

Regeringens proposition

2003/04:69

En ny statlig myndighet för socialförsäkringens
administration

Prop.
2003/04:69

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Harpund den 4 mars 2004

Göran Persson

Berit Andnor
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att de allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket avvecklas den 31 december 2004 och att en ny sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringens administration inrättas den 1 januari 2005.

Den nya myndigheten skall heta Försäkringskassan.

Avsikten är att den nya myndigheten skall ledas av en styrelse med fullt ansvar och att en generaldirektör skall ansvara för och leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Ett förtroendemannaorgan benämnt försäkringsdelegation bör inrättas på länsnivå. Försäkringsdelegationerna bör bl.a. svara för bevakning av att myndighetens verksamhet på länsnivå bedrivs effektivt och med god service åt allmänheten och att fatta beslut i frågor om och medverka i samverkan med andra myndigheter på rehabiliteringsområdet. I försäkringsdelegationernas uppgift bör även ligga att årligen till regeringen rapportera resultaten av de utvärderingar delegationen gjort i sitt bevakningsuppdrag.

Socialförsäkringsnämnderna bör finnas kvar med nuvarande arbetsuppgifter. Nämndens ledamöter bör utses av försäkringsdelegationen.

Syftet med reformen är att ge nya och bättre förutsättningar för socialförsäkringsadministrationen att fullgöra de uppdrag som ges av riksdag och regering. Den nuvarande organisationen har brister i vissa avseenden som reformen syftar till att komma till rätta med. Det gäller främst strukturella frågor och lednings- och ansvarsfrågor. Genom reformen avses vidare att åstadkomma en mer enhetlig rättstillämpning på socialförsäkringsområdet, en bättre styrning av IT-verksamheten, och en ökad flexibilitet och samsyn inom organisationen.

I propositionen lämnas bl.a. förslag till upphävande av 18 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring och till en lag med anledning av inrättande av Försäkringskassan. Prop. 2003/04:69

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag med anledning av inrättande av Försäkringskassan.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	6
2.3	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799).....	7
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Bakgrund.....	8
4.1	Socialförsäkringens administration.....	8
4.1.1	Riksförsäkringsverket.....	9
4.1.2	Försäkringskassorna.....	10
4.2	Utvecklingen av den statliga förvaltningen.....	12
4.3	Problem med den nuvarande organisationsformen.....	13
5	En ny socialförsäkringsadministration.....	14
5.1	En sammanhållen statlig myndighet.....	14
5.2	Den nya myndighetens namn.....	17
5.3	En styrelse med fullt ansvar och en särskild förtroendemannaorganisation.....	18
5.4	Personalfrågor.....	21
6	Den fortsatta beredningen.....	23
7	Konsekvenser av förslaget.....	25
8	Författningskommentar.....	25
8.1	Förslaget till lag med anledning av inrättande av Försäkringskassan.....	25
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	26
8.3	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799).....	27
Bilaga 1	Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande angående slutbetänkandet Försäkringskassan Den nya myndigheten (SOU 2003:106).....	28
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 4 mars 2004.....	29

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:69

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag med anledning av inrättande av Försäkringskassan,
2. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
3. lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag med anledning av inrättande av Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Det som är föreskrivet i eller annars följer av lag eller annan författning i fråga om de allmänna försäkringskassorna eller Riksförsäkringsverket skall efter utgången av år 2004 i stället tillämpas på Försäkringskassan.

2 § Ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter i en socialförsäkringsnämnd som före utgången av år 2004 har utsetts av en allmän försäkringskassas styrelse skall ha samma funktion i en socialförsäkringsnämnd vid Försäkringskassan under återstoden av sin mandattid.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

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

Prop. 2003/04:69

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring¹

dels att 18 kap. skall upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 2 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §²

Den allmänna försäkringen *handhaves av riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna samt de lokala organ, som regeringen bestämmer.*

Den allmänna försäkringen handhas av Försäkringskassan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

¹ Lagen omtryckt 1982:120.

Senaste lydelse av

18 kap. 1 § 1998:87	18 kap. 16 § 1998:87	18 kap. 32 § 1998:87
18 kap. 2 § 2003:1211	18 kap. 17 § 2001:489	18 kap. 33 § 1998:87
18 kap. 3 § 1998:87	18 kap. 18 § 1998:87	18 kap. 34 § 1998:87
18 kap. 4 § 1998:87	18 kap. 19 § 1998:87	18 kap. 35 § 1998:87
18 kap. 5 § 1998:87	18 kap. 20 § 2002:308	18 kap. 36 § 2002:1137
18 kap. 6 § 1998:87	18 kap. 21 § 2002:308	18 kap. 37 § 1998:87
18 kap. 7 § 1998:87	18 kap. 22 § 1998:87	18 kap. 38 § 1998:87
18 kap. 8 § 1998:87	18 kap. 23 § 1998:1756	18 kap. 39 § 1998:87
18 kap. 9 § 2000:377	18 kap. 24 § 2002:1025	18 kap. 40 § 1998:87
18 kap. 9 a § 2002:308	18 kap. 25 § 2002:1025	18 kap. 41 § 1998:87
18 kap. 10 § 1998:87	18 kap. 26 § 1998:87	18 kap. 42 § 1998:87
18 kap. 11 § 1998:87	18 kap. 27 § 2002:1025	18 kap. 43 § 1998:87
18 kap. 12 § 1998:87	18 kap. 28 § 2002:1025	18 kap. 44 § 1998:87
18 kap. 13 § 1998:87	18 kap. 29 § 1998:87	18 kap. 45 § 1998:87
18 kap. 14 § 1998:87	18 kap. 30 § 1998:87	18 kap. 46 § 1998:87
18 kap. 15 § 2003:422	18 kap. 31 § 1998:87	18 kap. 47 § 1998:87.

² Senaste lydelse 1974:510.

2.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen
(1999:799)

Prop. 2003/04:69

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § socialförsäkringslagen (1999:799) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Frågor om förmåner inom socialförsäkringen handhas av *Riksförsäkringsverket*, *Premiepensionsmyndigheten* och *de allmänna försäkringskassorna*.

Frågor om förmåner inom socialförsäkringen handhas av *Försäkringskassan* och *Premiepensionsmyndigheten*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Regeringen beslutade den 19 december 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till hur den framtida socialförsäkringsadministrationen skall utformas för att skapa bättre förutsättningar för att komma till rätta med de administrativa brister som uppmärksammats i olika sammanhang. Uppdraget innebar vidare att förutsättningarna skall öka att genom gemensamma förhållningssätt bryta utvecklingen av ohälsan och att kunna utnyttja samhällets samlade resurser på bästa sätt för de försäkrade. Utredningen (Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen [ANSA]) överlämnade i juni 2003 delbetänkandet 21+1→1 En sammanhållen administration av socialförsäkringen (SOU 2003:63). I delbetänkandet föreslogs att den nya socialförsäkringsadministrationen skall vara statlig och bestå av en myndighet. Vidare föreslogs att den nya myndigheten skall ha en styrelse med fullt ansvar, samt att ett regionalt förtroendemannaorgan skall inrättas i respektive län. Delbetänkandet har remissbehandlats vid ett särskilt remissmöte. De myndigheter och organisationer som framfört synpunkter vid remissmötet har också lämnat sina synpunkter i skriftlig form. Dessa handlingar finns förvarade i Socialdepartementet (dnr S2003/5664/SF).

Regeringen har i budgetpropositionen för 2004 redovisat delbetänkandets förslag och framhållit att regeringen skyndsamt skall överväga frågan om att inordna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket i en ny sammanhållen statlig myndighet.

I november 2003 överlämnade ANSA-utredningen sitt slutbetänkande Försäkringskassan Den nya myndigheten (SOU 2003:106). I slutbetänkandet fördjupade utredningen de förslag som tidigare redovisats i delbetänkandet beträffande organisationsform, ansvarsfördelning och förtroendemannainflytande. Dessutom behandlade utredningen frågor om tillsyn, pensionsadministration, rehabiliteringsarbete, vissa beslutsfunktioner beträffande ärendehandläggningen och förändringsarbetet. Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 1. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2003/9394/SF).

Propositionen är framtagen i samarbete mellan den socialdemokratiska regeringen, vänsterpartiet och miljöpartiet de gröna.

4 Bakgrund

4.1 Socialförsäkringens administration

Socialförsäkringens administration består av Riksförsäkringsverket (RFV) som central förvaltningsmyndighet och de 21 allmänna försäkringskassorna, en i varje landsting och en på Gotland, samt Premiepensionsmyndigheten (PPM). Organisationen, med bortseende från PPM, har i sin nuvarande form funnits alltsedan den allmänna försäkringen infördes 1962. Tidigare hade sjukförsäkringen administrerats av de erkända sjukförsäkringskassorna som vuxit fram under första hälften av 1900-talet.

Försäkringskassorna är formellt sett inte statliga myndigheter utan självständiga offentligrättsliga juridiska personer med statliga förvaltningsuppgifter. RFV:s roll som central förvaltningsmyndighet skiljer sig från motsvarande myndigheter med en regional organisation genom att verket inte är chefsmyndighet för försäkringskassorna.

Socialförsäkringsadministrationen finansieras till största delen genom statliga anslag. Administrationen av ålderspensionen i form av tilläggs- pension och inkomstpension finansieras genom ersättning från AP-fonden. Därtill finansieras en mycket begränsad del av administrationen genom ersättning från småföretagarförsäkringen och från vissa försvarsmyndigheter.

4.1.1 Riksförsäkringsverket

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

Det övergripande målet för RFV, liksom för hela socialförsäkringsadministrationen, är att försäkringen skall administreras rättssäkert och effektivt. Systemen skall tillämpas likformigt och rättvist och åtgärder skall vidtas för att förebygga och minska ohälsa.

RFV är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. Som tidigare sagts skiljer sig rollen som central förvaltningsmyndighet från jämförbara myndigheter med en regional organisation i och med att försäkringskassorna i princip är självständiga. RFV har dock ett uttalat ansvar i relation till kassorna inom primärt fyra områden. Dessa är normering, tillsyn, systemägarskap och ekonomistyrning.

Syftet med normeringen är att förbättra likformigheten, rättssäkerheten och kvaliteten i ärendehandläggningen. Tillsynen omfattar att som extern organisation löpande utöva tillsyn över kassornas tillämpning av aktuella författningar liksom tillsyn i enskilda ärenden som kommer till RFV:s kännedom. Systemägarskapet för socialförsäkringsadministrationens gemensamma IT-stöd innebär ett ansvar för produktion, förvaltning och utveckling av IT-stödet. Ekonomistyrningen består av resultatstyrning och finansiell styrning av försäkringskassorna.

Förutom detta ansvar har RFV ytterligare ett antal uppgifter. Det har t.ex. ett övergripande ansvar att se till att medborgarna får en tillfredsställande information om socialförsäkringen och dess förändringar. I detta ligger också att (tillsammans med PPM) samordna information till medborgarna om ålderspensionen.

RFV skall inte bara samverka med PPM i fråga om information till medborgarna utan också utöva tillsyn över PPM:s verksamhet i de delar som rör tillämpning av bestämmelser om premiepensionen som inte avser kapitalförvaltning eller försäkringsteknisk verksamhet.

RFV skall också vara en stabsfunktion åt regeringen och dess kansli. I detta ligger bland annat att följa och utvärdera socialförsäkringen och dess effekter för individ och samhälle samt utföra uppdrag som löpande läggs på myndigheten. RFV ansvarar också för den officiella statistiken på socialförsäkringens område.

RFV skall även samverka med Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen för att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet.

RFV har en styrelse med begränsat ansvar vilket innebär att det är generaldirektören, som också är styrelsens ordförande, som ansvarar för ledningen av RFV. Styrelsens uppgift är att pröva om verksamheten bedrivs effektivt och i överensstämmelse med dess syfte. Den skall också biträda generaldirektören och föreslå de åtgärder som den finner motiverade. Till sin hjälp för ledningen av verksamheten har generaldirektören en överdirektör som också är generaldirektörens ställföreträdare.

RFV bestämmer sin egen organisation. Intern fördelning av ansvar och befogenheter, organisation och delegationsordning är primärt reglerad i RFV:s internt upprättade arbetsordning.

Verksamheten är organiserad i nio avdelningar. Det finns tre försäkringsavdelningar a) sjukförmåner b) barn, familj och handikapp samt c) pension. Därtill finns det avdelningar för information, juridik, IT (RFV Data), utvärdering, administration och verksamhetsstöd. I övrigt finns det fem staber: verksledningsstab, intern revision, IT-stab, internationellt sekretariat och personalenhet. Dessa är organisatoriskt placerade direkt under verksledningen (generaldirektör och överdirektör).

RFV finns geografiskt på flera platser i landet. Verksamheten bedrivs i huvudsak i Stockholm och Sundsvall (RFV Data), men mindre delar av RFV Datas verksamhet är också lokaliserade till Karlskrona, Kalix och Söderhamn.

Drygt 1 100 personer var vid årsskiftet 2002/2003 anställda hos RFV. Cirka 660 av dessa arbetade vid RFV Data. Det råder en jämn fördelning mellan kvinnor och män. Genomsnittsåldern är 43 år och genomsnittlig anställningstid 8 år. Personalomsättningen är cirka 2,1 procent och den genomsnittliga sjukfrånvaron tre procent. Kompetensutveckling sker i genomsnitt 7 dagar per anställd/år. Den formella utbildningsnivån är relativt hög. Cirka 75 procent av det totala antalet handläggare och chefer har högskoleutbildning.

4.1.2 Försäkringskassorna

Försäkringskassorna är självständiga offentlighetsjuridiska personer. De är inte formellt statliga myndigheter och därför inte heller inordnade i den statliga myndighetshierarkin. Försäkringskassorna jämställs dock med statliga förvaltningsmyndigheter i flera viktiga hänseenden. Såväl förvaltningslagen (1986:223) som tryckfrihetsförordningen (1949:105) och sekretesslagen (1980:100) gäller för försäkringskassornas ärendehandläggning.

I 18 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, regleras försäkringskassornas organisation och verksamhet. Av kapitlet framgår bl.a. att en försäkringskassa skall ha en styrelse som ansvarar för att verksamheten bedrivs författningsenligt, effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Styrelsens ordförande och övriga ledamöter tillsätts av regeringen efter förslag av de politiska partierna. Vidare skall försäkringskassan ha en direktör. Direktören skall ansvara för och leda den dagliga verksamheten vid försäkringskassan. Även direktören till-

sätts av regeringen, dock på förslag av styrelsen, som innan den lämnar ett sådant förslag skall höra RFV.

Försäkringskassornas viktigaste uppgift är att handlägga enskilda ärenden inom socialförsäkrings- och bidragssystemen på regional och lokal nivå och att svara för samhällets samordning av arbetslivsinriktad rehabilitering.

Regering och riksdag har fastställt effektmål för respektive politikområde och angett vilka verksamhetsområden som skall ingå i respektive politikområde. Regeringen har även fastställt verksamhetsgrenar och verksamhetsmål.

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

Försäkringskassorna har möjlighet att själva forma sin egen organisation, med de begränsningar som följer av 18 kap. AFL, utan att det behöver sanktioneras av RFV eller regeringen. Försäkringskassornas organisation ser olika ut (se t.ex. utredningsbetänkandet En handläggningsslag – förfarandet hos försäkringskassorna, SOU 2001:17). Vissa gemensamma drag går dock att urskilja. Flertalet försäkringskassor har ett ”centralkontor” – i vissa fall benämnt länskontor. Några redovisar en s.k. processtyrd organisation där det finns en länsgemensam enhet eller stabsfunktion. Samtliga försäkringskassor har en lokal organisation. Drygt hälften har delat in organisationen i större kontorsområden. Härutöver förekommer det relativt ofta att försäkringskassorna har kontor med begränsad verksamhet eller deltar i s.k. medborgarkontor eller motsvarande.

Socialförsäkringsadministrationen har varit föremål för organisatoriska överväganden i skilda sammanhang. I samband med en översyn av bl.a. RFV:s roll i början av 1980-talet konstaterade departementschefen att de allmänna försäkringskassorna inte är statliga myndigheter utan självständiga, offentlighetsrättsliga organ, men att de uppgifter de har att svara för i sin helhet är statligt reglerade och finansierade, varför kassorna i sin verksamhet är att jämställa med statliga organ (se prop. 1982/83:127). Under senare tid har regeringen uttalat att kassorna är från staten fristående offentlighetsrättsliga organ som vid myndighetsutövning kan betraktas som förvaltningsmyndigheter (se prop. 1996/97:63). I propositionen 1997/98:41 – Socialförsäkringens administration, m.m. – konstaterades att kassorna ”formellt är självständiga och utgör särskilda offentlighetsrättsliga organ”.

Vid försäkringskassorna fanns 2003 cirka 15 100 anställda varav huvuddelen, cirka 12 000, var kvinnor. Genomsnittsåldern 2003 var 47 år och den genomsnittliga anställningstiden är cirka 19,1 år. Drygt 20 procent är under 40 år. Den formella utbildningsnivån är allmänt sett låg. Drygt 20 procent har eftergymnasial utbildning, i eftergymnasial utbildning räknas även kortare högskolekurser på lägst 20 poäng. Huvuddelen av de anställda, som också varit anställda länge, har dock en omfattande försäkringskompetens som förvärvats genom internutbildning och arbete med försäkringen.

Ännu är pensionsavgångarna inte särskilt stora. Det dröjer ytterligare några år, men då ökar de starkt.

Även om det är en övervägande andel kvinnor i organisationen så är fortfarande kvinnorna underrepresenterade bland försäkringskassornas chefer.

Sjukfrånvaron minskade från 8 procent 2002 till 7,1 procent 2003. Sjukfall som blivit 60 dagar och längre svarar för 70,8 procent av den totala sjukfrånvaron.

I en försäkringskassa finns en eller flera socialförsäkringsnämnder. Totalt i landet finns det 173 socialförsäkringsnämnder. Det är försäkringskassans styrelse som inrättar socialförsäkringsnämnderna. I normalfallet utgör en socialförsäkringsnämnds verksamhetsområde ett väl avgränsat geografiskt område. En socialförsäkringsnämnd består av sju ledamöter varav en ordförande och en vice ordförande. Fem av ledamöterna utses på förslag av de politiska partier som finns representerade i det eller de landsting som utgör försäkringskassans verksamhetsområde. De två övriga utses på förslag av organisationerna på arbetsmarknaden inom det län där försäkringskassan är verksam. Nämndernas ledamöter utses för fyra år från och med den 1 april året efter det år då ordinarie val hållits.

Socialförsäkringsnämnderna fattar beslut i frågor som har mycket stor ekonomisk och social betydelse för den enskilde och som också innebär ett stort ekonomiskt åtagande för samhället.

Socialförsäkringsnämnderna fattar beslut i följande ärenden:

- aktivitets- och sjukersättning,
- särskild efterlevandepension,
- handikappersättning och vårdbidrag,
- assistansersättning,
- bilstöd till handikappade,
- förmåner enligt lagarna om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

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

4.2 Utvecklingen av den statliga förvaltningen

Regeringen redovisade i prop. 1997/98:136 riktlinjerna för regeringens arbete med att utveckla den statliga förvaltningen. Med utgångspunkt häri har regeringen utarbetat ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram. Regeringen har också i skrivelse om förvaltningspolitiken (skr. 2000/01:151) utfäst sig att återkommande informera riksdagen om utvecklingen av dessa frågor. Sådan redovisning sker därför i budgetpropositionerna eller i särskilda skrivelser.

Några grundläggande värden som nämns i dessa sammanhang är demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Där markeras bl.a. att förvaltningen skall fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som fattas av riksdag och regering. Förvaltningen skall också fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar. Förvaltningen skall även åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställs av statsmakterna och detta skall ske kostnadseffektivt.

Det är vidare grundläggande att förvaltningen utvecklar och anpassar sin verksamhet till de förändringar som sker i samhället. Det betonas därför att en förvaltning måste besitta förändringsförmåga och kvalitet och att förvaltningen ständigt måste omprövas. Ett viktigt led i detta är en väl fungerande resultatstyrning.

För att genomföra handlingsprogrammet sker löpande olika åtgärder. Så sker t.ex. en renodling av den statliga verksamheten och olika strukturförändringar. Likaså sker en utveckling av resultatstyrningen samtidigt som en ökad tydlighet i ansvarsfrågor eftersträvas.

Exempel på detta är de ändringar av organisation och ansvar som skett inom Arbetsmarknadsverket och skatteförvaltningen.

4.3 Problem med den nuvarande organisationsformen

Socialförsäkringsadministrationen (SFA) har utretts och ändrats vid olika tillfällen. Den senaste översynen gjordes 1996. Utredningens uppdrag var att utreda och lämna förslag om den formella roll- och ansvarsfördelningen inom SFA samt former för samverkan mellan de olika delarna inom SFA. Utredningen föreslog i sitt betänkande Översyn av socialförsäkringens administration (SOU 1996:64), att försäkringskassorna skulle inordnas i den statliga myndighetsstrukturen genom att bli statliga förvaltningsmyndigheter på regional nivå.

År 1998 beslutade riksdagen utifrån regeringens förslag om förändringar i ansvarsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna. Beslutet om förändringar överensstämde inte med det förslag som lämnats i 1996 års utredning. Ambitionen var dock densamma, nämligen att utveckla organisationens effektivitet och tydliggöra ansvar och befogenheter inom och mellan organisationerna. Riktlinjerna för ändringarna i socialförsäkringsadministrationen presenterades i regeringens prop. 1996/97:63 och en konkretisering skedde sedan i prop. 1997/98:41.

Regeringens lösning på de problem som uppmärksammats bestod i att förtydliga och begränsa RFV:s styrande roll i relation till försäkringskassorna, förstärka försäkringskassornas självständighet som organisation gentemot RFV samt förstärka förtroendemännens ansvar för ledning av försäkringskassorna på bekostnad av direktörens ansvar.

Sedan de strukturella förändringarna inom socialförsäkringsadministrationen 1998 har en mängd rapporter och redovisningar presenterats som på ett eller annat sätt berör styrningen av och inom socialförsäkringsadministrationen samt dess resultat. Nämnas kan dåvarande Riksrevisionsverkets rapport RRV 2002:20, Välfärdssystemen behöver förenklas och Statskontorets rapport 2002:26, Bättre styrning av socialförsäkringsadministrationen. Dåvarande Försäkringskassoförbundet genomförde en omfattande kartläggning (FKF, enkät 2001 – förtroendevalda i försäkringskassan) av hur de förtroendevalda i försäkringskassornas styrelser uppfattade sitt uppdrag. Riksförsäkringsverkets årsredovisningar innehåller bedömningar av socialförsäkringsadministrationens resultat. Här kan även nämnas att JO, vid en hearing i socialförsäkringsutskottet 1999, riktade kritik mot försäkringskassornas tillämpning av förvaltningslagen.

I dessa och andra sammanhang har påtalats att en mängd brister finns inom socialförsäkringsadministrationen. Bland annat finns alltför stora skillnader mellan hur människor blir bemötta i olika delar av landet. Det har konstaterats att förklaringen till de stora skillnader i resultat som kan påvisas mellan försäkringskassorna i huvudsak finns i interna faktorer inom socialförsäkringsadministrationen, nämligen ledning, kontroll och styrning.

De förändringar som genomfördes 1998 i syfte att utveckla organisationens effektivitet och tydliggöra ansvar och befogenheter har enligt regeringens bedömning inte gett önskat resultat. Många av de problem som man avsett att lösa kvarstår. Stor kraft går åt till att lösa interna styr- och ledningsproblem vilket leder till bristande effektivitet.

Regeringen aviserade därför i budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1, utg.omr. 10) sin avsikt att göra en översyn av socialförsäkringens administration. En grundläggande förutsättning för den framtida organisationen skall vara att det skapas tydligt ledningsansvar, nationell samsyn och likformighet samt fokus på gemensam verksamhetsutveckling.

5 En ny socialförsäkringsadministration

5.1 En sammanhållen statlig myndighet

Regeringens förslag: Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna skall avvecklas den 31 december 2004 och ersättas av en ny sammanhållen statlig myndighet som tillsammans med Premiepensionsmyndigheten skall utgöra den samlade socialförsäkringsadministrationen. Den nya myndigheten skall bildas den 1 januari 2005.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Så gott som samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget, dock inte Försäkringskassornas Förbund och flertalet försäkringskassor. Förslaget tillstyrks således av bl.a. *Arbetsgivarverket*, *Arbetsmarknadsstyrelsen*, *Ekonomistyrningsverket*, *Domstolsverket*, *Finansinspektionen*, *Socialstyrelsen*, *Riksförsäkringsverket (RFV)*, *Statskontoret*, *Handikappförbundens Samarbetsorgan*, *Pensionärernas Riksorganisation*, *Landsorganisationen i Sverige*, *Statstjänstemannaförbundet*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation*, och *Tjänstemännens Centralorganisation*. Bland andra RFV framhåller det angelägna i att nödvändiga beslut för genomförandet av reformen fattas snabbt för att inte riskera energiläckage och att fokus flyttas från organisationens viktigaste uppdrag, nämligen ohälsan.

Kommun- och Landstingsförbunden anser att socialförsäkringsadministrationen behöver förändras och göras mer effektiv men pekar samtidigt på behovet av ett starkt lokalt och regionalt inflytande.

Försäkringskassornas Förbund och nästan alla försäkringskassor avstyrker förslaget. Ett par försäkringskassor tillstyrker att kassorna förstatligas men anser samtidigt att ett starkt förtroendemannainflytande skall finnas.

Skälen för regeringens förslag: I likhet med ANSA-utredningen anser regeringen att det behöver ske förändringar när det gäller socialförsäkringsadministrationens organisationsstruktur och lednings- och ansvarsfrågor. Från juridisk synpunkt finns inte något som talar för bibehållande av en fristående ställning för försäkringskassorna. Tidigare föreningsrättsliga bestämmelser är ersatta av reglering och verksamheten är helt reglerad i lag. Kopplingen till privaträttsliga subjekt är obefintlig. De statliga myndigheterna lyder under regeringen om inget annat framgår av regeringsformen eller annan lag. Det finns enligt regeringens uppfattning inte någon rimlig anledning till att administrationen av socialförsäkringen, som har mycket stor nationell politisk betydelse och är helt statligt reglerad och finansierad, i princip skulle undandras regeringens styrning.

Som utredningen betonar medför den nuvarande ansvarsfördelningen att riksdagen inte till fullo kan ställa regeringen till svars för kassornas verksamhet och resultat och regeringens handlingsutrymme i styrningsfrågorna är begränsat. Ingen har ansvar för helheten. Dessutom skapar den nuvarande ansvarsfördelningen hinder vid utveckling av verksamheten. Som exempel på detta kan nämnas att varje försäkringskassa ansvarar för metoder i handläggningen av ärenden och löpande utveckling av verksamheten samtidigt som RFV har regeringens uppdrag att utveckla och sprida metoder för ärendehandläggning. Det råder ingen överensstämmelse mellan de behov som regeringen ser och den formella ansvarsfördelningen.

Vidare försvårar den nuvarande ansvarssituationen gemensamma förhållningssätt när det gäller samverkan med andra myndigheter och organisationer. Det kan inte fattas generella beslut om kassornas medverkan utan varje kassa beslutar var för sig om sådan medverkan.

Regeringen vill i sammanhanget även erinra om vad som framgår av regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram. En mängd åtgärder sker för att effektivisera den statliga förvaltningen. Nyligen har t.ex. organisatoriska förändringar skett inom arbetsmarknads- och skatteområdet. Inriktningen av förbättringsåtgärderna i de fallen har i hög grad handlat om att brister och oklarheter i ansvarsfrågorna behöver åtgärdas för att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning och en effektiv handläggning av ärenden. Detta framgår bl.a. av propositionen Det nya Skatteverket (prop. 2002/03:99), i vilken regeringen redovisat skälen för inrättandet av det nya Skatteverket. I propositionen sägs bl.a. att lika fall skall behandlas lika såväl vad gäller handläggningstid som resultat oberoende av vid vilket skattekontor ett ärende handläggs. Några av förutsättningarna för detta är en jämn resurstillgång inom skatteförvaltningen, rätt kompetens hos personalen och en övergripande materiell styrning. Bildandet av en enda myndighet inom skatteområdet öppnar möjligheter till betydande förbättringar i dessa avseenden. Förutsättningarna att från den övergripande nivån påverka beslut och åtgärder inom hela förvaltningen förbättras och styrningen kan ske inom alla områden där förvaltningen behöver uppträda på ett enhetligt sätt. Det finns klara paralleller mellan förändringarna inom ovan nämnda områden och behovet av förändring av socialförsäkringens organisation. I första hand handlar det om att ökad tydlighet måste åstadkommas i lednings- och styrfrågor. Det är

också det som särskilt lyfts fram i ANSA-utredningens förslag och som stöds av så gott som samtliga remissinstanser.

Som framgår av avsnitt 4.3 avvisades i slutet av 1990-talet ett utredningsförslag om att förstatliga socialförsäkringsadministrationen. I stället förstärktes de förtroendevaldas ansvar för ledning av verksamheten vid de förändringar som riksdagen beslutade 1997 och 1998. Ett motiv som redovisades vid dessa förändringar var att det vid ett förstatligande av organisationen skulle vara svårt att bibehålla och stärka det regionala och lokala inflytandet. Förändringarna innebär att de förtroendevalda i de olika försäkringskassornas styrelse har det fulla ansvaret för ledningen av verksamheten. Styrelsen har bl.a. ansvar för att reglerna inom socialförsäkringen tillämpas likformigt. Detta ansvar gäller naturligtvis enbart inom respektive kassas geografiska och sakliga ansvarsområde.

I avsnitt 4.3 redovisas även ett antal problem med den nuvarande organisationsformen. Dessa problem har varit uppmärksammade under en längre tid. Exempelvis framhöll regeringen i budgetpropositionen för 2003 att förklaringen till de stora skillnaderna i resultat mellan kassorna finns i interna faktorer som ledning, kontroll och styrning. Trots att flera åtgärder vidtagits har skillnaderna inte minskat i tillräcklig utsträckning. Detta märks särskilt i samband med de stora problemen med sjukfrånvaron på arbetsplatserna.

Regeringen vill i sammanhanget betona att den föreslagna organisationsförändringen syftar till att åstadkomma en mer rättssäker och kvalitetsinriktad handläggning av individärenden, inte någon praxisförskjutning i sig. I detta ligger, som regeringen också framhållit i propositionen om det nya Skatteverket, att lika fall skall behandlas lika vad gäller såväl handläggningstider som resultat. Utveckling av ett enhetligt förhållnings sätt och en ändamålsenlig kompetensutveckling är exempel på åtgärder som den nya myndigheten bör vidta för att uppnå detta.

Regeringen anser att det även i fortsättningen bör finnas ett inflytande och en medverkan av förtroendevalda inom socialförsäkringen. Detta inflytande och denna medverkan bör liksom för närvarande finnas på regional och lokal nivå, men bör inte ta sig uttryck i att verksamheten styrs av förtroendevalda. Behovet av inflytande och medverkan kan även tillgodoses t.ex. genom att det skapas mekanismer för medborgerlig insyn. Detta utvecklas närmare i avsnitt 5.3. Regeringen anser således att de motiv som tidigare funnits för att behålla en från staten fristående offentlighetsorganisation samt att låta verksamheten styras av förtroendevalda inte längre har bärkraft. Förutsättningarna för styrning och ledning av verksamheten blir tydligare och bättre om socialförsäkringsadministrationen i dess helhet inordnas i den statliga förvaltningen. Det är även till gagn för de försäkrade, t.ex. i samband med insatser för att minska sjukfrånvaron. Vad gäller behovet av regionalt och lokalt inflytande bör påpekas att det även kan tillgodoses med tillämpning av de decentraliserade styrprinciper som sedan länge tillämpas inom statlig förvaltning.

Regeringen gör mot bakgrund av det anförda den bedömningen att förutsättningarna för att nå de mål som regeringen satt upp för socialförsäkringens administration förbättras om en ny sammanhållen statlig myndighet inrättas och att RFV och försäkringskassorna i formell mening avvecklas. En sammanhållen myndighet ger även bättre förutsättningar att utkräva ansvar. Även förutsättningarna för att få genomslag för gemen-

samma värderingar och förhållningssätt blir bättre. Dessutom kan frågor om gemensam personalpolitik och kompetensutveckling drivas effektivare.

Under utredningstiden och vid den hearing regeringen anordnade med anledning av ANSA:s delbetänkande har, inte minst från arbetstagarorganisationer, synpunkter framförts om att det är viktigt att organisationen inte skall behöva leva länge i ovisshet om vad som skall gälla i framtiden. Regeringen har stor förståelse för denna synpunkt och vill därför framhålla att regeringen kommer att vidta åtgärder för att en sådan myndighet skall kunna inrättas fr.o.m. den 1 januari 2005. I detta syfte har regeringen tillsatt en särskild utredare som skall, under förutsättning av att erforderliga beslut fattas av riksdagen och regeringen, under 2004 förbereda och genomföra bildandet av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet (S 2003:13, dir. 2003:170).

För att tillgodose behovet hos socialförsäkringsadministrationen och den särskilda utredaren av ett besked så tidigt som möjligt i organisationsfrågan har regeringen valt att redan nu överlämna en proposition till riksdagen som tar sikte enbart på själva huvudfrågan om ett avvecklande av RFV och de allmänna försäkringskassorna till förmån för en ny sammanhållen statlig myndighet. De lagförslag som nu läggs fram inskränker sig därför i huvudsak till ett förslag till upphävande av 18 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring – som innehåller detaljerade bestämmelser om de allmänna försäkringskassorna – och ett förslag till en lag med anledning av inrättandet av en ny socialförsäkringsmyndighet. För att den nya myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter från och med den 1 januari 2005 krävs därutöver ytterligare ett stort antal författningsändringar. Regeringen avser därför att återkomma till riksdagen senare under våren 2004 med nödvändiga lagförslag.

5.2 Den nya myndighetens namn

Regeringens förslag: Den nya myndigheten skall heta Försäkringskassan.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som har uttalat sig i frågan tillstyrker utredningens namnförslag. Vissa remissinstanser betonar dock att det är lämpligt att tydliggöra organisationsförändringen genom att också ändra myndighetens namn.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att den nya myndigheten skall heta Försäkringskassan. Ett motiv för detta är att Försäkringskassan är ett inarbetat namn som medborgarna känner väl till. Allmänheten kommer att möta en lokal organisation som även i fortsättningen huvudsakligen handlägger socialförsäkringsärenden och samordnar rehabiliteringsinsatser.

Regeringens bedömning: Den nya myndigheten bör ledas av en styrelse med fullt ansvar och en generaldirektör bör ansvara för och leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Ett förtroendemannaorgan, benämnt försäkringsdelegation, bör inrättas på länsnivå med uppgift att bevaka att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och med god service. I uppgiften bör ligga att utvärdera och årligen rapportera till regeringen de iakttagelser som därvid gjorts. I sådana frågor bör delegationen också fungera som kontakt- och samrådsorgan i förhållande till myndigheten i övrigt. Vidare bör försäkringsdelegationerna fatta beslut om regional och lokal samverkan inom rehabiliteringsområdet. Försäkringsdelegationerna bör även ha som uppgift att utse de ledamöter som deltar i sådan samverkan.

Nuvarande socialförsäkringsnämnder bör finnas kvar med samma uppgifter som i dag. Socialförsäkringsnämndernas ledamöter bör utses av försäkringsdelegationerna.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning såvitt avser myndighetens ledning och den regionala förtroendemannafunktionen. Utredningen föreslår dock att ett nationellt socialförsäkringsråd inrättas till stöd för myndighetens ledning samt att de ärendeslag som i dag avgörs av socialförsäkringsnämnd i fortsättningen skall avgöras i en särskild sammansättning av en tjänsteman och två förtroendemän.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna stöder förslaget om att en styrelse med fullt ansvar och en generaldirektör skall leda den nya myndigheten. *Arbetsmarknadsstyrelsen* anför att dess erfarenhet av en sådan styrelseform är att styrelsen i detta fall kan bemannas med en hög och bred kompetens som bidrar till att motsvara de höga krav på överblick och beslutsfunktion som krävs i mycket stora statliga myndigheter. *Ekonomistyrningsverket* framför liknande synpunkter och anför vidare att en styrelse med fullt ansvar även utgör en viktig komponent i att tydliggöra ansvaret och ansvarsutkrävandet mellan regeringen och myndigheten. *Riksförsäkringsverket* förordar dock en styrelse med begränsat ansvar för den nya myndigheten.

I fråga om ANSA-utredningens förslag beträffande förtroendemannaorganisationens utformning skiljer sig remissinstansernas uppfattning väsentligt. Vissa instanser, däribland *Ekonomistyrningsverket* och *Statskontoret* anser att inriktningen bör vara att det nuvarande förtroendemannainflytandet begränsas vid ett införande av en sammanhållen statlig myndighet medan andra, däribland *Statstjänstemannaförbundet* och *Landsorganisationen i Sverige* betonar angelägenheten av att ett starkt förtroendemannainflytande bibehålls. *Försäkringskassornas Förbund* anser att förtroendemannainflytandet bör vara av samma karaktär som i nuvarande organisation.

Av de remissinstanser som haft synpunkter på frågan om lämpligheten av att nu genomföra en ändring av socialförsäkringsnämnderna har flertalet förordat att nämnderna skall finnas kvar i nuvarande form.

Skälen för regeringens bedömning: Som ett led i förtydligandet av ansvar och förstärkning av lednings- och styrfunktionerna föreslår ANSA-utredningen att den nya myndigheten skall ledas av en styrelse med fullt ansvar. En sådan styrelse bör präglas av att den utgör en förstärkning av ledningen och ledamöterna skall därför tillföra kompetens som stöder ledningsarbetet. Tonvikten på deras uppdrag ligger således mer på den delen och mindre på att svara för medborgerlig insyn. Enligt utredningen bör den medborgerliga insynen i den framtida organisationen i stället ske genom en särskild förtroendemannaorganisation. På regional nivå föreslås dess uppgift bl.a. vara att utifrån ett medborgarperspektiv bevaka att myndighetens verksamhet på länsnivå bedrivs effektivt och med god service. På central nivå föreslås uppgiften vara att biträda styrelse och myndighetschef i frågor av övergripande karaktär.

Regeringen delar utredningens bedömning att den nya myndigheten bör ledas av en styrelse med fullt ansvar. Detta stöds även av de flesta remissinstanserna. Regeringen delar även den uppfattning som vid remissförfarandet framförts av Arbetsmarknadsstyrelsen och Ekonomistyrningsverket. En styrelse med fullt ansvar utgör, som Ekonomistyrningsverket anför, en viktig komponent i att tydliggöra ansvaret och ansvarsutkrävandet mellan regeringen och myndigheten. En styrelse med fullt ansvar bör således i en ny sammanhållen myndighet, där stora krav ställs på överblick och beslutsfunktion, bemannas med en hög och bred kompetens som bidrar till att ledningen kan motsvara de höga kraven på överblick och beslutsförmåga. Till detta kommer att socialförsäkringen har en mycket stor betydelse för såväl medborgarnas trygghet som för statsfinanserna. Erfarenhet av politiskt arbete och förankring i de politiska partierna är i dessa sammanhang av stor vikt. Detta förhållande bör återspeglas i styrelsens sammansättning.

En generaldirektör, med en överdirektör som ställföreträdare, bör svara för och leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. En ordförande bör leda styrelsens arbete. Styrelsen bör svara för övergripande princip- och policyfrågor. Styrelsens ansvar och uppgift kommer att regleras i myndighetens instruktion medan ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan styrelse och generaldirektör och övriga ledningsnivåer i myndigheten kommer att regleras i myndighetens arbetsordning. Denna kommer att fastställas av styrelsen.

I fråga om förtroendemannaorganisationens utformning gör regeringen följande bedömning. Det största problemet i den nuvarande organisationen är oklarheter i ledningsansvar. Detta är ett problem som enligt regeringens mening måste åtgärdas. En rak och tydlig ansvars- och beslutsordning måste införas. Ansvar skall klart och entydigt kunna utkrävas av varje nivå inom organisationen. Snabbt genomslag för beslut som styr ett enhetligt agerande där så önskas inom hela organisationen måste kunna ske. Likaså måste enhetliga metoder och rutiner kunna användas inom hela organisationen där så bedöms önskvärt, vilket bl.a. förbättrar förutsättningarna för att kunna hantera de försäkrade rättvist och lika. Dessutom underlättas en effektiv kvalitetssäkring och uppföljning av såväl metoder som resultat. Ansvar för helheten kan endast finnas på en punkt. Däremot kan i en rak och tydlig ansvarslinje delegering av beslut ske i ordnad form.

Som ovan framgått kan ansvaret för helheten endast ligga på en styrelse med fullt ansvar. Styrelsen kan med utgångspunkt i detta ansvar medverka till en delegering av ansvar och beslutsbefogenheter inom den raka ansvarslinjen som måste gälla. För länsnivån innebär detta att delegering kan ske till chefen för respektive län och vidare nedåt i de olika nivåerna inom länet. Detta bör regleras i myndighetens arbetsordning.

Den raka ansvarslinjen måste enligt regeringens uppfattning gälla lednings- och styrfrågor som rör myndighetens verksamhet. Allmänt kan sägas att alla administrativa frågor inryms i detta. Detta gäller således exempelvis personalpolitiska frågor och resursfördelning men också gemensamma förhållningssätt och metoder. Detta medför att regeringen delar utredningens bedömning att de nuvarande kassastyrelserna bör upphöra vid inrättandet av den nya myndigheten.

Regeringen har dock funnit ett särskilt värde av att förtroendemannamedverkan finns inom samverkansområdet. Detta område är speciellt i sina kontaktytor och avgränsbart från den dagliga administrativa ledningen och styrningen av myndigheten och dess verksamhet.

Regeringen anser därför att i den finansiella samordningen inom rehabiliteringsområdet som redovisas i propositionen Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (prop. 2002/03:132) bör vissa beslut tas av förtroendevalda även efter inrättandet av den nya sammanhållna myndigheten.

ANSA-utredningen föreslår att en försäkringsdelegation inrättas på regional nivå. Denna delegation skall enligt utredningen bl.a. svara för bevakning av att myndighetens verksamhet på länsnivå bedrivs effektivt och med god service. Regeringen delar utredningens syn att en sådan delegation kan fylla en viktig uppgift i att stärka den medborgerliga insynen. De uppgifter som utredningen föreslår bör därför läggas på en sådan delegation som således bör finnas för varje region i den nya myndighetens organisation.

Med utgångspunkt i utredningens förslag bör således försäkringsdelegationen bevaka att myndighetens verksamhet i länet bedrivs effektivt, att länets invånare och företag får ett bra bemötande och att kontakterna underlättas genom god service och information i länet. I sådana frågor bör delegationen också fungera som kontakt- och samrådsorgan i förhållande till myndigheten i övrigt. Delegationen bör även bevaka att nödvändig samverkan med berörda aktörer kommer till stånd samt också besluta i samverkansfrågor i enlighet med vad som anges nedan.

I uppdraget bör även ligga att utvärdera de iakttagelser som gjorts och årligen lämna rapporter till regeringen i dessa frågor.

Dessutom bör enligt regeringens mening de beslut beträffande finansiell samordning som sedan den 1 januari 2004 fattas av försäkringskassornas styrelser fr.o.m. den 1 januari 2005 fattas av respektive försäkringsdelegation. Detta innebär alltså att myndighetens beslut om deltagande i finansiell samordning enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting fattas av respektive försäkringsdelegation och att delegationen också beslutar om hur myndigheten skall vara representerad i denna samordning. Även beslut rörande andra samverkansformer inom rehabiliteringsområdet (t.ex. Socsam) bör tas av försäkringsdelegationerna. Representanterna bör hämtas från myndighe-

tens förtroendemannaorganisation, dvs. försäkringsdelegation respektive socialförsäkringsnämnd. Med hänsyn till att de frågor som beslutas inom ramen för sådan samordning främst rör metoder och resursanvändning anser regeringen att det är en fördel om de förtroendemän som utses att representera den nya myndigheten i första hand tas från kretsen ledamöter och suppleanter i försäkringsdelegationen, eftersom de i delegationens arbete inte kommer att syssla med individärenden utan med mer generella organisatoriska och administrativa frågor.

Försäkringsdelegationens ledamöter bör utses av regeringen på förslag av de politiska partierna i landstingen. Myndigheten bör tillhandahålla försäkringsdelegationen erforderliga kansliresurser för dess verksamhet. Antalet ledamöter i delegationen bör kunna variera beroende på länets storlek.

Regeringen anser emellertid att utredningens förslag om inrättandet av ett nationellt socialförsäkringsråd som stöd för myndighetens ledning inte nu bör genomföras och regleras på det formaliserade sätt som utredningen föreslår. Socialförsäkringsrådet i den formen kan närmast ses som en permanent kanal mellan försäkringsdelegationerna och myndighetens ledning. Regeringen bedömer det lämpligare att myndighetens styrelse och verkställande ledning själva tillsammans med respektive län och försäkringsdelegationerna finner de former för ett effektivt samspel som de anser bör genomföras.

Regeringen anser slutligen att någon förändring av socialförsäkringsnämnderna och deras uppgifter inte bör ske. Socialförsäkringsnämndernas ledamöter bör i den nya organisationen utses av försäkringsdelegationerna. De nuvarande ledamöterna i socialförsäkringsnämnderna bör behålla sina uppdrag under återstoden av innevarande mandattid.

5.4 Personalfrågor

Regeringens bedömning: Den huvudsakliga verksamhet som bedrivs vid de allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket övergår till den nya myndigheten. Vid sådana förhållanden är bestämmelserna i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpliga.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Personalfrågor berörs framför allt i remissyttrandet från försäkringskassorna och personalorganisationerna. Flera försäkringskassor framhåller att de delar utredningens bedömning. Även *Försäkringskassornas Förbund* delar utredningens bedömning. *Statstjänstemannaförbundet* instämmer i utredningens redovisade inriktning på de arbetsgivarpolitiska frågorna och understryker att både resursfrågor och arbetsgivarpolitiken måste få en framträdande roll vid uppbyggandet av den nya myndigheten. *Sveriges Akademikers Centralorganisation* behandlar flera arbetsgivarpolitiska frågor och betonar bl.a. vikten av att en gemensam löne- och personalpolitik snabbt utarbetas.

Skälen för regeringens bedömning: Personalfrågan i den föreslagna organisationsförändringen behandlas av ANSA och även i de direktiv till den särskilde utredaren som regeringen förordnat med anledning av in-

rättande av den nya myndigheten (dir. 2003:170). Där framhålls att bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, skall beaktas och att en utgångspunkt vid utformningen av myndighetens organisation skall vara socialförsäkringsadministrationens nuvarande indelning i län liksom personalens knytning till organisationen i länet.

I 6 b § LAS sägs bl.a. att vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Detta gäller dock inte ålders-, invaliditets- och efterlevandeförmåner. Anställningsavtalet och anställningsförhållandet skall dock inte övergå till en ny arbetsgivare, om arbetstagarerna motsätter sig detta.

Den nu föreslagna organisationsförändringen innebär att arbetstagarernas arbetskyldighet gäller på alla orter där Försäkringskassan har verksamhet såvida inte annat särskilt framgår av anställningsavtalet eller följer av god sed på arbetsmarknaden. Den föreslagna förändringen innebär också att arbetsgivarens omplaceringsskyldighet inför uppsägningar ökar. Även företrädesrätten påverkas på motsvarande sätt. Detta innebär att den nya myndigheten måste ha ett tydligt ansvar för t.ex. personalregister, personalsituation, bevakning av vakanser etc.

En hel del arbete behöver läggas ned på det personalpolitiska området innan den nya myndigheten kan inrättas. För att en övergång till den nya organisationen skall gå så smidigt som möjligt är det viktigt att de centrala parter som har slutit ALFA (det allmänna statliga löne- och förmånsavtalet) snarast inleder diskussioner med anledning av inrättandet av den nya myndigheten.

Effekterna i personalhänseende blir mer märkbara först på något eller några års sikt. En effekt kan vara att nyrekrytering inte behöver ske på en ort och att uppsägningar av personal kan undvikas på en annan genom att material och arbetsuppgifter flyttas.

Bildandet av den nya myndigheten får personaleffekter inte bara för verksamheten inom de olika sakområdena utan också för verksamheten inom det administrativa området. I en myndighetsmiljön förbättras förutsättningarna för ett rationellt resursutnyttjande och ökad effektivitet i verksamheten. Även i detta sammanhang bör planerade förändringar diskuteras med berörda personalorganisationer.

Beträffande övriga konsekvenser för personalen gör regeringen följande bedömning.

Inrättandet av den nya statliga socialförsäkringsmyndigheten kommer bl.a. innebära att försäkringskassorna inte längre kommer att vara ett eget avtalsområde där Arbetsgivarverket tillsammans med Försäkringskassornas Förbund företräder arbetsgivarvidan. Den nya myndigheten kommer liksom andra statliga myndigheter som lyder direkt under regeringen att bli obligatorisk medlem i Arbetsgivarverket. Kollektivavtalen mellan Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna på det statliga avtalsområdet kommer att gälla för den nya myndigheten.

Den nya myndigheten kommer att ha *en* enhetlig arbetsgivarpolitik som utgångspunkt för sina olika personalpolitiska överväganden. Med *en* myndighet och *en* arbetsgivarpolitik finns det bättre förutsättningar att skapa enhetliga kompetenskrav för samma slags arbetsuppgifter. En stor

sammanhållen organisation kan också möjliggöra nya karriärvägar. Den ger större möjlighet att specialisera sig.

Regeringen delar ANSA:s uppfattning att den samlade utbildnings- och kompetensnivån inom socialförsäkringens administration behöver höjas. Den interna personalrörligheten behöver uppmuntras, dels för att medarbetarna som individer skall utvecklas, dels för att erfarenhetsutbytet inom myndigheten skall öka. En intern rörlighet bidrar som ANSA framhåller också till att skapa en gemensam kultur. En sammanhållen kompetensutveckling gagnar både en enhetlig regeltillämpning och ”vikänslan”. Den stärker också myndighetens effektivitet och beredskap inför förändringar. En ändamålsenlig kompetensutveckling och en intern rörlighet förenklas i en sammanhållen organisation.

En sammanhållen organisation gör det möjligt att skapa en helhetssyn på de allmänna anställningsvillkoren så att förmåner och villkor kan anpassas till verksamhetens krav. De anställda på försäkringskassorna kommer i den nya myndigheten att ges samma möjlighet till löneutveckling som gäller för andra arbetstagare i staten.

Inom försäkringskasseområdet finns många centrala kollektivavtal. Dessutom finns inom det området tre gemensamma anordningar som bygger på kollektivavtal, nämligen Trygghetsstiftelsen för försäkringskasseområdet, Försäkringsföreningen för försäkringskasseområdet och Utvecklingsrådet för försäkringskasseområdet (ideell förening). Därutöver finns det lokala avtal på RFV och i varje försäkringskassa. Enligt allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA) gäller att central arbetstagarorganisation skall ges tillfälle till förhandling om anställningsvillkoren när en ny myndighet under regeringen inrättas. Det förutsätts att en inventering och analys av alla gällande kollektivavtal och kollektivavtalsgrundade anordningar görs i samband med de förhandlingar som kan förutses. Nya avtal kan behöva träffas.

6 Den fortsatta beredningen

I denna proposition lämnas förslag till enbart sådan lagstiftning som direkt tar sikte på själva inrättandet av en ny statlig myndighet för socialförsäkringsadministrationen samt avvecklandet av den nuvarande administrationen. Den närmare regleringen av verksamheten i den nya myndigheten kommer att beredas vidare inom Regeringskansliet. Skälen för en sådan uppdelning av lagstiftningsärendet har redovisats i avsnitt 5.1. Som nämnts där avser regeringen att under våren 2004 återkomma till riksdagen med en proposition med de lagförslag som behövs för att den nya myndigheten skall kunna bedriva den verksamhet som i dag bedrivs av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

För närvarande regleras försäkringskassornas organisation i lag. En av de främsta orsakerna till att lagregleringen har nuvarande detaljeringsnivå i främst 18 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) är de allmänna försäkringskassornas särpräglade juridiska ställning. Med hänsyn till att kassorna inte har varit inordnade i statsförvaltningen i stort, har regeringen i princip inte heller kunnat meddela föreskrifter om deras organisation. Nödvändiga regler har därför beslutats av riksdagen.

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

Organisatoriska bestämmelser för den nya myndigheten bör, som för andra myndigheter under regeringen, i huvudsak ges i förordning. Den nya myndigheten kommer att omfattas av verksförordningen. Därutöver bör den närmare regleringen och avvikelser från verksförordningen ske i en förordning med instruktion för myndigheten. Som regeringen angett i direktiven till Utredningen om inrättandet av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet (S 2003:13, dir. 2003:170) skall en särskild utredare förbereda och, under förutsättning att erforderliga beslut fattas av riksdagen och regeringen, genomföra bildandet av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet. I uppdraget ligger bl.a. att lämna förslag till instruktion för myndigheten.

Även i fortsättningen kommer väsentliga delar av socialförsäkringsadministrationens verksamhet att regleras i lag. Det handlar i stor utsträckning om sådana bestämmelser som tar sikte på den del av verksamheten som består i myndighetsutövning mot enskilda. Hit hör bl.a. bestämmelser om beslutande organ, deras behörighet, sammansättning och i övrigt handlingsregler för dessa. Även processuella regler, till vilka bl.a. hör forumregler och regler om partsfunktionen hos den nya myndigheten kan räknas till denna kategori. Flertalet bestämmelser av nu angivet slag återfinns i dag i AFL och i socialförsäkringslagen (1999:799). Vidare kommer det liksom i dag att för socialförsäkringsadministrationen finnas lagbestämmelser om sekretess och behandling av personuppgifter. Slutligen kan nämnas att socialförsäkringsadministrationen berörs mer eller mindre av ett stort antal lagar och förordningar på vitt skilda områden.

De lagändringar som behövs för den nya myndighetens verksamhet är av olika karaktär. Vissa ändringar är av enkel beskaffenhet. Hit kan räknas sådana ändringar som föranleds endast av att den nya myndigheten får ett annat namn än vad de nuvarande administrativa organen har. Till denna kategori hör även rena lagtekniska anpassningar till följd av att socialförsäkringsadministrationen kommer att bedrivas av en myndighet i stället för som nu av RFV och de 21 allmänna försäkringskassorna. Andra lagändringar innebär materiella förändringar och kan därför komma att kräva särskilda överväganden. Det gäller t.ex. vad som tidigare nämnts om processuella regler såsom forumregler och partsfunktionen hos den nya myndigheten. Vissa lagförslag kan även komma att behöva remitteras till Lagrådet för yttrande.

Konsekvenser av propositionens förslag har behandlats i olika sammanhang i tidigare avsnitt. Den viktiga frågan om konsekvenser för personalen i försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket har behandlats i avsnitt 5.4.

I verksförordningen (1995:1322) framgår bl.a. att en myndighets chef skall beakta de krav som ställs på verksamheten vad gäller regionalpolitiken. I förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete förtydligas detta krav. Beträffande regionalpolitiska konsekvenser bedöms den föreslagna organisationen medföra att den nya sammanhållna myndigheten kan ta större hänsyn till regionala konsekvenser än vad den nuvarande organisationen kan göra idag. Den nya myndigheten får bättre förutsättningar att kunna ta hänsyn till regionala konsekvenser vid exempelvis fördelning av arbetsuppgifter. Möjligheterna att ta ett för hela landet samlat grepp ökar.

Ett ställningstagande till eventuella ekonomiska konsekvenser till följd av förslagen i denna proposition kommer att göras i samband med en samlad bedömning av den framtida administrationens resursbehov. Utredningen om inrättande av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet (S 2003:13, dir. 2003:170) har fått i uppdrag att senast den 17 maj 2004 lämna förslag till eventuella justeringar i budgetunderlag för 2005. Detta kommer att vara ett viktigt underlag när regeringen i budgetpropositionen för 2005 föreslår anslagsnivån för den nya socialförsäkringsmyndigheten.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag med anledning av inrättande av Försäkringskassan

Som närmare utvecklas i avsnitt 5.1 och 5.2 föreslår regeringen att det inrättas en sammanhållen statlig myndighet, benämnd Försäkringskassan. I förevarande lagförslag finns bestämmelser som innebär att den nya myndigheten träder i stället för de allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket. Genom denna lag regleras själva övergången till den nya administrationen av socialförsäkringen. Syftet med lagen är att på ett överskådligt sätt reglera några övergripande frågor med anledning av organisationsförändringen. Avsikten är emellertid inte att här göra en närmare reglering av vad som skall gälla efter att den nya myndigheten har inrättats. Regeringen avser att återkomma med de författningsförslag som föranleds av denna förändring.

1 §

Syftet med bestämmelsen är att klargöra att den nya myndigheten, Försäkringskassan, som bildas den 1 januari 2005 till fullo träder i stället för de myndigheter som den ersätter. Detta betyder t.ex. att

- handlingar, upplysningar m.m., som en allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket begärt in, efter utgången av 2004 skall ges in till Försäkringskassan,
- en åtgärd, som en allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket skall vidta efter anmälan, ansökan eller begäran, efter utgången av 2004 skall vidtas av Försäkringskassan,
- en åtgärd, som annars åvilat en allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket, efter utgången av 2004 skall fullgöras av Försäkringskassan,
- ett beslut som fattats av en allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket kan, efter utgången av 2004, omprövas av Försäkringskassan,
- ett överklagande, som enligt föreskrift i författning skall ges in till en allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket, efter utgången av 2004 skall ges in till Försäkringskassan.

2 §

Socialförsäkringsnämnds ledamöter utses enligt 18 kap. 33 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), i dess nuvarande lydelse, av den allmänna försäkringskassans styrelse. Ledamöterna utses därvid för en tid av fyra år från och med den 1 april året efter det år ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige har hållits. Inrättas det under en pågående mandatperiod en ny nämnd vid en allmän försäkringskassa, utses dess ledamöter för den tid som återstår av mandatperioden. Styrelsen utser också ordförande och vice ordförande i nämnden. Som redovisas i avsnitt 5.3 bör det även vid den nya Försäkringskassan finnas socialförsäkringsnämnder.

Av praktiska skäl tas här in en bestämmelse som innebär att ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter i socialförsäkringsnämnd som före utgången av år 2004 har utsetts av en allmän försäkringskassas styrelse skall ha samma funktioner som de i dag har enligt 18 kap. AFL. Den närmare regleringen av socialförsäkringsnämnderna i den nya Försäkringskassan kommer regeringen att återkomma till i den proposition som avses föreläggas riksdagen under våren 2004.

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

1 kap.

2 §

Ändringen av bestämmelsen i denna paragraf är en konsekvens av att Försäkringskassan träder i stället för Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Samtidigt slopas föreskriften om att den allmänna försäkringen handhas även av de lokala organ som regeringen bestämmer. Med lokala organ avses skattemyndigheterna, som den 1 januari 2004 har ersatts av Skatteverket. Denna myndighet fattar beslut om pensionsgrundande inkomst och socialavgifter, vilket har betydelse för beräkning av pensionsförmåner och finansiering av socialförsäkringen. Dessutom är Skatteverket central förvaltningsmyndighet för frågor om folkbokföringen, som i många fall ligger till grund för bedömning av om

en person omfattas av socialförsäkringen. Skatteverkets beslut fattas emellertid med stöd av annan författning än AFL. Det finns därför inte något behov av att i förevarande bestämmelse införa någon hänvisning till Skatteverket.

18 kap.

Samtliga bestämmelser i 18 kap. upphävs, eftersom Försäkringskassan träder i stället för de allmänna försäkringskassorna. Regeringen avser att återkomma med förslag till övergripande bestämmelser om administrationen av den nya myndigheten, inbegripet bestämmelser som reglerar socialförsäkringsnämnder på motsvarande sätt som i dag.

8.3 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)

1 kap.

3 §

Ändringen av bestämmelsen i denna paragraf är en konsekvens av att Försäkringskassan träder i stället för Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande angående slutbetänkandet Försäkringskassan Den nya myndigheten (SOU 2003:106)

Prop. 2003/04:69
Bilaga 1

Justitieombudsmannen, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Hallands län, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Norrbottens län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksförsäkringsverket, Stockholms läns allmänna försäkringskassa, Uppsala läns allmänna försäkringskassa, Södermanlands läns allmänna försäkringskassa, Östergötlands läns allmänna försäkringskassa, Jönköpings läns allmänna försäkringskassa, Kronobergs läns allmänna försäkringskassa, Kalmar läns allmänna försäkringskassa, Gotlands läns allmänna försäkringskassa, Blekinge läns allmänna försäkringskassa, Skåne läns allmänna försäkringskassa, Hallands läns allmänna försäkringskassa, Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa, Värmlands läns allmänna försäkringskassa, Örebro läns allmänna försäkringskassa, Västmanlands läns allmänna försäkringskassa, Dalarnas läns allmänna försäkringskassa, Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa, Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa, Jämtlands läns allmänna försäkringskassa, Västerbottens läns allmänna försäkringskassa, Norrbottens läns allmänna försäkringskassa, Försäkringskassornas Förbund, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionen, Arbetsgivarverket, Premiepensionsmyndigheten, Statskontoret, Statens kvalitets- och kompetensråd, Statens Pensionsverk, Arbetsmarknadsstyrelsen (efter hörande av länsarbetsnämnderna), Arbetsmiljöverket, Handikappförbundens samarbetsorgan, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Riksförbundet, Pensionärsgemenskap, Sveriges Pensionärers Riksförbund, Svenska Kommunalpensionärers Förbund, Svenska Kommun- och Landstingsförbunden, Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarna, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Fackförbundet ST, Sveriges Försäkringsförbund och Datainspektionen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 mars 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Lund, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Andnor

Regeringen beslutar proposition 2003/04:69 En ny statlig myndighet för socialförsäkringsadministrationen.