

Regeringens proposition

1982/83:127

om vissa administrativa frågor inom den allmänna försäkringen,
m. m.;

beslutad den 17 mars 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN ANDERSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas riks-försäkringsverkets roll och uppgifter som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet inom socialförsäkringsområdet samt arbetsfördelningen mellan verket och de allmänna försäkringskassorna.

I propositionen framhålls att lednings- och tillsynsfunktionerna bör ges en ökad tyngd i riks-försäkringsverkets verksamhet i syfte att säkerställa en likformig och rättvis lagtillämpning över hela landet. Vidare bör de utvärderande inslagen i riks-försäkringsverkets verksamhet få en högre prioritet jämfört med nuläget. Den centrala tillsynen och kontrollen bör inriktas på vad som påkallas av behovet av samordning och kraven på enhetlig tillämpning av försäkringen. Riks-försäkringsverkets administrativa anvisningar till försäkringskassorna bör i ökad utsträckning ges formen av riktlinjer och ramar i syfte att uppnå en högre grad av målstyrning och minskad detaljstyrning.

I fråga om arbetsfördelningen mellan verket och försäkringskassorna bör alla möjligheter till decentralisering tas till vara. I propositionen föreslås att vissa arbetsuppgifter som f. n. handläggs av riks-försäkringsverket skall decentraliseras till försäkringskassorna. I övrigt görs i klarläggande syfte vissa uttalanden beträffande ansvarsfördelningen mellan verket och kassorna.

En samordning av revisionsverksamheten inom den allmänna försäkringen m. m. föreslås genom att det revisionskontor som granskar riks-försäkringsverkets verksamhet också skall delta i revisionen av försäkringskassornas förvaltning.

Förslag läggs också fram om inrättande av en rådgivande socialförsäkringsdelegation vid riksförsäkringsverket, varvid centrala pensionsdelegationen och arbetsskadedelegationen kan avvecklas.

Författningsändringarna avses träda i kraft den 1 juli 1983.

1 Förslag till Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 16 och 17 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

För granskning av styrelsens förvaltning och den allmänna försäkringskassans räkenskaper skall för varje budgetår utses *en revisor av riksförsäkringsverket och två revisorer av landstinget eller, där fråga är om en kassa, vars verksamhetsområde utgörs av en kommun, av kommunfullmäktige.*

För varje revisor utses en suppleant.

En revisor kan skiljas från uppdraget av den som utsett honom.

En revisor skall ha den erfarenhet av bokföring och den insikt i ekonomiska förhållanden som med hänsyn till kassans verksamhet fordras för uppdraget. Till revisor får inte utses den som är i kassans eller en styrelseledamots tjänst eller den som är nära anhörig till en styrelseledamot.

Revisor äger när som helst inventera den allmänna försäkringskassans medel och övriga tillgångar samt granska dess böcker, räkenskaper och andra handlingar. Styrelsen och direktören må ej vägra att lämna av revisor begärd upplysning angående förvaltningen.

Revisorerna hava att ställa sig till efterrättelse de särskilda föreskrifter, som riksförsäkringsverket meddelar.

Föreslagen lydelse

18 kap.

16 §

För granskning av styrelsens förvaltning och den allmänna försäkringskassans räkenskaper skall för varje budgetår utses två revisorer av landstinget eller, där fråga är om en kassa, vars verksamhetsområde utgörs av en kommun, av kommunfullmäktige.

Utöver dessa revisorer skall det revisionskontor som granskar riksförsäkringsverkets verksamhet utföra sådan granskning som avses i första stycket. Bestämmelserna i 17 § om revisor gäller för de tjänstemän vid revisionskontoret som utför granskningen.

17 §

Revisorerna har rätt att när som helst inventera den allmänna försäkringskassans medel och övriga tillgångar samt granska dess böcker, räkenskaper och andra handlingar. Styrelsen och direktören är skyldiga att lämna de upplysningar om förvaltningen som begärs vid revisionen.

¹ Lagen omtryckt 1982:120.

Nuvarande lydelse

Revisorerna *skola* inom fyra veckor från den dag de mottagit styrelsens förvaltningsberättelse till styrelsen överlämna en av dem underskriven revisionsberättelse. *Styrkt avskrift* av revisionsberättelsen skall samtidigt tillställas riksförsäkringsverket *samt vederbörande* landsting eller kommunfullmäktige.

Föreslagen lydelse

Revisorerna *skall* inom fyra veckor från den dag de mottagit styrelsens förvaltningsberättelse till styrelsen överlämna en av dem underskriven revisionsberättelse. *Styrkta avskrifter* av revisionsberättelsen skall samtidigt tillställas riksförsäkringsverket *och det* landsting eller kommunfullmäktige *som utsett revisorer*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Göres sannolikt att avgifter enligt 4 § lagen den 30 juni 1913 (nr 120) om allmän pensionsförsäkring erlagts av någon, som icke är berättigad till folkpension enligt lagen om allmän försäkring, skall efter *riksförsäkringsverkets* prövning folkpension beviljas honom med lägst vad som svarar mot pension på grund av de avgifter, vilka kunna antagas hava erlagts.

Beträffande avgifts- eller grundpension enligt äldre bestämmelser, vilken vid utgången av år 1962 åtnjutes av den, som ej är berättigad till folkpension enligt lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering, skola de äldre bestämmelserna fortfarande gälla.

Föreslagen lydelse

14 §

Göres sannolikt att avgifter enligt 4 § lagen den 30 juni 1913 (nr 120) om allmän pensionsförsäkring erlagts av någon, som icke är berättigad till folkpension enligt lagen om allmän försäkring, skall efter prövning av *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* folkpension beviljas honom med lägst vad som svarar mot pension på grund av de avgifter, vilka kunna antagas hava erlagts.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 24 § lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, riksförsäkringsverket får meddela föreskrifter för verkställighet av denna lag. *Meddelas sådana föreskrifter av riksförsäkringsverket, skall verket samråda med en central pensionsdelegation, vars ledamöter utses av regeringen.*

Föreslagen lydelse

24 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, riksförsäkringsverket får meddela föreskrifter för verkställighet av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983..

4 Förslag till Lag om ändring i föräldrabalken

Häri genom föreskrivs att 4 kap. 6 § och 7 kap. 7 § föräldrabalken¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 6 §²

Rätten skall pröva om det är lämpligt att adoptionen äger rum. Tillstånd får ges endast om adoptionen är till fördel för barnet samt sökanden har uppfostrat barnet eller vill uppfostra det eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoptionen.

Ansökningen får inte bifallas, om det från någon sida har getts eller utlovats ersättning eller om det har avtalats om bidrag till barnets underhåll. Underhållsbidrag i form av engångsbelopp är dock inte hinder för tillstånd till adoptionen, om beloppet har inbetalts till socialnämnden i den församling där adoptanten är kyrkobokförd eller om det till nämnden har utfärdats en förbindelse på beloppet, vilken har godkänts av sökanden och nämnden. För det belopp som har inbetalts till nämnden skall genom dess försorg hos *riksförsäkringsverket* eller ett svenskt försäkringsbolag inköpas en efter underhållsskyldigheten anpassad livränta åt barnet, om inte avtalet hindrar det eller nämnden finner att beloppet kan användas på något annat lämpligt sätt för barnets underhåll.

Ansökningen får inte bifallas, om det från någon sida har getts eller utlovats ersättning eller om det har avtalats om bidrag till barnets underhåll. Underhållsbidrag i form av engångsbelopp är dock inte hinder för tillstånd till adoptionen, om beloppet har inbetalts till socialnämnden i den församling där adoptanten är kyrkobokförd eller om det till nämnden har utfärdats en förbindelse på beloppet, vilken har godkänts av sökanden och nämnden. För det belopp som har inbetalts till nämnden skall genom dess försorg hos ett svenskt försäkringsbolag inköpas en efter underhållsskyldigheten anpassad livränta åt barnet, om inte avtalet hindrar det eller nämnden finner att beloppet kan användas på något annat lämpligt sätt för barnets underhåll.

Ett avtal om ersättning eller underhåll, som borde ha medfört att ansökningen avslogs om rätten hade känt till avtalet, är utan verkan även om ansökningen bifalls.

7 kap. 7 §³

Underhållsbidrag betalas i förskott för kalendermånad.

Avtal om att underhållsbidrag för framtiden skall betalas med ett engångsbelopp eller för längre perioder än tre månader är giltigt endast om

¹ Balken omtryckt 1978:853.

² Senaste lydelse 1981:363.

³ Senaste lydelse 1981:26.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

avtalet är skriftligt och bevittnat av två personer. Är barnet under arton år skall avtalet dessutom vara godkänt av socialnämnden i kommun där barnet eller dess vårdnadshavare är varaktigt bosatt eller, om ingen av dem är varaktigt bosatt i riket, av socialnämnden i Stockholm.

Rätten får bestämma annat betalningssätt än som anges i första stycket, om det finns särskilda skäl.

Underhållsbidrag i form av ett engångsbelopp skall betalas till socialnämnden om barnet är under arton år. I fråga om sådan betalning tillämpas 4 kap. 6 § andra stycket *andra* meningen.

Underhållsbidrag i form av ett engångsbelopp skall betalas till socialnämnden om barnet är under arton år. I fråga om sådan betalning tillämpas 4 kap. 6 § andra stycket *tredje* meningen.

Betalning i strid mot denna paragraf medför inte befrielse från skyldigheten att betala underhållsbidrag på föreskrivet sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-03-17

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Rainer, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström

Föredragande: statsrådet Andersson

Proposition om vissa administrativa frågor inom den allmänna försäkringen, m. m.

1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade dåvarande chefen för socialdepartementet den 14 juni 1979 en kommitté med uppdrag att se över riks försäkringsverkets (RFV:s) organisation samt behandla frågor rörande de allmänna försäkringskassornas organisation och förvaltningskostnader.¹ Kommittén antog namnet RFV-översynen. På grundval av kommitténs delbetänkande (Ds S 1980:7) Former för styrning av försäkringskassornas organisation och förvaltningsutgifter, har ett nytt budgetsysteem för försäkringskassornas förvaltningsutgifter införts fr. o. m. budgetåret 1982/83 (prop. 1980/81:135. Sfu 25, rskr 262).

RFV-översynen har härefter i augusti 1981 avlämnat sitt slutbetänkande (Ds S 1981:13) Riksförsäkringsverkets roll, uppgifter och organisation. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av RFV, riksrevisionsverket, statskontoret, riksskatteverket, försäkringsöverdomstolen, statens arbetsgivarverk, socialavgiftsutredningen (S 1981:04), Försäkringskassaförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Försäkringsanställdas förbund

¹ Ledamöter: dåvarande generaldirektören Lars-Åke Åström, ordförande, samt avdelningschefen Jan Engman, revisionsdirektören, numera chefrevisorn Wilhelm Engström, sekreteraren Gustav Persson och civilekonomen Jan Stephansson.

och Lantbrukarnas riksförbund. Försäkringskassoförbundet har bifogat yttranden från flertalet allmänna försäkringskassor.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Med huvudsaklig utgångspunkt i RFV-översynens betänkande och synpunkter som kommit fram under remissbehandlingen kommer jag i det följande att behandla främst RFV:s roll och uppgifter som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet inom socialförsäkringsområdet samt arbetsfördelningen mellan verket och de allmänna försäkringskassorna.

2 Riksförsäkringsverkets nuvarande arbetsuppgifter och organisation

Riksförsäkringsverket inrättades år 1961 genom en sammanslagning av de två ämbetsverken riksförsäkringsanstalten och pensionsstyrelsen. Det nya verket skulle utgöra en gemensam ledning för administrationen av den obligatoriska socialförsäkringens olika grenar. Samtidigt ombildades de tidigare allmänna sjukkassorna till försäkringskassor som en regional och lokal organisation för hela den allmänna försäkringen.

Sedan år 1961 har förutsättningarna för RFV:s och försäkringskassornas verksamhet i stor utsträckning förändrats. En mycket omfattande utbyggnad av socialförsäkringssystemet har skett, vilket inneburit att såväl verket som försäkringskassorna har fått väsentligt utvidgade och förändrade arbetsuppgifter. Nya uppgifter, helt eller delvis utanför det egentliga socialförsäkringsområdet, har också lagts på verket och kassorna. Vidare har den successiva övergången från manuellt arbete till användning av ADB i försäkringsadministrationen inneburit stora förändringar av verksamheten.

RFV är nu central förvaltningsmyndighet främst för ärenden som rör den allmänna försäkringen – dvs. sjukförsäkring med föräldraförsäkring och tandvårdsförsäkring, folkpensionering, tilläggs pensionering – samt delpensionsförsäkring och arbetsskadeförsäkring, allmänna barnbidrag och bidragsförskott. Verket är också central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör utbetalning av studiestöd vid vuxenutbildning, utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och dagpenning till vissa värnpliktiga.

Handläggningen av de enskilda försäkrings- och bidragsärendena inom nämnda förmånssystem ankommer på de allmänna försäkringskassorna.

I verkets uppgifter ingår bl. a. att utöva tillsyn över försäkringskassorna. Vidare utbetalas förmånerna i huvudsak genom verkets försorg. RFV svarar dessutom för debitering och uppbörd av arbetsgivarnas sociala avgifter till den allmänna försäkringen m. m. samt handlägger ärenden enligt lagen om yrkesskadeförsäkring, m. fl. äldre författningar inom motsvarande område. Vidare åligger det RFV att bevaka rättspraxis och inträda som part vid försäkringsdomstol. Verket är även redovisningscentral och har ett revisionskontor för ett antal statsmyndigheter.

Vissa förändringar i RFV:s nuvarande uppgifter kan förutses bl. a. som en följd av redan fattade beslut av statsmäkterna. Den 1 juli 1977 ersattes den tidigare yrkesskadeförsäkringen av en ny arbetsskadeförsäkring där handläggningen i första instans ankommer på försäkringskassorna. Som tidigare nämnts handlägger dock RFV alltjämt ärenden enligt den äldre lagstiftningen. Dessa arbetsuppgifter kommer successivt att minska. Vidare medför införandet av ett nytt budgeteringssystem för försäkringskassorna fr. o. m. budgetåret 1982/83 en övergång från detaljstyrning av kassornas administration till målstyrning med stöd av bl. a. ekonomiska ramar. Slutligen har socialavgiftsutredningen (S 1981:04) i uppdrag att bl. a. utreda frågan om en decentralisering av debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter från RFV till de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelserna.

RFV leds av en styrelse. Ledamöter av denna är generaldirektören, som är styrelsens ordförande, överdirektören samt fem av regeringen förordnade ledamöter jämte två personalföreträdare. Verksamheten är f. n. organiserad på fyra avdelningar, nämligen en administrativ avdelning, en tillsynsavdelning, en planeringsavdelning och en yrkesskadeavdelning samt därjämte en ombudsenhet. Avdelningarna är organiserade på sammanlagt 12 byråer och två fristående sektioner vartill kommer ett revisionskontor. Vidare finns fyra rådgivande delegationer – en tandvårdsdelegation, en läkarvårdsdelegation, en central pensionsdelegation och en arbetsskadedelegation – knutna till verket.

Verkets enheter är placerade i Stockholm utom tekniska byrån, som sedan år 1973 är lokaliserad till Sundsvall.

I samband med utvecklingen av trygghetsförmånerna har också administrationen byggts ut. I stort sett har dock hela den personella ökningen skett inom försäkringskasseorganisationen. RFV:s personalorganisation omfattar drygt 1 000 tjänster, vilket i stort sett överensstämmer med antalet tjänster när verket inrättades år 1961. Antalet anställda hos försäkringskassorna har däremot nära nog tredubblats sedan 1960-talets början i samband med utbyggnaden av socialförsäkringssystemet och organisationen omfattar f. n. ca 16 000 tjänster.

Som tidigare nämnts kan vissa förändringar förutses beträffande RFV:s arbetsuppgifter. Detta kommer även att påverka organisationen. För verkets yrkesskadeavdelning, som är första beslutsinstans för ärenden enligt den äldre yrkesskadelagstiftningen, kommer arbetsuppgifterna att successivt minska. En decentralisering av avgiftsadministrationen kan komma att leda till att planeringsavdelningens avgiftsbyrå kan avvecklas. F. n. finns inom yrkesskadeavdelningen och avgiftsbyrån sammanlagt ca 350 tjänster.

3 Föredragandens överväganden

3.1 Allmänt om förslagets innebörd

Någon samlad och övergripande genomgång av RFV:s organisation och arbetsfördelningen mellan kassorna och verket har inte gjorts sedan verket och försäkringskassorna inrättades i början av 1960-talet. Sedan dess har verkets och kassornas verksamhetsområde byggts ut och förändrats mycket påtagligt. Det är mot bakgrund härav angeläget att klarlägga arbets- och rollfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna.

Försäkringskassornas administration finansieras numera helt med allmänna medel. Som ett resultat av RFV-översynens första delbetänkande har, som tidigare nämnts, ett nytt budgeteringssystem för de allmänna försäkringskassornas administration införts fr. o. m. budgetåret 1982/83. Avsikten har varit att genom en effektiv och ändamålsenlig styrning av de ekonomiska resurserna minska behovet av annan administrativ styrning. Som en konsekvens därav har det redan skett en decentralisering av administrativa beslutsbefogenheter från RFV till försäkringskassorna.

I det följande kommer jag att på grundval av kommitténs slutbetänkande göra en genomgång av RFV:s och kassornas roller inom socialförsäkringsadministrationen. Jag kommer därvid att lägga tyngdpunkten på frågor som gäller RFV:s roll och uppgifter som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet samt arbetsfördelningen mellan verket och försäkringskassorna. Jag har funnit det angeläget att i klarläggande syfte slå fast vad som främst skall ingå i verkets uppgifter. Därmed klargörs också ansvarsfördelningen mellan verket och kassorna. I fråga om arbetsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna kommer jag att betona att alla möjligheter till decentralisering bör tas till vara. Jag kommer också att föreslå att vissa arbetsuppgifter som f. n. handläggs av RFV skall decentraliseras till försäkringskassorna.

En viktig utgångspunkt för mina ställningstaganden är att försäkringsadministrationen skall betjäna de försäkrade och att de olika frågorna därför skall lösas utifrån vad som ger det bästa totala resultatet för de försäkrade och för samhället. I detta ligger bl. a. att försäkringslagstiftningen skall gälla lika över hela landet samtidigt som det är angeläget att besluten om den enskilde försäkrades förmåner kan fattas så nära den försäkrade som möjligt och att alla ansträngningar tas till vara att ytterligare utveckla kontakten mellan allmänheten och myndigheten.

Dessa utgångspunkter leder sammanfattningsvis fram till en markering av försäkringskassornas betydelsefulla roll som beslutande organ i det absoluta flertalet individuella försäkringsärenden. Ett väl fungerande förtroendemännainflytande är här av stor betydelse. Samtidigt betonas att den centrala lednings- och tillsynsfunktionen skall bevaka att ersättningsreglerna tillämpas likformigt och rättvist över hela landet, att en så långt möjligt likvärdig service erbjuds medborgarna oavsett bostadsort samt att en rationell och effektiv resursanvändning uppnås. Utöver sådana insatser genom tillämpningsföreskrifter m. m. bör RFV i ökad utsträckning analysera och utvärdera

effekterna av de olika trygghetssystemen. I enlighet med tidigare ställningstaganden kan verkets anvisningar i administrativa frågor däremot i huvudsak begränsas till riktlinjer och ramar.

Jag vill också redan här betona vikten av att försäkringskassornas kunskaper och erfarenheter tas till vara i den centrala verksamheten liksom angelägenheten av ett växelspel i socialförsäkringsadministrationen mellan RFV och försäkringskassorna.

3.2 Riksförsäkringsverkets roll som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet

RFV har som central förvaltningsmyndighet det övergripande ansvaret för socialförsäkringen m. fl. trygghetsförmåner. Enligt föreskrifterna i allmänna verksstadgan (1965:600) har RFV att noggrant följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och ta initiativ till åtgärder som behövs eller som i övrigt är lämpliga.

Försäkringskassorna svarar för huvuddelen av verksamheten gentemot de försäkrade och avgör bl. a. frågor om socialförsäkringsförmåner m. m. i de enskilda fallen.

De grundläggande reglerna om rollfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna finns i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). I 1 kap. 2 § AFL stadgas att den allmänna försäkringen handhas av RFV, försäkringskassorna samt de lokala organ som regeringen bestämmer. Av lagen framgår att försäkringskassan är första instans i fråga om beslut i försäkringsärenden. I 18 kap. 2 § AFL stadgas att RFV utövar tillsyn över försäkringskassorna, vilka har att ställa sig verkets anvisningar till efterrättelse. Vidare framgår av 20 kap. 12 § AFL att RFV har att verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist i hela landet. I vissa författningar finns direkta bestämmelser om att RFV har att utfärda kompletterande tillämpningsföreskrifter.

RFV-översynen anser att RFV:s verksamhet i så stor omfattning som möjligt bör inriktas på tillsyn och andra centrala uppgifter. De utvärderande inslagen i verksamheten bör enligt kommittén förstärkas. Vidare föreslås att vissa enskilda ärenden som handläggs av RFV skall decentraliseras, främst till försäkringskassorna.

Kommittén framhåller att det är verkets uppgift att verka för att statsmakternas beslut och intentioner verkställs. Verket skall utöva tillsyn över försäkringskassorna beträffande de delar av försäkringen som handhas av kassorna samt självt svara för hanteringen av övriga delar av försäkringen. Försäkringskassornas ansvarsområde anges i författning. I den mån författningsbestämmelser saknas bör det enligt kommittén ankomma på RFV att avgöra om och i vad mån arbetsuppgifterna skall utföras i kassorna. Därvid bör en utgångspunkt vara att de uppgifter som lika väl kan utföras av kassorna som av verket bör ankomma på kassorna.

Enligt kommittén bör tillsynsverksamhetens inriktning ändras på sådant

sätt att RFV:s anvisningar i högre grad ges formen av riktlinjer och ramar för kassornas agerande i stället för detaljerade och bindande anvisningar. Bindande anvisningar bör förekomma när det motiveras av krav på enhetlig handläggning av försäkringstillämpningsfrågor. Vidare måste arbetsinstruktioner som berör ADB-systemet som regel ha karaktär av föreskrifter. För tillsynen av kassornas förvaltning innebär rambudgetsystemet bl. a. en minskning av behovet av annan administrativ styrning. Inom detta område bör tillsynen därför enligt kommittén i hög grad inriktas på utfärdande av allmänna riktlinjer i stället för detaljerade föreskrifter.

Flertalet remissinstanser är i princip positiva till kommitténs ställningstaganden i fråga om rollfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna samt RFV:s tillsynsverksamhet. RFV understryker att befogenheten att bestämma fördelningen mellan verket och kassorna bör tillkomma verket i egenskap av central förvaltningsmyndighet. Riksrevisionsverket anför att statsmakterna bör ange RFV:s respektive försäkringskassornas ansvar för olika funktioner för att därigenom undanröja de oklarheter som f. n. föreligger. TCO och LO anser att möjligheterna till decentralisering bör beaktas och att det värde som ligger i en betydande administrativ självständighet för försäkringskassorna bör tas till vara.

Försäkringskassaförbundet delar inte kommitténs uppfattning att RFV skall kunna avgöra arbets- och befogenhetsfördelningen mellan verket och kassorna i fall där författningsbestämmelser saknas. Det är enligt förbundet nödvändigt att statsmakterna klart formulerar ansvars- och befogenhetsgränserna. Vidare framhåller förbundet att RFV bör mycket starkt begränsa sitt deltagande i socialförsäkringens direkta drifts- och verkställighetsfrågor. Försäkringsanställdas förbund anför att försäkringskassornas roll som verkställande organ och RFV:s roll som tillsynsmyndighet klart bör framgå av lag och författning. Vidare framhåller förbundet att verkets anvisningar bör begränsas och i ökad utsträckning ersättas av rekommendationer.

Försäkringsöverdomstolen understryker vikten av att RFV snabbt utfärdar nödvändiga tillämpningsföreskrifter i samband med att ny lagstiftning skall träda i kraft. Även RFV tar upp behovet av tillämpningsföreskrifter och framhåller att verket i högre grad än idag bör använda sina resurser för att analysera och uttala sig i tillämpningsfrågor, där praxis inte hunnit utbildas.

För egen del vill jag anföra följande.

Inom statsförvaltningen ankommer det på de centrala myndigheterna att främst se till att arbetet inom deras olika sektorer bedrivs enligt riksdagens och regeringens intentioner. Myndigheterna har det centrala ledningsansvaret inom sitt verksamhetsområde och skall vidare söka tillgodose behovet av samordning samt kraven på rättssäkerhet, service och effektivitet. Den centrala detaljregleringen av regionala och lokala organ bör dock inte vara mer omfattande än nödvändigt.

Dessa allmänna principer gäller också för administrationen av socialförsäkringssystemet. De allmänna försäkringskassorna är inte statliga myndigheter utan självständiga offentligt rättsliga organ. De uppgifter de har att svara för är emellertid i sin helhet statligt reglerade och verksamheten finansieras helt med allmänna medel. Försäkringskassorna är därför i sin verksamhet att jämställa med statliga organ.

Som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet ankommer det således på RFV att under regeringen svara för den centrala ledningen av den allmänna försäkringen och övriga trygghetsanordningar inom verkets ämbetsområde. I likhet med kommittén anser jag att RFV:s verksamhet bör inriktas på en ytterligare markering av dess centrala lednings- och tillsynsfunktion för bevakning av att statsmakternas beslut och intentioner uppfylls. Jag vill här särskilt peka på betydelsen av insatser för att tillse att ersättningsregler m. m. tillämpas likformigt och rättvist över hela landet, att allmänheten får en så långt möjligt likvärdig service och information oavsett bostadsort samt att en rationell och effektiv resursanvändning säkerställs.

Jag delar vidare kommitténs mening att tillsynsverksamhetens inriktning bör ändras på sådant sätt att RFV:s anvisningar i administrativa frågor i ökad omfattning ges formen av riktlinjer och ramar i syfte att uppnå en ökad grad av målstyrning. Detaljerade administrativa föreskrifter bör således kunna begränsas.

Det är en allmänt tillämpad princip inom statsförvaltningen att övergripande föreskrifter anges i lag och andra författningar och att det ankommer på den centrala förvaltningsmyndigheten att utfärda närmare tillämpningsföreskrifter. Behovet av sådana centrala föreskrifter följer bl. a. av strävan efter en enhetlig lagtillämpning. Det ligger således i RFV:s centrala ledningsansvar att aktivt verka för en enhetlig tillämpning av lagstiftningen på socialförsäkringsområdet. Detta gäller såväl äldre som ny lagstiftning. I likhet med försäkringsöverdomstolen och RFV vill jag framhålla vikten av att verket snabbt utarbetar nödvändiga tillämpningsföreskrifter till nya författningsbestämmelser för att därmed få en enhetlig tillämpning hos försäkringskassorna utan att domstolsprövning behöver avvaktas. Samtidigt bör RFV genom ombudsenheten verka för att rättspraxis snarast möjligt utbildas. En fortlöpande bevakning av nya rättsfall bör ske för att säkerställa att verkets tillämpningsföreskrifter i förekommande fall anpassas till den praxis som utbildas. RFV bör också se till att information om rättspraxis på lämpligt sätt snabbt når ut till försäkringskassorna och andra som har behov av sådan information. RFV bör därvid samråda med försäkringsdomstolarna.

Det är enligt min mening inte möjligt att i författning eller i annan ordning i detalj ange ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna. Därtill är verksamheten för omfattande och föränderlig. 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. Härvid bör alla möjligheter till decentralisering tas till vara och de centrala föreskrifterna begränsas till vad som påkallas av behovet av samordning och kraven på rättssäkerhet.

Som jag redan framhållit svarar försäkringskassorna redan nu i allt väsentligt för de individuella avgörandena beträffande de sociala trygghetsförmånerna gentemot de försäkrade samt skilda offentliga och privata vårdgivare. Mot denna bakgrund är en väl fungerande förtroendemannamedverkan viktig i försäkringskassornas verksamhet. Det är därvid angeläget att förtroendemännens medverkan inriktas på sådana områden där deras medverkan kan få ett meningsfullt innehåll. Det finns anledning att från tid till annan se över och anpassa förtroendemännens medverkan till de förändringar som sker inom verksamhetsområdet.

F. n. pågår – i en särskild arbetsgrupp som är gemensam för RFV och Försäkringskassoförbundet – en översyn av de förtroendevaldas medverkan i försäkringskassorna. Jag räknar med att senare återkomma till regeringen i denna fråga. Jag vill dock redan här peka på några områden där det finns anledning att överväga möjligheterna till en ökad medverkan av förtroendemän i besluten.

Om någon är missnöjd med en försäkringskassas beslut skall kassan i första hand ompröva sitt beslut. Omprövningsförfarandet har fr. o. m. den 1 april 1982 utvidgats så att ärendet går till försäkringsdomstol först vid överklagande av kassans nya beslut. Inom pensions- och arbetsskadområdet finns en omfattande medverkan av förtroendemän i beslutsprocessen. Enligt min mening bör det övervägas om förtroendemän kan medverka vid omprövning även inom vissa andra ärendegrupper bl. a. inom sjukförsäkringsområdet samt vid beslut om vissa åtgärder när det gäller långa sjukfall m. m.

3.3 Utbildnings- och informationsverksamheten

Kommittén anser att ansvaret för centrala insatser inom utbildnings- och informationsområdet liksom f. n. bör ankomma på RFV. Kommittén framhåller att personalen i alla försäkringskassor måste ha en likvärdig utbildning för prövning av försäkringsfrågor m. m. Även inom det administrativa området arbetar kassorna med frågor som till stora delar är likartade över landet och som därför ställer samma krav på utbildningen av personalen.

Kommittén framhåller att den nuvarande utbildningsverksamheten fungerar i stort sett smidigt. RFV ansvarar f. n. för de centrala utbildningsinsatserna, såsom produktion av centralt utbildningsmaterial, utbildning av vissa utbildningsansvariga hos kassorna m. m. Ansvaret för genomförandet av personalutbildningen i varje enskild kassa ligger däremot på kassan själv som ansvarig för sin verksamhet.

I fråga om informationen anser kommittén att RFV:s centrala ansvar för

denna grundar sig på såväl verkets roll som central förvaltningsmyndighet som på rationalitetsskäl. Den centrala informationsverksamheten avser enligt kommittén sådana informationsinsatser som på ett enhetligt sätt och med ett enhetligt innehåll bör nå ut över hela landet. För den regionala och lokala informationen skall försäkringskassorna däremot ansvara självständigt. Vidare skall kassorna ha ett reellt inflytande även på den centrala informationsverksamheten så att deras kunskaper om allmänhetens informationsbehov tas till vara på ett ändamålsenligt sätt.

Vid remissbehandlingen har RFV och riksrevisionsverket ställt sig bakom kommitténs bedömning att ansvaret för centrala insatser inom utbildnings- och informationsområdet bör ankomma på RFV. RFV framhåller att det som ett led i genomförandet av samhällets reformpolitik måste ankomma på den ansvariga myndigheten att se till att allmänheten får en korrekt och rättvisande information och att berörd personal genom en adekvat utbildning ges möjlighet att tillämpa försäkringen på ett likformigt och rättvist sätt.

Försäkringsöverdomstolen konstaterar att utbildningsverksamheten fungerar mycket väl. Ett överförande av utbildningsansvaret från RFV till de olika försäkringskassorna skulle kunna leda till att enhetligheten i utbildningen går förlorad.

LO anför att utgångspunkten för utbildnings- och informationsinsatserna måste vara en god samverkan mellan försäkringskassorna och RFV. Helt klart har hittills varit att försäkringskassorna har det regionala och lokala ansvaret för dessa verksamhetsområden.

Från försäkringskassornas håll anför att försäkringskassorna bör ansvara för utbildnings- och informationsverksamheten. Försäkringskassoförbundet anför att kassornas befogenheter och ansvar för utbildning och information omöjliga kan sättas ifråga, eftersom såväl kostnaderna för utbildning och information som effekterna därav har väsentlig betydelse för kassornas förvaltningskostnader och servicen till de försäkrade. Förbundet anser vidare att RFV:s medverkan i princip skall begränsas till sakgranskning av utbildnings- och informationsmaterial samt tillsyn av verksamheten. Ledning, planering och samordning av centrala eller gemensamma åtgärder på ifrågavarande område inom kassorna bör enligt förbundet ske genom ett ledningsorgan i vilket verket skall vara representerat. Såsom ram för ledningsorganets verksamhet skall gälla övergripande planer och mål som utarbetats av RFV. Även Försäkringsanställdas förbund anser att försäkringskassorna skall ansvara för utbildnings- och informationsverksamheten samt att RFV:s medverkan skall begränsas till sakgranskning av material och tillsyn av verksamheten.

Enligt min mening bör RFV i egenskap av central förvaltningsmyndighet ha det centrala och övergripande ansvaret för utbildnings- och informationsverksamheten på socialförsäkringsområdet. Detta är väsentligt för att säkerställa att lagstiftningen tillämpas på ett enhetligt sätt och att allmänheten får en enhetlig information över hela landet. Härtill kommer att det av

ekonomiska och rationella skäl inte skulle vara försvarbart att varje försäkringskassa utarbetade sitt eget utbildnings- och informationsmaterial om socialförsäkringen. Det är här nödvändigt med en central insats och ett centralt ansvar.

Jag vill dock i detta sammanhang understryka vikten av att försäkringskassornas kunskaper och erfarenheter på lämpligt sätt tas till vara i den centrala verksamheten. Det är vidare angeläget att det samarbete som f. n. bedrivs mellan RFV och kassorna fortsätter och att RFV i samverkan med försäkringskassorna fortlöpande följer och utvecklar formerna för detta samarbete.

Med anledning av vad som anförts bl. a. av Försäkringskassoförbundet vill jag framhålla att försäkringskassorna enligt mitt förslag även i fortsättningen kommer att ansvara för huvuddelen av utbildnings- och informationsinsatserna inom socialförsäkringsområdet. Det bör nämligen liksom f. n. ankomma på respektive försäkringskassa att ansvara för genomförandet av utbildningen av kassans egen personal samt för den lokala informationen.

3.4 Utvärdering av bidragssystemen

Med hänsyn till socialförsäkringsområdets stora samhällsekonomiska vikt och dess centrala betydelse för den enskildes ekonomiska trygghet är en av RFV:s viktigaste uppgifter att aktivt bevaka bidragsreglernas effekter.

Kommittén framhåller att trygghetssystemets ökade komplexitet har medfört att RFV:s utvärderingsverksamhet bör ges en avsevärt ökad tyngd och prioritet jämfört med nuläget. Kommittén understryker samtidigt betydelsen av att verket i sin utvärderingsverksamhet tar till vara de kunskaper och erfarenheter som finns inom försäkringskassorna.

Remissinstanserna är genomgående positiva till att ge utvärderingsverksamheten en ökad tyngd och prioritet.

I likhet med kommittén och remissinstanserna anser jag det angeläget att socialförsäkringssystemets effekter i olika delar studeras och redovisas. Detta gäller inte minst i fråga om uppföljning och utvärdering av nya regelsystem och analyser av sambandet mellan olika bidragssystem samt mellan bidrags-, avgifts- och skattesystemen liksom den samlade effekten av dessa system. Det bör vara en central uppgift för RFV att i sin verksamhetsplanering prioritera resurser för en sådan uppföljning och utvärdering, som i vissa delar lämpligen sker i samverkan med andra berörda myndigheter.

En betydande del av den utvärdering som i dag sker inom socialförsäkringssystemet finansieras från socialdepartementets anslag för forsknings- och utvecklingsarbete samt försöksverksamhet. Jag anser det viktigt att RFV som central förvaltningsmyndighet utöver egna analyser även tar initiativ för att få till stånd externa forsknings- och utvecklingsprojekt som belyser hur olika delar av trygghetssystemet fungerar.

3.5 Revisionen inom socialförsäkringen

För revisionsuppgifter finns ett fristående revisionskontor inrättat hos RFV. Detta har hand om revisionen av RFV samt ytterligare 15 statliga myndigheter.

Försäkringskassornas förvaltning granskas av revisorer som enligt 18 kap. 16 § AFL utses särskilt för varje kassa. För varje år utses en revisor av RFV och två revisorer av landstinget eller kommunfullmäktige. Förutom dessa externa revisorer finns särskilda internrevisionsenheter inom kassorna, som en del av kassans interna kontrollsystem.

Enligt kommitténs mening kompliceras revisionen av den allmänna försäkringen m. m. genom att revisionen av de maskinella och de manuella rutinerna inte är samordnad. De flesta ärenden som förekommer inom RFV:s verksamhetsområde behandlas av både RFV och försäkringskassorna. Kassorna beslutar om rätten till förmåner och levererar in uppgifter till RFV:s ADB-system som bearbetar uppgifterna och framställer utbetalningshandlingar. Ur revisionssynpunkt är det således enligt kommittén fråga om ett sammanhängande system. Trots detta är revisionsansvaret delat på två organ.

Vad internrevisionen beträffar utgör denna enligt kommittén en del av försäkringskassans interna kontrollsystem. Internrevisionsenheterna vid de olika försäkringskassorna arbetar för närvarande i stort sett oberoende av varandra trots att de har att granska i huvudsak likartade system. Enligt kommitténs bedömning skulle en viss samordning av de skilda kassornas revision kunna höja effektiviteten i hela verksamheten.

Kommittén finner att övervägande skäl talar för en samordning såväl av revisionen av maskinella och manuella rutiner som av revisionen mellan de olika försäkringskassorna.

För att uppnå den behövliga samordningen av revisionsverksamheten föreslår kommittén att revisionskontoret hos RFV ersätter den revisor i varje kassa som nu utses av RFV. Revisionskontoret bedöms ha goda fackmässiga förutsättningar att i egenskap av externrevisor svara för en ökad samordning. ADB-inslaget i kassornas rutiner är stort och revisionskontoret är för närvarande den enda enhet inom socialförsäkringsorganisationen som har kompetens att utföra, kvalificerad ADB-revision. Revisionskontoret har dessutom deltagit i arbetet med uppbyggnaden av kassornas internrevisionsenheter och är därigenom väl insatt i kassornas revisionsfrågor.

Kommittén påpekar att revisionskontoret står under riksrevisionsverkets tillsyn och således har att rätta sig efter detta ämbetsverks direktiv i fråga om revisionsverksamheten. Enligt 18 kap. 17 § andra stycket AFL har externrevisorerna emellertid också att ställa sig till efterrättelse de särskilda föreskrifter, som RFV meddelar. Härigenom skulle en kompetenskonflikt mellan de båda ämbetsverken möjligen kunna uppkomma. Den risken bör undanröjas. Då enligt uppgift RFV:s kompetens i detta avseende hittills

aldrig utnyttjats, anser kommittén att ändringen lämpligen bör ske genom att RFV:s kompetens att meddela särskilda föreskrifter för de externa revisorerna slopas.

Kommitténs förslag får stöd eller lämnas utan erinran av det övervägande antalet remissinstanser. RFV understryker vikten av att en samordning kommer till stånd i revisionen av manuella och maskinella system. Riksrevisionsverket framhåller att försäkringskassornas verksamhet är omfattande och ofta utgör delar av ett större system, såsom t. ex. i fråga om socialförsäkringsadministrationen. Riksrevisionsverkets förvaltningsrevision har successivt övergått till s. k. systemstudier där granskningen normalt inte utgår från ett myndighetsperspektiv utan avser verksamhetsområden. Riksrevisionsverket anser det naturligt att verkets förvaltningsrevision även omfattar försäkringskassornas verksamhet.

Från försäkringskassehåll framförs kritik mot kommitténs förslag och förordas att revisionsverksamheten i kassorna skall vara oförändrad. Försäkringskasseförbundet framhåller att man i första hand bör pröva frågan om ett ändrat huvudmannaskap för ADB-verksamheten. Vidare anför förbundet att behovet av samordning och samverkan i revisionen kan tillgodoses genom lämpliga samarbetsformer. Även Försäkringsanställdas förbund anser att revisionsverksamheten i försäkringskassorna skall vara oförändrad.

Enligt min mening är det både naturligt och angeläget att redovisningsrevisionen av RFV:s och försäkringskassornas verksamhet samordnas så att revisionen av maskinella och manuella rutiner kan ske i ett sammanhang. Vidare behövs en samordning av revisionen mellan kassorna i syfte att nå ökad effektivitet. Jag anser därför i likhet med kommittén att revisionskontorets verksamhet bör utvidgas till att omfatta även den del av försäkringsadministrationen som sköts av kassorna. Revisionskontoret bör därvid ersätta den externrevisor som RFV utser i varje kassa. Revisionskontoret är den enda enhet inom socialförsäkringsadministrationen som har kompetens att utföra kvalificerade ADB-revisioner. Genom att revisionskontoret står under riksrevisionsverkets tillsyn och i revisionsfrågor är fristående från RFV upprätthålls också principen om en oberoende revision. Eftersom försäkringskassornas verksamhet finansieras med allmänna medel omfattas de även av riksrevisionsverkets förvaltningsrevision. Behovet av lokal anknytning tillgodoses genom de två av landstinget utsedda revisorerna.

Revisionen skall för revisionskontorets del bedrivas på motsvarande sätt som anges i förordningen (1980:718) om revisionen vid revisionskontor. Med stöd av 13 § denna förordning kan riksrevisionsverket utfärda föreskrifter och anvisningar för revision vid revisionskontor. Enligt 18 kap. 2 § AFL har försäkringskassorna skyldighet att iaktta RFV:s anvisningar, vilket även gäller internrevisionens verksamhet. Jag förutsätter att riksrevisionsverket och RFV gemensamt utfärdar de anvisningar som erfordras för en samordning av revisionskontorets och internrevisionens insatser.

Kommittén har, som tidigare nämnts, föreslagit att RFV:s rätt att meddela föreskrifter för de externa revisorerna skall slopas. Jag ansluter mig till detta förslag.

Kommittén har också prövat frågan om revisionen av försäkringskassornas verksamhet bör omfatta även Försäkringskasseförbundets verksamhet. Kommittén konstaterar att förbundet är en organisation med offentligrettsliga medlemmar men anordnad i privatrettsliga former. Verksamheten regleras av särskilda stadgar och finansieras via försäkringskassorna med allmänna medel. Förbundet omsatte under år 1980 ca 40 milj. kr.

Kommittén anser att statens intresse i viss utsträckning kan tillgodoses genom att revisionskontoret går in som revisor i samtliga försäkringskassor. Vidare föreslår kommittén att förbundet – i likhet med vad som förutsätts gälla för försäkringskassorna – får en skyldighet att på begäran lämna revisionskontoret alla upplysningar angående medelsanvändningen. Därmed torde enligt kommittén i huvudsak samma effekt kunna nås som vid en direkt statlig revision av förbundets verksamhet.

Riksrevisionsverket och statskontoret förordar att Försäkringskasseförbundets verksamhet skall granskas på samma sätt som försäkringskassornas, dvs. genom revisionskontoret. De framhåller att förbundets verksamhet bör ses som en del av den totala socialförsäkringsadministrationen.

Från försäkringskasseshåll motsätter man sig förslaget att Försäkringskasseförbundet skall åläggas skyldighet att på begäran lämna revisionskontoret upplysningar angående förbundets medelsanvändning. Försäkringskasseförbundet framhåller att förbundets agerande beslutas enligt civilrättsliga regler av valda ombud för kassorna.

För egen del vill jag anföra följande. Eftersom Försäkringskasseförbundets verksamhet helt bekostas med allmänna medel är det naturligt att medelsanvändningen i förbundet granskas även på statens vägnar. Detta bör kunna ske genom att revisionskontoret samlat granskar försäkringskassornas medelsförvaltning inkl. utgifterna till Försäkringskasseförbundet och därvid får anses ha rätt att infordra upplysningar från förbundet om medelsanvändningen. Jag biträder således kommitténs förslag.

Det nu anförda kräver ändringar i 18 kap. 16 och 17 §§ AFL.

I fråga om redovisningssystem för försäkringskassorna uppdrog den föregående regeringen åt RFV och riksrevisionsverket att tillsammans och i samarbete med försäkringskassorna klarlägga vilka anpassningar som behöver göras av det statliga redovisningssystemet (system S) med inriktning på att detta skall kunna tillämpas för de allmänna försäkringskassornas budget och redovisning fr. o. m. den 1 juli 1983 samt att den statliga bokföringsförordningen skall kunna gälla för redovisningen senast fr. o. m. nämnda tidpunkt.

De båda ämbetsverken har redovisat uppdraget i en skrivelse den 24 februari 1983. Av skrivelsen framgår att RFV avser att med stöd av 18 kap. 2 § AFL föreskriva att bokföringsförordningen skall gälla för försäkringskassorna fr. o. m. den 1 juli 1983. Beträffande redovisningsfrågorna i övrigt

bereds ärendet f. n. inom socialdepartementet. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen i denna fråga.

3.6 Socialförsäkringens ADB-verksamhet

En förutsättning för att det omfattande ekonomiska ersättningsystemet skall kunna administreras säkert och med rimliga resursinsatser är att ADB-teknik används. Sådan teknik har sedan länge använts i socialförsäkringsadministrationen och RFV förfogar över en stor datoranläggning som är placerad i Sundsvall. Försäkringskassorna är genom ett omfattande terminalnät anslutna till denna anläggning.

I mitten av år 1977 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda frågor om den framtida ADB-verksamheten inom den allmänna försäkringen m. m. Den s. k. ALLFA-kommittén lämnade i början av år 1981 sitt betänkande (SOU 1981:24) Socialförsäkringens datorer – decentralisering av verksamheten. I betänkandet föreslås bl. a. en decentralisering till försäkringskassorna av driften av vissa delar av det nuvarande ADB-systemet i Sundsvall. Vidare föreslås vissa organisationsförändringar av systemutvecklings- och underhållsarbetet för ADB-systemen.

ALLFA:s betänkande har remissbehandlats. Remissutfallet är blandat. Det är i första hand Försäkringskassoförbundet, Försäkringsanställdas förbund och LO som uttalat sig positivt om ALLFA:s förslag. Däremot är främst statskontoret, riksrevisionsverket och TCO negativa till utredningens förslag.

Statskontoret har exempelvis inte funnit tillräckligt starka skäl för en så omfattande förändring som ALLFA föreslår. Ett genomförande av ALLFA:s förslag till datordriftstruktur skulle enligt statskontoret bli tids- och resursmässigt omfattande, tekniskt komplicerat samt utomordentligt kostsamt. I stället förordas fortsatt utveckling av den nuvarande strukturen.

Även RFV avstyrker ALLFA:s förslag men framhåller att man bör pröva alternativ som medför en visserligen långsammare, men betydligt säkrare utveckling i den av ALLFA anvisade riktningen. RFV anser bl. a. att ett samlat utrednings- och förändringsarbete bör startas snarast möjligt.

För egen del vill jag anföra följande.

Socialförsäkringens nuvarande ADB-utrustning har varit i bruk ett antal år och måste förnyas och kompletteras. Förberedelser pågår därför för ett successivt utbyte till ett motsvarande nytt system som byggs upp så att det klarar framtida volymmässiga förändringar och rationaliseringar som innebär krav på ökad ADB-kapacitet. Enligt planerna kommer statskontoret att i april 1983 hos regeringen begära bemyndigande att teckna avtal om anskaffning av en sådan ny ADB-utrustning.

Denna nyanskaffning av ADB-utrustning kommer inte att i nämnvärd grad förändra nuvarande struktur på ADB-systemet som därmed kan förväntas bestå under 1980-talet. Frågan om en eventuellt mera genomgripande förändring av ADB-verksamheten med ökad decentralisering till

försäkringskassorna får därför aktualitet först när det gäller planeringen för 1990-talet. Med hänsyn till den stora omfattning som socialförsäkringens ADB-system har är det emellertid angeläget att denna planering kommer igång tidigt.

Enligt min mening är det varken möjligt eller nödvändigt att nu binda sig för en viss utformning av ADB-verksamheten på 1990-talet på det sätt som ALLFA-kommittén har föreslagit. Bl. a. remissbehandlingen har visat att beslutsunderlaget behöver kompletteras med ytterligare utrednings- och utvecklingsarbete samt praktiska försök med nya lösningar. Jag har därför för avsikt att inom kort återkomma till regeringen med förslag om att RFV får i uppdrag att i samråd med statskontoret och i nära samarbete med försäkringskassorna genomföra ett utrednings- och utvecklingsarbete samt försöksverksamhet i syfte att bl. a. belysa möjligheterna att på längre sikt lägga en ökad del av ADB-verksamheten närmare användarna ute i försäkringskassorna.

3.7 Handläggning av enskilda ärenden

Allmänt

Alltsedan den nuvarande administrationens tillkomst i början av 1960-talet har det varit en medveten strävan att decentralisera handläggningen av de olika trygghetsförmånerna. Det har lett till att försäkringskassorna nu svarar för handläggningen av i stort sett alla individuella försäkringsärenden. Undantag från denna regel gäller för vissa ärenden som avser äldre försäkringsformer och andra ärenden av speciell karaktär.

Kommittén föreslår att vissa av verkets återstående uppgifter skall decentraliseras till försäkringskassorna. En utgångspunkt för kommittén har härvid varit att uppgifter som lika väl kan utföras av försäkringskassorna som av RFV bör skötas av kassorna under förutsättning att servicen till allmänheten inte försämras och att överflyttningen kan ske inom ramen för nuvarande resurser.

Remissinstanserna har i allmänhet inte haft några erinringar mot de allmänna synpunkter som kommittén gett uttryck för. Försäkringskassoförbundet anser dock att decentraliseringen bör drivas längre än vad kommittén föreslår.

För egen del ansluter jag mig till kommitténs ståndpunkt, som överensstämmer med de allmänna decentraliseringssträvandena inom statsförvaltningen. Jag behandlar i det följande de olika ärendeslag beträffande vilka kommittén övervägt decentralisering.

Vissa ärenden enligt internationella konventioner m. m.

Merparten av de ärenden som avser tillämpningen av internationella konventioner sköts redan nu av försäkringskassorna. RFV utfärdar emellertid några olika typer av konventionsintyg.

Intyg om tillhörighet till svensk socialförsäkring är relativt komplicerade på grund av att de regler som gäller för utsändning och den till denna anknutna försäkringstillhörigheten kan vara svåra att tillämpa i de enskilda fallen. Med hänsyn härtill bör enligt kommittén dessa ärenden även fortsättningsvis handläggas av RFV.

Intyg om försäkringsperioder avseende sjukförsäkring och pension avser att skapa rätt till förmåner enligt utländsk lagstiftning. Dessa ärenden är enligt kommittén av rutinkaraktär och bör inte handläggas av RFV. Då Stockholms läns allmänna försäkringskassa har en särskild utlandsavdelning med uppgift att handlägga försäkringsfrågor för svenskar som är bosatta utomlands föreslår kommittén att handläggningen av ifrågavarande intygsärenden överförs till nämnda kassa.

Remissinstanserna har i allmänhet lämnat kommitténs förslag utan erinran. RFV anför dock att även ärenden som verket handlägger enligt lagen (1913:120) om allmän pensionsförsäkring bör överföras till Stockholmskassan. Det är här fråga om beviljande av folkpension till personer som inte är berättigade till pension enligt AFL men för vilka avgifter erlagts enligt ifrågavarande äldre bestämmelser. RFV anför vidare att man bör kunna överväga att till försäkringskassorna överföra även utfärdande av intyg beträffande s. k. utsänd personal. Försäkringskassaförbundet föreslår att sistnämnda ärendegrupp skall decentraliseras till kassorna.

I likhet med kommittén anser jag att man bör söka decentralisera utfärdandet av vissa av de s. k. konventionsintygen. Det ankommer på RFV att närmare pröva i vilken utsträckning detta kan ske. Vidare delar jag RFV:s mening att de ärenden om pension enligt 1913 års lag som verket handlägger bör överföras till Stockholmskassan. Sistnämnda förslag fordrar ändring i 14 § första stycket lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring.

Frivillig pensionsförsäkring

Inom RFV har en särskild sektion att svara för administrationen av den frivilliga pensionsförsäkringen enligt 22 kap. AFL. Fr. o. m. den 1 januari 1981 har nyteckning till försäkringen upphört och sektionens huvudsakliga arbetsuppgifter består därför av vård av försäkringsbeståndet.

RFV-översynen framhåller att den frivilliga pensionsförsäkringen inte i något avseende har handlagts av försäkringskassorna. Verksamheten är liten till sin omfattning och ställer krav på speciell matematisk kompetens som saknas på kassorna. Enligt RFV-översynen är det därför inte möjligt att flytta uppgifterna från RFV till kassorna.

Jag delar kommitténs bedömning som lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Trafik- och barnlivräntor

Inköp av trafiklivränta hos RFV sker med stöd av reglerna i 5 § trafikförsäkringsförordningen (1976:359). Enligt dessa regler skall svenska försäkringsbolag, som inte har rätt att ansvara för livränta, samt utländska försäkringsanstalter köpa livräntor hos RFV eller behöriga svenska försäkringsanstalter.

Inköp av barnlivräntor hos RFV sker med stöd av 4 kap. 6 § och 7 kap. 7 § föräldrabalken. En underhållsskyldig kan enligt nämnda bestämmelser i vissa fall fullgöra sin underhållsskyldighet genom att teckna avtal om engångsbelopp. Sådant avtal skall godkännas av socialnämnd för att bli giltigt. Det avtalade underhållsbeloppet skall betalas till socialnämnden som enligt huvudregeln har att köpa en livränta för barnets räkning. Livräntan skall köpas i RFV eller svenskt försäkringsbolag.

Kommittén föreslår att RFV:s försäljning av dessa livräntor skall upphöra.

Remissinstanserna har inte haft några erinringar mot kommitténs förslag. Även jag biträder förslaget. Det är här fråga om uppgifter som saknar anknytning till RFV:s övriga funktioner. Möjlighet att köpa ifrågakvarande livräntor finns hos de enskilda försäkringsbolagen. RFV:s uppgift att förvalta och betala ut de livräntor som verket redan sålt bör bestå. Omfattningen, f. n. ca 800 trafiklivräntor och 20 barnlivräntor, kommer givetvis att successivt minska.

Förslaget att barnlivräntor inte längre skall kunna inköpas hos RFV fordrar ändring i 4 kap. 6 § föräldrabalken. Ändringen berör inte de enskilda försäkringsbolagens försäljning av livräntor.

I detta sammanhang bör också ett tillrättaläggande göras i 7 kap. 7 § fjärde stycket föräldrabalken. I detta stycke finns en hänvisning till 4 kap. 6 § andra stycket andra meningen. Då hänvisningen avser inköp av livräntor och bestämmelser härom numera finns i 4 kap. 6 § andra stycket tredje meningen bör hänvisningen ändras i enlighet härmed.

På grund av lagstiftningsfrågans enkla beskaffenhet är det enligt min mening inte nödvändigt att höra lagrådet i detta ärende.

Jag har i denna fråga samrått med chefen för justitiedepartementet.

Yrkesskadeärenden

Arbetskadeförsäkringens ersättningsregler skiljer sig i flera avseenden från de äldre regler som fortfarande gäller för ersättning för gamla olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar. Vidare regleras handläggningen av dessa äldre ärenden av en mångfald olika författningar från skilda tidsperioder. Mot bakgrund härav bör enligt kommittén handläggningen av ärenden enligt äldre lagstiftning även framdeles ankomma på RFV.

Kommitténs förslag får stöd eller lämnas utan erinran av det övervägande

antalet remissinstanser. Försäkringskassförbundet anser dock att ifrågavarande ärenden – om än vid en senare tidpunkt – bör decentraliseras till försäkringskassorna.

För egen del finner jag att en spridning av handläggningen av dessa ersättningsärenden till försäkringskassorna f. n. inte är lämplig. Inga nya skadefall inträffar och antalet ärenden minskar successivt. Handläggningen av de kvarvarande ärendena kräver särskilda kunskaper. Jag finner inte anledning att nu göra någon annan bedömning än vad som gjordes när arbetsskadeförsäkringen infördes, nämligen att handläggningen av ärenden enligt äldre lagstiftning alltså bör ankomma på RFV. Jag vill lämna öppet om en decentralisering senare kan visa sig lämplig.

Avgiftsrevision

På RFV:s avgiftsbyrå utförs revision av arbetsgivarnas underlag för arbetsgivaravgifter dels genom byråns egna revisionsinsatser dels i samarbete med skattemyndigheterna. Kommittén konstaterar att de sistnämnda revisionerna ökat under senare tid och kan beräknas öka ytterligare i samband med att resurserna inom skatteadministrationen förstärkts. Avgiftsbyråns egna revisioner är enligt kommittén av naturliga skäl inte lika ingående som de som företas samordnat med skatterevisjonen. Kommittén föreslår mot bakgrund härav att RFV:s egna revisioner helt skall upphöra.

Kommitténs förslag avstyrks av RFV, TCO och SACO/SR. RFV framhåller att ett slopande av verkets rätt att företa egna revisioner skulle innebära att vissa arbetsgivare såsom landsting, kommuner samt vissa storföretag aldrig skulle komma att revideras.

Jag anser i likhet med de angivna remissinstanserna att någon ändring av revisionens inriktning inte bör göras f. n. Den framtida organisationen på detta område bör behandlas i anslutning till kommande förslag från socialavgiftsutredningen.

Ersättning för företagshälsovård

Enligt 2 kap. 7 § första stycket andra punkten AFL skall överenskommelser mellan försäkringskassa och arbetsgivare om ersättning för kostnader för företagshälsovård fastställas av RFV.

Kommittén föreslår att kravet på fastställelse från RFV:s sida skall slopas. Remissinstanserna har inte haft några erinringar mot kommitténs förslag.

Fragan om företagshälsovårdens utformning och finansiering behandlas f. n. i särskild ordning. I avvaktan på ställningstagande i dessa frågor är jag inte nu beredd att föreslå någon ändring av gällande administrativa bestämmelser.

Vissa ärenden rörande privatläkare m. fl.

Enligt bestämmelserna i de skilda taxorna för privatläkare m. fl. privatpraktiserande vårdgivare kan vårdgivare som är uppförda på en försäkringskassas förteckningar föras av från dessa om de bryter mot bestämmelserna i vårdtaxorna (21 § läkarvårdstaxan (1974:699), 23 § tandvårdstaxan (1973:638) och 19 § förordningen (1976:1018) med taxa för sjukvårdande behandling m. m.). Beslut härom fattas av RFV sedan verket hört försäkringskassan.

Kommittén föreslår att dessa frågor skall prövas av försäkringskassorna själva. Kommittén nämner i detta sammanhang att någon vårdgivare ännu inte förts av från förteckning.

Kommittén tar vidare upp några andra typer av ärenden som rör privatpraktiserande vårdgivare.

Tandläkare kan f. n. i princip etablera sig som privatpraktiker inom försäkringen enbart då det är fråga om s. k. ersättningsetablering eller etablering på en bristort. Föreskrifter härom har utfärdats av RFV med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1973:456) om ändring i bl. a. 2 kap. 3 § AFL. Dessa ärenden prövas i princip av RFV. Med hänvisning bl. a. till att ifrågakarande regler endast gäller för viss tid föreslår kommittén inte någon ändring i fråga om hanteringen av dessa ärenden.

Enligt bestämmelserna i läkarvårdstaxan får läkare med allmänläkar- eller specialistkompetens debitera högre arvode för vissa undersökningar. Regeringen har bemyndigat RFV att efter samråd med socialstyrelsen meddela dispens från kravet på allmänläkarkompetens i läkarvårdstaxan. I dessa ärenden inhämtas yttrande från socialstyrelsen, som besitter den medicinska sakkunskapen. Kompetensen i dessa mycket fåtaliga fall finns således helt på det centrala planet. Dessutom skulle det vara svårt att upprätthålla en likartad tillämpning vid en decentraliserad handläggning av ärenden av denna karaktär. Med hänsyn härtill bör dessa ärenden enligt kommitténs mening även framdeles handläggas av RFV.

Med stöd av taxan för sjukvårdande behandling m. m. har RFV utfärdat föreskrifter rörande krav på viss tids tjänstgöring i offentlig vård för att en sjukgymnast skall få föras upp på försäkringskassas förteckning. RFV kan meddela dispens från detta krav. I vissa av dessa ärenden tas kontakt med socialstyrelsen. Kommittén anser att även dessa ärenden alltjämt bör handläggas av RFV.

Remissinstanserna har i allmänhet lämnat kommitténs förslag utan erinran. Läkarförbundet framhåller att det är av synnerlig vikt att taxornas regelsystem får en likformig tillämpning över hela landet, vilket enligt förbundet förutsätter en av RFV väl utformad handläggningsordning för försäkringskassorna. Förbundet förutsätter vidare att kassornas utredningar vid ifrågasatt taxemissbruk alltid föregås av kontakter med förbundet eller respektive lokalförening.

Försäkringskassförbundet anser att ärenden om ersättningstablering av tandläkare skall decentraliseras till försäkringskassorna.

Jag anser i likhet med kommittén att ärenden om att föra av privatpraktiserande vårdgivare från försäkringskassans förteckning bör kunna decentraliseras till kassorna. Det ankommer härvid på RFV att utfärda de anvisningar som kan behövas för att få en likformig tillämpning hos kassorna. När det gäller de övriga ärendegrupper som kommittén tar upp är jag med hänsyn till de av kommittén anförda skälen inte beredd att nu föreslå någon ändring av nuvarande handläggningsordning.

Ärenden om återkrav och regress

Ärenden om återkrav och regress rörande försäkringsförmåner m. m. aktualiseras hos RFV i princip endast efter felaktiga utbetalningar som grundar sig på beslut av verket. Härutöver övertar RFV i sin egenskap av bevakningsmyndighet enligt avskrivningskungörelsen (1965:921) vissa ärenden från försäkringskassorna. Även vissa andra återkravsärenden av skiftande karaktär handläggs av RFV.

Dessa ärenden kan aktualiseras inom hela RFV:s verksamhetsområde, således inte bara i de delar som är gemensamma med försäkringskassorna. En decentralisering av ifrågavarande ärenden till kassorna bedömer kommittén inte vara rationell.

Av remissinstanserna har endast Försäkringskassförbundet tagit upp dessa ärendegrupper. Förbundet anser att handläggningen skall överföras till försäkringskassorna.

Enligt min mening bör det ankomma på RFV att pröva om handläggningen av vissa av ifrågavarande ärenden kan decentraliseras till försäkringskassorna.

3.8 Organisationsförändringar

Kommittén föreslår vissa förändringar av RFV:s organisation. Förslagen berör till stor del arbetsfördelningen avdelningar och byråer emellan samt andra organisationsfrågor som det ankommer på RFV att själv besluta om. Vad avser tillsynsavdelningen och planeringsavdelningen föreslår dock kommittén att tekniska byrån och avgiftsbyrån skall brytas ut från respektive avdelning och bilda fristående enheter.

Enligt kommitténs mening talar flera skäl för att tekniska byrån avskiljs från tillsynsavdelningen i övrigt. Tekniska byrån svarar för en från avdelningen i övrigt artskild verksamhet, vilken riktas inte bara mot tillsynsavdelningen och försäkringskassorna utan också mot verkets övriga avdelningar och utomstående intressenter. Dessutom är tekniska byrån, som disponerar mer än hälften av nuvarande tillsynsavdelningens personalresurser, genom sin placering i Sundsvall lokalmässigt skild från RFV i övrigt och

intar redan nu en särställning i flera avseenden. Av dessa skäl bör tekniska byrån enligt kommittén ombildas till en självständig enhet.

I fråga om avgiftsbyrån anför kommittén att byråns verksamhet inte har något direkt samband med verksamheten i övrigt vare sig på planeringsavdelningen eller på någon annan avdelning. En ställning som separat enhet motiveras enligt kommittén också av byråns storlek och av de speciella omständigheter som hänger samman med att verksamheten avses att så småningom decentraliseras till länsstyrelser och lokala skattemyndigheter. Kommittén finner att en fristående ställning för enheten är ägnad att underlätta den avveckling som förutsätts ske i samband härmed.

Remissinstanserna har inte haft några erinringar mot kommitténs förslag såvitt avser tekniska byrån och avgiftsbyrån.

Liksom kommittén anser jag att det finns skäl för att tekniska byrån och avgiftsbyrån bildar fristående enheter vid sidan av avdelningsindelningen. Jag biträder alltså förslaget, som inte innebär några förändringar av byråernas verksamhet och interna organisation. Bildandet av en särskild teknisk enhet bör inte heller i sig förändra den principiella ansvarsfördelningen och arbetsformerna mellan Stockholms- och Sundsvallsorganisationerna i vad avser den kassainriktade verksamheten. Den nya enheten förutsätts vidare samverka med tillsynsavdelningen i samma omfattning som f. n.

Kommittén tar även upp frågan om organisationen av RFV:s rådgivande delegationer. Som tidigare angetts finns fyra rådgivande delegationer knutna till RFV – en tandvårdsdelegation, en läkarvårdsdelegation, en central pensionsdelegation och en arbetsskadedelegation. Delegationerna har viktiga uppgifter att fylla som rådgivande organ till RFV. Beträffande centrala pensionsdelegationen och arbetsskadedelegationen framhåller kommittén att det tordé vara rationellt att slå samman dessa delegationer. I båda delegationerna ingår företrädare för arbetsmarknadens parter och i viss utsträckning är ledamöterna gemensamma. Genom en förändring skulle man också kunna öppna möjlighet till samråd rörande de delar av socialförsäkringen som för närvarande inte omfattas av någon delegation. Kommittén föreslår att en socialförsäkringsdelegation inrättas för ändamålet och att centrala pensionsdelegationen och arbetsskadedelegationen samtidigt avvecklas.

Förslaget har lämnats utan erinran av remissinstanserna. Enligt min mening har delegationerna viktiga uppgifter att fylla som rådgivande organ till RFV. De ger genom sin sammansättning RFV bredare kontaktytor mot intressenterna samtidigt som ärenden kan avhandlas på en annan detaljeringsnivå än vad som är möjligt i styrelsen. Jag finner det därför värdefullt att utvidga möjligheterna till samråd till att avse hela socialförsäkringsområdet. Vidare talar rationella skäl för den föreslagna sammanslagningen. Jag biträder således förslaget. Detta fordrar ändring i 24 § lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring. Då den nya delegationens verksamhetsområde även

skall omfatta andra frågor än sådana som avser delpension och då samrådsförfarandet med övriga rådgivande delegationer inte är reglerat i lag, anser jag att bestämmelsen i 24 § andra meningen bör utgå. Det bör ankomma på regeringen att meddela de bestämmelser som erfordras. Inom ramen för de strävanden som finns att minska regeringens befattningsmed bl. a. utnämnings- och liknande ärenden bör därvid även förordnandereglererna för RFV:s rådgivande delegationer ses över.

3.9 Resursfrågor

Kommittén har föreslagit vissa särskilt angelägna förändringar inom befintlig resursram. Förslagen avser vissa förstärkningar av RFV:s utvärderings-, tillsyns- och personaladministrativa verksamhet. Dessa förstärkningar hade kommittén räknat med skulle kompenseras främst genom att vissa arbetsuppgifter med revision och avstämning skulle falla bort.

Dessa arbetsuppgifter har numera upphört och de frigjorda resurserna har dragits in.

I remissyttrandet framhåller RFV att sedan betänkandet lämnades har vissa inskränkningar i verkets resurstilldelning dels beslutats dels aviserats av statsmakterna. De ambitioner som kommittén för fram är således enligt RFV:s mening inte möjliga att realisera.

För egen del anser jag inte att de förslag som jag här har redovisat angående RFV:s och försäkringskassornas arbetsuppgifter m. m. innebär några ändringar av de totala resursbehoven.

Som jag anfört i årets budgetproposition (prop. 1982/83:100 bil. 7, sid. 30) räknar jag således inte med att förslagen som jag i det föregående har fört fram skall påverka beräkningen av anslagen till RFV resp. försäkringskassorna för budgetåret 1983/84. Jag avser att i samband med utfärdandet av regleringsbrev för berörda anslag återkomma till kostnadsfördelningen för revisionsverksamheten. I budgetpropositionen har föreslagits att det s. k. huvudförslaget, som innebär en reell reducering med 2 %, skall tillämpas vid anslagsberäkningen för RFV:s och kassornas förvaltningskostnader. Det allvarliga samhällsekonomiska läget ger f. n. inget utrymme för de av kommittén föreslagna resursförstärkningarna. Det bör givetvis ankomma på RFV att i möjligaste mån genom rationaliseringar och omprioriteringar söka tillgodose särskilt angelägna behov. Även i övrigt bör rationaliseringsarbetet bedrivas vidare vid såväl RFV som försäkringskassorna. I kommande budgetförslag kommer i vanlig ordning anpassning att ske till förändringar av arbetsvolymen och andra förändringar av arbetet.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att

1 godkänna de riktlinjer för riksförsäkringsverkets uppgifter samt för arbetsfördelningen mellan verket och försäkringskassorna som jag har föreslagit.

2 godkänna de riktlinjer för revisionskontorets uppgifter som jag har angivit.

dels att

anta inom socialdepartementet upprättade förslag till

3 lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

4 lag om ändring i lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring.

5 lag om ändring i lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring.

6 lag om ändring i föräldrabalken.

Det under 6 upptagna förslaget har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

**Sammanfattning av slutbetänkande av kommittén för översyn
av riks försäkringsverkets organisation m. m. (Ds S 1981:13)
Riksförsäkringsverkets roll, uppgifter och organisation.**

1 Riksförsäkringsverkets nuvarande arbetsuppgifter och organisation

Riksförsäkringsverket (RFV) inrättades år 1961 genom sammanläggning av dåvarande riks försäkringsanstalten och pensionsstyrelsen. Härvid avsågs att skapa en gemensam ledning för administrationen av den obligatoriska socialförsäkringens olika grenar. Dessa fick också en gemensam regional och lokal organisation i de allmänna försäkringskassorna.

Sedan år 1961 har en mycket omfattande utbyggnad skett av socialförsäkringssystemet, vilket medfört väsentligt utvidgade och förändrade arbetsuppgifter för RFV och försäkringskassorna. Nya uppgifter, helt eller delvis utanför det egentliga socialförsäkringssystemet, har också anförtratts verket och kassorna.

Denna utveckling har lett till att RFV och försäkringskassorna numera svarar för den ojämförligt största delen av samhällets kontantstöd i olika former.

RFV:s arbetsområde omfattar f. n. främst

- den allmänna försäkringen (sjukförsäkring med föräldraförsäkring och tandvårdsförsäkring, folkpensionering, tilläggs pensionering)
- delpensionsförsäkringen
- arbetsskadeförsäkringen
- allmänna barnbidrag
- bidragsförskott
- kontant arbetsmarknadsstöd (utbetalningssystemet)
- utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och studiepenning för vuxenstuderande (systemen för beräkning och utbetalning)
- dagpenning till värnpliktiga under repetitionstjänstgöring.

RFV har att bl. a.

- svara för att statsmakternas beslut inom verkets ämbetsområde genomförs och följs upp
- utöva tillsyn över de allmänna försäkringskassorna och i vissa avseenden de lokala skattemyndigheterna
- bevaka rättspraxis och inträda som part vid försäkringsdomstol till förmån för den enskilde eller för samhället
- via sin dataanläggning betala ut ersättning inom de olika trygghetssystemen

- men. (Ersättning utbetalas även kontant eller per postgiro av försäkringskassan.)
- debitera och uppbära arbetsgivarnas avgifter till den allmänna försäkringen m. fl. arbetsgivaravgifter
 - handlägga ärenden enligt lagen om yrkesskadeförsäkring, militärsättningslagen m. fl. äldre författningar i vissa fall
 - beräkna och betala ut pensioner enligt reglerna om frivillig pensionsförsäkring i lagen om allmän försäkring och äldre författningar
 - förvalta verkets fonder
 - leda och utöva tillsyn över beredskapsverksamheten inom socialförsäkringsväsendet
 - vara värmyndighet för redovisningscentral och revisionskontor som betjänar, förutom RFV, vissa andra statliga myndigheter
 - vidta åtgärder enligt allmänna verksstadgan.

Den snabba utvecklingen av de uppgifter som åvilar RFV och försäkringskassorna har också helt naturligt medfört en kraftig utbyggnad av administrationen. Det kan därvid noteras att hela den personella utbyggnaden volymmässigt skett inom den regionala och lokala organisationen. RFV:s personalkader har totalt sett varit i huvudsak oförändrad till antalet sedan verkets tillkomst med ca 1 000 tjänster.

2 RFV-översynens förslag

2.1 Riksförsäkringsverkets roll som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet

Enligt RFV-översynen har RFV som central förvaltningsmyndighet det övergripande ansvaret för administrationen av socialförsäkringen. Därvid skall RFV verka för att statsmakternas beslut och intentioner verkställs. RFV skall utöva tillsyn över försäkringskassorna (och de lokala skattemyndigheterna) beträffande de delar av försäkringen som handhas av dessa samt självt svara för hanteringen av övriga delar av försäkringen. Försäkringskassornas ansvarsområde anges i författning. I den mån sådana författningsbestämmelser saknas ankommer det på RFV att avgöra om och i vad mån arbetsuppgifterna skall utföras på kassorna. Därvid skall enligt översynen en utgångspunkt vara att de uppgifter som lika väl kan utföras av kassorna som av verket bör fullgöras på kassorna.

(En reservant i kommittén anför att försäkringskassornas roll som verkställande organ och RFV:s roll som tillsynsorgan tydligt bör framgå av AFL och andra författningar.)

I RFV:s tillsynsfunktion bör ingå att se till att

- reformer och andra ändringar av rutiner och tillämpning genomförs på sådant sätt att förutsättningar finns för att beslut i enskilda ärenden redan

från reformernas och ändringarnas ikraftträdande överensstämmer med statsmakternas intentioner, mål och handlingsriktlinjer och att förutsättningar även i övrigt finns för att beslut skall kunna fattas på ett tillfredsställande underlag

- kännedom om utvecklingen av rättspraxis sprids och initiativ tas för att få en enhetlig rättstillämpning vid oklara rättslägen
- missbruk av trygghetssystemen motverkas
- allmänheten informeras på lämpligt sätt om socialförsäkrings- och bidragsförmånerna, vari ingår för verket att se till att förutsättningar skapas för att den berörda personalen på försäkringskassorna skall kunna lämna all behövlig information
- kassornas verksamhet utformas enligt en sådan policy och sådana gemensamma normer som bedöms medföra en god service
- möjligheter till administrativa förenklingar fortlöpande tillvaratas
- kassorna har en för uppgifterna och personalen lämpligt anpassad organisation och väl avvägd personalstyrka samt ändamålsenliga lokaler.

För att utöva de uppgifter som är förknippade med tillsynsfunktionen anser RFV-översynen att ett flertal metoder och tekniker bör kombineras med varandra på sätt som motsvarar vad som sker i dag. RFV bör således vid och i samband med utövandet av sin tillsynsfunktion utfärda föreskrifter och rekommendationer, ange riktlinjer för utbildningsverksamhet, utarbeta utbildnings- och informationsmaterial och anordna konferens- och utbildningsverksamhet. Uppföljningen av kassorna kan ske t. ex. genom infordrande av handlingar, besök vid kassorna, utnyttjande av statistikmaterial etc.

RFV-översynen bedömer att ökade insatser bör ägnas åt s. k. horisontell tillsyn, dvs. åtgärder riktade mot grupper av kassor och avseende likartade problem.

Såvitt avser decentralisering i den bemärkelsen att man ändrar inriktningen och omfattningen av RFV:s anvisningar menar RFV-översynen att dessa anvisningar i så stor utsträckning som möjligt bör ges formen av riktlinjer och ramar för kassornas agerande. Genom en sådan decentralisering ges ökat utrymme åt kassornas egna bedömningar och därmed ett mer stimulerande arbetsinnehåll för personalen. Anvisningarna bör utformas så att man uppnår en ökad grad av målstyrning av kassornas handlande. Bindande anvisningar bör förekomma när det motiveras av krav på enhetlig handläggning. I övrigt bör anvisningarna i regel ges formen av rekommendationer eller exempel på tillvägagångssätt. Härigenom kan också den enskilda kassan få större möjligheter att i förekommande fall ta hänsyn till lokala förhållanden.

Beträffande försäkringstillämpningsfrågor anser översynen att anvisningar i form av såväl föreskrifter som rekommendationer är erforderliga liksom en uppföljning i efterhand av att försäkringen tillämpas på ett riktigt och enhetligt sätt. Arbetsinstruktioner m. m. för indata till ADB-systemet måste som regel ha karaktär av föreskrifter.

För tillsynen av kassornas förvaltning medför rambudgeteringssystemet en i vissa avseenden ändrad inriktning och utformning. Genom RFV:s ökade möjligheter till ekonomisk styrning av försäkringskassorna bör behovet av annan administrativ styrning minska i motsvarande mån. Försäkringskassorna bör, inom de ekonomiska ramarna, få ett ökat utrymme för självständigt handlande. Inom detta område bör tillsynen därför i hög grad inriktas på utfärdande av allmänna riktlinjer i stället för detaljerade föreskrifter och som en konsekvens härav en ökad tyngd läggas på uppföljningen av kassornas förvaltning.

En ökad grad av rekommendationer i stället för bindande föreskrifter ställer enligt översynens mening andra krav på försäkringskassorna och deras personal i form av ökat självständigt ansvarstagande. Det är angeläget att RFV och försäkringskassorna uppmärksammar detta och att utbildningsinsatser och dylikt anpassas till de ändrade förutsättningarna. En strävan bör därvid vara att kassorna ges sådana förutsättningar för ett korrekt agerande att ingripanden i efterhand från tillsynsmyndigheten i största möjliga utsträckning blir obehövlige.

2.2 Utbildnings- och informationsverksamheten

Utbildning

Den allmänna försäkringen, de allmänna barnbidragen osv. gäller i princip lika över hela landet. Bestämmelserna betjänas också av samma administrativa stödssystem, dvs. handläggningen av ärenden inom kassorna sker enligt i huvudsak samma rutiner i alla kassor. Kraven på kassapersonalens kunskaper om försäkringen måste således vara desamma i alla försäkringskassor.

I försäkringsfrågorna måste enligt RFV-översynens mening personalen i alla kassor av dessa skäl ha likvärdig utbildning för samma uppgifter. Åtminstone i vad avser faktainformationen måste utbildningsmaterialet vara gemensamt för alla kassor. Givetvis kan kompletteringar av ett gemensamt material behöva göras i kassor med särskilda regionala eller lokala förhållanden.

Även inom det administrativa området arbetar försäkringskassorna med frågor som till stora delar är likartade. Sådana frågor kräver enligt RFV-översynens mening samma kunskaper och ställer därför samma krav på utbildningen av personalen.

Den nuvarande utbildningsverksamheten fungerar i praktiken på ett i stort sett smidigt sätt. Enligt RFV-översynens mening bör nuvarande förhållan-

den när det gäller arbetsfördelningen inom utbildningsområdet mellan RFV och försäkringskassorna inte förändras.

RFV bör således ansvara för de centrala utbildningsinsatserna. Dessa består i att planera och producera centralt utbildningsmaterial samt utbilda lärare hos försäkringskassorna. RFV skall bl. a. godkänna allt utbildningsmaterial som används gemensamt för kassorna. Verket har också ett ansvar för att utbildningsinsatserna initieras vid rätt tillfälle.

RFV-översynen konstaterar att ansvaret för utbildningen av varje särskild försäkringskassas personal åvilar kassan själv såsom ansvarig för sin verksamhet. RFV utövar tillsyn över kassans utbildningsverksamhet.

(En reservant i kommittén anser att försäkringskassorna skall ansvara för utbildningsverksamheten.)

Information

Enligt RFV-översynens uppfattning har RFV att ansvara för den centrala informationsverksamheten inom socialförsäkringsområdet. Detta ansvar betingas såväl av verkets roll som central förvaltningsmyndighet som av rationalitetsskäl. Den centrala informationsverksamheten avser sådana informationsinsatser som på ett enhetligt sätt och med ett enhetligt innehåll bör nå ut över hela landet eller riktar sig till speciella målgrupper som är spridda, t. ex. alla pensionärer eller alla arbetsgivare. Givetvis skall RFV inte självt utföra alla arbetsmoment som hänger samman med informationsverksamheten. Det väsentliga är enligt RFV-översynen att RFV ansvarar för alla åtgärder som hänger samman med ämbetsverkets direktivrätt. Däremot bör uppgifter av servicekaraktär, i första hand de förlagsmässiga uppgifterna i samband med tryckning och distribution, liksom nu utföras av kassornas service- och intresseorganisation Försäkringskassaförbundet.

Enligt RFV-översynen bör det ankomma på RFV att i samverkan med försäkringskassorna bl. a. kartlägga, sammanställa och analysera informationsbehovet hos allmänheten, definiera budskap, syfte och målgrupp för olika centrala informationsinsatser, bestämma informationskanal och form samt utfärda anvisningar och rekommendationer till kassorna på informationsområdet. Verket bör fastställa allt centralt informationsmaterial och ansvara för att det är korrekt.

Försäkringskassorna ansvarar självständigt för den regionala och lokala informationens planering och genomförande. Detta gäller t. ex. information om försäkringen vid olika regionala sammankomster m. m. eller om administrativa förhållanden inom kassaområdet (öppettider och dylikt).

Det är enligt RFV-översynen angeläget att försäkringskasspersonalens kunskaper utnyttjas även vid planering, produktion och genomförande av centrala informationsåtgärder. Kassorna och deras personal bör ha ett reellt inflytande även på den centrala informationsverksamheten så att deras

kunskaper om allmänhetens informationsbehov tas till vara på ett ändamålsenligt sätt. (En reservant i kommittén anför att ansvaret för försäkringsinformation skall ankomma på försäkringskassorna).

2.3 Utvärdering av bidragssystemen

I RFV:s ansvar för utvärdering av bidragssystemen ingår enligt RFV-översynen

- att följa utvecklingen inom socialförsäkringsområdet och närliggande områden
- undersökning och beskrivning av gällande förhållanden
- analys och bedömning av i vilken utsträckning effekterna stämmer överens med statsmakternas beslut och intentioner
- ev. initiering av åtgärder inom RFV och/eller information och förslag till regeringen

RFV:s utvärderingsverksamhet skall enligt RFV-översynens mening inte innefatta någon prövning av politiskt betingade beslut. Ett huvudsyfte med utvärderingsverksamheten bör emellertid vara att belysa effekterna av politiska beslut samt redovisa underlag för ev. ändrade eller nya sådana beslut.

RFV bör i ökad omfattning kunna ge både material och impulser för dessa ändamål.

Med hänsyn till verksamhetsområdets stora samhällsekonomiska omfattning och dess centrala betydelse för de enskilda individernas ekonomiska trygghet är enligt översynens mening en av RFV:s viktigaste uppgifter att aktivt bevaka områdets utveckling i skilda avseenden och när så påkallas informera statsmakterna eller ta initiativ till andra åtgärder. Denna verksamhet bör ges en avsevärt ökad tyngd och prioritet jämfört med dagsläget.

2.4 Revisionen inom socialförsäkringen

De flesta ärenden som förekommer inom RFV:s verksamhetsområde hanteras av både försäkringskassorna och RFV. Arbetsfördelningen är i regel den att kassorna beslutar om utgivande av förmåner och levererar in uppgifter till ADB-systemet medan RFV bl. a. efter bearbetning framställer och expedierar utbetalningshandlingar. Ur revisionell synvinkel är det således fråga om ett system. Trots detta är revisionsansvaret uppdelat på två organ. Revisionsansvaret för de manuella rutinerna vilar på kassornas revisorer, för de maskinella ligger revisionsansvaret på revisionskontoret (RK) vid RFV. Detta revisionskontor är föremål för riksrevisionsverkets tillsyn och är i revisionella avseenden fristående från RFV.

RFV-översynen anser att den största bristen inom nuvarande revisionsverksamhet rörande den allmänna försäkringen m. m. är avsaknaden av samordning mellan revisionen av de manuella och maskinella rutinerna. Socialförsäkringsadministrationen måste ses som en helhet och revision kunna ske i ett sammanhang av samtliga rutiner inom ett och samma system.

Internrevisionsenheterna vid de olika försäkringskassorna arbetar f. n. i stort sett oberoende av varandra samtidigt som de har att granska i huvudsak likartade system. Enligt RFV-översynens bedömning skulle en viss samordning av de skilda kassornas revision kunna höja effektiviteten i hela verksamheten.

Enligt RFV-översynens bedömning talar övervägande skäl för att en samordning sker såväl av revisionen mellan maskinella och manuella rutiner som av revisionen mellan de olika försäkringskassorna. Den bästa lösningen för att erhålla den behövliga samordningen av revisionsverksamheten är att RK i samtliga kassor ersätter den externrevisor som f. n. utses av RFV. RK är f. n. den enda enhet inom socialförsäkringsorganisationen som har kompetens att utföra kvalificerad ADB-revision. RK har dessutom deltagit i uppbyggnaden av kassornas internrevisionsenheter och är därigenom redan idag väl insatt i kassornas revisionsfrågor. Genom den självständiga ställning som RK intar i förhållande till RFV upprätthålls också en oberoende revision.

RK står under riksrevisionsverkets tillsyn och har således att rätta sig efter detta verks direktiv i fråga om revisionsverksamheten. Enligt 18 kap. 17 § andra stycket AFL har externrevisorerna att ställa sig till efterrättelse de särskilda föreskrifter, som RFV meddelar. Härigenom skulle en kompetenskonflikt mellan de båda ämbetsverken riksrevisionsverket och RFV möjligen kunna uppkomma. Den risken bör undanröjas genom att RFV:s kompetens att meddela särskilda föreskrifter för de externa revisorerna tas bort.

Förordningen (1980:718) om revision vid revisionskontor gäller endast revision av statliga myndigheter. Då försäkringskassorna inte är statliga myndigheter måste särskilda bestämmelser ges för RK:s revision av försäkringskassorna. Detta sker med hänsyn till uppgifternas speciella natur lämpligast i en särskild författning.

I RK:s uppgift att vara externrevisor bör enligt RFV-översynens mening ingå att – på i stort sett samma sätt som nu skett – i samverkan med försäkringskassorna bedriva gemensamma revisionsprojekt.

(En reservant i kommittén anser att revisionsverksamheten i kassorna och tillsynen av denna skall förbli oförändrad.)

RFV-översynen tar i detta sammanhang upp Försäkringskassoförbundet (FKF). Kommittén konstaterar att FKF är en organisation med offentlig-rättsliga medlemmar men anordnad i privaträttsliga former. Eftersom FKF:s verksamhet helt bekostas med allmänna medel finns ett intresse av att medelsanvändningen i förbundet – såsom redan f. n. sker beträffande

försäkringskassorna genom en revisor utsedd av RFV – granskas även på statens vägnar. RFV-översynen har övervägt om inte RK borde utses till revisor även i förbundet.

RFV-översynen menar att statens intresse i viss utsträckning kan tillgodoses genom att RK enligt förslaget ovan blir revisor i samtliga försäkringskassor. RK skall göra en samlad granskning av alla försäkringskassors medelsförvaltning och därför även av de utgifter kassorna har för att finansiera FKF:s verksamhet. Om förbundet därtill – i likhet med vad som förutsätts gälla för försäkringskassorna – får en skyldighet att på begäran lämna RK alla upplysningar angående medelsanvändningen, torde i huvudsak samma effekt kunna nås som vid en direkt statlig revision av förbundet. RFV-översynen föreslår att frågan löses i enlighet härmed.

En bestämmelse om FKF:s uppgiftsskyldighet kan lämpligen tas in i samma författning som enligt ovan föreslås reglera RK:s revision av försäkringskassorna.

(En reservant i kommittén anser att former bör skapas för att RK skall ha samma uppgift beträffande FKF:s verksamhet som i fråga om försäkringskassorna.)

2.5 Handläggning av enskilda ärenden

Inom RFV:s och försäkringskassornas verksamhetsområde har det – alltsedan den nuvarande administrationens tillkomst i början av 1960-talet – funnits en medveten strävan att decentralisera handhavandet av de olika trygghetsförmånerna. Genomförandet av statsmakternas beslut med anledning av RFV-översynens förslag i det första delbetänkandet innebär ytterligare decentralisering av beslutsbefogenheter från RFV till försäkringskassorna.

RFV-översynen har gått igenom RFV:s återstående handläggning av individuella ärenden bl. a. för att pröva möjligheterna till ytterligare decentralisering. En utgångspunkt för RFV-översynens bedömningar är att de uppgifter som lika väl kan utföras av kassorna som av RFV bör fullgöras av kassorna. En förutsättning är också att servicen till allmänheten i vart fall inte försämras på grund av överflyttningen.

Handläggningen av *ärenden enligt internationella konventioner* bör enligt RFV-översynens mening liksom ärenden enligt den svenska lagstiftningen så långt möjligt ske på försäkringskassorna. Merparten av konventionsärenden sköts redan i dag på försäkringskassorna. På RFV:s lagbyrå handläggs emellertid några olika typer av konventionsintyg:

Intyg om tillhörighet till svensk socialförsäkring är relativt komplicerade bl. a. på grund av att reglerna som gäller för s. k. utsänd personal kan vara svåra att tillämpa. Med hänsyn härtill bör enligt RFV-översynens mening dessa ärenden – som utgör en mindre del av intygs- och dispensärendena – även fortsättningsvis handläggas av RFV.

Intyg om försäkringsperioder avseende sjukförsäkring och pension utgör sammantagna den största delen av lagbyråns individuella ärendehandläggning. De är av rutinkaraktär och bör enligt RFV-översynens uppfattning kunna handläggas på kassorna. På Stockholms läns allmänna försäkringskassa finns en särskild utlandsavdelning inrättad med uppgift att handlägga försäkringsfrågor för utlandssvenskar. Enligt RFV-översynens uppfattning ter det sig naturligt att dessa intygsfrågor handläggs där.

Inom RFV:s matematisk-statistiska byrå har en särskild sektion att svara för administrationen av den *frivilliga pensionsförsäkringen* enligt 22 kap. AFL. Fr. o. m. den 1 januari 1981 har nyteckning till försäkringen upphört varför sektionens huvudsakliga arbetsuppgifter består av vård av försäkringsbeståndet.

Den frivilliga pensionsförsäkringen har tidigare inte i någon del handlagts på försäkringskassorna. Verksamheten är liten till sin omfattning och ställer stora krav på speciell matematisk kompetens som saknas på försäkringskassorna. Enligt RFV-översynen är det därför inte möjligt att flytta uppgifterna från RFV.

Inköp av *trafiklivränta* hos RFV sker med stöd av reglerna i 12 § lagen (1929:77) om trafikförsäkring å motorfordon och 5 § trafikförsäkringsförordningen (1976:359). Enligt dessa regler skall svenskt försäkringsbolag, som inte har rätt att ansvara för livränta, samt utländsk försäkringsanstalt köpa livränta hos RFV eller behörig svensk försäkringsanstalt. Hela beståndet trafiklivräntor i RFV är omkring 800 och den årliga tillströmningen är ca 35.

RFV:s befattning med *barnlivräntor* sker med stöd av föräldrabalken 4 kap. 6 § och 7 kap. 7 §. Underhållsskyldig kan i vissa fall fullgöra sin underhållsskyldighet genom att teckna avtal om engångsbelopp. Det avtalade underhållsbeloppet skall betalas till socialnämnden som har att köpa en livränta för barnets räkning. Livräntan skall köpas i RFV eller svenskt försäkringsbolag.

Administrationn av barnlivräntorna är en mycket liten verksamhet i RFV. Endast ett eller ett par fall förekommer varje år. Totalt finns ca 20 fall.

Enligt RFV-översynen bör det vara tillfyllest att möjlighet att köpa ifrågavarande livräntor finns inom de privata försäkringsbolagen. RFV:s försäljning av dessa livräntor bör således upphöra. Verkets uppgift att förvalta och betala ut de livräntor som redan finns kommer dock att bestå, men i successivt minskad omfattning.

Beträffande *yrkesskadeärenden* konstaterar RFV-översynen att handläggningen regleras av en mångfald olika författningar som varit gällande vid olika tidsperioder. En decentralisering av administrationen av yrkesskade-försäkringen till försäkringskassorna skulle ställa nya krav på kassorna, vilket sammanhänger med att olika ersättningsregler gäller inom yrkes- och arbetsskedeförsäkringarna.

Enligt RFV-översynens uppfattning bör yrkesskadeförsäkringen i de delar som nu handhas av RFV även framdeles skötas av verket. Översynen gör alltså samma bedömning som gjordes beträffande yrkesskadeförsäkringens administration när den nya arbetsskadeförsäkringen kom till.

Avgiftsrevision. I proposition (1975:87) om riktlinjer för ändrad skatteadministration och taxering i första instans m. m. underströk föredragande departementschefen att den effektivaste kontrollen av arbetsgivaravgifter uppnåddes vid en integrerad revision i fråga om såväl direkt och indirekt skatt som arbetsgivaravgifter. Resurserna för integrerad revision inom skatteadministrationen har förstärkts. I takt härmed har arbetsbelastningen i form av skattepromemorior på revisionssektionen också ökat. Sektionens egna revisionsinsatser har därvid i motsvarande mån måst minskas. F. n. svarar skattepromemoriorna för ca 70 % av arbetet inom sektionen.

Enligt RFV-översynens bedömning talar detta för att revisionssektionens egenrevision upphör till förmån för behandlingen av promemoriorna från skattemyndigheterna som även framdeles kan väntas öka i viss utsträckning.

I fråga om *ersättning för kostnader för företagshälsovård* fastställer RFV överenskommelser mellan försäkringskassa och arbetsgivare enligt 2 kap. 7 § 2 st. AFL. RFV:s granskning av överenskommelserna har lett till endast mycket små justeringar. Enligt RFV-översynens bedömning bör RFV:s fastställande av överenskommelserna kunna slopas.

Enligt bestämmelserna i de olika taxorna för *privatläkare m. fl. privatpraktiserande vårdgivare* kan sådana vårdgivare som är uppförda på försäkringskassas förteckningar föras av från dessa, om de bryter mot bestämmelserna i resp. taxa. Beslut härom skall fattas av RFV efter kassans hörande.

RFV-översynen föreslår att dessa ärenden skall decentraliseras till försäkringskassorna. Det kan nämnas att någon vårdgivare ännu inte förts av från förteckning.

Tandläkare som är anslutna till tandvårdsförsäkringen skall vara uppförda på förteckning hos försäkringskassa. I fråga om nytillkommande tandläkare gäller alltsedan år 1975 enligt föreskrifter från RFV att tandläkare i princip inte skall föras upp på förteckning av försäkringskassa (dvs. i praktiken inte ges tillstånd att meddela av tandvårdsförsäkringen ersättningsbar tandvård som privatpraktiker) annat än om ersättningsetablering föreligger. Härför fordras emellertid i regel verkets medgivande.

Med hänsyn till att ifrågavarande regler endast gäller till 1982 års utgång samt till att etableringsfrågorna övervägs i tandvårdsutredningen (S 1978:01) föreslår kommittén inte någon ändring rörande hanteringen av dessa ärenden.

Enligt bestämmelserna i läkarvårdstaxan får läkare med allmänläkar- eller specialistkompetens debitera högre arvode för vissa undersökningar. Regeringen har bemyndigat RFV att efter samråd med socialstyrelsen meddela

dispens från kravet på allmänläkarkompetens i läkarvårdstaxan. I dessa ärenden inhämtas yttrande från socialstyrelsen, som besitter den medicinska sakkunskapen. Kompetensen i dessa mycket fåtaliga fall finns således helt på det centrala planet och med hänsyn härtill bör dessa ärenden enligt kommitténs mening även framdeles handläggas av RFV.

Med stöd av taxan för sjukvårdande behandling m. m. har RFV utfärdat föreskrifter rörande krav på viss tids tjänstgöring i offentlig vård för att sjukgymnast skall få föras upp på försäkringskassas förteckning. RFV kan meddela dispens från detta krav. I vissa av dessa ärenden tas kontakt med socialstyrelsen. Kommittén anser att även dessa ärenden alltså bör handläggas av RFV.

Ärenden om återkrav och regress rörande försäkringsförmåner m. m. aktualiseras i RFV i princip endast efter felaktiga utbetalningar som gjorts från verket. Dessutom övertar verket i sin egenskap av bevakningsmyndighet beträffande fordringar enligt 20 kap. 4 § AFL och 12 § lagen om allmänna barnbidrag ärenden om avskrivning av fordringar från försäkringskassorna som överstiger f. n. 25 000 kr. Enligt dessa lagrum skall försäkrad som genom att lämna oriktiga uppgifter eller dylikt förorsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp återbetala det för mycket utgivna.

Ifrågavarande ärenden kan aktualiseras inom hela RFV:s verksamhetsområde, således inte bara i de delar som är gemensamma med försäkringskassorna. En decentralisering av dessa återkravsärenden till kassorna bedömer kommittén inte vara rationell.

2.6 Organisationsförändringar

De föreslagna förändringarna framgår av följande sammanställning.

Nuvarande organisation:	Föreslagen organisation:
<i>Administrativa avdelningen</i>	<i>Administrativa avdelningen</i>
Kanslibyrån	{ Personalbyrån Ekonomibyrån
Lagbyrån	Lagbyrån
–	Informations- och utbildningsbyrån (I/U-byrån)
<i>Tillsynsavdelningen</i>	<i>Försäkringsavdelningen</i>
Första tillsynsbyrån	{ Sjukförsäkrings- och utredningsbyrån (S-U-byrån) Pensions- och bidragsbyrån (P-B-byrån) Organisationsbyrån
Andra tillsynsbyrån	
Organisationsbyrån	
Administrativa sektionen	{ Organisationsbyrån

Informations- och utbildnings- byrån (I/U-byrån)	–
Tekniska byrån	<i>Tekniska enheten</i>
<i>Planeringsavdelningen</i>	<i>Utvärderingsavdelningen</i>
Utredningsbyrån	Utredningsbyrån
Matematisk-statistiska byrån	Matematisk-statistiska byrån
Avgiftsbyrån	<i>Avgiftsenheten</i>
<i>Yrkesskadeavdelningen</i>	<i>Yrkesskadeavdelningen</i>
Byrå 1	Byrå 1
Byrå 2	Byrå 2
<i>Ombudsenheten</i>	<i>Ombudsenheten</i>

Kommittén föreslår således bl. a. att tekniska byrån och avgiftsbyrån skall brytas ut från resp. avdelning och bilda fristående enheter.

Tekniska byrån svarar för en från avdelningen i övrigt artskild verksamhet, vilken riktas inte bara mot tillsynsavdelningen och försäkringskassorna utan också mot verkets övriga avdelningar och utomstående intressenter. Dessutom är tekniska byrån, som disponerar mer än hälften av nuvarande tillsynsavdelningens personalresurser, genom sin placering i Sundsvall lokalmässigt skild från RFV i övrigt och intar redan nu en särställning i flera avseenden. Av dessa skäl bör tekniska byrån ombildas till en självständig enhet.

Avgiftsbyråns verksamhet har inte något direkt samband med verksamheten i övrigt vare sig på planeringsavdelningen eller på någon annan avdelning. En ställning som separat enhet motiveras också av byråns storlek och av de speciella omständigheter som hänger samman med att verksamheten avses att så småningom decentraliseras till länsstyrelser och lokala skattemyndigheter. Kommittén finner att en fristående ställning för enheten är ägnad att underlätta den avveckling som förutsätts ske i samband härmed.

Till RFV finns fyra rådgivande delegationer knutna – en tandvårdsdelegation, en läkarvårdsdelegation, en central pensionsdelegation och en arbetsskadedelegation.

Den centrala pensiondelegationen inrättades den 1 juli 1975 med uppgift att vara ett rådgivande organ till RFV för samråd och samverkan med arbetsmarknadsparterna främst i frågor rörande utfärdande av tillämpningsföreskrifter till lagen om delpensionsförsäkring. I delegationen ingår företrädare för RFV, LO, TCO, SACO/SR, SAF, statens löne- och

pensionsverk, Svenska kommunförbundet samt egenföretagarna.

Arbetskadedelegationen inrättades år 1977 med uppgift att vara ett rådgivande organ för RFV vid genomförandet av arbetsskadeförsäkringen och vid uppföljningen av försäkringens verkningar. I delegationen ingår företrädare för RFV, LO, TCO, SACO/SR, SAF, Landstingsförbundet samt egenföretagarna.

Centrala pensionsdelegationen och arbetskadedelegationen har i viss utsträckning gemensamma ledamöter. Det synes vara rationellt att slå samman dessa delegationer och samtidigt öppna möjlighet till motsvarande samråd vid behov rörande övriga delar av socialförsäkringen fränsett läkarvårds- och tandvårdsdelegationernas områden. RFV-översynen föreslår att en socialförsäkringsdelegation inrättas för ändamålet och att centrala pensionsdelegationen och arbetskadedelegationen samtidigt upphör.

2.7 Resursfrågor

RFV-översynen har inte prövat det totala resursbehovet för verket och dess olika funktioner utan enligt direktiven inriktat sitt arbete på att inom befintlig resursram föreslå särskilt angelägna förändringar. De resursmässiga förstärkningar som översynen föreslår förutsätts således kunna ske genom omfördelning av resurser från andra delar av verket.

När det gäller administrativa avdelningen bedömer RFV-översynen att en förstärkning krävs av personalfunktionen och ekonomifunktionen.

Vidare bör utvärderingsfunktionen förstärkas.

Nämnda förstärkningar kompenseras dels genom den föreslagna decentraliseringen till försäkringskassorna av vissa ärenden och genom att den s. k. egenrevisionen slopas, dels genom överflyttning till postverket av vissa avstämningsuppgifter.

Övriga förändringar av organisationen åstadkoms genom överföring av resurser mellan berörda organisatoriska enheter.

Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Riksförsäkringsverkets roll, uppgifter och organisation (Ds S 1981:13)

1 Allmänt om förslagens innebörd

Remissinstanserna delar i allmänhet eller lämnar utan erinran RFV-översynens övergripande förslag om att förstärka de utvärderande inslagen i riksförsäkringsverkets verksamhet och att effektivisera tillsynsfunktionen.

Riksförsäkringsverket (RFV) instämmer i kommitténs uppfattning att RFV:s verksamhet i så stor omfattning som möjligt bör inriktas på tillsyn och andra centrala uppgifter inom socialförsäkringsområdet och att arbetsuppgifter utan anknytning till verkets funktion som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet så långt möjligt bör flyttas från RFV.

Riksrevisionsverket konstaterar att kommitténs förslag i väsentliga delar överensstämmer med de synpunkter verket har framfört i samband med förvaltningsrevision av RFV.

Försäkringskassaförbundet och *Försäkringsanställdas förbund* delar i allt väsentligt de uppfattningar som förts fram i reservationen till betänkandet.

2.1 Riksförsäkringsverkets roll som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet

De flesta remissinstanserna är i huvudsak positiva till RFV-översynens ställningstaganden i fråga om RFV:s och försäkringskassornas ansvarsområden.

RFV delar kommitténs bedömning att verket som central förvaltningsmyndighet har det övergripande ansvaret för administrationen av socialförsäkringen. *RFV* vill understryka att verket i denna egenskap är behörigt att avgöra om och i vad mån arbetsuppgifter inom den allmänna försäkringen m. m. skall utföras av försäkringskassorna eller av verket dvs. att bestämma arbetsfördelningen mellan verk och kassor.

Riksrevisionsverket pekar på de motstridiga uppfattningar som finns om RFV:s resp. försäkringskassornas ansvar. Enligt verkets mening har kommittén på ett i huvudsak förtjänstfullt sätt markerat RFV:s ansvar i förhållande till försäkringskassorna. *Riksrevisionsverket* anser att statsmakterna bör klart ange RFV:s resp. försäkringskassornas ansvar för de olika funktioner som behandlas i betänkandet. Ett annat sätt att minska de problem som föreligger är att förstatliga kassorna, vilket många skäl talar för. *Riksrevisionsverket* föreslår därför att statsmakterna nu överväger frågan

om att även formellt inordna försäkringskassorna i den statliga socialförsäkringsadministrationen.

Statskontoret anför att det mest logiska sättet att skapa bättre förutsättningar för samarbete mellan RFV och försäkringskassorna är att förstatliga kassorna.

TCO framhåller att det är av stor vikt att man beaktar behoven av precisering av verkets resp. kassornas uppgifts- och kompetensområden. Likaså bör beaktas möjligheterna till en decentralisering i verksamheten och att man tillvaratar de värden som ligger i en betydande administrativ självständighet för försäkringskassorna. En decentraliserad organisation är en förutsättning för ett starkt lekmannainflytande i tillämpningen av det trygghetssystem som socialförsäkringarna utgör.

LO anför att det är nödvändigt att finna sådana avvägningar mellan RFV:s tillsynsuppgifter och kassornas självständiga beslutsbefogenheter att å ena sidan enhetlighet kassorna emellan befrämjas men å andra sidan kassornas självständiga ställning inte beskärs.

Försäkringskassoförbundet understryker det angelägna i att ett klagörende sker i lagtexten av RFV:s resp. försäkringskassornas ställning och uppgifter så att oklarheter kan undvikas. Förbundet motsätter sig kommitténs uppfattning att verket ensidigt skall kunna avgöra arbets- och därmed befogenhetsfördelningen mellan sig och kassorna i fall där författningsbestämmelser saknas. Eftersom det heller inte är lämpligt att kassorna ges en sådan befogenhet är det nödvändigt att riksdagen eller regeringen klart formulerar ansvars- och befogenhetsgränser.

Även *Försäkringsanställdas förbund* anför att försäkringskassornas roll som verkställande organ och RFV:s roll som tillsynsorgan bör tydligt framgå av lag och författning.

Remissinstanserna är positiva till att RFV:s tillsyn av försäkringskassorna i högre grad ges formen av riktlinjer och ramar i stället för mer detaljerade och bindande anvisningar.

RFV instämmer i RFV-översynens uppfattning att verkets anvisningar bör ges i form av riktlinjer och ramar i syfte att uppnå en ökad grad av målstyrning. Bindande anvisningar bör endast förekomma när det motiveras av tvingande krav på enhetlig handläggning. Statsmakterna delegerar ofta till verket att utfärda tillämpningsföreskrifter till lagstiftningen. Dessa föreskrifter kompletterar lagstiftningen och måste oftast – för att en likformig tillämpning skall åstadkommas – vara av bindande karaktär. Inom det administrativa området däremot, med undantag för frågor avseende automatisk databehandling, föreligger krav av denna typ mer sällan. Det för kassorna beslutade rambudgetsystemet ger vidare möjlighet till en ökad grad av målstyrning. Inom de ekonomiska ramar som ges får kassorna ett avsevärt ökat utrymme för egna beslut. Vidare framhåller RFV att verket i högre grad än idag bör använda sina resurser för att analysera och uttala sig i tillämpningsfrågor där praxis inte hunnit utbildas. Detta gäller främst ny eller

ändrad lagstiftning då det kan ta avsevärd tid innan reglerna tolkats genom praxisbildning hos besvärinstanserna. I RFV:s ansvar bör ligga att medverka till att lagstiftningen tillämpas lika hos försäkringskassorna under tiden fram till dess att praxis blir klar.

Även *försäkringsöverdomstolen* understryker vikten av att verket snabbt utfärdar nödvändiga tillämpningsföreskrifter i sin författningssamling och/eller anvisningar och råd i samband med att ny lagstiftning skall träda i kraft. Domstolen framhåller att kompletterande bestämmelser är av betydelse inte endast för tillämpande myndigheter utan också för allmänheten som många gånger först därigenom får möjlighet att förutse sin egen situation.

Försäkringskasseförbundet anför att en väl organiserad, kompetent och väl genomförd uppföljning och kontroll av kassaverksamheten ligger helt i linje med kassaintresset och utgör ett värdefullt stöd för en kassastyrelse.

Enligt förbundets mening innebär tillsyn enligt vanligt språkbruk huvudsakligen en kontroll i efterhand. Detta måste i praktiken medföra att RFV i framtiden mycket starkt begränsar sitt deltagande i socialförsäkringens direkta drifts- och verkställighetsfrågor. Med undantag för sådana anvisningar som inte kan undvaras för utövande av RFV:s överordnade styrfunktion bör sålunda verket utfärda rekommendationer i stället för bindande föreskrifter. Detta medför samtidigt ökade krav på försäkringskassorna och deras personal i form av ytterligare ansvarstagande och en anpassning av utbildningsinsatser och dylikt till de ändrade förutsättningarna. Kassorna får skapa sådana förutsättningar för ett korrekt agerande, som gör att de kan motsvara ökade krav och att ingripanden i efterhand från tillsynsmyndigheten i största möjliga utsträckning blir obehövliga.

2.2 Utbildnings- och informationsverksamheten

RFV, riksrevisionsverket och *försäkringsöverdomstolen* uttalar sitt stöd för RFV-översynens bedömning att ansvaret för centrala insatser inom utbildnings- och informationsområdet ankommer på RFV. *LO, Försäkringskasseförbundet* och *Försäkringsanställdas förbund* har en annan uppfattning.

RFV instämmer i RFV-översynens bedömningar när det gäller verkets övergripande ansvar avseende utbildnings- och informationsverksamheten. Som ett led i genomförandet av samhällets reformpolitik måste för den ansvariga myndigheten ligga att tillse, att allmänheten får en korrekt och rättvisande information och att berörd personal genom en adekvat utbildning ges möjlighet att tillämpa försäkringen på ett likformigt och rättvist sätt. På socialförsäkringsområdet ankommer detta på RFV. En viktig utgångspunkt härvid är ett nära samarbete med *Försäkringskasseförbundet*.

Beträffande genomförandet vill RFV särskilt framhålla att varje kassa har ansvar för utbildning av sin personal och för information till allmänheten inom sitt kassaområde. Därvidlag står det fritt för varje kassa att komplettera

centralt framtaget material för utbildning eller information alltefter regionala behov och förutsättningar.

Riksrevisionsverket noterar med tillfredsställelse att kommitténs majoritet dragit samma slutsats som riksrevisionsverket tidigare redovisat, nämligen att RFV har att ansvara för den centrala informationsverksamheten inom socialförsäkringen.

Försäkringsöverdomstolen konstaterar att utbildningsverksamheten på socialförsäkringsområdet hittills fungerat mycket väl. Såväl innehållsmässigt som organisatoriskt har utbildningen uppfyllt högt ställda krav och det kan nog sägas att utbildningsverksamheten på socialförsäkringsområdet tillhör det bästa som förekommer inom förvaltningen. Domstolen ser därför inte några skäl för att man skall genomföra några förändringar i detta avseende. Ett överförande av utbildningsansvaret från verket till de olika försäkringskassorna skulle kunna leda till att enhetligheten i utbildningen kan gå förlorad.

LO framhåller att det är ifrågavarande två verksamhetsgrenar som i fråga om centrala uppgifter varit minst klara i fråga om ansvarsuppdelning mellan verket och kassorna och som också utgjort en källa till stark irritation och meningsmotsättningar.

Utgångspunkten för utbildnings- och informationsinsatserna måste vara en god samverkan mellan försäkringskassorna och RFV och ett utnyttjande av resurserna på bästa möjliga sätt. Det är olyckligt om kompetensstrider skall försvaga eller försvåra en sådan viktig verksamhet inom socialförsäkringsområdet. Helt klart har hittills varit att försäkringskassorna har det regionala och lokala ansvaret för såväl utbildning som information. Huvuddelen av verksamheten torde också ligga på denna nivå. Försäkringskassorna kan dock inte fullgöra sina uppgifter utan ianspråktagande av all sakkunskap på RFV. Av detta följer dock inte nödvändigtvis att verket skall ha det konkreta ansvaret för dessa uppgifter eftersom det viktiga är att tillvarata resurserna inom sakområdena. *LO* får därför i princip instämma i tankegångarna i reservationen till betänkandet.

Försäkringskassförbundet hävdar den principiella ståndpunkten att utbildning och information är uppgifter som är oupplösligt förknippade med försäkringskassornas ställning som arbetsgivare för kassapersonalen och som primärt och odelat ansvariga för försäkringshandläggningen inom resp. län. Eftersom såväl kostnaderna för utbildning och information som effekterna därav har väsentlig betydelse för dels kassornas totala förvaltningskostnader – för vilka kassorna är odelat ansvariga inom en från den 1 juli 1982 given ram – och dels servicen till de försäkrade – för vilken varje kassa likaledes har ett primärt och odelat ansvar inom resp. område – kan kassornas befogenheter och ansvar för utbildning och information omöjligtvis sättas ifråga.

Enligt förbundets mening innebär detta inget hinder för utan utgör tvärtom ett starkt argument för att verket skall ha en tillsyn över utbildnings- och informationsverksamheterna. Eftersom verket i regel har uppgiften att

förbereda genomförandet av nya lagar och förordningar samt utfärda erforderliga tillämpningsföreskrifter får verket en kompetens och detaljkunskap om innebörden av nya regler som är unik i skedet innan regelsystemen ifråga trätt i kraft. Därför bör verket svara för sakgranskning av det utbildningsmaterial som används i den s. k. nyhetsutbildningen för kassornas personal liksom för sakgranskningen av den information som i olika former riktas till allmänheten om innebörden av och regler för nya eller förändrade försäkrings- och bidragsgrenar. Så länge RFV är huvudman för systemarbete och ADB-drift bör ett motsvarande system gälla även för utbildning i system och driftsfrågor inom ADB-området.

Utbildningsverksamhet inom övriga områden bör helt och hållet vara en kassornas angelägenhet liksom konferensverksamhet inom motsvarande områden. Även utbildnings- och konferensverksamhet för de förtroendevalda inom försäkringskassorna är en angelägenhet för försäkringskassorna. Vad gäller utbildnings- och konferensverksamhet för förtroendevalda som tar sikte på försäkringsregler och försäkringstillämpning bör verket sakgranska och/eller medverka i utbildnings- och konferensverksamheten.

Ledning, planering och samordning av centrala och/eller gemensamma utbildningsåtgärder inom kassorna bör ske genom ett ledningsorgan i vilket verket skall vara representerat. Såsom ram för ledningsorganets verksamhet skall gälla de övergripande planer och mål som utarbetats av RFV.

En motsvarande arbetsfördelning och organisation bör gälla även för informationsverksamheten.

Enligt förbundets uppfattning bör riksdag eller regering ange en principiell rollfördelning inom utbildnings- och informationsverksamheten i enlighet med vad som skisserats.

Försäkringsanställdas förbund anser att försäkringskassorna skall ansvara för utbildnings- och informationsverksamhet samt att RFV:s medverkan skall begränsas till sakgranskning av utbildnings- och informationsmaterial samt tillsyn av verksamheten.

2.3 Utvärdering av bidragssystemen

RFV-översynen har givit utvärderings- och utvecklingsfunktionen en framträdande plats, vilket genomgående fått ett positivt mottagande av remissorganen.

RFV instämmer i gjorda bedömningar och finner det tillfredsställande att RFV-översynen uttalat att ansvaret för uppföljning och utvärdering ingår i verkets uppgift som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet. Förslaget innebär enligt verkets mening att utvärderingsansvaret preciseras och därmed kan ges en fastare förankring i RFV:s arbete och organisation.

RFV vill även understryka vikten av att ta till vara de kunskaper och erfarenheter som finns inom försäkringskassorna.

Riksrevisionsverket påpekar att i vilken mån utvärderings- och utvecklingsansvaret i en viss fråga ankommer på RFV eller mer bör betraktas som forsknings- och utvecklingsarbete som bör bedrivas av andra organ inte har klarlagts. Många frågor inom RFV:s verksamhetsområde är av detta slag och dessutom ofta föremål för en politisk debatt. Riksrevisionsverket anser mot denna bakgrund att RFV genom en dialog med statsmakterna bör eftersträva en gränsdragning i ansvarsfrågan mellan RFV resp. andra organ vad gäller utvärderings- och utvecklingsarbetet. Eftersom behovet av utvärdering inom socialförsäkringsområdet är betydande vill riksrevisionsverket starkt betona angelägenheten av det totala utvärderingsarbetet inom RFV och socialförsäkringsområdet.

Även *Försäkringskassaförbundet* understryker angelägenheten av att RFV:s utvecklande och utvärderande uppgifter ges en ökad prioritet. Det är förbundets övertygelse att mycket betydande samhällsekonomiska vinster står att hämta utan att man behöver radera vare sig det en gång avsedda trygghetssystemet eller kassornas organisation. Genom förändrade försäkringskonstruktioner, ökad samordning och satsning på tidig rehabilitering finns det stora möjligheter att förbättra utbytet av samhällets insatser på socialförsäkringsområdet, samtidigt som antalet utslagna människor kan minskas.

2.4 Revisionen inom socialförsäkringen

Flertalet remissinstanser delar eller lämnar utan erinran kommitténs syn på behovet av en samlad revisionsverksamhet inom socialförsäkringen.

RFV understryker vikten av att en samordning kommer till stånd i revisionen av manuella och maskinella system. Bl. a. mot bakgrund av att verket bedömer en sådan samordning som villkor för en effektiv revisionsverksamhet tillstyrks utredningens förslag att revisionskontoret bör ersätta den externrevisor som RFV utser i varje kassa.

Riksrevisionsverket instämmer i förslaget om att RFV:s revisionskontor skall gå in som externrevisor i försäkringskassorna och framhåller att verkets revision successivt övergått till s. k. systemstudier, där granskningen normalt inte utgår från ett myndighetsperspektiv utan från en eller flera myndigheters verksamhetsområden. I denna typ av studier betonas beroendeförhållandena mellan ett systems olika delar, och granskningen inriktas särskilt på risker för suboptimeringar, dvs. att i och för sig effektiva delsystem motverkar varandra. Den intressantaste frågan i denna typ av granskning är hur ett visst delsystem, enskilt eller i samverkan med andra delsystem, påverkar den totala effektiviteten i det större systemet. De allmänna försäkringskassornas verksamhet är omfattande och utgör ofta delar av ett större system. Riksrevisionsverket anser att det är naturligt att verkets förvaltningsrevision också omfattar försäkringskassornas verksamhet.

Riksrevisionsverket tar även upp frågan om granskningen av Försäkrings-

kasseförbundets verksamhet. Verket anser att förbundets verksamhet – i likhet med vad som gäller för försäkringskassorna – bör ses som en del av den totala socialförsäkringsadministrationen och att revisionskontorets uppgift bör vara densamma beträffande förbundet och försäkringskassorna.

Statskontoret tillstyrker RFV-översynens förslag såvitt avser externrevision hos försäkringskassorna och framhåller att revisionskontoret vid RFV f. n. är den enda enhet inom socialförsäkringsorganisationen som har kompetens att utföra kvalificerade ADB-revisioner. I fråga om Försäkringskasseförbundet stöder statskontoret den reservation, i vilken föreslås att revisionskontoret skall kunna utföra extern revision såväl av Försäkringskasseförbundet som av kassorna. Förbundet är i sin egenskap av intresseorganisation och finansierad av kassorna en del av den totala försäkringsadministrationen.

RFV-översynens förslag i fråga om revision avstyrks av *Försäkringskasseförbundet* och *Försäkringsanställdas förbund*.

Försäkringskasseförbundet anför att det är oförenligt med den allmänt vedertagna principen om en objektiv och oberoende revision att RFV:s revisionskontor dels får en gentemot kassornas internrevision ledande och samordnande funktion, dels en formell funktion som externrevisor i försäkringskassa, dels ock utövar RFV:s tillsyn över kassornas revisionsenheter.

Försäkringskasseförbundet anser att man i första hand skall pröva frågan om ett förändrat huvudmannaskap för ADB-verksamheten. Men även oberoende därav står enligt förbundet andra lösningar till buds för en överbyggnad av revisionsklyftan än den enda som RFV-översynen för fram.

Förbundet anser att behovet av samordning och samverkan i revisionen bör och kan tillgodoses tillräckligt effektivt genom lämpliga samarbetsformer mellan kassornas externrevision och revisionskontoret, mellan extern- resp. internrevisor i skilda kassor samt mellan varje kassas extern- och internrevision. Redan etablerade kontakter mellan revisionskontoret och internrevisor i kassorna kan utvecklas ytterligare.

I fråga om Försäkringskasseförbundets revision motsätter sig förbundet kommitténs förslag att förbundet skall åläggas skyldighet att på begäran lämna revisionskontoret upplysningar angående medelsanvändningen. Förbundet framhåller att dess agerande beslutas enligt civilrättsliga regler av valda ombud för kassorna.

Försäkringsanställdas förbund anser att revisionsverksamheten i försäkringskassorna och tillsynen av denna skall vara oförändrad.

2.5 Handläggning av enskilda ärenden

RFV-översynens förslag i fråga om ytterligare decentralisering av individuella ärenden kommenteras av följande remissorgan.

RFV anser att den decentraliseringsträvan som RFV-översynen gett uttryck för bör vara vägledande för åtgärder inom verkets ämbetsområde. Uppgifter som lika väl kan utföras av kassorna som RFV bör således fullgöras av kassorna under förutsättning att servicen till allmänheten i vart fall inte försämras på grund av överflyttningen och att decentraliseringen kan ske inom ramen för nuvarande resurser. RFV tillstyrker decentralisering av de av RFV-översynen föreslagna ärendegrupperna utom såvitt gäller den revision som avgiftsbyrån gör av arbetsgivares underlag för arbetsgivaravgifter (egenrevision).

RFV bör ha kvar rätten och möjligheten att företa egna revisioner hos arbetsgivare i avgiftsärenden. Ett totalt slopande av egenrevisionen skulle innebära att vissa arbetsgivare aldrig skulle komma att revideras. Detta gäller framför allt landsting och kommuner, vilka f. n. inte blir föremål för revisioner från skattemyndigheternas sida. Motsvarande gäller i regel storföretagens underlag för arbetsgivaravgifter.

RFV instämmer i RFV-översynens uppfattning att yrkesskadeförsäkringen i de delar som nu handhas av RFV även framdeles bör skötas av verket.

Utöver de av RFV-översynen föreslagna åtgärderna föreslår RFV att ärenden enligt 1913 års lag om pensionsförsäkring förs över till Stockholms läns allmänna försäkringskassa. Enligt verkets mening kan vidare övervägas att till kassorna överföra även utfärdande av intyg beträffande s. k. utsänd personal.

Riksrevisionsverket anför i fråga om yrkesskadeärendena att minskningen av arbetsuppgifterna och därmed också den personal som handlägger dessa ärenden sker förhållandevis långsamt. Detta beror till stor del på att ärendena avser en mångfald olika författningar som varit gällande vid olika tillfällen. I sammanhanget kan noteras att ersättning i många fall inte skulle utgå enligt nu gällande lagstiftning. Riksrevisionsverket anser att mer genomgripande förändringar av yrkesskadeförsäkringen bör övervägas. Sådana överväganden kan lämpligen ske i samband med den översyn av arbetsskadeförsäkringens materiella regler som riksdagen nyligen har beslutat om.

TCO delar helt RFV-översynens mening att någon ytterligare delegering av arbetsuppgifter inom yrkesskadeförsäkringen till försäkringskassorna inte bör ske. Detta mot bakgrund av kravet på enhetlighet i bedömningen och att antalet ärenden successivt minskar. Samma argumentering kan föras beträffande de yrkesskadeärenden som idag handläggs på försäkringskassornas centralkontor. Denna handläggning på försäkringskassorna bör upphöra och överföras till yrkesskadeavdelningen vid RFV.

TCO liksom även *JUSEK* anser att möjligheten att företa egenrevision skall finnas kvar hos RFV. *JUSEK* är också tveksamt om det är rationellt att som RFV-översynen föreslår låta försäkringskassorna själva handlägga frågor om avförande av privatpraktiserande vårdgivare från kassornas

förteckningar. Det rör sig om ett fåtal ärenden samtidigt som stora krav ställs på tillämpningsföreskrifter från riks försäkringsverkets sida ur likformighets- och rättssäkerhetssynpunkt.

Läkarförbundet har inga principiella invändningar mot förslaget rörande privatpraktikerna. Det är dock av synnerlig vikt, att taxornas regelsystem får en likformig tillämpning över hela landet.

Vidare framhåller förbundet att de privatpraktiserande vårdgivarnas ställning gentemot kassorna inte regleras av de trygghetslagar, som gäller vid vanliga anställningsförhållanden. Ett ingripande och ett eventuellt beslut från kassorna om att avföra vårdgivare från förteckningen innebär dock avsevärda ekonomiska och sociala konsekvenser. Detta gör att handläggningen av de ifrågasvarande ärendetyperna måste präglas av den anda, som i övriga anställningsförhållanden regleras av bestämmelser om inflytande och medbestämmande. Läkarförbundet förutsätter således, att kassornas utredningar vid ifrågasatt taxemissbruk alltid föregås av kontakter med förbundet eller med resp. lokalförening.

Försäkringskasseförbundet anser att decentraliseringen bort drivas längre och omfatta fler ärendeslag än som föreslagits. Exempelvis anser förbundet att frågor om ändrad arbetsorganisation, indragning och inrättande av tjänster, utformning av arbetsbeskrivningar m. m. i betydligt vidgad omfattning måste överföras till kassabeslut för att uppnå den flexibilitet i arbetsorganisationen som ökade krav på effektivitet och sänkta förvaltningskostnader medför. Vidare bör även återstående delar av yrkesskadeförsäkringens – om än vid en senare tidpunkt – decentraliseras liksom ersättnings-etablering av tandläkare, tillhörighets- och periodintyg samt hantering av återkrav och regresser.

2.6 Organisationsförändringar

Administrativa avdelningen

Kommitténs förslag att ombilda kanslibyrån till en personalbyrå och en ekonomibyrå har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. Förslagen rörande lagbyrå samt informations- och utbildningsbyrå har föranlett några avvikande synpunkter.

RFV finner förslaget beträffande ombildning av kanslibyrån väl motiverat. Man uppnår härigenom en renodling av den personaladministrativa funktionen. Frågan om placeringen av handläggningen av vissa ärenden behöver dock övervägas vidare.

I fråga om informations- och utbildningsbyrå instämmer verket i bedömningen att verksamhet och kassainriktad verksamhet bör hållas samman med tanke på fördelarna med samlad kompetens. Till skillnad från kommittén anser dock verket att ifrågasvarande byrå även fortsättningsvis bör

höra till den avdelning som huvudsakligen arbetar med försäkringskassefrågor (dvs. nuvarande tillsynsavdelningen). Större delen av verksamheten vid byrån vänder sig till försäkringskassorna och kräver således också gemensam planering med övriga byråer inom avdelningen.

TCO förordar likaledes att informations- och utbildningsbyrån skall höra till nuvarande tillsynsavdelningen.

Statskontoret däremot delar kommitténs uppfattning att informations- och utbildningsbyrån bör tillföras den administrativa avdelningen då den nära kontakten med den personaladministrativa funktionen är viktig, liksom sambandet med verkets planeringsfunktion. Vidare bör denna verksamhet såsom hittills hållas samman inom en enhet för såväl verksam intern som kassainriktad verksamhet.

Försäkringskasseförbundet anser att det bör övervägas om inte en inplacering av lagbyrån i försäkringsavdelningen kunde vara till fördel för både byrån och avdelningen.

Tillsynsavdelningen

RFV-översynens förslag till förändringar av tillsynsavdelningen har föranlett skilda synpunkter från remissinstanserna.

Riksrevisionsverket och *statskontoret* lämnar förslaget i princip utan erinran. *Riksrevisionsverket* påpekar dock att verket förutsätter att alla systemfrågor som faller inom någon av de nya försäkringsbyråernas område skall handhas av resp. försäkringsbyrå. *Statskontoret* framhåller att man genom att avskilja ADB-driften i Sundsvall och bryta ut utbildnings- och informationsfrågor renodlar verksamheten vid den föreslagna försäkringsavdelningen och koncentrerar verksamheten kring de två försäkringsbyråerna samt organisationsbyrån. Fördelarna blir främst att systemförvaltningsansvaret hålls samman inom en organisatorisk enhet och att kassorna och andra användare av ADB-systemet får en enda kontaktpunkt inom verket i system- och handläggningsfrågor. Det ADB-tekniska förvaltningsansvaret kommer enligt förslaget att ligga på den tekniska enheten.

RFV instämmer i kommitténs uppfattning att den löpande tillsynsverksamheten i princip bör handhas inom en avdelning men anser då att även informations- och utbildningsverksamheten – som i huvudsak vänder sig till kassorna – samt personalfrågor och arkivsamordning för kassorna bör föras till denna avdelning för att fördelarna med samlad tillsynsverksamhet skall kunna uppnås. Eftersom en koncentration av tillsynsuppgifterna härigenom sker till en avdelning, medan däremot försäkringsfrågor hanteras även på andra ställen i organisationen, anser verket benämningen "tillsynsavdelningen" vara riktigare än "försäkringsavdelningen" som *RFV*-översynen föreslagit.

Vidare framhåller *RFV* att verket har analyserat *RFV*-översynens förslag till organisation med fullständig indelning efter försäkringsgren. Verket har

härvid konstaterat att en förändring i den riktning som RFV-översynen föreslår är motiverad men att den föreslagna förändringen går för långt och kan komma att medföra en oklar ansvarsfördelning med risker för dubbelarbete. Det är enligt verkets mening inte lämpligt att dela upp systemutvecklingsfrågorna på det sätt som RFV-översynen föreslagit.

Enligt RFV bör vissa mer begränsade ändringar företas i gällande ansvars- och arbetsfördelning mellan organisationsbyrån och nuvarande andra tillsynsbyrån för att förbättra integrationen av systemfrågorna med övriga tillämpningsfrågor.

RFV delar RFV-översynens uppfattning att tekniska byrån kan bilda en från övriga avdelningar fristående enhet eftersom den i dag är en stor byrå med vissa egna administrativa funktioner geografiskt åtskild från stockholmsorganisationen. RFV förutsätter härvid att den nya enheten skall samverka med tillsynsavdelningen i samma omfattning som f. n. En förändrad organisation får inte heller minska tekniska byråns möjligheter att påverka utvecklingsarbetet inom tillsynsavdelningen eller organisationsbyråns inflytande över utveckling och underhåll av systemen. En förutsättning för verkets tillstyrkande av organisationsförändringen är vidare att någon utökning av tekniska byråns ledningsfunktion konstaterats och behöva ske.

TCO är tveksam till en förändring av nuvarande tillsynsavdelningen på de vaga grunder som översynen anför. Redovisningen av problem i nuvarande organisation är ofullständig och argumenteringen oklar. En förändring av tillsynsavdelningens organisation bör därför genomföras först när mera genomarbetat underlag framtagits. Beträffande tekniska byrån tillstyrker TCO RFV-översynens förslag att byrån skall bilda en självständig enhet. Storleken av nuvarande tillsynsavdelning motiverar en sådan uppdelning.

SACO/SR anför liknande synpunkter. SACO/SR anser vidare att man inom RFV bör undersöka vilka administrativa beslut som kan delegeras till den nya tekniska enheten i Sundsvall.

Även *Försäkringskassförbundet* tillstyrker förslaget om att ombilda den tekniska byrån till en enhet. Beträffande organisationsbyrån ifrågasätter förbundet om inte denna byrå bör flyttas till den administrativa avdelningen.

Försäkringsanställdas förbund anser att riksförsäkringsverkets informations- och utbildningsbyrå bör avskaffas.

Planeringsavdelningen

Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran kommitténs förslag att ombilda den nuvarande planeringsavdelningen till en utvärderingsavdelning genom att avgiftsbyrån bryts ut och får en separat ställning som fristående enhet under verksledningen.

RFV anför härvid att en förutsättning för verkets tillstyrkande av

organisationsförändringen är att någon utökning av avgiftsbyråns ledningsfunktion konstaterats ej behöva ske.

Socialavgiftsutredningen anser att det torde vara till gagn för en kommande decentralisering av avgiftsfunktionerna till skattemyndigheterna att redan nu samla samtliga arbetsuppgifter som skall decentraliseras, men också endast sådana, inom en och samma enhet.

Rådgivande delegationer

Kommitténs förslag att centrala pensionsdelegationen och arbetsskade-delegationen skall upphöra och att en socialförsäkringsdelegation i stället skall inrättas tas upp av RFV. Verket tillstyrker förslaget och pekar samtidigt på att detta medför en principiell förändring på så sätt att områden som tidigare inte berörts av någon rådgivande delegationsverksamhet i fortsättningen kommer att göra det.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	3
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring	5
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring	6
4 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	7
Protokoll från regeringssammanträde 1983-03-17	9
1 Inledning	9
2 Riksförsäkringsverkets nuvarande arbetsuppgifter och organisation	10
3 Föredragandens överväganden	12
3.1 Allmänt om förslagens innebörd	12
3.2 Riksförsäkringsverkets roll som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet	13
3.3 Utbildnings- och informationsverksamheten	16
3.4 Utvärdering av bidragssystemen	18
3.5 Revisionen inom socialförsäkringen	19
3.6 Socialförsäkringens ADB-verksamhet	22
3.7 Handläggning av enskilda ärenden	23
Allmänt	23
Vissa ärenden enligt internationella konventioner m. m.	23
Frivillig pensionsförsäkring	24
Trafik- och barnlivräntor	25
Yrkesskadeärenden	25
Avgiftsrevision	26
Ersättning för företagshälsovård	26
Vissa ärenden rörande privatläkare m. fl.	27
Ärenden om återkrav och regress	28
3.8 Organisationsförändringar	28
3.9 Resursfrågor	30
4 Hemställan	31
5 Beslut	31

Bilagor

1 Sammanfattning av slutbetänkande av kommittén för översyn av riksförsäkringsverkets organisation m. m. (Ds S 1981:13) Riksförsäkringsverkets roll, uppgifter och organisation	32
2 Sammanställning av remissyttranden	45

