

Försäkringskassan – myndighet eller lokalt trygghetscentrum?

Barbro Engman

Den snabba utvecklingen på socialförsäkringsområdet har medfört, att både den försäkrade allmänheten och personalen på försäkringskassorna har svårt att hålla sig informerade. Den känsla av vilshenhet som följer på otillräckliga kunskaper blir grogrund för misstro och främlingskap mellan de berörda. Socialförsäkringssystemets splittrade bild ökar dessa problem.

I denna artikel diskuteras, hur man kan försöka komma till rätta med detta. Författaren pläderar för en enhetlig trygghetsförsäkring med en formulerad socialpolitisk målsättning. Försäkringskassorna kunde vara en lämplig instans att ta hand om denna försäkring. Bredare rekryteringsbas för personal och ökat inflytande av förtroendemän på lokal nivå kan ge det kunskapsunderlag som kräves för att klara verksamheten.

Under dessa former, hävdar författaren, kunde det lokala försäkringskasskontoret bli en kontaktpunkt, där man på ett smidigt sätt kunde ge medborgaren hjälp och råd i trygghetsfrågor.

Barbro Engman arbetar inom Stockholms läns allmänna försäkringskassa. I sin egenkap av riksdagsledamot representerar hon också en stor grupp av försäkrade medborgare.

Att förutspå den enorma expansionen inom socialförsäkringen måste ha varit en tämligen hopplös uppgift för de lagstiftare som 1891 antog den första lagen om sjukkassor. Små, självständiga sjukkassor med frivilligt medlemskap, där man hade en större kännedom om varandra, där den lokala förankringen var stark och där det fanns en gemenskap mellan "myndighet" och den enskilda

människan. Fjärran var talet om pampar och byråkrater.

För oss som upplever socialförsäkringen av i dag både som anställda och försäkrade har den gamla tiden säkert ett drag av idyll över sig. Vad kritiken i dag gäller, inte bara mot försäkringskassan utan mot alla myndigheter, är just bristen på personlig kontakt, upplevelsen av myndigheterna som överordnade oss, själva känslan av "litenhet" inför en byråkratisk förvaltning, svårigheten att göra sig hörd osv. Vi vet dock att tidigare förhållanden var en falsk och bedräglig idyll. Sjukkasorna tvingades ändå fram ur fattigdom, ekonomisk och medicinsk maktlöshet mot sjukdomar och dess sociala följder, som var förödande för den enskilde.

Snabb utveckling

Men även i förhållande till det positiva, som fanns i ett nära förhållande mellan den enskilde och de organ som stod för den ekonomiska ersättningen vid sjukdom har utvecklingen varit övervägande positiv. Lagstiftarna har byggt vidare på tanken, att det endast är genom gemensamma insatser som vi kan skapa en reel trygghet på allt fler områden. Utvecklingen har också sedan 1955, när den obligatoriska sjukförsäkringen trädde i kraft, varit mycket omfattande och snabb. Under en ganska lång period bestod försäkringskassornas verksamhet av två områden — sjukförsäkring och pension. Detta har i dag radikalt förändrats. Kassorna är på väg att överta stora delar av människors sociala trygghet. Exempel på detta är: barnbidrag, föräldraförsäkring, kontant arbetsmarknadsstöd, studiestöd vid vuxenutbildning osv. Även resten av 1970-talet och 1980-talet kommer, så långt man nu kan se, att innebära att än fler

=====

*Tyvärr förs i dag ingen diskussion om
"framtidskassan" i vid mening*

=====

uppgifter läggs på kassorna. Självklart kommer det i än högre grad att påverka attityder och förhållanden mellan försäkringstjänstemannen och den försäkrade. Vi vet i dag i vilken riktning vi redan har påverkats. Utifrån detta är det inte utan att man känner viss oro inför framtiden. Det är dock våra möjligheter och vilja till samverkan mellan de berörda som blir avgörande. Det finns i dag organ för att föra en dialog mellan allmänhetens representanter, de anställda i försäkringskassorna, försäkringskassorna och riksförsäkringsverket om vad vi vill uppnå i framtidens kassor. Ett utmärkt instrument är att utnyttja det omfattande förtroendemannainflytandet i kassorna. Tyvärr förs i dag ingen sådan diskussion om "framtidskassan" i vid mening.

Lapptäcke av förmåner

Vissa delar av utvecklingen påverkar oss som institution och är oundviklig. Samhällsförhållandena undergår en ständig förändring. Detta påverkar i hög grad betingelserna för trygghetspolitiken, människornas behov av och anspråk på social trygghet. Det är därför naturligt att den allmänna försäkringen får ett annat innehåll och genomgår en motsvarande utveckling, om den med oförändrad effekt skall klara att täcka de ökade behoven. Men denna utveckling har lett till att vi har en socialförsäkring som innehåller en stor flora av olika bidragsformer och är mycket splittrad och svåröverskådlig. Utan överdrift kan sägas att de anställda inom försäkringskassorna ständigt upplever nackdelarna av ett trygghetssystem som är ett lapptäcke av förmåner, ibland utan inbördes konsekvens.

Vi måste inbegripa även de förmåner som handläggas av stat, kommun och landsting för att få en helhetsbild. Det framstår som mer och mer nödvändigt att vi skaffar oss en helhetssyn på den ekonomiska grundtryggheten i riktning mot ett enhetligt och generellt försäkringsmässigt skydd vid

inkomstbortfall. Oavsett orsak, skall detta skydd ligga på en nivå, som gör dellösningar överflödiga och som innebär att ett organ handlägger allt. Varför inte en allmän trygghetsförsäkring.

Ett led i den riktningen vore att inordna varje ny reform inom ramen för ett enhetligt socialpolitiskt tänkande. Det kan inte vara omöjligt att fastställa ett långsiktigt mål. Man får en mycket god bild av hur nödvändigt det är med en klar gränsdragning genom att granska förhållandena på rehabiliteringsområdet. Det är bundet på ett sätt som ofta ger en negativ effekt på den enskildes benägenhet — och möjlighet — att undergå rehabiliteringsförsök. I boken "Vår trygghet" framgår det på ett frapperande sätt vad oklara gränsdragningar, och enligt mitt förmenande felaktiga gränsdragningar, leder till. Under rubriken "Hjälp till handikappade" kan man bl a läsa:

"Den som är handikappad kan ha rätt till ekonomiskt stöd från folkpensioneringen, ATP och yrkesskadeförsäkringen. Särskilda ersättningar finns om skadan uppstått under militärtjänst. Personer med handikapp kan vidare ha rätt till kommunalt bostadstillägg, till förtids- och ålderspension." Sedan följer en hänvisning till ytterligare bidragsformer och man fortsätter uppräknigen: "Särskilt kommunalt bostadstillägg för handikappade, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag." I avsnittet om "Arbete" står det om arbetsvård, skyddat arbete, näringshjälp, handikappfordon, att det i de flesta kommuner finns färdtjänst, social hemhjälp m m.

Helhetsbedömning viktig — men svår att få

Det är begripligt att de anställda som handlägger tex handikappersättning, förtidspension osv inte enbart har att svara för sin del av den handikappades situation, utan måste för att rimligen få en bild också sätta in försäkringskassans åtgärder i ett sammanhang, där alla myndigheters agerande vägs in. De lösligt sammanfogade reformerna har medfört ett svårbemästrat kunskapsproblem hos personalen. Det är i dag omöjligt att besitta kunskaper om hela socialförsäkringen. Det säger då något om hur oerhört svårt allmänheten har att få något grepp om de förmåner samhället ställer till

De lösligt sammanfogade reformerna har medfört ett svårbemästrat kunskapsproblem hos personalen

förfogande. I dag behövs skiftande handböcker, cirkulär, lagbestämmelser m m för att kunna informera om hela området. Den skriftliga informationen till allmänheten består av ett mycket stort antal folders vilket i sig är ett uttryck för hur komplicerade reglerna är i dag.

Det är alltså mycket svårt för den enskilde att dels hitta rätt bland förmånerna och dels kontrollera att de är rätt handlagda. Det finns en stor vilsenhet bland människor i detta komplicerade system. De försäkrade är i hög grad beroende av den direkta informationen de får från de anställda. Krav ställs då inte bara på ett försäkringstekniskt kunnande utan också på kunskap och medvetenhet om den roll försäkringskassorna spelar i samhället, och om orsaker till att människor är i behov av vår hjälp.

Vilsenhet kan skapa misstro

Om utvecklingen fortsätter i samma riktning kommer "allmänbildningen" bland de anställda att minska och antalet "experter" att öka. Den vilsenhet och brist på kunskap som finns hos allmänheten utnyttjas också felaktigt då man från skilda håll går till storms mot "byråkraterna". Det felaktiga i dag ligger inte i den enskilde tjänstemannens sätt att handlägga ett ärende, inte heller i förmånen i sig. Det ligger i stället i obegripligheten av förmånerna, sett i ett helt sammanhang.

Att skapa en misstro mellan människor och "byråkrater" försvårar enbart de positiva förslag till åtgärder som framförs, och framför allt försvårar det kontakterna mellan den enskilde försäkringstjänstemannen och den försäkrade. Att mötas i ett positivt samtal är svårt, när attityderna från början är låsta. Tjänstemannen uppfattar naturligtvis inte sin uppgift på annat sätt än att vara en vägvisare och till hjälp för den enskilde. I dag finns tyvärr ett visst myndighetsförakt. Orsakerna till detta är naturligtvis många — inte enbart försöken att skapa en negativ opinion.

Arbetets form och innehåll

De anställda har alltså en mycket svår situation att utgå från, när de försöker leva upp till de krav, förväntningar och attityder som de möter. I vilken arbetsmiljö möts då allmänhet och den enskilde tjänstemannen? Lokalkontoren har ett drag av bank över sig. Långa diskar med de anställda väl förankrade på andra sidan bakom glas. Försäkringskassan har och kommer att få en väldigt liten uppgift i själva utbetalandet. Från att ha varit ett utbetalningsställe kommer den att bli en kontaktpunkt kring allt fler problem i människors vardag. Snabb utbetalning och kort väntetid är inte alltid lika med god service. I takt med förändrade behov måste det finnas en stor flexibilitet när det gäller att förändra organisation, arbetsrutiner m m. Strävan till en enhetlig organisation i hela landet med åtföljande centralstyrning från statskontor och riks-försäkringsverket motverkar möjligheterna till en snabb anpassning till nya krav och behov som ständigt kommer.

Utgångspunkten för ett resonemang kring detta måste också vara att man gör klart för sig målet för verksamheten och innehållet i den service man vill ge. Effektiviteten i verksamheten kan endast mätas om man fastställer målet för servicenivån. I dag mäts de anställdas effektivitet i belastningsredovisningar som helt saknar anknytning till innehållet i den service som ges.

Det är i dag oklart för de anställda vad de försäkrade kan ställa för krav och vad som måste uppfyllas. Den stora förändringen som sker inte bara vad gäller nya och andra arbetsuppgifter utan också vad gäller de interna förändringarna i organisation och arbetsuppgifter har lett till en mycket hård arbetsbelastning på en mycket dåligt avlönad personal. Det är under de förhållandena man möts i dag. Utifrån detta är det uppenbart att det blir konflikter. Allt kan inte klaras genom personalens lojalitet.

Lyft in samhället

Vår strävan att nå ut direkt till människorna måste också paras med försök att lyfta in "samhället" hos oss. Ett exempel är förtroendeman-nainflytandet. Andra åtgärder måste vara att se

över rekrytering och vidareutbildning av personal. Allt fler uppgifter rör människors situation på arbetsmarknaden (förtidspension, vuxenutbildning m.m.). Naturligt vore det att rekrytera personal med erfarenhet från arbetslivets olika områden. I dag förbjuder i hög grad lönesättningen sådana åtgärder. En myndighet måste i större grad bestå av personal med erfarenhet från de områden som ligger i verksamheten.

I den något oroande bild inför framtiden som jag tecknat, finns också många positiva inslag i försäkringskassornas sätt att arbeta som måste bibehållas och utvecklas. Jag är fullständigt övertygad om att försäkringskassorna är ett utmärkt organ att handlägga ett samordnat socialpolitiskt system, som enligt min uppfattning är oundvikligt. Ett mycket positivt inslag är det stora förtroendemannainflytande som finns i försäkringskassornas styrelser, pensionsdelegationer och försäkringsnämnder. Ett inflytande för de anställda i kassorna har också medfört större möjligheter till en dialog mellan personalen och de politiskt valda representanterna för allmänheten i kassastyrelse och företagsnämnd.

Den nära kontakten är mycket betydelsefull för förståelsen på bägge håll om de krav och möjligheter som ställs på verksamheten. Att utveckla förtroendemannainflytandet är väsentligt utifrån att ge allmänheten en möjlighet till direkt inflytande på t.ex. behovet av kontor, av kontaktpunkter. Kravet på insyn och inflytande måste i längden leda till ett positivt förhållande mellan "myndighet" och den enskilde. Vid bildandet av de frivilliga sjukkassorna var det naturligt att kassorna skulle skötas av förtroendevalda styrelser och funktionärer. Enligt de undersökningar som gjorts, finns en över lag positiv inställning hos de försäkrade till försäkringskassan och dess sätt att arbeta. Det finns all anledning att bygga vidare på detta.

Lokal förankring eller centralstyrning

Kassornas uppbyggnad har under åren pendlat mellan en kraftig lokal förankring och en mycket central handläggning. De lokala enheterna har tidigare handlagt alla de ärendetyper som funnits

fullt ut. Försäkringsnämnden har spelat stor roll för den lokala anpassningen. Det var mycket lättare att komma "nära" de försäkrade och representera dem. Efter en period av centralisering är vi återigen på väg mot att förstärka de lokala enheterna. En mycket positiv utveckling därför det är viktigt att kassorna lever i den miljö de verkar. En utveckling mot allt fler direkta kontakter, där det finns utrymme att diskutera med den försäkrade om för honom väsentliga problem och finna lösningar på detta.

En förstärkning av lokalkontoren ställer då krav på ökade resurser såsom lokalutrymme, personalutbildning m.m. I dag finns i regel ett lokalkontor inom varje kommun. Med en förändrad roll lokalt är detta för lite. De lokala enheterna skulle då snabbt bli "centralkontor" med i vissa fall uppåt 100 anställda. Det måste till en avvägning om vad som är en acceptabel storlek med tanke på det servicemål som borde finnas. Det kan bli en konflikt mellan viljan till många kontaktpunkter och förmågan att kunskapsmässigt klara uppgifterna. Men ett är klart — om vi skall klara vår uppgift att administrera allt fler arbetsuppgifter, till stor del väsensskilda, *måste vi bryta ner verksamheten och organisationen*. Ett högt effektivitetskrav på personalen får vika för behovet att ha sakkunniga inom alla delar på de lokala enheterna.

En av de väsentliga uppgifterna måste vara att bevaka vad som blir följden av en större centralstyrning över länskassorna. Det som har gjort kassorna till förnämliga organ har just varit den relativt stora självständighet som funnits. Nu börjar dock centralstyrningen att öka. Givetvis måste alla försäkrade i hela landet "möta samma försäkring", men detta innebär i sig inte att det är nödvändigt att minska självständigheten. Lösningar av personalfrågor, konflikter mellan allmänheten och de anställda, nödvändiga förändringar av arbetsrutiner, förändringar i organisation och arbetssätt förutsätter en snabbhet och smidighet i beslutsfattandet. Detta måste vi slå vakt om till gagn för de anställda och de försäkrade. Det mest näraliggande måste dock vara att klara nödvändigheten av att formulera ett socialpolitiskt mål.