempel på bolagiseringar och resultatenheter eller uppdragsstyrda enheter – som är uttryck för köp-säljförhållanden – är Statens hundskola och SBL. Militärhögskolan och FMV är uppdragsstyrda av försvarsmakten.

5 Slutsatser

Sammanfattningsvis konstaterar vi efter vår genomgång av olika styr- och driftsformer att man för att förtydliga ett samarbete och samverkan mellan olika organisatoriska enheter och för att precisera vad som skall utföras naturligtvis kan skapa en beställar-utförarrelation och tala i termer av beställare och utförare. Härigenom kan man utveckla och stärka dialogen mellan olika nivåer i en organisation.

Någon tillämpning av beställar-utförarmodellen på det sätt som sker inom kommuner och landsting framstår dock inte som möjligt inom socialförsäkringsadministrationen. Modellen, som den vanligen definieras, förutsätter nämligen att man – utöver en uppdelning i tydliga beställar- och utförarfunktioner – skapar mer affärsmässiga relationer och att upphandling görs i konkurrens mellan olika anbudsgivare. Detta senare är rimligen inte aktuellt för socialförsäkringsadministrationen.

Vi konstaterar vidare att det inte är meningsfullt att särskilja och beskriva köp-sälj som en egen fristående modell. Det är snarare så att köp-sälj är ett inslag i andra modeller och driftsformer, t.ex. i beställar-utförarmodellen, och snarast bör uttryckas som köp-säljrelationer. Ett tydligt exempel på en sådan köp-säljrelation är kassornas köp av rehabiliteringstjänster.

Mål och resultatstyrningen är naturligtvis för socialförsäkringsadministrationen överordnad de andra styrformer vårt uppdrag berör. Men inom ramen för denna styrning bör det vara möjligt att utveckla

former för individualiserade relationer mellan central och regional nivå och som komplement tillämpa t.ex. avtal och kontrakt och bygga upp beställar-utförarrelationer.

Tidigare utredningar och reformer av administrationen

Den organisation som skapades genom Riksförsäkringsverkets bildande 1961 har under årens lopp reformerats i olika avseenden. Nedan beskrivs huvuddragen i dessa reformer.

1979 tillsattes en kommitté som fick namnet RFV-översynen. Uppdraget var att se över RFVs organisation och behandla frågor rörande de allmänna försäkringskassornas organisation och förvaltningskostnader. Kommittén lämnade ett delbetänkande (Ds S 1980:7) samt ett slutbetänkade (Ds S 1981:13). Utredningen resulterade i två propositioner (prop. 1980/81:135) och (prop.1982/83:127).

I och med detta förändrades hanteringen av försäkringskassornas förvaltningskostnader. I propositionen (prop. 1980/81:135) föreslogs att det skulle ske en prövning av försäkringskassornas förvaltningsutgifter inom ramen för det allmänna budgetsystemet på samma sätt som för statlig verksamhet. Förändringen trädde i kraft 1 juli 1982. Det innebar såsom departementschefen då redovisade i propositionen,

> "...en markering av försäkringskassornas självständiga ansvar för förvaltningen inom givna regler och anslagsramar, samtidigt som man uppnår en ytterligare renodling av riksförsäkringsverkets centrala ansvar för verksamheten."

Genom denna förändring skapades också förutsättningarna för att förändra styrningen av försäkringskassorna från styrning genom detaljerade anvisningar och regler till styrning genom ekonomiska ramar. Detta för att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig styrning av de ekonomiska resurserna och öka möjligheterna till decentralisering av administrativa beslutsbefogenheter till försäkringskassorna. En konsekvensändring var att budgetåret ändrades från kalenderår till det statliga budgetåret. Därutöver angavs att RFV på grundval av uppgifter från försäkringskassorna och efter samråd med FKF skulle göra en framställning om den totala ramen för försäkringskassornas förvaltningsutgifter. RFV skulle även dispo-

nera anslaget och efter samråd med FKF svara för fördelning av medlen mellan försäkringskassorna.

En huvudidé var att administrationen skulle effektiviseras genom att beslut fattades närmare den försäkrade. I propositionen (prop 1982/83:127) markerades samtidigt RFV:s lednings- och tillsynsfunktion och dess betydelse för att statsmakternas beslut och intentioner skulle uppfyllas. Regeringen betonade behovet av insatser för att tillse att ersättningsregler m.m. tillämpades likformigt och rättvist, att allmänheten skulle få en så långt möjligt likvärdig service och information oavsett bostadsort och att en rationell och effektiv resursanvändning säkerställdes.

Enligt föredragande statsrådets mening var det inte möjligt att i författning eller i annan ordning i detalj ange ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna. I verkets uppgifter skulle ligga en generell befogenhet att – inom ramen för gällande författningsregler – närmare bestämma vilka uppgifter som skulle ankomma på RFV respektive kassorna. Därutöver betonades i propositionen (prop. 1982/83:127) vikten av att alla möjligheter till decentralisering skulle tas till vara.

Ett viktigt inslag i administrationen var förtroendemannainflytandet. Genom lagen (1962:381) om allmän försäkring tillskapades i de allmänna försäkringskassorna en styrelse för kassan, en eller flera pensionsdelegationer samt en försäkringsnämnd för varje kommun inom försäkringskassans verksamhetsområde. Efter en utredning (SOU 1985:21) beslutade riksdagen (prop 1985/86:73) att förtroendemannainflytandet skulle stärkas och göras tydligare. Argumentet för detta var att försäkringskassan skulle utnyttja de förtroendevaldas praktiska erfarenheter och kunskaper inom olika områden som komplement till tjänstemännens kunskaper om försäkringsregler m.m. De förtroendevaldas kännedom om specifika lokala och regionala förhållanden skulle tas tillvara vid bedömningen av enskilda ärenden. Ett ytterligare motiv var att öka allmänhetens insyn i verksamheten och beslutsprocessen. Reformen ledde till att försäkringnämnderna och pensionsdelegationerna avskaffades och istället inrättades ett antal socialförsäkringsnämnder vid varje kassa. Det gjordes en arbetsfördelning mellan de förtroendevalda inom administrationen. Försäkringskassornas styrelser skulle ha det övergripande ansvaret för verksamheten och besluta i administrativa frågor medan socialförsäkringsnämnderna skulle besluta i vissa enskilda försäkringsärenden.

Under slutet av 1980-talet samt under 1990-talet har statsförvaltningen strävat mot att decentralisera verksamheter och minska detaljstyrning. Se t.ex. prop 1986/87:99. Förändringar i denna riktning har även skett inom socialförsäkringsadministrationen. Inom försäkringskassorna har en omfattande decentralisering av arbetsuppgifter genomförts från de regionala centralkontoren till lokalkontoren. Samtidigt har man under denna period minskat antalet lokalkontor i syfte att åstadkomma rationaliseringar.

Inriktningen i den offentliga förvaltningen mot decentralisering och avreglering innebar dock inte att staten gjorde avkall på sina styrambitioner. Den traditionella regelbaserade styrning skulle ersättas av en mål- och resultatorienterad styrning som också i dagsläget är en aktuell reformprocess.

Aktuell projekt- och utvecklingsverksamhet vid Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan

Ett urval av pågående utvecklingsprojekt

En omfattande utvecklings- och projektverksamhet bedrivs inom socialförsäkringsadministrationen. Ett stort antal utvecklingsprojekt bedrivs under verkets ledning för hela administrationen. Även inom de olika försäkringskassorna pågår omfattande utvecklingsåtgärder. Ett antal sådana lokala projekt finansieras via särskilda projektmedel, dominerande delen avseende utveckling av arbetssätt och metoder i rehabiliteringsarbetet. Från RFV redovisas nedan vissa pågående utvecklingsprojekt inom det administrativa området hos verket och ett antal kassor.

Utveckling av ledning/styrning

Omfattande insatser pågår för utveckling av ledningsfunktionerna. Det gäller dels utveckling av mål- och resultatstyrning dels utveckling av verkets planering och samordning av denna. Utvecklingen gäller också verkets konferensverksamhet för försäkringskassorna samt ett arbete med att skapa former för ett systematiskt tillvaratagande av personalens synpunkter och förslag till förbättringar.

En central del i utvecklingen av ledningen och långsiktig kvalitetssänkning av verksamhetens resultat och processer utgör också utvecklingen av s.k. systemtillsyn. Här närmast redovisas de viktigaste delarna i detta utvecklingsarbete hos RFV.

- *Utveckling av mål och resultatstyrning.* Syftar till att utveckla mätsystem och former för individualiserad resultatdialog. Drivs av RFV i samverkan med försäkringskassorna. Inriktningen är att tillämpning skall kunna ske fr.o.m. 1997 föregått av en försöksverksamhet under 1996.
- *Utveckling av formerna för planering.* Syftar till att uppnå en bättre integrering mellan RFV:s egen planering och planeringen

i förhållande till försäkringskassorna gemensamt. Drivs av RFV i samverkan med försäkringskassorna och ska tillämpas fr.o.m. 1997.

- *Etablering av former för systemtillsyn.* Syftar till att skapa systematiska arbetsformer för kvalitetssäkring av verksamhetsresultat, processer och ökad kapacitet i uppföljningsverksamheten där både verkets och kassornas resurser samverkar i en integrerad arbetsmodell. Drivs av RFV i samverkan med försäkringskassorna. Praktiska prov inleds på något område under 1996.
- *Utveckling av medelsfördelningsmodellen.* Syftar till fortsatt utveckling av underlaget för medelsfördelning. Arbetet drivs av RFV i samverkan med försäkringskassorna. Rapport avlämnad 1996-01-31.
- *Former för att ta till vara personalens synpunkter och idéer.* Syftet är bl.a. att bygga upp en databank för att löpande fånga in personalens förslag till förbättringar och rationaliseringar. Drivs av RFV i samverkan med försäkringskassorna och pågår tills vidare. Steg 1 har genomförts i form av en sparkampanj som nu utvärderas.
- *Utveckling av konferensverksamheten.* Syftet är att öka tydligheten beträffande syfte och målgrupp för olika konferensaktiviteter. Ett utvecklingsarbete pågår också i syfte att höja kompetensen och öka medvetenheten hos verkets medarbetare när det gäller bl.a. förhållningssätt som fordras när man från verket medverkar i konferenser. Drivs av RFV i samverkan med försäkringskassorna. Har börjat tillämpas och utvecklas kontinuerligt.

Omfattande utvecklingsinsatser pågår också inom de olika försäkringskassorna bl.a. i syfte att effektivisera organisationen, höja kvaliten i ärendehandläggningen och för att förbättra analysen av resultat, kostnader och kvalitet. "Korta vägen" för resultat och flödesanalyser genomförs vid ett antal kassor för att effektivisera handläggningen och minska handläggningstiden. Olika uppföljningssystem utvecklas också vid kassorna för att få ett bättre underlag för analyser och bedömning av resultat. Exempel på pågående projekt är:

- *Effektiv verksamhetsuppföljning med resultatmått (RESMÅLET) – effektivare resursanvändning – metodik i teori och praktik.* På vilket sätt kan utprovade metoder användas för styrning av verksamheten, lärande i arbetet och i förbättrings/kvalitetsarbetet. Drivs av en försäkringskassa under budgetåret 1995/96.
- *Utveckling av mål och mätmetoder för arbetslivsmässig rehabilitering.* Syftar till att utveckla en eller flera uppföljnings- och/eller resultatindikationer för rehabiliteringsarbete med långtidssjukskrivna och för de med sjukbidrag. Drivs av en försäkringskassa budgetåret 1995/96.
- *Prissättning av kassans produkter.* Syftar till att åstadkomma styrning av verksamheten mot ökad produktivitet och ett större engagemang för kvalitetsfrågor. Drivs av två kassor gemensamt under budgetåret 1995/96.
- *Utveckling av kvalitets- och resultatuppföljning.* Syftar till att utveckla ett nytt uppföljningssystem som såväl via lokal systemtillsyn som centralt initierade uppföljningsinsatser skall trygga hög produktivitet och god processeffektivitet. Drivs av en försäkringskassa under budgetåret 1995/96.

Kvalitetsutveckling

Ett omfattande utvecklingsarbete pågår för att utveckla och säkerställa kvalitet i verksamheten. Insatserna avser både utveckling av beslutskvaliteten och processkvaliten. Riksförsäkringsverket och flertalet försäkringskassor har satsat på utveckling av sin totalkvalitet, främst med hjälp av instrumentet Svensk Kvalitet.

Exempel är det utvecklingsarbete som bedrivs gemensamt mellan verket och försäkringskassorna i Stockholm och Värmlands län för att analysera kundbegreppet och verksamhetens processer. I arbetet ingår också att identifiera gränssnittet mellan verkets och kassornas ansvar i dessa sammanhang. Resultatet kommer att ligga till grund för beslut om hur utvecklingsarbetet ska fortsätta.

Andra projekt för utvecklingen av kvaliteten redovisas nedan. Därutöver sker givetvis en rad kvalitetshöjande utvecklingsaktiviteter inom ramen för den ordinarie verksamheten.

För att utveckla verktyg för kvalitetsstudier i handläggningen driver RFV och försäkringskassorna bl.a. dessa projekt:

- *Gemensam standard* för kvalitetskrav på beslutsunderlag i förtidspensions- och sjukbidragsärenden.
- *Metod för kvalitetssäkring* av uppföljning av beslutsunderlag för bedömning av rätten till sjukpenning.
- *Behovet av rehabilitering och åtgärder i sjukfall.*
- *Åtgärder för att komma till rätta med fusk och missbruk.* Ett arbete syftande till att öka kunskapen om förekomsten av fusk och missbruk, förbättra möjligheterna att motverka fusk har genomförts av RFV och försäkringskassorna. Rapport redovisas i april.
- *Åtgärder för att förbättra den interna kontrollen.* Ett utvecklingsarbete för att höja kvaliten i internkontrollen har genomförts av RFV i samverkan med försäkringskassorna. Generella riktlinjer för området färdigställs under våren 1996.
- *Utveckling av formerna för kundmätningar.* Flertalet försäkringskassor och RFV gör löpande olika typer av kundmätningar. För att skapa förutsättningar för jämförelse mellan försäkringskassor, och över tid, har RFV tillsammans med försäkringskassorna utformat en handledning för lokala servicemätningar.
- *Kvalitetssäkring och därefter?* Projektet syftar till att undersöka, belysa och analysera vilka tillvägagångssätt som varit framgångsrika respektive mindre framgångsrika för att integrera kvalitetssäkringsmetoder med det löpande arbetet inom en försäkringskassa. Drivs av en försäkringskassa under budgetåret 1995/96.
- *Produktivitetsmätning, kvalitets- och effektivitetsutveckling via ProMES.* Projektet syftar till att få tillgång till ett system som ger medarbetare och ledning ett instrument för resultatstyrning och analys av det dagliga arbetet så att samtidigt kvalitets-, effektivitets- och arbetsmiljöförbättring nås. Drivs av en försäkringskassa under budgetåret 1995/96.
- *Kvalitetssäkring med hjälp av arbetslag.* Syftar till att utveckla arbetslag där målet är att kvalitetssäkra direkt i produktionen. Drivs av en försäkringskassa under budgetåret 1995/96.

ADB-utveckling

En för socialförsäkringsadministrationen gemensam IT-strategi har efter omfattande samråd beslutats under december 1995. I anslutning härtill har en rad frågor som måste beslutas för att konkret

genomföra strategin förtecknats. Beslut om genomförande av dessa insatser sker successivt allteftersom underlagen färdigställts.

En rad standardiseringsbeslut kommer att fattas under början av år 1996. För områden som kontorsinformation (ord/text/kalkyl/ presentation/e-post), blanketthantering och ledningsinformation kommer att fastställas enhetliga system som ska användas inom socialförsäkringsadministrationen.

- *Lokala S.* Installation av ett handläggarstöd i rehabiliteringsarbetet pågår ute på kassornas lokalkontor. Installationen av den nya tekniken går i allt väsentligt planenligt och beräknas slutföras under våren.
- *LUS.* Utveckling av ett lokalt uppföljningssystem av långa sjukfall. Fullt utbyggt ger systemet information för uppföljning av långa sjukfall på lokal, regional och central nivå. LUS är produktionssatt på lokalkontorsnivå. LUS kommer att samverka med Lokala S och integrationen av systemet drivs vidare.

  Två ledningsinformationssystem är klara att tas i drift. *FILUR* och *TreS.* Båda innehåller ännu uppgifter i första hand inom ohälsoområdet. Systemen installeras på försäkringskassorna i takt med att den nya tekniska miljön installeras. Under 1996 görs också data avseende föräldraförsäkringen tillgänglig i systemet.
- *U/U-projektet.* Syftar till att förbättra möjligheterna att skapa statistiska underlag för uppföljning, utvärdering och prognoser. Projektet avslutas 1997 och ska då ha byggt upp en händelsedatabas, en s.k. metadatabas, ett antal användardatabaser och en ny teknikmiljö för statistikproduktion.
- *UTBRED.* Utveckling av gemensamt system för utbetalnings- och redovisningsfunktioner i alla bidrags- och försäkringssystem. Fullt utbyggt 1998.
- *Lotus-Notes projektet.* Utveckling av ett gemensamt system med vidgade kontorsstödsfunktioner (gruppvara, stöd för samarbete, konferenser, dokumentspridning och -hantering) för hela socialförsäkringsadministrationen. Projektorganisation och projektplan under våren 1996. Utveckling sker i nära samarbete med tre försäkringskassor. Projektet är ett resultat av den utredning om Kontorsinformationssystemet (KIS) som avslutades i november 1995.
- *Digitalt blankettsystem.* Projektet syftar till en effektivisering av blanketthanteringen. Drivs tillsammans med försäkringskassorna. Projektet slutförs under budgetåret 1995/96.

- *Kunskapsbanken.* Utveckling av ett system som tillgängliggör icke individorienterad, i huvudsak textbaserad information. Såväl uttrycksmedel som dokument från omvärlden ska ingå.

Övrigt

- *Processen och yrkesrollen.* Projektet skall ta fram idéer, metoder och strategier som kan utveckla kompetensen och yrkesrollerna inom bl.a. rehabiliteringsarbetet och stödja processerna på den enskilda försäkringskassan. Drivs av RFV i samverkan med försäkringskassorna. Försök har gjorts i en kassa med metoden "de trettionio stegen" och metoden introduceras nu i övriga försäkringskassor.
- *Information om socialförsäkringen.* Syftar till att dels ge allmänheten bättre kunskap om sina rättigheter, dels stimulera allmänhetens engagemang för den offentliga debatten om socialförsäkringen. En programserie "Välfärdskarusellen" har genomförts i samarbete med Utbildningsradion och visats på TV 1 i två omgångar. Arbetet drivs vidare i samverkan med försäkringskassorna, bl.a. i form av studiecirklar, med anledning av programmet och den dokumentation som tagits fram.
- *Utveckling av informationskanaler.* Syftar till att öka tillgängligheten till information om socialförsäkringens innehåll. Drivs av RFV i samverkan med försäkringskassorna. Försök pågår med kundtidning och text-TV och ett 020-nummer har introducerats och vidareutvecklats.

Litteraturförteckning

Arbetstagarkonsult AB (Anders Hedborg/Anders Wiberg), 1994, Analys av RFVs anslagsframställan för budgetåren 1995/96 – 1997/98; En studie om hur snålheten bedrar visheten.
Arne och Barbro Svensson AB (på uppdrag av Försäkringsanställdas förbund), 1995a, Översyn av socialförsäkringsadministrationen. Etapp 1.
Arne och Barbro Svensson AB (på uppdrag av Försäkringsanställdas förbund), 1995b, Översyn av socialförsäkringsadministrationens struktur. Etapp 2.
Broberg, Rolf, 1973, Så formades tryggheten, Försäkringskasseförbundet.
Fürth, Thomas, 1980, Folkrörelse- eller myndighetstradition, Arbetslivscentrum, 1980:30.
Försäkringskassan i Halland, Att anpassa sig till förändringar: Kostnader för människan och organisationen – En fallstudie, Marie McHugh, School of Management, University of Ulster.
Försäkringskasseförbundet, 1993, Se till helheten om vi skall klara arbetslinjen i socialförsäkringen, FKF Debatt.
Försäkringskasseförbundet, 1994, Några tankar kring... Hur styrs en decentraliserad organisation? FKF Debatt.
Försäkringskasseförbundet, 1994, Försäkringskassornas rehabiliteringsarsenal, FKF Debatt.
Försäkringskasseförbundet, 1995, Socialförsäkringspolitiskt principprogram, FKF Mening.
Försäkringskasseförbundet, 1995, Personalpolitiskt principprogram, FKF Mening.
Dir. 1979:60, Översyn av Riksförsäkringsverkets organisation m.m.
Dir. 1995:54, Försäkringsskydd och rehabilitering vid ohälsa.
Dir. 1995:93, Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.
Ds S 1980:7, Former för styrning av försäkringskassornas organisation och förvaltningsuppgifter.

Ds S 1981:13, Riksförsäkringsverkets roll, uppgifter och organisation.
Ds 1994:81, En Social Försäkring, ESO.
Ds 1995:6, ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen.
Marcusson, Lena, 1989, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, Juridiska Fakulteten i Uppsala.
Lindqvist, Rafael, 1990, Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati, Arkiv avhandlingsserie.
Landsorganisationen, 1995, En ohälsoförsäkring för alla – En idé- och debattskrift från LO om en framtida sjuk- och arbetsskadeförsäkring.
OMNIA Management (Jan Almqvist på uppdrag av Saco och FF), Rehabiliteringshandläggarnas arbetssituation på kassorna.
Proposition 1961:45 med förslag till lag angående ändring i lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring, m.m.
Proposition 1980/81:135 om former för styrning av försäkringskassornas förvaltningsutgifter m.m.
Proposition 1982/83:127 om vissa administrativa frågor inom den allmänna försäkringen m.m.
Proposition 1985/86:73 om ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna m.m.
Proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen
Proposition 1988/89:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1989/90. Bilaga 6
Proposition 1990/91:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92. Bilaga 6
Proposition 1990/91:140 Arbetsmiljö och rehabilitering
Proposition 1990/91:141 Rehabilitering och rehabiliteringsersättning
Proposition 1994/95:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96. Bilaga 6
Proposition 1994/95:165, Ett högskoleverk.
Regeringsrättens årsbok 1965 ref. 1
Regeringsrättens årsbok 1968 ref. 42
Regeringsrättens årsbok 1984 2:80
Regeringsrättens årsbok 1974 ref. 98
Riksförsäkringsverket, 1988, Framtida ADB-verksamhet för socialförsäkringen på 90-talet och därefter.
Riksförsäkringsverket Redovisar 1992:1, Kvalitetsprojekt vid fem försäkringskassor

Riksförsäkringsverket Anser 1994:8, Socialförsäkringen och dess administration – strategiska förutsättningar och prioriterade insatsområden.
Riksförsäkringsverket Redovisar 1995:2, Uppföljning och utvärdering av Riksförsäkringsverkets uttrycksmedel.
Riksförsäkringsverket Redovisar 1995:3, Riksförsäkringsverkets syn på normgivningskompetensen.
Riksförsäkringsverket Redovisar 1995:4, Privata och offentligt administrerade försäkringar.
Riksförsäkringsverket, 1995, IT-strategi för socialförsäkringen.
Riksförsäkringsverket, 1995, Rapport från Kontorsgrupp – 95 över försäkringskassornas kontorsorganisation.
Riksförsäkringsverket Informerar 1996:1, RFVs konferensprogram.
Riksförsäkringsverket, Stockholms läns allmänna försäkringskassa, Värmlands läns allmänna försäkringskassa, 1996, Kundbegreppet. Kartläggning av processer inom socialförsäkringen.
Riksdagens Revisorer rapport 1994/95.1, Kontroll av socialförsäkringen
Riksrevisionsverket (F 1993:20), Förtidspensioneringen handläggning och beslutsunderlag.
Riksrevisionsverket (1994:18), Att återupprätta – om försäkringskassans rehabiliteringsarbete.
Riksrevisionsverket (1994:22), Bättre än förr – Ohälsotalet och resultatstyrningen inom socialförsäkringsadministrationen.
Riksrevisionsverket (1994:38), Socialförsäkringarna granskas – en strategi för effektivitetsrevision.
Riksrevisionsverket (1995:32), FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen.
Riksrevisionsverket (1995:33), Förtidspension – fusk och systembrister.
Riksrevisionsverket (1995:34), Bidragsförskott – effektivitetsrevision av ett statligt stöd till barnfamiljer.
Riksrevisionsverket (1995:35), Rätt beslut? – En granskning av Riksförsäkringsverkets ledning av och tillsyn över regeltillämpningen inom socialförsäkringen.
Sjuk- och arbetsskadeberedningens expertgrupp, 1994, Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter.
Socialdepartementet, 1995, Individualisera kassorna. En förstudie kring socialförsäkringens administration och ledningsformer.
Social Försäkring, tidskrift, årgång 1994 och 1995.
SOU 1960:35, Socialförsäkringens organisation.

SOU 1985:21, Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna.
SOU 1992:7, Kompetensutveckling – en nationell strategi.
SOU 1993:11, Socialförsäkringsregister.
SOU 1995:27, Regional framtid.
SOU 1996:149, Försäkringsskydd vid sjukdom.
Statskontoret 1994:4, Verksamhetsanpassad resultatstyrning – analysmodell och myndighetstypologi.
Wennergren, Bertil, 1994, Offentlig förvaltning – norm – beslut – delegation – tillsyn, Förvaltningsrättslig Tidskrift 9/1994.
Örebro läns landsting, 1994, Psykosocial arbetsmiljö i försäkringskassan, (prel. resultat från ett forskningsprojekt om arbetsbelastning och hälsa).

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäk-ring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Medlemsstater och medborgare. Förhållandet mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och inrikes frågor. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Medlemsstater och medborgare. Förhållandet mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och inrikes frågor. [61]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]

FRITZES
Postadress: 10647 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 91 90

ISBN 91-38-20256-5
ISSN 0375-250X