

Nr 61

Utlåtande i anledning av § 5 i riksdagens år 1967 församlade revisorers berättelse angående verkställd granskning av statsverket.

Sedan riksdagens år 1967 församlade revisorers berättelse såvitt angår § 5 hänvisats till lagutskott, har andra lagutskottet behandlat den under nämnda paragraf redovisade anmärkningen.

Revisorerna har under § 5 behandlat vissa frågor rörande bedömningen av rätt till förtidspension enligt lagen om allmän försäkring. Se del I s. 67—75.

Utlåtanden har avgivits av försäkringsdomstolen och riksförsäkringsverket. Se del II s. 46—49.

Rätt till förtidspension enligt lagen om allmän försäkring tillkommer, med i lagen särskilt angivna undantag, person som fyllt 16 men icke 67 år och vars arbetsförmåga på grund av sjukdom, psykisk efterblivenhet, vanförhet eller annat lyte är nedsatt med minst hälften, allt under förutsättning att denna nedsättning kan anses varaktig. Är nedsättningen av arbetsförmågan icke varaktig men bestående för avsevärd tid, föreligger rätt till sjukbidrag.

Förtidspension och sjukbidrag kan utgå såsom folkpension och, om pensionsgrundande inkomst förvärvats under viss tid, såsom allmän tilläggs-pension.

Med hänsyn till graden av invaliditet indelas de pensionsberättigade i tre olika grupper. De vilkas arbetsförmåga är nedsatt i sådan grad, att intet eller endast en ringa del därav återstår, erhåller hel förtidspension. Då invaliditetsgraden är lägre, kan två tredjedelar eller en tredjedel av hel förtidspension utgå.

Vid bedömande i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall beaktas den försäkrades förmåga att vid den sjukdom eller det lyte varom är fråga bereda sig inkomst genom sådant arbete som motsvarar hans krafter och färdigheter och som rimligen kan begäras av honom med hänsyn till hans utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och därmed jämförliga omständigheter.

Invaliditetsbedömningen grundar sig i första hand på den sökandes medicinska tillstånd. För att förtidspension skall kunna utgå, skall en av medicinska faktorer förorsakad nedsättning av arbetsförmågan med minst hälften föreligga. Den form av invaliditet som berättigar till förtidspension har

karaktiserats såsom en arbetsinvaliditet, vilken har sin grund i medicinska faktorer.

Övriga faktorer som skall beaktas vid invaliditetsbedömningen är bl.a. den arbetsinkomst som den pensionssökande kunnat förskaffa sig som frisk, jämförd med den inkomst som hans kvarstående arbetsförmåga kan antagas bereda honom. Vidare skall hänsyn tagas till huruvida omskolningsåtgärder eller andra rehabiliterande åtgärder i någon form kan anses påkallade och om skyldighet att byta bostadsort får anses föreligga m. m. Även förhållandena på arbetsmarknaden måste tagas i beaktande.

Revisorerna framhåller, att det ligger i sakens natur att en invaliditetsbedömning som på detta sätt grundar sig på ett flertal komplicerade och mer eller mindre tillförlitliga faktorer icke kan utgöra någon exakt mätning av invaliditeten i varje särskilt fall. Invaliditetsgraderingen måste därför till icke oväsentlig del få karaktären av skälighetsbedömning. Vidare anför revisorerna att de betydande belopp som folkpension jämte i förekommande fall allmän tilläggspension numera utgör, icke minst om man tar i beaktande det kapitaliserade värdet på längre sikt, samt de krav på en rättvis och enhetlig lagtillämpning som den enskilde medborgaren har rätt att ställa har medfört att ärenden rörande förtidspension är föremål för speciellt kvalificerad handläggning. Till de allmänna försäkringskassorna har därför knutits i särskild ordning inrättade organ, pensionsdelegationer, vilka har att avgöra bl. a. ärenden rörande förtidspensioner.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 90 år 1962 med förslag till lag om allmän försäkring m. m. framhöll föredragande departementschefen att pensionsdelegationerna, särskilt i början av sin verksamhet, behövde stöd och vägledning från det centrala socialförsäkringsorganets sida. Även angelägenheten av en enhetlig praxis de olika pensionsdelegationerna emellan talade härför. Departementschefen ville därför oreserverat instämma i det uttalande som gjorts i remissyttrandet från riksförsäkringsverket och även i åtskilliga andra yttranden, nämligen att det borde ankomma på verket att genom råd och anvisningar ge delegationerna vägledning i syfte att åstadkomma enhetlighet i bedömningen av pensionsansökningarna.

Revisorerna har från riksförsäkringsverket inhämtat vissa uppgifter, avseende vart och ett av åren 1963—1966, vilka för varje försäkringskassa utvisar dels fördelningen av tillerkända förtidspensioner och sjukbidrag på olika kategorier med hänsyn till graden av invaliditet, dels antalet avslagna ansökningar i procent av samtliga behandlade ärenden av ifrågavarande art. Uppgifterna, som i tabellform redovisas i revisorernas berättelse, ger enligt revisorerna vid handen bl. a. följande.

År 1963 uppgick antalet hela förtidspensioner och hela sjukbidrag till 80,7 respektive 78,1 procent av det totala antalet beviljade förmåner av angivet slag. Dessa procenttal avser emellertid ett genomsnitt för hela landet. Mellan de olika försäkringskassorna kan betydande variationer konstateras. Om

jämförelsen begränsas till pensioner i form av hel förtidspension finner man således att kassorna i Skaraborgs och Jönköpings län (63,1 respektive 66,6 procent) varit mest restriktiva i sin tolkning av den nya lagens bestämmelser, medan kassorna i Norrköpings stad, i Gotlands län och i Örebro län (respektive 92,3, 89,6 och 89,1 procent) visat den största välvilligheten i sin invaliditetsbedömning. I fråga om sjukbidragen föreligger en liknande spännvidd, med gränsvärdena 59,2 (Skaraborgs län) respektive 90,8 procent (Stockholms stad).

De därefter följande åren utvisar i stort sett samma bild. De oreducerade förtidspensionernas andel av det totala antalet beviljade pensioner varierande år 1964 mellan 92,8 och 73,1 procent, år 1965 mellan 91,1 och 72,5 procent och år 1966 mellan 88,2 och 70,0 procent, medan motsvarande procental för hela landet uppgick till respektive 82,6, 81,4 och 79,7. De individuella avvikelserna från de årliga riksmedel-talen är, såvitt gäller sjukbidragen, ännu större.

Även den statistik som avser antalet avslagna pensionsansökningar i procent av antalet behandlade fall företer avsevärda skillnader de olika försäkringskassorna emellan. År 1963 avtog Skaraborgs läns allmänna försäkringskassa 32,5 procent av alla behandlade pensionsansökningar. Motsvarande procental utgjorde för Västerbottens län 27,0 och för Jönköpings län 21,4 men uppgick för Kalmar län endast till 1,9 och för Östergötlands län till 3,7. Under de tre åren därefter har avslagsprocenten varierat mellan 16,2 och 2,5, mellan 9,7 och 1,6 och mellan 8,1 och 0,3.

Revisorerna anför slutligen — efter att ha lämnat den ovan återgivna redovisningen av de inhämtade uppgifterna — följande.

Av det sagda framgår att försäkringskassornas gradering av sådan invaliditet som berättigar till förtidspension eller sjukbidrag enligt lagen om allmän försäkring är mycket oenhetlig. Att kassornas beslut uppvisar så stora inbördes avvikelser från genomsnittsvärdena för hela landet kan icke nöjaktigt förklaras av lokala eller regionala skillnader i fråga om befolkningsstruktur och arbetsmarknad. I väsentlig mån får förhållandet snarare ses som ett uttryck för olikheter i själva grunduppfattningen hos pensionsdelegationernas ledamöter och de föredragande tjänstemännen. Icke minst från rättvisesynpunkt framstår det emellertid som otillfredsställande att utgången av ett ärende av förevarande slag skall växla enbart av geografiska skäl och således vara beroende av inom vilket försäkringskassområde den pensionssökande råkar ha sitt hemvist. Revisorerna finner det därför angeläget att riksförsäkringsverket i högre grad än hittills synes ha varit fallet lämna pensionsdelegationerna råd och anvisningar i syfte att få till stånd enhetlighet i bedömningen av pensionsansökningarna, på sätt förutsattes av statsmakterna vid det allmänna försäkringssystemets tillkomst.

Utskottet

Riksförsäkringsverket framhåller i sitt yttrande, att verket ända från det lagen om allmän försäkring trädde i kraft noggrant följt försäkringskassornas tillämpning av bestämmelserna om förtidspension och att de av revisorerna påtalade olikheterna kassorna emellan också observerats samt föranlett undersökningar och andra åtgärder från verkets sida. Vidare anföres, att olikhet kassorna emellan föreligger inte endast i de av revisorerna angivna hänseendena. Även antalet beviljade förtidspensioner och sjukbidrag i förhållande till folkmängden varierar icke obetydligt mellan kassorna. Såvitt verket kunnat finna har dessa olikheter och de av revisorerna berörda olikheterna främst sin grund i demografiska och arbetsmarknadsmässiga förhållanden. De avsevärda skillnader som i sådana hänseenden föreligger mellan olika geografiska områden torde påverka pensionsbedömningen i högre grad än vad revisorerna synes ha antagit. Verket utvecklar och exemplifierar sina synpunkter i detta hänseende. Sedan i yttrandet därefter utförligt redovisats på vilka sätt man söker verka för en i möjlig mån enhetlig praxis i fråga om invaliditetsbedömningen, anföres, att verket för sin del är ense med revisorerna om att en ökad enhetlighet i bedömningen av ärenden om förtidspension och sjukbidrag bör åstadkommas. Slutligen framhålles, att verket kommer att fullfölja sin informations- och inspektionverksamhet i detta syfte och — i den mån tillgängliga resurser möjliggör detta — intensifiera densamma.

Med hänsyn till det sålunda redovisade innehållet i riksförsäkringsverkets yttrande och till vad i övrigt förekommit i ärendet finner utskottet ej någon riksdagens åtgärd påkallad i anledning av vad revisorerna uttalat, vilket utskottet velat för riksdagen

omförmåla.

Stockholm den 5 november 1968

På andra lagutskottets vägnar:

JOHN R. ANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från f ö r s t a kammaren: fru Carlqvist (s), herr Lars Larsson (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Dahlberg (s), Högström (s)*, Blomquist (h), fru Elvy Olsson (cp)* och herr Blom (fp)*;

från a n d r a kammaren: herrar Anderson i Sundsvall (fp), Rimmerfors (fp), fru Ekendahl (s), fröken Sandell (s), herrar Johansson i Södertälje (s), Fredriksson (s), Gomér (cp) och Carlshamre (h).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.