

Datum
2015-09-29

Diarienummer
2015-108
Er referens
S2015/3232/SF

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet för socialförsäkringen (SOU 2015:46)

Sammanfattning

Utredningen lägger fram tre större förslag som samtliga innebär ett utökat uppdrag för Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), nämligen klagomålshantering, så kallad generell tillsyn och en överföring av det allmänna ombudet för socialförsäkringen från Försäkringskassan till ISF. ISF har följande inställning till dessa förslag.

- ISF har inga invändningar mot förslaget att ISF ska bedriva generell tillsyn. ISF menar sig redan bedriva denna form av tillsyn och är givetvis beredd att tillmötesgå krav på en höjd ambitionsnivå på detta område.
- ISF avstyrker utredningens förslag att klagomålshantering ska bli en del av ISF:s verksamhet.
- ISF avstyrker att det allmänna ombudet blir en del av ISF. Det allmänna ombudet bör placeras utanför Försäkringskassan, men ISF anser att det bör bli en egen myndighet.

Beträffande de ekonomiska konsekvenserna anser ISF att det finns en risk att kostnaderna förknippade med en utökad tillsyn har underskattats.

Om riksdag och regering gör en annan bedömning i dessa frågor och i stort följer utredningens förslag, har ISF mer detaljerade synpunkter på förslagen i övrigt. Dessa presenteras sist i texten.

Remissvaret inleds med en diskussion om det allmänna behovet av utökad tillsyn. Därefter redovisas ISF:s synpunkter på förslagen om generell tillsyn, klagomålshantering och det allmänna ombudet, följt av detaljsynpunkter på utredningens förslag.

Finns det behov av en utökad tillsyn?

Utredningen föreslår att tillsynen på socialförsäkringsområdet ska stärkas genom att ISF, utöver myndighetens nuvarande uppdrag att bedriva systemtillsyn och effektivitetsgranskning, även får i uppdrag att utöva så kallad generell tillsyn och hantera klagomål från enskilda. På sidorna 184–7 lyfter utredningen fram ett antal argument för utökad tillsyn uppdelade enligt fyra generella syften med tillsyn: att utkräva ansvar, förebygga fel och bidra till lärande, ge underlag för styrning och utveckling av förvaltningen samt möjliggöra insyn i förvaltningen. Dessa argument talar för att det *finns* ett behov av tillsyn på socialförsäkringsområdet och motiverar också att denna tillsyn bör bedrivas av en myndighet som är självständig från de handläggande myndigheterna. De kan dock inte utan närmare diskussion användas för att hävda att det finns ett behov av *utökad* tillsyn på området.

Det är svårt att beräkna en optimal nivå på tillsyn. Det är lätt att se nyttan av mer tillsyn på området, eftersom fler felaktigheter då kan upptäckas och korrigeras. ISF har som alla myndigheter prioriterat sin verksamhet inom en given budgetram och då valt att genomföra granskningar där generaliserbara slutsatser kan dras för att på så sätt göra så stor nytta som möjligt vad gäller utvecklingen av socialförsäkringen. Utökade resurser innebär att myndigheten kan utföra mer tillsyn, och då även på områden som det inte har funnits möjlighet att prioritera hittills. Denna nytta måste dock vägas mot kostnaderna, som i sin tur beror på den form i vilken tillsynen bedrivs.

Utredaren hävdar att ISF på grund av begränsningen till systemtillsyn har ett oklart mandat. Så uppfattar inte ISF situationen i dag. ISF har ett brett mandat, och några gränsdragningsproblem har hittills inte uppkommit.

Generell tillsyn

Utredningen föreslår att ISF ska få i uppdrag att bedriva vad utredningen benämner generell tillsyn. Enligt utredningen är systemtillsyn inte tillräcklig för att fylla det identifierade behovet av tillsyn. Bland annat finns det ett behov av att inom ramen för den generella tillsynen granska enskilda ärenden utan ett systemperspektiv och av att ISF ska kunna använda sig av en bredare tillsynsarsenal än den nuvarande. Utredningen behandlar dock den generella tillsynen mycket kortfattat, och det framgår inte tydligt av betänkandet vad utredningen anser att det är för typ av tillsyn som saknas. Det framgår inte heller vad det är för ytterligare typer av tillsynsinsatser som behöver tillkomma. Detta gör att det är svårt att ta ställning till förslaget.

Så som begreppet systemtillsyn definieras i 1 § ISF:s instruktion ska tillsynen mynna ut i en bedömning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det

regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa. ISF har tolkat denna definition på så sätt att det inte är tillräckligt med genomgångar av styrdokument, it-strukturer och liknande; det är nödvändigt att granska enskilda ärenden för att kunna uttala sig om huruvida tillsynsobjektets regeltillämpning faktiskt är korrekt och likformig. ISF granskar därför regelmässigt ett stort antal ärenden inom ramen för sina granskningar. Detta är ett effektivt sätt att upptäcka brister. En sådan metodik ger också möjligheter att dra generaliserbara slutsatser, vilket ökar tyngden i de granskningar ISF gör och kan på så sätt förhoppningsvis bidra till att de granskade myndigheterna får ett bra underlag för att utveckla sin verksamhet.

Ingenting hindrar heller att ISF-projekt tar sin utgångspunkt i enskilda ärenden, så länge dessa ärenden uppfattas ha sådan principiell betydelse att de motiverar särskild uppmärksamhet.

ISF uppfattar att utredningen har gjort en snävare tolkning av begreppet systemtillsyn. Om systemtillsyn uppfattas som en tillsyn som uteslutande fokuserar på systemen utan att undersöka effekterna av dessa system i enskilda ärenden, blir utredningens ställningstagande lätt att förstå – många fel är inte möjliga att upptäcka på annat sätt än genom att granska enskilda ärenden. Eftersom ISF redan i dag granskar enskilda ärenden i en betydande omfattning, är dock frågan vilket behov som finns av så kallad generell tillsyn. Möjligen skulle man kunna argumentera för att ISF, genom kravet på att granska system, blir begränsad på så sätt att det inte är möjligt för myndigheten att granska till exempel ett antal enskilda ärenden och uttala sig om felaktigheter i dessa ärenden, utan att samtidigt undersöka bakomliggande orsaker till att dessa fel har uppstått. ISF:s utgångspunkt är att nyttan av en granskning som även innefattar att undersöka de bakomliggande orsakerna till eventuella problem eller missförhållanden som huvudregel är betydligt större än en granskning som inte undersöker några bakomliggande orsaker. I vissa situationer bör dock även en granskning som enbart fokuserar på vilka fel som kan ha begåtts kunna vara av nytta. Beroende på vilken typ av problem det handlar om kan det vara fullt tillräckligt att uppmärksamma granskningsobjektet på att det förekommer vissa typer av fel och överlåta åt granskningsobjektet självt att undersöka vad felen beror på. ISF har dock inte hittills uppfattat att myndigheten skulle var förhindrad att utföra denna typ av granskningar och inte heller att regeringen eller granskningsobjekten har uppfattat det så. Eftersom detta inte är något problem i praktiken i dag, bedömer myndigheten att det inte är nödvändigt att ändra myndighetens instruktion enbart för att förtydliga detta.

Hantering av klagomål

Utredningen framhåller att JO med nuvarande förutsättningar inte kan utföra en heltäckande tillsyn över en viss del av statsförvaltningen och även att en klagomålshantering hos ISF gör det möjligt att säkerställa att klagomål hanteras på ett godtagbart sätt även i en situation med hög arbetsbelastning på JO.

Förslaget om att införa en ordinär tillsyn som kan hantera klagomål på socialförsäkringsområdet väcktes ursprungligen av JO och sammanföll i tiden med en period när JO fick in ovanligt många klagomål. Som framgår av avsnitt 13.2.2 i betänkandet nådde antalet klagomål till JO en topp under 2009. Detta berodde på att Försäkringskassan genomförde en genomgripande omorganisation samtidigt som stora förändringar hade beslutats i sjukförsäkringen under året innan. Därefter har antalet ärenden åter sjunkit, och det ligger nu på ungefär samma nivå som i början på 2000-talet. ISF vill framhålla att antalet klagomål som kommer in till JO därmed inte i sig kan vara ett argument för att införa en klagomåls- hantering hos ISF, utan det måste finnas andra bärande skäl för att detta förslag ska genomföras.

Utredningens förslag innebär att det är ett relativt begränsat område som en klagomålshantering föreslås omfatta – i stort handlar det om samma områden som JO:s tillsyn omfattar. De områden som utredningen lyfter fram (avsnitt 8.7) är

- allmänna krav på handläggningen av ärenden, till exempel handläggningstid och kommunikering
- allmänna krav på dokumentation
- allmän serviceskyldighet
- bemötande
- tillgänglighet
- samverkan mellan myndigheter
- tolk, översättning och val av språk
- ombud
- jäv
- försäkringsmedicinska rådgivare (FMR)
- underlåtenhet att handla.

De flesta av dessa områden handlar om de granskade myndigheternas förmåga att följa de krav som följer av förvaltningslagen, det vill säga frågor där JO är den främsta expertmyndigheten. Utredningen framhåller att en reguljär tillsyn skulle kunna gå djupare än den tillsyn som JO bedriver. Detta är riktigt i ett avseende; ISF känner bättre till de specifika förutsättningar som gäller på socialförsäkringsområdet, både när det gäller organisation och handläggning. ISF torde därmed också sannolikt ha lättare att identifiera orsakerna till olika brister och även ha goda förutsättningar att motivera eventuell kritik på ett sätt som kan vara till stor nytta för tillsynsobjektets arbete med att rätta till fel. Samtidigt kommer det inte att vara möjligt för ISF att få en lika djup och bred allmänkompetens på det förvaltningsrättsliga området som JO. Det finns också en risk för att det blir otydligt för enskilda försäkrade vart man ska vända sig med sitt klagomål när JO:s och ISF:s ansvarsområden överlappar på det sätt som föreslås. Detta går eventuellt att förebygga genom information, men det är ett problem som man inte helt kan bortse från.

Ett fokus på förvaltningsrättsliga frågor i klagomålshandlingen kommer att ställa höga krav på ISF att hålla sig à jour med JO:s beslut inom såväl

socialförsäkringsområdet som inom alla andra områden där JO tillämpar förvaltningsrättsliga regler. Det kan dock inte uteslutas att ISF och JO skulle kunna komma till olika slutsatser i samma typ av frågor. Det är vidare troligt att försäkrade som är missnöjda i vissa fall kommer att skicka samma anmälan både till ISF och JO. Även med en nära samverkan och tät kommunikation mellan myndigheterna går det inte att utesluta att myndigheterna i en sådan situation skulle kunna komma att fatta motstridiga beslut i samma ärende, vilket vore olyckligt.

Polisorganisationskommittén har nyligen föreslagit att en reguljär tillsynsmyndighet som ska kunna hantera klagomål från enskilda ska inrättas för att utöva tillsyn över polisen och Kriminalvårdens verksamheter (SOU 2015:57). Ett centralt argument för detta som utredningen lyfter fram är att såväl polisens som Kriminalvårdens uppdrag innebär långtgående befogenheter att ingripa i och påverka tillvaron för enskilda och att dessa verksamheter i flera fall tillåter inskränkningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter, samtidigt som flera för individen viktiga myndighetsåtgärder inte kan överklagas. På socialförsäkringsområdet ser förhållandena annorlunda ut – verksamheten är inte lika ingripande för enskilda och i stort sett alla beslut som är viktiga för enskilda, nämligen de som handlar om rätten till en förmån, är möjliga att överklaga till domstol. De flesta klagomål som enskilda har inom området rör också just frågan om rätten till ersättning. Detta är en typ av fråga som, precis som utredningen framhåller, inte bör bli föremål för prövning av en tillsynsmyndighet. Även beslut som fattas under handläggningen kan ofta bli föremål för en domstolsprövning i samband med prövningen av rätten till ersättning om de har påverkat utgången i ärendet. Det kan också framhållas att bemötandefrågor, som klagomålshandlingen förslås omfatta, ofta är mycket svåra att utreda, eftersom ord ofta står mot ord. Klagomål på bemötande skulle därför sannolikt mycket sällan leda till kritik. Detta gör att det finns anledning att ifrågasätta vilken nytta en klagomålshandling hos ISF skulle medföra i praktiken.

ISF bedömer vidare att det finns en risk för att klagomålshandlingen kan komma att tränga undan annan verksamhet hos ISF. Det är naturligtvis svårt att bedöma hur många klagomål som kan tänkas komma in till ISF. Sannolikt kommer fler att klaga om det blir känt att ISF tar emot klagomål. Antalet klagomål skulle troligen bli mycket stort initialt för att sedan minska. Både när myndigheten bildades och när myndigheten öppnade en webbrevlåda ökade antalet synpunkter från allmänheten väsentligt under en övergångsperiod för att sedan minska. Det finns anledning att anta att detta mönster skulle upprepas om ISF får i uppdrag att ta emot klagomål. Även efter det att tillströmningen har planat ut finns det dock risk för stora fluktuationer i klagomållströmningen. Med utredningens förslag skulle ISF kunna lägga väsentligt större resurser än JO på klagomålshandlingen, vilket bör ge bättre förutsättningar för att hantera fler klagomål än vad JO i dag gör på socialförsäkringsområdet och även att hantera vissa fluktuationer i klagomållströmningen. Om stora variationer i belastningen skulle uppträda, till exempel på grund av missnöje med

ändrade regler, problem hos de handläggande myndigheterna eller till följd av kampanjer med stöd av sociala medier, skulle fluktuationer dock kunna bli ett kännbart problem även för ISF. Om alla klagomål måste utredas på det sätt som utredningen föreslår och tillströmningen av klagomål blir stor, är risken också stor att annan verksamhet hos ISF måste stå tillbaka för att myndigheten ska kunna hantera de inkomna klagomålen. Detta skulle vara mycket olyckligt eftersom nyttan för socialförsäkringsområdets utveckling som helhet av systemtillsyn är typiskt sett betydligt större än nyttan av klagomålsbaserad tillsyn.

I en situation där klagomålen hotar att tränga undan annan verksamhet skulle ISF naturligtvis kunna välja att inte prioritera klagomålen på bekostnad av den andra verksamheten. I en sådan situation är det nödvändigt att ISF ges en reell möjlighet att avgöra i vilken utsträckning varje enskilt klagomål behöver utredas om inte situationen ska leda till långa handläggningstider av klagomålen, vilket i sin tur skulle riskera att skapa missnöje och minskat förtroende hos de enskilda som har vänt sig till ISF.

Det kan också påpekas att ISF redan har hanterat frågor inom flera av de områden som utredningen föreslår att en klagomålshantering ska omfatta. Hittills har myndigheten i ett antal projekt behandlat olika frågor om handläggning, till exempel kommunikering och dokumentation, liksom tillgänglighetsfrågor, bemötandefrågor, frågor om samverkan med andra aktörer och de försäkringsmedicinska rådgivarnas roll i handläggningen. Det finns inget som hindrar att myndigheten även granskar frågor om till exempel tolkning och översättning eller hur ombud hanteras av de handläggande myndigheterna. Slutsatsen av detta är att praktiskt taget allt som utredningen anför som argument för en klagomålshantering kan hanteras inom ramen för nuvarande instruktion och institutionella ram. Det som skiljer är formen.

Det främsta argumentet för att ge ISF i uppdrag att hantera klagomål från enskilda är att det kan leda till synergier i ISF:s verksamhet. Klagomålshanteringen skulle kunna ge värdefull kunskap om problem eller missförhållanden som annars kanske inte skulle komma till myndighetens kännedom. Myndigheten skulle till exempel kunna få kännedom om fel som är relativt sällsynta och därför svåra att upptäcka med de metoder som ISF använder i dag. Denna typ av information är särskilt viktig när det handlar om fel som får allvarliga konsekvenser för enskilda. Information från klagomålshanteringen skulle därmed kunna ge nya uppslag till systemtillsyn som ISF annars kanske inte skulle ha uppmärksammat och även bidra till att ge ett bättre underlag för att rikta in systemtillsynen på relevanta problemområden.

En klagomålshantering skulle också kunna ge ökad konkretion åt principiella problem, och därmed öka möjligheten att få genomslag hos de granskade myndigheterna för rekommendationer eller påpekanden. Samtidigt finns naturligtvis en risk att enskilda ärenden just genom sin konkretion får ett för stort utrymme både i myndigheternas hantering och i

massmedia. Omvänt skulle den kunskap som ISF har byggt upp genom sin systemtillsyn kunna komma till nytta i klagomålshanteringen. Som redan nämnts skulle ISF:s både breda och djupa kunskaper om socialförsäkringen och de handläggande myndigheterna kunna leda till att myndigheten på ett konstruktivt sätt kan bidra till tillsynsobjektens arbete med att rätta till olika typer av fel eller brister.

Som framhållits ovan är det ISF:s uppfattning att den typ av systemtillsyn som myndigheten hittills har bedrivit ger en hög grad av nytta. Utredning av klagomål är resurskrävande, och klagomålshandling är ett betydligt kostsammare sätt att bedriva tillsyn. Enligt utredningens förslag ska ISF utreda alla klagomål i den utsträckning som ärendet kräver. Även om alla klagomål som kommer in inte behöver utredas – JO skriver idag av cirka 60 procent av de klagomål som kommer in till myndigheten – måste ändå varje klagomål hanteras individuellt. Till detta kommer att det sannolikt bara är i en liten andel av klagomålen som det kommer att finnas anledning att rikta kritik mot en handläggande myndighet. Endast cirka 10 procent av de klagomål som kommer in till JO leder till kritik mot myndigheterna, och det finns inte anledning att tro att ISF skulle ha anledning att påtala fel i en högre andel ärenden. Detta gör att ISF bedömer att nyttan av klagomålshandling för socialförsäkringens utveckling är betydligt lägre än nyttan av systemtillsyn.

I detta sammanhang finns det även anledning att kort beröra vad som är möjligt att åstadkomma inom ramen för ISF:s nuvarande uppdrag. ISF kan till exempel utveckla hur synpunkter från enskilda tas om hand, till exempel genom att på ett mer systematiskt sätt använda dem som underlag vid planeringen av vilka granskningar som ska genomföras. Ett sådant arbete har redan påbörjats inom myndigheten. Genom att informera mer om myndighetens verksamhet kan fler uppmärksammas på möjligheten att vända sig till ISF. Det finns som utredningen konstaterar ett signalvärde i att en tillsynsfunktion kan ta upp klagomål från enskilda. Ett sådant signalvärde skulle kunna förstärkas inom ramen för nuvarande organisation, om myndigheten blir mer aktiv med spridning av information om möjligheterna att ta kontakt, systematiskt rapporterar om vilka kategorier av problem som aktualiseras genom de klagomål som kommer in och vilka observationer myndigheten har gjort samt om det har skett några förändringar över tid i den årliga rapporten och mer allmänt höjer profilen på detta område. Regeringen har också möjlighet att ställa krav i detta avseende i regleringsbrev. Mycket kan alltså göras redan inom ramen för nuvarande uppdrag. Om regeringen anser att ISF ska utvidga sin verksamhet på detta sätt, krävs dock att myndigheten tillförs ytterligare resurser.

Även om det finns uppenbara fördelar med att lägga en klagomålshandling hos ISF – framför allt i form av ökade möjligheter för enskilda att föra fram klagomål och möjligheten för ISF att få ett bättre underlag för systemtillsynen – anser ISF sammantaget att nackdelarna med en klagomålshandling väger tyngre än fördelarna. Många av de vinster som

utredningen söker uppnå med sina förslag är möjliga att åstadkomma redan inom ramen för ISF:s nuvarande uppdrag, förutsatt att regeringen anger det som sin viljeinriktning och tillskjuter ytterligare resurser till myndigheten.

Det allmänna ombudet

ISF delar utredningens uppfattning att det allmänna ombudet bör flyttas ut från Försäkringskassan men anser att det i stället ska få formen av en egen myndighet. De exakta formerna bör bli föremål för vidare utredning.

Det finns starka skäl att stärka det allmänna ombudets ställning redan innan frågan om det allmänna ombudets placering är löst. Regeringen skulle redan nu kunna se till att en särskild budgetpost avsätts i Försäkringskassans regleringsbrev för det allmänna ombudets verksamhet och att ett kansli inrättas för att stödja ombudet. Regeringen kan också besluta om lön till det allmänna ombudet. Med dessa begränsade åtgärder skulle ombudet på ett relativt enkelt sätt få en väsentligt självständigare ställning i förhållande till Försäkringskassan än vad ombudet har i dag.

Negativa sidoeffekter

Utredningen räknar upp fördelar med de förändringar som man föreslår men tar inte upp nackdelarna i form av negativa effekter på den verksamhet som redan bedrivs, eller konflikter mellan de verksamheter som man föreslår; klagomålshantering och det allmänna ombudet.

Klagomålshanteringen ska inriktas mot myndigheter, men i och med att enskilda fall ska tas upp kommer det att bli möjligt att identifiera både ansvarigt kontor och i vissa fall enskilda handläggare, som då kan komma att känna sig utpekade. Det riskerar att påverka relationerna till medarbetarna vid de granskade myndigheterna negativt. ISF:s erfarenhet av kontakter med handläggare och andra medarbetare hos de handläggande myndigheterna är att dessa är mycket tillmötesgående och gärna delar med sig av information. Om ISF får ett uppdrag att hantera klagomål, kan det inte uteslutas att handläggarnas beredvillighet att dela med sig av information kommer att påverkas negativt och att det därmed kommer att bli svårare för ISF att få tillgång till relevant information, något som skulle kunna påverka såväl systemtillsynen som eventuell generell tillsyn och klagomålshantering negativt.

Med en ansats baserad på enskilda ärenden kan man vinna i konkretion men förlorar samtidigt i representativitet och generaliserbarhet, eftersom det inte alltid kommer att vara möjligt att avgöra om de ärenden som kommer in till myndigheten är typiska eller exceptionella. Det finns då en risk att läsarna av ISF:s publikationer och de som rapporterar kring dem får svårt att skilja de utsagor som är möjliga att generalisera från dem som inte är det.

Det allmänna ombudet föreslås bli en särskild beslutsfunktion inom ISF, men utåt kommer detta inte att vara särskilt tydligt – det allmänna ombudets verksamhet kommer sannolikt att uppfattas som en del av ISF. Hittills har ISF haft som vägledande princip att inte ta entydig ställning i komplicerade frågor annat än då fakta mycket tydligt pekar i en riktning. Att driva mål i domstol innebär att man bestämmer sig för en linje, vilket innebär en helt annan regim. Det kan innebära problem för bilden av ISF utåt, i synnerhet som enskilda fall ofta tenderar att dra till sig oproportionerligt stor uppmärksamhet.

Det finns också en rollkonflikt mellan klagomålshantering och det allmänna ombudets verksamhet. Det allmänna ombudets uppdrag skiljer sig i väsentliga delar från ISF:s nuvarande uppdrag, och det finns en tydlig konflikt mellan rollen som tillsynsorgan och rollen som part i domstol. Det allmänna ombudet kan driva ärenden både till fördel och till nackdel för enskilda försäkrade. Utåt kan det framstå som att det allmänna ombudet kan fånga upp ärenden från ISF:s tillsynsverksamhet. Det skulle kunna leda till att försäkrade missuppfattar ombudets roll och vänder sig till ISF med klagomål i förhoppningen om att ombudet ska driva deras ärenden. Ett större problem skulle dock vara om försäkrade avstår från att vända sig till ISF för att inte riskera att ombudet driver deras ärenden till nackdel för den klagande. Det finns en påtaglig risk för att just möjligen att driva ärenden till nackdel för den försäkrade skulle kunna verka avhållande på allmänhetens intresse att kontakta ISF av rädsla att kanske gå miste om en förmån som man redan har beviljats. Sådana kommentarer har redan fällts på sociala medier om det allmänna ombudet i dess nuvarande form. Denna risk skulle finnas redan med den verksamhet som ISF bedriver i dag genom att många försäkrade vänder sig till ISF med synpunkter, men risken skulle bli än större om myndigheten skulle få i uppdrag att hantera klagomål. Det skulle vara olyckligt att bygga in en sådan rollkonflikt i myndigheten.

Ekonomiska konsekvenser

Antalet klagomål som kan tänkas komma in till ISF om myndigheten får ett utökat uppdrag är som konstaterats ovan svårt att bedöma. Utredningens kalkyler bygger på historiska erfarenheter som inte säkert kommer att vara relevanta i framtiden. Expansionen av sociala medier har gjort det lätt att mobilisera opinioner på kort tid och utsätta tillsynsmyndigheter för stor belastning, något som bland annat Myndigheten för radio och TV har fått erfara. Det finns alltså en risk att flödet är underskattat till både nivå och volatilitet.

Utredarna hos ISF måste vara kvalificerade. Det är inte tillräckligt med den kompetensnivå på utredarna som utredaren har föreslagit, utan för att få eftersträfvade synergieffekter behövs utredare som kan arbeta med både klagomål och annan tillsyn. Även den generella tillsynen ställer krav på högt kvalificerad personal för att få maximal verksamhetsnytta. Här föreligger en risk att utredaren har underskattat den lönenivå som krävs för en effektiv verksamhet.

Ett ekonomiskt osäkerhetsmoment gäller effekten på sakanslagen av den föreslagna verksamheten. Det ter sig sannolikt att den uppmärksamhet som kan komma att riktas mot enskilda ärenden får en utgiftsdrivande effekt, därför att tjänstemännen söker undvika klagomål genom att ge färre avslag. Handläggningen går generellt snabbare vid ett beviljande än vid ett avslag, och en försäkrads benägenhet att framföra klagomål torde också vara större vid ett avslag. I någon mån skulle denna effekt balanseras av en förstärkning av det allmänna ombudet, men det är tveksamt om den skulle väga lika tungt.

Detaljerade synpunkter

I den del av yttrandet som följer kommenteras utredningens förslag mer i detalj, för den händelse regeringen skulle önska gå vidare med dem.

10.3 ISF bör utöva den utökade tillsynen

Om en utökad tillsyn på socialförsäkringen bedöms som nödvändig, är det naturligt att ISF får detta uppdrag.

Utredningen föreslår att tillsynen ska syfta till att undersöka om den verksamhet som granskas följer det regelverk som ska tillämpas och att ISF ska få uttala sig om en åtgärd av en granskad myndighet bedöms strida mot lag eller annan författning. Detta ligger i linje med den definition av tillsyn som regeringen har slagit fast i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79). Enligt utredningen ska ISF även kunna uttala sig om en åtgärd av en granskad myndighet annars är felaktig eller olämplig, på samma sätt som JO kan göra enligt sin instruktion. I den mån bindande föreskrifter innefattar till exempel moment av lämplighets- eller proportionalitetsbedömningar anser ISF att tillsynsmyndigheten även måste kunna uttala sig om de granskade myndigheternas tillämpning av dessa föreskrifter. ISF anser också att det är en fördel om myndigheten kan uttala sig även om huruvida en åtgärd annars är felaktig eller olämplig. Det kan dock diskuteras om möjligheten att uttala sig på detta sätt står i överensstämmelse med den definition av tillsyn som utredningen föreslår ska tas in i 1 § i ISF:s instruktion.

ISF vill i detta sammanhang även påpeka att i utredningens förslag till ny instruktion för ISF har bestämmelsen om att ISF ska få uttala sig om huruvida en åtgärd strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig (17 § förslaget till instruktion) placerats på ett sådant sätt i instruktionen att den bara tar sikte på beslut i enskilda klagomålsärenden. ISF ska ha möjlighet att göra uttalanden om att en åtgärd strider mot lag eller annan författning även i andra typer av granskningsärenden. Den författningstekniska lösningen behöver därför ses över, om förslaget att utvidga ISF:s tillsyn genomförs.

Polisorganisationskommittén bedömer att en ny tillsynsmyndighet för polisens och Kriminalvårdens område ska kunna granska normbeslut.¹ ISF har i ett par fall uttalat sig om normbeslut som har fattats av en granskad myndighet, det vill säga om de föreskifter som den granskade myndigheten har beslutat strider mot någon överordnad författning eller om stadgad ordning har åsidosatts i väsentligt hänseende vid föreskiftens tillkomst. ISF bedömer att denna möjlighet går att läsa in i myndighetens uppdrag att bedriva systemtillsyn, men om myndighetens uppdrag inte utvidgas kan det ändå finnas anledning att överväga om denna möjlighet uttryckligen bör framgå av instruktionen.

ISF instämmer vidare i utredningens bedömning att ISF, om myndighetens tillsynsuppdrag utvidgas, bör kunna utöva även den nytillkommande tillsynen över samtliga de verksamheter som anges i 2 § instruktionen, det vill säga verksamhet som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten (i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn) och Skatteverket (i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst). Angående tillsyn över den verksamhet som regleras i 3 § instruktionen, se dock vidare under avsnitt 10.4.2.

10.3.2 ISF:s behov av att samverka med andra tillsynsmyndigheter

Om ISF ges ett utökat uppdrag, tillstyrker ISF att myndigheten ska samverka med andra tillsynsmyndigheter även i denna tillsyn.

10.4.1 Tillsyn enbart över myndigheterna

ISF delar utredningens bedömning att en eventuell utvidgad tillsyn endast ska utövas över myndigheter och inte över enskilda tjänstemän, på samma sätt som gäller för ISF:s systemtillsyn idag.

10.4.2 Tillsyn över handläggande myndigheters samverkan

Att en eventuellt utökad tillsyn i form av generell tillsyn och klagomålshantering även ska omfatta Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets agerande vid samverkan med andra myndigheter eller aktörer är självklart och följer redan av ett uppdrag att granska dessa myndigheters verksamhet.

Frågan är emellertid om ISF inom ramen för generell tillsyn eller klagomålshantering även ska kunna granska och rikta kritik mot verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet, vilket ISF uppfattar som utredningens avsikt. ISF anser att detta kan vara ett lämpligt tillsynsområde även när det gäller en generell tillsyn, men är

¹ SOU 2015:57 s. 237 och 274.

däremot tveksam till att låta en eventuell klagomålshantering omfatta även gränssytor och samverkansinsatser.

Det är inte självklart att ISF ska kunna utreda klagomål som rör andra aktörer än Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket och inte heller att myndigheten ska kunna rikta kritik mot sådana aktörer. För att utreda klagomål som rör sådana andra aktörer krävs att ISF kan få del av information från dessa aktörer. Det kan röra sig såväl om statliga och kommunala myndigheter som privata aktörer, till exempel tjänstepensionsbolag eller assistansanordnare. Idag finns inte någon upplysningskyldighet gentemot ISF för andra än de tre nämnda myndigheterna, vilket i praktiken gör att det skulle vara mycket svårt att utreda denna typ av klagomål. Klagomål som rör gränssytor eller samverkansinsatser kan också komma att gälla frågor som faller under andra tillsynsmyndigheters ansvarsområden, till exempel när det gäller gränssytorna mot vården eller socialtjänsten, där IVO ansvarar för tillsynen. Utredningen har över huvud taget inte berört dessa frågor och ISF anser att betänkandet inte ger ett tillräckligt underlag för att det ska vara möjligt att ta ställning i frågan om ISF ska kunna utreda klagomål som rör gränssytor och samverkansinsatser i den del andra aktörer än Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket berörs.

10.4.3 Rådgivning

ISF instämmer i utredningens bedömning att viss rådgivning är en del av tillsynsuppdraget men anser att detta inte heller med ett utökad tillsynsuppdrag behöver framgå särskilt av myndighetens instruktion.

10.5.1 Utredningskyldighet

Utredningen föreslår att klagomål ska utredas i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Enligt utredningen innebär detta bland annat att alla klagomål som kommer in till myndigheten ska avgöras genom beslut i någon form som ska kommuniceras med den klagande, men att det bara är de ärenden som lämpligen kan utredas som ska utredas. ISF instämmer i att det är viktigt att de enskilda som vänder sig till myndigheten med klagomål får ett besked om vad som händer med klagomålet. Om alla klagomål alltid ska utredas, finns det dock en uppenbar risk att betydande resurser kommer att gå till att hantera klagomål på bekostnad av myndighetens övriga verksamhet, särskilt under perioder när det kommer in stora mängder klagomål. Eftersom den typ av granskningar som myndigheten gör i dag typiskt sett är av mycket stor nytta, skulle det vara mycket olyckligt om klagomålshanteringens trängde undan annan verksamhet. ISF anser därför att det är önskvärt att myndigheten själv ges möjlighet att bestämma i vilken omfattning klagomål ska utredas om myndigheten ges i uppdrag att hantera klagomål. Detta är den lösning som Polisorganisationskommittén föreslagit ska gälla för den nya tillsynsmyndigheten för polis och Kriminalvård. Den nya myndigheten föreslås i stället själv få utforma processen för att ta emot och bearbeta

klagomål. Som kommittén framhåller innebär en sådan konstruktion att organisationen blir mer flexibel och lättare kan anpassa sig efter förändringar i omvärlden.²

10.5.2 Gränssnitt mot annan tillsyn, granskning och rättsskipning

Om ISF ges ett utökat uppdrag, tillstyrker myndigheten förslaget att klagomål ska kunna lämnas över till andra tillsynsmyndigheter och även att ISF ska kunna ta emot klagomål från andra tillsynsmyndigheter.

ISF ser vidare positivt på utredningens bedömning att myndigheten skulle kunna granska materiella frågor på gruppnivå inom ramen för en eventuellt tillkommande generell tillsyn. Det förekommer redan i dag att ISF granskar materiella frågor i de systemtillsynsgranskningar som myndigheten gör. Uttalanden i materiella frågor måste dock alltid göras med stor försiktighet för att myndigheten inte ska få den rättsbildande roll som ankommer på domstolarna.

ISF instämmer också i utredningens bedömning att myndigheten, i en eventuellt tillkommande tillsynsverksamhet, bör vara försiktig vid överlämnande av ärenden till tillsynsobjekten.

10.6.1 Åtgärdsalternativ i generell tillsyn och klagomålshantering

ISF delar utredningens uppfattning att ISF ska kunna uttala kritik mot tillsynsobjekteten men inte ha några andra sanktionsalternativ. När det gäller kraven på att kritiken ska följas upp, framgår det dock inte tydligt av betänkandet på vilket sätt kritiken ska följas upp och det kan konstateras att någon uppföljningsskyldighet inte heller finns inskriven i utredningens författningsförslag. ISF vill framhålla att det är angeläget att myndigheten inte i alla situationer behöver följa upp den kritik som myndigheten uttalar, utan får frihet att bedöma när detta är lämpligt att göra.

Idag ställer ISF sina rapporter till regeringen. När det gäller ärenden som har sin grund i klagomål är det dock naturligt att beslut i sådana ärenden i första hand riktas mot tillsynsobjekteten. När det gäller systemtillsyn och generell granskning anser ISF dock att det normalt bör vara regeringen som är mottagare av myndighetens rapporter, men att myndigheten ska ges frihet att ställa rapporter till tillsynsobjekten när det är påkallat.

10.6.2 Uppföljning av kritik/redovisning av vidtagna åtgärder

Om ISF ges ett utökat uppdrag tillstyrker myndigheten utredningens förslag att myndigheten ska kunna förelägga tillsynsobjekten att redovisa vidtagna åtgärder. Som förslaget till instruktion nu är utformat finns dock denna möjlighet bara när det gäller tillsynsärenden som har sin grund i

² SOU 2015:57 s. 316 ff.

klagomål. ISF anser att en sådan möjlighet bör finnas även vid generell tillsyn och systemtillsyn. Även om utredningens förslag inte genomförs anser ISF alltså att det finns skäl att överväga att införa en sådan möjlighet.

10.6.3 Ska uttalande av kritik och förelägganden gå att överpröva?

ISF delar utredningens bedömning att myndighetens tillsynsbeslut inte ska kunna överprövas.

10.7.1 ISF:s spridning av resultaten från tillsynen

ISF har inga invändningar mot förslaget att myndigheten ska sprida resultatet av tillsynen i en årlig rapport. Myndigheten gör detta redan i dag, och om uppdraget utökas, är det naturligt att även resultaten av den tillkommande tillsynen redovisas i den årliga rapporten.

10.7.2 Verka för att brister i författning avhjälpas

ISF har inga invändningar mot förslaget att myndigheten ska verka för att brister i författning avhjälpas. Detta ligger väl i linje med myndighetens nuvarande uppdrag och är också något som myndigheten gör redan i dag.

10.8.1 Personuppgifter

ISF instämmer i utredningens bedömning att den lag om behandling av personuppgifter i ISF:s verksamhet som presenteras i betänkandet *Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen* (SOU 2014:67) även bör omfatta den personuppgiftsbehandling som ISF kan behöva utföra inom ramen för ett eventuellt utökat uppdrag. ISF instämmer även i att myndigheten har ett behov av att kunna behandla personuppgifter utan krav på samtycke och att det behöver införas en särskild ändamålsbestämmelse för behandling av personuppgifter i ärenden som baseras på klagomål från enskilda. En eventuell generell tillsyn bör kunna omfattas av den ändamålsbestämmelse som föreslås gälla för ISF:s övriga verksamhet förutsatt att bestämmelsen justeras något.

10.8.2 Informationstillgång i form av direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen

ISF bör kunna använda sig av direktåtkomst även vid en eventuellt tillkommande generell tillsyn. Sådan tillsyn ligger mycket nära den tillsyn som myndigheten redan bedriver och det är därför naturligt att direktåtkomst ska kunna användas även i den verksamheten. Även när det gäller en eventuell klagomålshantering skulle handläggningen underlättas om myndigheten kunde använda sig av direktåtkomst. Direktåtkomst är ett effektivt sätt att ta del av information. Framför allt skulle den första bedömningen av hur ett klagomål ska hanteras ofta kunna

underlättas av om ISF kunde få direktåtkomst till tillsynsobjektens ärendeakter. ISF skulle då snabbt och enkelt kunna få del av den information som myndigheten behöver för att ta ställning till om klagomålet ska utredas vidare eller inte och därigenom också slippa belasta tillsynsobjekten med att lämna ut information i de fall ärendet inte kommer att utredas vidare. På så sätt skulle man också kunna minska arbetsbelastningen och undvika att skapa onödig oro hos tillsynsobjekten samtidigt som handläggningstiderna hos ISF skulle kunna kortas.

10.8.3 Sekretess

ISF delar utredningens uppfattning att det behövs ett förstärkt sekretesskydd, om myndigheten får i uppdrag att ta emot klagomål från enskilda.

12.2 Det allmänna ombudets uppdrag

ISF tillstyrker utredningens förslag att det allmänna ombudets uppgifter inte ska förändras i förhållande till vad som gäller idag och även att ombudets uppdrag bör regleras i författning. ISF tillstyrker också att det allmänna ombudet ska anställas för viss tid.

12.3.1 Det allmänna ombudet bör placeras utanför Försäkringskassan

ISF delar utredningens uppfattning att det allmänna ombudet bör placeras utanför Försäkringskassan.

12.3.2 Ingen egen myndighet

ISF delar inte utredningens uppfattning utan anser att det allmänna ombudet ska vara en egen myndighet. Se vidare under 12.3.3 nedan.

12.3.3 En särskild beslutsfunktion hos ISF

Utredningen föreslår att det allmänna ombudet organisatoriskt placeras hos ISF som en särskild beslutsfunktion med ett eget kansli, vilket ska regleras i myndighetens instruktion. Den främsta anledning till att utredningen förslår denna organisatoriska lösning framför att ombudet ska bilda en egen myndighet är att en så liten myndighet riskerar att bli sårbar vid till exempel sjukdom, arbetstoppar eller ledigheter. En sådan sårbarhet kommer emellertid finnas även vid en placering hos ISF, eftersom det krävs specialiserade handläggare i det allmänna ombudets verksamhet och den kompetensen sannolikt kommer att vara begränsad i ISF:s övriga verksamhet.

Utredningen framhåller vidare att myndigheten även skulle behöva ha tillgång till personal som kan arbeta med administration, ekonomi, it med mera. Detta kan lösas genom att ombudet samlokaliseras med en annan

myndighet, till exempel ISF, som då tillhandahåller dessa typer av tjänster. En sådan lösning har fungerat väl för andra mindre myndigheter, till exempel Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun). Enligt utredningen är denna lösning dock olämplig, eftersom arbetsgivaransvaret för personalen då skulle ligga hos värdmyndigheteten, det vill säga ISF, och att ansvarsförhållanden därför skulle riskera att bli otydliga. ISF ifrågasätter utredningens slutsats i denna del – den handläggande personalen hos det allmänna ombudet skulle i en sådan situation naturligtvis vara anställd hos det allmänna ombudet och inte hos värdmyndigheten – och de administrativa tjänster som det allmänna ombudet skulle behöva hanteras genom överenskommelse mellan myndigheterna och utföras av personal som är anställd av värdmyndigheten. ISF har därmed svårt att se vari otydligheterna i arbetsgivar- och arbetsmiljöansvaret skulle bestå. Däremot kan ISF se att det kan vara svårt för en liten myndighet att vidmakthålla och utveckla den kompetens som krävs för uppdraget. Detta bör man dock kunna komma till rätta med genom att arbeta för att myndigheten ska bli en attraktiv arbetsplats. Arbetet med att processa i domstol, med tyngdpunkt i högre instanser, kräver en specialistkompetens som gör att handläggare hos ombudet bör vara attraktiva för andra arbetsgivare efter några år hos ombudet. Om löneläget dessutom läggs på rätt nivå, bör det allmänna ombudet inte ha några stora problem att rekrytera medarbetare.

Om ombudet placeras hos ISF, skulle det kunna leda till vissa synergieffekter mellan ombudets verksamhet och ISF:s tillsynsverksamhet genom att tillsynsverksamheten kan få information från ombudet om områden som kan vara av intresse att granska och även genom att ombudet kan få information från tillsynsverksamheten om frågor som ombudet kan ha anledning att driva i domstol. Eftersom ISF bara i begränsad omfattning granskar frågor om rätten till ersättning i sak, medan det allmänna ombudet uteslutande kommer att ägna sig åt sådana frågor, är det dock tveksamt hur pass betydande synergieffekterna faktiskt kan bli. De synergieffekter som kan uppkomma bör vidare kunna åstadkommas även om det allmänna ombudet blir en egen myndighet genom ett informationsutbyte mellan ombudet och ISF. Sammanfattningsvis anser ISF att det allmänna ombudets självständighet är så viktig att den bör väga över de nackdelar som kan finnas med att låta ombudet bli en egen myndighet.

Om riksdag och regering ändå väljer att placera det allmänna ombudet hos ISF är det viktigt att det är regeringen som sätter ombudets lön och inte myndighetschefen för ISF. På så sätt garanteras att ombudet aldrig ska behöva känna sig påverkat av ovidkommande hänsyn. Det är också angeläget att sekretess kommer att gälla mellan det allmänna ombudets verksamhet och ISF:s övriga verksamhet. Detta bör följa redan av 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), men det förtjänar att framhållas i ett eventuellt lagstiftningsärende eller på annat lämpligt sätt.

12.3.4 Partsställning

ISF tillstyrker förslaget att den enskilde, det allmänna ombudet och den beslutande myndigheten ska kunna vara parter i samma mål i domstolen. För den enskilde riskerar det visserligen att bli förvirrande att det allmänna kan företrädas av två företrädare för staten i en process. ISF delar dock utredningens uppfattning att de fördelar som utredningen lyfter fram med en sådan ordning överväger denna nackdel.

12.3.5 Tiden för inträde i processen

ISF tillstyrker förslaget att det allmänna ombudet ska kunna överklaga avgöranden från förvaltningsrätten eller kammarrätten, även om ombudet inte tidigare har fört det allmännas talan i målet.

12.4 Återrapporteringskrav

ISF tillstyrker förslaget att det allmänna ombudet årligen ska lämna en samlad redogörelse till regeringen om sin verksamhet. I linje med att ISF anser att det allmänna ombudet inte ska bli en del av myndigheten, utan en egen myndighet, bör denna rapportering dock inte ske i ISF:s årliga rapport.

12.5.1 Personuppgifter

Det kommer att vara nödvändigt för det allmänna ombudet att hantera personuppgifter. Om det allmänna ombudet medges direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i enlighet med utredningens förslag instämmer ISF i att ombudets personuppgiftsbehandling behöver regleras i en särskild registerlag. Det är däremot tveksamt om det är nödvändigt med en sådan lag om ombudet inte får direktåtkomst. Se vidare nedan i avsnitt 12.5.2.

ISF tillstyrker förslaget att en författningsändring görs för att ombudet ska få tillgång till uppgifter från socialförsäkringsdatabasen.

12.5.2 Informationstillgång

En möjlighet till direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för det allmänna ombudet kan ha stor betydelse för att underlätta det allmänna ombudets verksamhet. Direktåtkomst skulle ge ombudet tillgång till information om lämpliga ärenden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att driva och samtidigt underlätta informationsinhämtandet i de ärenden där det allmänna ombudet är part. ISF tillstyrker därför utredningens förslag att ombudet ska medges direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen. ISF tillstyrker även förslaget att det allmänna ombudet ska kunna få tillgång till information från andra.

12.5.3 Sekretess

ISF tillstyrker förslaget att införa en sekretessreglering för det allmänna ombudets verksamhet och även att en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet ska införas för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

12.6 Det allmänna ombudets behov av resurser

Oavsett var det allmänna ombudet placeras anser ISF att ombudet behöver mer resurser än vad utredningen har föreslagit för att det ska kunna bevaka hela socialförsäkringsområdet på ett effektivt sätt. Hur mycket resurser som ska läggas på det allmänna ombudets verksamhet är naturligtvis en fråga om vilken ambitionsnivå statsmakterna väljer. Det allmänna ombudet är i dag den enda part som kan driva frågor på grund av att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har varit för genererösa i sin tillämpning. Ombudets verksamhet har därför potential att få stora effekter på statens utgifter på socialförsäkringsområdet. Inte minst av den anledningen skulle det mycket väl kunna vara motiverat med en större organisation än vad utredningen har föreslagit. Ju större organisationen blir, desto mindre blir också sårbarheten vid tillfällig frånvaro eller arbetstoppar, och det kan även påverka ombudets attraktivitet som arbetsgivare.

I detta ärende har generaldirektör Per Molander beslutat. Chefsjuristen Catarina Eklundh Ahlgren har varit föredragande. I beredningen har också Daniel Hallberg, Malin Josephson, Maria Kain, Jenny Kärrholm, Dan Ljungberg, Marie Seiboldt, Joakim Söderberg och Emma Rönström deltagit.

Per Molander
Generaldirektör

Catarina Eklundh Ahlgren
Chefsjurist