



DATUM
2015-10-22
ERT DATUM
2015-06-30

DIARIENR
2015/156-4
ER BETECKNING
S2015/3232/SF

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

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

Statskontorets sammanfattande synpunkter

Statskontoret tillstyrker att en utökad tillsyn med möjligheter att vid behov granska enskilda ärenden införs inom socialförsäkringsområdet. Däremot avstyrker Statskontoret att hantering av klagomål ska ingå som en del av det utökade tillsynsuppdraget för Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). Klagomålshantering är inte den lämpligaste åtgärden för att lösa de problem som utredningen pekar ut.

Statskontoret avstyrker att det allmänna ombudet inordnas i ISF som ett särskilt beslutsorgan. Vi anser att andra alternativ borde analyseras grundligare än vad utredningen har gjort.

10.2.1 Utökad generell tillsyn på socialförsäkringsområdet

Statskontoret anser i likhet med utredningen att nuvarande avgränsning till systemtillsyn begränsar ISF:s möjligheter att bedriva tillsyn. Eftersom det finns ett behov av att kunna granska enskilda ärenden tillstyrker Statskontoret förslaget om att ISF ska bedriva generell tillsyn. Den föreslagna tillsynen stämmer väl överens med den definition som anges i regeringens tillsynsskrivelse (Skr 2009/10:79), det vill säga att kontrollera att tillsynsobjekten uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.

10.2.2 En självständig klagomålshantering

Statskontoret avstyrker att klagomål ska ingå som en del av det utökade tillsynsuppdraget. Vi menar att det är osäkert om klagomålshantering kan lösa de problem som pekas ut i utredningen. Många viktiga beslut för den enskilde skulle inte heller bli aktuella för klagomålshandlingen. Vi utvecklar vårt resonemang nedan.

Beslut om rätten till ersättning går att överklaga

Enligt utredningen finns ett behov av klagomålshantering främst i de delar av socialförsäkringen som inte går att överklaga. Det innebär att många av

de avgörande besluten för den enskilde inte kommer att omfattas av klagomålen, eftersom så gott som alla beslut som rör rätten till ersättning går att överklaga till domstol. Detta är en väsentlig skillnad mot till exempel den klagomålshantering som Polisorganisationskommittén nyligen har förslagit. Inom polisen och kriminalvården görs det inskränkningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter som inte kan överklagas, vilket gör det motiverat att tillsynsmyndigheten i dessa fall ska hantera klagomål.¹

Det finns lämpligare åtgärder än klagomålshantering

Statskontoret anser inte att hantering av klagomål är den lämpligaste åtgärden för att lösa de problem som utredningen pekar ut. Merparten av klagomålen skulle beröra Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmåga att följa förvaltningslagen. Till stor del rör det sig om myndigheternas bemötande och informationsgivning. Av utredningens sammanställning av klagomål som inkommit till ISF:s webbplats framgår att den vanligaste kategorin är ”dåligt bemötande”. Vidare visar Försäkringskassans sammanställning av kundsynpunkter att de som har varaktigt nedsatt arbetsförmåga främst klagar på bristen på information. Statskontoret konstaterar att det är svårt att i efterhand granska bemötande och informationsgivning, eftersom det ofta saknas skriftlig dokumentation. En lämpligare åtgärd borde därför vara att myndigheterna kontinuerligt utvecklar sitt kvalitetssäkringsarbete. Myndigheterna kan till exempel utifrån sin hantering av kundsynpunkter vidareutveckla metoder för samtalen med sökande och sitt arbete med bemötande.

Antalet JO-anmälningar har gått tillbaka

Statskontoret anser till skillnad från utredningen inte heller att antalet ärenden hos Riksdagens ombudsmän (JO) är ett skäl för att införa den föreslagna klagomålshantering. Under 2000-talet ökade visserligen antalet ärenden under flera år, men under senare år har det skett en minskning. År 2013 hade antalet ärenden nästan gått tillbaka till 2000 års nivå.

Statskontoret ifrågasätter även utredningens bedömning att det behöver finnas beredskap för att antalet JO-anmälningar varierar kraftigt. Utredningen hänvisar till utvecklingen under de senaste 15 åren. Statskontoret kan dock konstatera att det under den perioden är huvudsakligen under några år (2007–2009) som en kraftig ökning äger rum. Utredningen har inte närmare analyserat vad den berodde på. Därmed går det inte att utesluta att särskilda omständigheter har spelat roll för denna utveckling. Fler JO-anmälningar behöver inte endast bero på brister i rättstillämpning, utan även andra

¹ Se vidare Statskontorets remissvar över Tillsyn över polisen och Kriminalvården (SOU 2015:57).

faktorer kan ha betydelse. Exempelvis ändrades regelverken för sjukförsäkringen under den aktuella perioden och Försäkringskassan genomgick en omfattande omorganisation.

10.4 Tillsynens innehåll

Statskontoret delar utredningens bedömning om att ISF:s tillsyn ska utövas över myndigheter och inte över enskilda tjänstemän. Eventuellt utkrävande av det personliga ansvaret bör precis som utredningen framhåller ske genom interna processer hos berörd myndighet eller via rättsskipning.

Statskontoret tillstyrker att ISF:s tillsyn även omfattar handläggande myndigheters samverkan. ISF har redan i dag ett sådant uppdrag. Utredningen har dock inte redogjort för vilka konsekvenser det skulle få om även klagomålen ska kunna röra samverkansinsatser mellan olika aktörer. Om det blir aktuellt att ISF ska hantera klagomål, anser vi att en närmare analys behöver göras.

Utredningen bedömer att ISF ska kunna ge råd och vägledning, men att ISF inte bör ge konkreta råd om hur tillsynsobjekten ska förändra sin verksamhet. Statskontoret instämmer i utredningens bedömning. Statskontoret har i en rapport som behandlar den statliga tillsynen konstaterat att det inte är lämpligt att tillsynsmyndigheten ägnar sig åt att ge konkreta råd i enskilda fall. Däremot är det inte problematiskt att redogöra för gällande lagstiftning eller ge mer allmänna råd. Det kan snarare leda till ett bättre genomslag för tillsynen.²

10.5 Hantering av klagomål

Om det blir aktuellt att ISF ska hantera klagomål, anser Statskontoret att ISF endast ska utreda de klagomål som är relevanta ur ett tillsynsperspektiv. Det handlar om klagomål som innehåller indikationer om allvarligare händelser och systemfel. Vi bedömer att det annars finns risk för att klagomålen tränger undan den riskbaserade tillsynen. Vårt förslag ställer krav på att ISF gör prioriteringarna på ett transparent och förutsebart sätt.

Inför ett eventuellt införande av en klagomålshantering bör erfarenheterna från vården och omsorgen beaktas. Statskontorets utvärdering av inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) visar att utredningarna av klagomål tar en stor del av inspektionens resurser i anspråk. Vi har bedömt att skyldigheten att utreda klagomål behöver begränsas för att IVO ska kunna bedriva en effektiv tillsyn.³

² Statskontoret 2012, Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.

³ Statskontoret 2015:8, Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg – Slutrapport.

10.6 Åtgärdsalternativ i generell tillsyn och klagomålshantering

Statskontoret tillstyrker att ISF ska kunna uttala kritik mot tillsynsobjekten och förelägga dem att redovisa vidtagna åtgärder. Det stämmer väl överens med definitionen i tillsynsskrivelsen, där rätten att kräva åtgärder som korregerar felaktigheter är en viktig del. Enligt det förslag till instruktion för ISF som utredningen lämnar ska detta gälla ärenden som har sin grund i klagomål. Oavsett om det blir aktuellt att gå vidare med förslaget om klagomålshantering, anser Statskontoret att möjligheten även bör omfatta den generella tillsynen,

12 Förslag för det allmänna ombudet

Statskontoret anser att det allmänna ombudet har en viktig roll i att främja rättssäkerheten. Det är precis som utredningen framhåller endast ombudet som kan få prövat om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är för generösa i sin tillämpning av socialförsäkringen. Vi instämmer i utredningens bedömning att ombudet behöver stärkas och utvecklas.

Förslaget är inte kostnadseffektivt

Statskontoret avstyrker dock utifrån det underlag som utredningen har presenterat förslaget om att ombudet inordnas i ISF som en särskild beslutsfunktion. Utredningens förslag är inte kostnadseffektivt. Den nödvändiga kompetensen finns sannolikt inte för närvarande, eftersom ISF inte ansvarar för normering. ISF skulle därför behöva tillföras kompetens om förslaget genomförs. Det finns även risk för att det föreslagna kansliet på ISF blir sårbart.

Andra alternativ har inte analyserats tillräckligt

Utredningen har inte i tillräcklig utsträckning redovisat för- och nackdelar med andra alternativ. Därför går det inte heller att avgöra om det finns skäl som skulle väga upp att förslaget inte är kostnadseffektivt.

Flera av de skäl som utredningen anger för att ombudet ska placeras som en särskild beslutsfunktion inom ISF kan lika väl tala för att funktionen placeras inom Försäkringskassan. Dessutom finns redan nödvändig kompetens hos Försäkringskassan. Det skulle även med en placering inom Försäkringskassan gå att vidta åtgärder för att stärka ombudets ställning, till exempel skulle regeringen kunna besluta om ombudets lön. De nackdelar som utredningen menar följer av att ombudet i dag är placerat vid Försäkringskassan och samtidigt ansvarar för normbildningen på Pensionsmyndighetens område är endast översiktligt beskrivna. Det går därför inte att utläsa hur pass stort problemet är.



Utredningen utgår från att ett särskilt kansli behöver byggas upp. Det finns dock små myndigheter som inte har någon egen personal, utan deras värdmyndighet ansvarar för det stöd som behövs. Statskontoret anser att en sådan möjlighet behöver analyseras tydligare än vad som görs i betänkandet.

Statskontoret instämmer i utredningens förslag att det allmänna ombudet ska lämna en samlad redogörelse över sin verksamhet. Regeringen och andra intresserade behöver få information om ombudets verksamhet.

Utredningen lämnar förslag på processuella förändringar för att förbättra förutsättningarna att få vägledande domstolsavgörande. Statskontoret tar inte närmare ställning till de enskilda förslagen, men anser att utredningen har visat på behovet av processuella förändringar.

13 Konsekvenser av förslagen

Utredningen föreslår att de ökade kostnaderna som följer av förslagen finansieras via anslagen för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. I betänkandet redovisas ingen analys av vilka konsekvenser detta skulle få för myndigheternas verksamheter.

Statskontoret menar att det generellt sett är viktigt att beakta kostnaden för tillsynen. Av Statskontorets rapport om den statliga tillsynen framgår att kostnaden ofta är en bortglömd sida av tillsynen. Statskontoret anser att konsekvenserna av de föreslagna neddragningarna för de två myndigheterna därför bör vägas mot att de föreslagna ändringarna finansieras helt eller delvis inom ISF:s nuvarande anslagsram. Vi anser att utredningens underlag behöver kompletteras med en sådan analys.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Jan Boström, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Jan Boström