Socialförsäkringsutskottets betänkande 1984/85:19

om anslag till administration av socialförsäkring m. m. (prop. 1984/85:100)

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande de i proposition 1984/85:100, bil. 7 (socialdepartementet) under litt B. Administration av socialförsäkring m. m. upptagna anslagen B 1. Försäkringsöverdomstolen, B 2. Försäkringsrätter, B 3. Riksförsäkringsverket, B 4. Allmänna försäkringskassor.

Under anslaget B 4. behandlar utskottet fyra motioner, 1984/85:990 (c) om decentralisering inom socialförsäkringens område, 1984/85:1718 (m) om återinförande av auktoriserade revisorer, 1984/85:1736 (yrk. 2) (fp) om tillgång till barnmedicinskt sakkunnig person i pensionsdelegation och 1984/85:1752 (s) om ändrade omprövningsregler hos försäkringskassorna. Utskottet tillstyrker regeringens förslag till medelsanvisning till socialförsäkringens administration och avstyrker bifall till samtliga motioner. Reservation har avgivits av c-ledamöterna till förmån för motion 1984/85:990.

Propositionen

FEMTE HUVUDTITELN

Administration av socialförsäkring m. m.

1. **Försäkringsöverdomstolen.** Utskottet tillstyrker regeringens under punkt B 1 (s. 24–25) framlagda förslag och hemställer

att riksdagen till *Försäkringsöverdomstolen* för budgetåret 1985/86 anvisar ett förslagsanslag av 10 279 000 kr.

2. **Försäkringsrätter.** Utskottet tillstyrker regeringens under punkt B 2 (s. 25–27) framlagda förslag och hemställer

att riksdagen till *Försäkringsrätter* för budgetåret 1985/86 anvisar ett förslagsanslag av 39 268 000 kr.

3. **Riksförsäkringsverket.** Utskottet tillstyrker regeringens under punkt B 3. (s. 27–33) framlagda förslag och hemställer

att riksdagen till *Riksförsäkringsverket* för budgetåret 1985/86 anvisar ett förslagsanslag av 317 514 000 kr.,

4. **Allmänna försäkringskassor.** Regeringen har under punkt B 4. (s. 33–36) föreslagit riksdagen att till Allmänna försäkringskassor för budgetåret 1985/86 anvisa ett förslagsanslag av 395 147 000 kr.

Motioner

I motion 1984/85:990 av Rune Gustavsson m. fl. (c) hemställs

1. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en utredning om decentralisering av uppgifter och funktioner inom det administrativa området och ADB-området från riksförsäkringsverket till försäkringskassorna i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen sagts om inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet inom den s. k. FAS 90-utredningen.

I motion 1984/85:1718 av Görel Bohlin (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att auktoriserade revisorer för varje försäkringskassa återinförs.

I motion 1984/85:1736 av Elver Jonsson (fp) hemställs

2. att riksdagen hos regeringen begär att åtgärder vidtas för att säkerställa att pensionsdelegationerna får en sådan sammansättning att barnmedicinskt sakkunnig person finns att tillgå. (Motionen i övrigt behandlas i betänkande SfU 1984/85:18).

I motion 1984/85:1752 av Christer Skoog m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om åtgärder så att vissa överklagade försäkringsärenden kan gå vidare till försäkringsrätt utan andragångsbeslut i försäkringskassan.

Utskottet

Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna samt de lokala organ som regeringen bestämmer har enligt 1 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) hand om den allmänna försäkringen. Försäkringskassorna, som är 26 till antalet, finns för varje landstingskommun och de kommuner som inte tillhör landstingskommuner. Lokala organ i övrigt som handlägger vissa frågor med anknytning till försäkringen är lokala skattemyndigheter.

Den nuvarande *administrationen* av den allmänna försäkringen fick sin huvudsakliga utformning år 1961 med försäkringskassorna som första beslutsinstans för samtliga grenar inom den allmänna försäkringen och riksförsäkringsverket som central tillsyns- och besvärsmyndighet. Samtidigt inrättades försäkringsdomstolen som sista instans i mål avseende bl. a. sjuk-, pensions- och yrkesskadeförsäkring.

Sedan dess har förutsättningarna för riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas verksamhet förändrats genom utbyggnaden av socialförsäkringssystemet och genom organisatoriska förändringar.

Försäkringskassorna är som nämnts första beslutsinstans i fråga om det övervägande antalet ärenden inom den allmänna försäkringen. Kassorna

handlägger numera också delpensionsförsäkring, arbetsskadeförsäkring, allmänna barnbidrag och bidragsförskott samt vissa utbetalningsärenden. Inom varje försäkringskassa finns ett centralkontor och ett antal lokalkontor samt i förekommande fall filialexpeditioner. Handläggning av bidrags- och försäkringsärenden sker i huvudsak vid lokalkontoren. Försäkringskassorna är genom ett terminalnät anslutna till riksförsäkringsverkets centrala datoranläggning i Sundsvall. Där bearbetas uppgifter från kassorna om beslut i försäkringsärenden och därifrån verkställs i huvudsak utbetalning av förmånerna. Försäkringskassorna är självständiga offentligrättsliga organ som leds av en styrelse. Anslaget för försäkringskassornas förvaltningsutgifter behandlas efter samma teknik som gäller för övriga anslag på statsbudgeten. Anslaget har formen av en totalram för kassornas sammanlagda förvaltningsutgifter.

Riksförsäkringsverket är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör den allmänna försäkringen, delpensionsförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen, allmänna barnbidrag och bidragsförskott samt för vissa utbetalningsärenden. I riksförsäkringsverkets huvudsakliga uppgifter ingår bl. a. att leda och utöva tillsyn över administrationen av de olika försäkrings- och bidragssystemen och svara för uppföljning och utvärdering av dessa. Utbetalning av förmånerna sker såsom tidigare nämnts i huvudsak genom verkets försorg. Verket svarar dessutom för debitering och uppbörd av arbetsgivarnas sociala avgifter till den allmänna försäkringen som hänför sig till utgiftsår före år 1985. Fr. o. m. detta år gäller ett nytt uppbördssystem som administreras av de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelserna med riksskatteverket som tillsynsmyndighet. Vidare handlägger riksförsäkringsverket vissa ärenden enligt yrkesskadeförsäkringslagen m. fl. äldre författningar. Dessa arbetsuppgifter kommer dock så småningom att upphöra då yrkesskadeförsäkringen fr. o. m. den 1 juli 1977 ersatts av en ny arbetsskadeförsäkring. Verket handlägger även ärenden som rör den kvarvarande frivilliga pensionsförsäkringen.

Fr. o. m. år 1979 har en ny besvärsorganisation införts inom socialförsäkringen. Riksförsäkringsverkets roll som besvärsmyndighet har därvid ersatts med uppgiften att vara part i socialförsäkringsmål. Verket har i samband härmed fått i uppgift att verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen samt övriga försäkrings- och bidragsområden som handläggs av försäkringskassorna tillämpas likformigt och rättvist.

I motion 990 tar Rune Gustavsson m. fl. (c) upp frågan om en längre gående decentralisering av socialförsäkringens administration. Enligt motionärerna har den organisationsöversyn riksförsäkringsverket senast varit föremål för inte inneburit någon reell förändring av verkets grundläggande struktur. I motionen (yrk. 1) begärs därför en ny översyn. Målet för den centrala myndighetens roll bör enligt motionen i huvudsak vara tillsyn och uppföljning samt bevakning av rättspraxis medan all handläggning av ärenden och därmed sammanhängande administrativ och ADB-mässig

hantering bör överföras till försäkringskassorna. Motionärerna framhåller att uppgifter också bör flyttas över från försäkringskassornas centralkontor till deras lokalkontor för att ge större effekt åt decentraliseringen. Därvid bör man beakta lokalkontorens skiftande storlek och att samverkan över områdes- och sektorsgränserna kan erfordras.

Såsom motionärerna påpekat har socialförsäkringens administration nyligen varit föremål för en översyn. I proposition 1982/83:127, som bl. a. byggde på överväganden av den år 1979 tillsatta kommittén för översyn av riksförsäkringsverkets organisation (RFV-översynen), behandlas riksförsäkringsverkets roll och uppgifter som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet inom socialförsäkringsområdet samt ansvarsfördelningen mellan verket och de allmänna försäkringskassorna. Propositionen innehöll vissa riktlinjer för riksförsäkringsverkets fortsatta verksamhet. I propositionen framhölls bl. a. att ledningS- och tillsynsfunktionerna borde ges ökad tyngd, att den centrala tillsynen och kontrollen borde inriktas på vad som påkallades av behovet av samordning och kraven på enhetlig tillämpning av försäkringen och att verkets administrativa anvisningar till försäkringskassorna i ökad utsträckning borde ges formen av en högre grad av målstyrning och minskad detaljstyrning. I fråga om ansvarsfördelningen borde alla möjligheter till decentralisering tas till vara. Vissa arbetsuppgifter föreslogs vidare bli överflyttade till kassorna.

Vid behandlingen av den nämnda propositionen anförde utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande SfU 1982/83:24 med anledning av ett motionsyrkande liknande det nu aktuella, att någon ny utredning inte var erforderlig för att klarlägga vilka ytterligare uppgifter som kunde handläggas av försäkringskassorna. Riksförsäkringsverket, som enligt allmänna verksstadgan har en skyldighet att främja decentralisering av verksamheten till såväl de regionala som de lokala organen, förutsattes fortlöpande verka för att en decentralisering skedde så långt detta var möjligt. Motionen ansågs därmed i allt väsentligt tillgodosedd.

Enligt riksförsäkringsverkets anslagsframställning för budgetåret 1985/86 pågår genomförandet av organisationsförändringarna. Arbetet beräknas vara avslutat under innevarande budgetår. Vidare fortgår i enlighet med intentionerna i propositionen arbetet med decentralisering av uppgifter från riksförsäkringsverket till försäkringskassorna och från kassornas centralkontor till lokalkontoren.

De organisationsförändringar och decentraliseringssträvanden som är föranledda av riksdagens beslut vid riksmötet 1982/83 pågår således alltjämt. Det finns därför enligt utskottets mening inte anledning att nu göra en förnyad översyn av riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas verksamhet. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 990 (yrk. 1).

Samma motion tar upp frågan om den framtida ADB-verksamheten på socialförsäkringens område. Motionärerna uttrycker betänkligheter inför den återanskaffning som för närvarande sker av utrustning till datoranlägg-

ningen i Sundsvall och befarar att detta innebär att verksamheten för ytterligare lång tid låses i en centralstyrd organisation. Motionärerna anser (yrk. 2) att arbetet inom den s. k. FAS 90-utredningen (Framtida ADB-verksamhet inom socialförsäkringen på 90-talet och därefter) bör samordnas med den i motionen begärda decentraliseringsutredningen, vilket skulle innebära att ärendehandläggningen och hjälpmedlen för administrativ utveckling förändras i ett sammanhang och i riktning mot en sammanhållen handläggning och ökad kompetens hos personalen. I utredningsarbetet borde också ingå en utvärdering av huvudmannaskapet för ADB-verksamheten.

Socialförsäkringens ADB-verksamhet har tidigare varit föremål för utredning inom den s. k. ALLFA-kommittén som bl. a. föreslagit en decentralisering till försäkringskassorna av driften av vissa delar av det nuvarande systemet. I den förutnämnda propositionen 1982/83:127 framhöll departementschefen att nuvarande ADB-utrustning måste förnyas och kompletteras. Nyanskaffningen skulle inte komma att i nämnvärd grad förändra den nuvarande strukturen på ADB-systemet som därmed kunde förväntas bestå under 1980-talet. Frågan om en eventuellt mera genomgripande förändring av ADB-verksamheten med ökad decentralisering till försäkringskassorna fick därför aktualitet först när det gällde planeringen för 1990-talet. Han betonade att det var angeläget att denna planering kommer i gång tidigt, men ansåg att det varken var möjligt eller nödvändigt att för närvarande binda sig för en viss utformning av ADB-verksamheten på 1990-talet på det sätt ALLFA-kommittén föreslagit.

Riksförsäkringsverket har därefter i juli 1983 fått i uppdrag att i samråd med statskontoret och i nära samarbete med försäkringskassorna genomföra ett utrednings- och utvecklingsarbete samt praktisk försöksverksamhet (FAS 90-utredningen).

I en till uppdraget fogad promemoria anförs bl. a. att utredningen bör belysa olika alternativ med spridning av register och datorresurser på regional och lokal nivå. Därvid bör redovisas för- och nackdelar ur olika synpunkter, effekter på personalbehovet samt kostnadsskillnader. Försöksaktiviteter bör lämpligen byggas upp kring och utifrån de enskilda arbetsplatserna på regional och lokal nivå. Även mer tekniskt inriktade försök torde bli aktuella, bl. a. i vad gäller samspelet mellan centrala, regionala och lokala datorresurser och register. Av utredningsuppdraget framgår vidare att riksförsäkringsverket skall avlämna en lägesrapport varje år.

Enligt utskottets mening innefattar utredningsuppdraget en allsidig belysning av olika alternativ för den framtida ADB-verksamheten. Det finns under sådana förhållanden skäl att avvakta resultatet av utredningens arbete. Utskottet avstyrker följaktligen bifall även till yrkande 2 i motion 990.

För granskning av försäkringskassornas räkenskaper och styrelsens förvaltning skall enligt 18 kap. 16 § AFL för varje budgetår utses två *revisorer* av landstinget. Fr. o. m. budgetåret 1983/84 har i enlighet med förslag i

proposition 1982/83:127 det revisionskontor som granskar riksförsäkringsverkets verksamhet övertagit uppgiften att utföra den granskning som tidigare ombesörjdes av en av riksförsäkringsverket utsedd extern revisor. Förutom dessa externa revisorer finns vid försäkringskassorna särskilda revisionsenheter som en del av det interna kontrollsystemet.

Görel Bohlin begär i motion 1718 att auktoriserade revisorer för varje försäkringskassa återinförs. Hon framhåller att revisionskontoret, som har revisionsansvar för ett flertal myndigheter, för närvarande disponerar fem revisorstjänster speciellt inriktade på revision av försäkringskassorna. De fem revisorerna skall svara för 26 kassor. Revisionskontorets begränsade resurser har inneburit att kassornas internrevision tvingats ta ett grundläggande ansvar även för externrevisionens uppgifter. Hon anser att större säkerhet måste skapas.

De nuvarande bestämmelserna om granskning av försäkringskassornas räkenskaper och styrelsens förvaltning har som nämnts trätt i kraft fr. o. m. budgetåret 1983/84. Ändringen var föranledd av behovet av såväl samordning av revisionen av maskinella och manuella rutiner som samordning av internrevisionsenheternas verksamhet hos de olika försäkringskassorna.

Den nya ordningen har sålunda varit i funktion endast under ett budgetår. Med hänsyn härtill och då det ännu så länge torde vara för tidigt att med säkerhet uttala sig om eventuella brister i det nya systemet anser utskottet att någon åtgärd inte är påkallad med anledning av motion 1718.

För beslut i vissa ärenden finns hos försäkringskassorna särskilda beslutsorgan. Frågor om förtidspension, som inte grundas på arbetsmarknadsmässiga skäl, samt handikappersättning och vårdbidrag avgörs enligt 18 kap. 20 § AFL av *pensionsdelegation*. Pensionsdelegation består av åtta ledamöter. Dessa är ordföranden och vice ordföranden i kassan, vilka utses av regeringen, två av riksförsäkringsverket utsedda läkare, två av riksförsäkringsverket utsedda ledamöter, som skall ha särskild erfarenhet av arbetsförhållanden, och två av landstinget eller i förekommande fall av kommunfullmäktige valda ledamöter.

I motion 1736 (yrk. 2) efterlyser Elver Jonsson pediatrisk expertis vid behandling av ärenden rörande vårdbidrag för barn med diabetes. Han anser att pensionsdelegationerna bör få sådan sammansättning att barnmedicinskt sakkunnig person finns att tillgå.

Förtroendevaldas medverkan i de allmänna försäkringskassornas verksamhet har varit föremål för en översyn av en gemensam arbetsgrupp för riksförsäkringsverket och Försäkringskasseförbundet. Arbetsgruppens material har överlämnats till socialdepartementet för att ingå i underlaget för fortsatta överväganden. En arbetsgrupp (S 1983:05) har därefter tillsatts av regeringen för att slutföra utredningsarbetet om ökad medverkan av förtroendevalda vid beslut av försäkringskassa. Arbetet skall främst avse överväganden om medverkan av förtroendemän vid omprövning av vissa ärendegrupper inom bl. a. sjukförsäkringsområdet samt vid beslut om vissa

åtgärder vid långa sjukfall m. m. Enligt arbetsgruppens direktiv bör i anslutning härtill även göras en översyn av befintliga förtroendemannaorgan.

Med hänsyn till inriktningen av det nämnda uppdraget utgår utskottet från att arbetsgruppen även överväger behovet av medicinsk expertis i förtroendemannaorganen. Utskottet anser därför att det finns skäl att avvakta resultatet av utredningsarbetet, som enligt vad utskottet erfarit beräknas vara avslutat under våren 1985. Utskottet avstyrker således bifall till motion 1736 (yrk. 2).

Såsom tidigare nämnts infördes en ny *besvärsorganisation* fr. o. m. år 1979. Den nya besvärsorganisationen innebär att besvär över försäkringskassornas beslut i försäkringsärenden skall prövas av tre regionala försäkringsrätter och i sista instans av försäkringsöverdomstolen. Fr. o. m. april 1982 har en viss reformering av besvärsordningen skett. Ändringarna innebär bl. a. ett utökat omprövningsförfarande hos försäkringskassorna. Enligt 20 kap. 10 § AFL skall beslut av en försäkringskassa omprövas av kassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och om det inte tidigare omprövats. Omprövning skall enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter göras av lägst avdelningschef på centralkontoret. Har pensionsdelegation, försäkringsnämnd eller ordförande i försäkringsnämnd tidigare beslutat i ärendet skall delegationen eller nämnden i sin helhet göra omprövningen. Beslut av försäkringskassa får enligt 20 kap. 11 § AFL överklagas hos försäkringsrätt genom besvär. Beslutet får dock inte överklagas av en enskild innan kassan har omprövat sitt beslut.

Christer Skoog m. fl. begär i motion 1752 en modifiering av nu gällande bestämmelser för omprövning av beslut av pensionsdelegation. Motionärerna framhåller att beslut i ett ärende som inte tillförts något av betydelse mycket sällan blir föremål för ändring. I dessa fall har det nya överklagningsförfarandet endast fördröjt ärendet eller väckt onödig irritation hos de försäkrade. Motionärerna anser att sådana ärenden direkt bör föras vidare till försäkringsrätten utan omprövning och att beslutet härom skall kunna delegeras till avdelningschef eller handläggare.

I proposition 1981/82:88, som låg till grund för det utökade omprövningsförfarandet fr. o. m. den 1 april 1982, förutsattes att tillämpningen av de nya reglerna noga skulle följas av riksförsäkringsverket. Verket tillsatte för detta ändamål en arbetsgrupp som fick i uppdrag att undersöka effekterna av den ändrade besvärsordningen. I en rapport i september 1984, Omprövning och besvär, har gruppen redovisat utvecklingen av omprövnings- och besvärsfrekvenserna inom socialförsäkringssystemet. I rapporten föreslås bl. a. att beslut som fattats av försäkringskassornas pensionsdelegationer eller försäkringsnämnder inte skall omfattas av omprövningsreglerna. Rapporten har av riksförsäkringsverket överlämnats till socialdepartementet med en skrivelse, vari verket anför att frågan om undantag från omprövningsreglerna bör behandlas av den i det föregående omnämnda arbetsgruppen (S 1983:05) om

ökad medverkan av förtroendevalda i de allmänna försäkringskassornas verksamhet. I beslut den 15 november 1984 har regeringen därefter överlämnat rapporten i nu berörda delar till arbetsgruppen.

Den i motionen berörda frågan är således föremål för överväganden. Med hänsyn till att resultatet av arbetsgruppens arbete väntas föreligga inom kort finns det enligt utskottets mening inte skäl att vidta någon åtgärd med anledning av motionen. Utskottet avstyrker följaktligen bifall till motion 1752.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om medelsanvisning till de allmänna försäkringskassorna.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *decentralisering inom socialförsäkringens administration*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:990,
2. beträffande *återinförande av en tredje externrevisor*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:1718,
3. beträffande *pensionsdelegationernas sammansättning*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:1736 yrkande 2,
4. beträffande *försäkringskassornas omprövningsförfarande*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:1752,
5. beträffande *anslag till allmänna försäkringskassor*
   att riksdagen med bifall till proposition 1984/85:100, bil. 7 punkt B 4 till *Allmänna försäkringskassor* för budgetåret 1985/86 anvisar ett förslagsanslag av 395 147 000 kr.

Stockholm den 26 mars 1985

På socialförsäkringsutskottets vägnar
SVEN ASPLING

Närvarande: Sven Aspling (s), Doris Håvik (s), Elis Andersson (c), Börje Nilsson (s), Allan Åkerlind (m), Lars-Åke Larsson (s), Gullan Lindblad (m), Karin Israelsson (c), Ulla Johansson (s), Siri Häggmark (m), Gunhild Bolander (c), Margó Ingvardsson (vpk), Nils-Olof Gustafsson (s), Inger Hestvik (s) och Kenth Skårvik (fp).

Reservation

Decentralisering inom socialförsäkringens administration (mom. 1)

Elis Andersson, Karin Israelsson och Gunhild Bolander (alla c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Vid behandlingen" och slutar med "motion 990 (yrk. 1)" bort ha följande lydelse:

De ändringar inom socialförsäkringens administration som föranletts av riksdagsbeslutet med anledning av propositionen innebär enligt utskottets mening inte någon avgörande förändring i decentraliseringshänseende. En långtgående decentralisering av beslutanderätten och ett starkt lokalt inflytande är av stor betydelse för effektivare och snabbare ärendehandläggning. Det är även önskvärt att beslut i socialförsäkringsärenden grundas på ingående kännedom om lokala förhållanden och individuella behov. Det är därför av stor vikt att ta till vara varje möjlighet till decentralisering. Utskottet anser därför i likhet med motionärerna att det föreligger behov av förnyad översyn av administrationen inom socialförsäkringen. Utskottet tillstyrker således bifall till yrkande 1 i motion 990, vilket bör ges regeringen till känna.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "motion 990" bort ha följande lydelse:

Såsom utskottet anfört ovan bör administrationen av socialförsäkringen bli föremål för ytterligare decentraliseringsåtgärder. En motsvarande förändring i ADB-strukturen utgör en förutsättning för en effektivt genomförd decentralisering. Det är därför av vikt att planeringen av den framtida ADB-verksamheten sker med denna målsättning. I enlighet med vad som föreslagits i motion 990 bör arbetet inom den s. k. FAS 90-utredningen samordnas med den i det föregående förordade utredningen om decentralisering av uppgifter och funktioner inom det administrativa området. Med det anförda tillstyrker utskottet bifall även till yrkande 2 i motion 990.

dels att utskottet under moment 1 vid punkt 4 bort hemställa

1. beträffande *decentralisering inom socialförsäkringens administration*

   att riksdagen med bifall till motion 1984/85:990 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.