

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

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

Socialdepartementets dnr S2015/3232/SF

Sammanfattning

I syfte att stärka tilltron till socialförsäkringens administration och regelverk föreslår utredningen att Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) ska bedriva generell tillsyn i stället för systemtillsyn samt handlägga klagomål från enskilda. Utredningen föreslår även vissa processuella och organisatoriska förändringar för det allmänna ombudet för socialförsäkringen.

De föreslagna processuella förändringarna ökar möjligheterna att få fram vägledande domstolsavgöranden och Försäkringskassan tillstyrker därför utredningens förslag i den delen.

Däremot delar Försäkringskassan inte utredningens farhågor avseende det allmänna ombudets placering vid Försäkringskassan. Som Försäkringskassan tidigare framfört rör de principiella resonemangen om det allmänna ombudets självständiga ställning även Skatteverkets och Tullverkets allmänna ombud. Frågan bör därför utredas i ett större sammanhang. Om förslaget att flytta det allmänna ombudet till ISF genomförs har Försäkringskassan den synpunkten att de beräknade kostnaderna för administration och stöd till det allmänna ombudet överstiger den nuvarande resursåtgången.

Försäkringskassan anser att både ISF:s systemtillsyn och JO:s granskning ger många värdefulla inspel till myndighetens kvalitetsarbete. Systemtillsynen och granskningen är också viktiga för förtroendet för socialförsäkringen och Försäkringskassan. I spåren av utvecklingen mot ”stormyndigheter” har det emellertid växt fram ett antal granskningsmyndigheter med tillsynsuppdrag av varierande omfattning. Försäkringskassan anser att regeringen bör ta ett helhetsgrepp kring frågan om hur granskningen av ”stormyndigheterna” och deras verksamhet bör utformas. Frågan om omfattningen av ISF:s uppdrag bör alltså även den utredas i ett större sammanhang.

Försäkringskassan avstyrker utredningens förslag om att ISF ska utöva en självständig klagomålshantering. I samband med Försäkringskassans omorganisation 2008 och 2009 kom det in ett stort antal anmälningar till JO som rörde tillgänglighet och långsam handläggning. Reformen inom

sjukförsäkringen bidrog också till ett ökande antal anmälningar. Sedan dess har antalet anmälningar minskat dramatiskt och det är nu nere på samma nivå som i början av 2000-talet. Försäkringskassan menar dock att antalet anmälningar i sig inte är en anledning att inrätta en klagomålshantering hos ISF som överlappar JO:s uppdrag.

Försäkringskassans främsta invändning mot införandet av en självständig klagomålshantering är att en parallell och överlappande klagomålshantering skulle riskera att skapa otydlighet för medborgarna. En sådan hantering skulle dessutom ställa mycket stora krav på samordning mellan ISF och JO och det kan inte uteslutas att ISF och JO skulle komma till olika slutsatser i samma typ av fråga, rentav i samma ärende. Detta vore mycket olyckligt. Med en självständig klagomålshantering hos ISF är risken dessutom stor att försäkrade skulle välja att vända sig till ISF i stället för till Försäkringskassan. Detta skulle kunna innebära att myndigheten tappar värdefull information i kvalitetsutvecklingsarbetet och att försäkrade skulle riskera att behöva vänta på att få eventuella felaktigheter i hanteringen av sina ärenden korrigerade.

Försäkringskassans synpunkter utvecklas närmare nedan.

Tillsyn av statligt tillsynsobjekt

Innovationsrådet har i betänkandet Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiften i offentlig verksamhet, avsnitt 8.3.6, föreslagit att riksdagen och regeringen bör ompröva sina ställningstaganden att under regeringen inrätta särskilda områdesspecifika myndigheter, vars huvudsakliga uppgift är att kontrollera andra myndigheter under regeringen (SOU 2013:40). I betänkandet gör Innovationsrådet bedömningen att det ur ett utvecklingsperspektiv är kontraproduktivt att inrätta myndigheter under regeringen med huvudsaklig uppgift att granska andra myndigheter under regeringen. Innovationsrådet menar att det för det ändamålet är tillräckligt med JO, JK och Riksrevisionen samt möjligheten att vid behov ge uppdrag till Statskontoret, Ekonomistyrningsverket eller en särskild utredare. Utvecklingen med särskilda granskningsmyndigheter bedöms strida mot den svenska förvaltningskulturen med dess starka inriktning på samförstånd, kompromissvilja och hederlighet. Enligt rådet riskerar utvecklingen att leda till ökat misstroende och bristande tillit, såväl mellan statliga myndigheter som mellan politiska beslutsfattare och förvaltning, vilket i sin tur kan bidra till minskad tillit i samhället.

Försäkringskassan anser att både ISF:s systemtillsyn och JO:s granskning ger många värdefulla inspel till myndighetens kvalitetsarbete. Systemtillsynen och granskningen är också viktiga för förtroendet för socialförsäkringen och Försäkringskassan.

I spåren av utvecklingen mot ”stormyndigheter” har det emellertid, som Innovationsrådet påpekar, växt fram ett antal särskilda granskningsmyndigheter med tillsynsuppdrag av varierande omfattning. Försäkringskassan anser att regeringen bör ta ett helhetsgrepp kring frågan om hur granskningen av ”stormyndigheterna” och deras verksamhet bör utformas. Frågan om ISF:s uppdrag ska utvidgas bör alltså utredas i ett större sammanhang.

Hantering av klagomål

Utredningen tillsattes med anledning av att JO i sin ämbetsberättelse tog upp frånvaron av ett ordinarie tillsynsorgan inom socialförsäkringsområdet som ett problem. Detta sammanföll i tiden med en period när JO fick ta emot många anmälningar mot Försäkringskassan. Brister i tillgänglighet och långa handläggningstider i samband med Försäkringskassans genomgripande omorganisation under 2008 och 2009 orsakade ett stort antal anmälningar mot myndigheten. Förändringarna i regelverket om sjukpenning under samma period förklarar också en del av ökningen. Under 2009 kom det in 836 anmälningar mot Försäkringskassan till JO. Detta var en kraftig ökning jämfört med 2008 då det kom in 587 anmälningsärenden. Sedan 2010 har trenden dock varit positiv. Under 2014 tog JO emot 368 anmälningar mot Försäkringskassan. Den positiva utvecklingen med ett minskande antal klagomål har fortsatt under 2015. Under januari - augusti kom det in 219 anmälningar till JO vilket kan jämföras med 260 anmälningar under samma period 2014. Det innebär att antalet närmar sig samma nivå som i början av 2000-talet.

Utredningen konstaterar att anmälningarna till JO över åren har varierat och att "det inte finns några indikationer på att denna variation skulle upphöra". Det är naturligtvis omöjligt att med säkerhet uttala sig om den framtida utvecklingen av antalet klagomål, men Försäkringskassan anser att antalet klagomål i sig inte är ett argument för att införa en klagomålshantering hos ISF.

När regeringen organiserar en tillsynsverksamhet bör en av de viktigaste utgångspunkterna vara att undvika otydligt och överlappande ansvar mellan olika myndigheter. Utredningens förslag innebär att ISF:s klagomålshantering skulle omfatta samma områden som JO:s tillsyn, dvs. de granskade myndigheternas förmåga att följa de krav som följer av förvaltningslagen. JO har en djup och bred förvaltningsrättslig specialistkompetens som avspeglas i myndighetens beslut. JO:s beslut leder till ökat lärande och i många fall till en förändrad hantering inom verksamheten i syfte att bättre följa förvaltningslagen. I förlängningen leder besluten till att enskilda får ett ökat förtroende för myndigheten. ISF har en mycket hög kompetens inom det socialförsäkringsrättsliga området men som ISF själv framhåller i sitt remissyttrande¹ kommer det inte att vara möjligt för ISF att få en lika djup och bred allmän kompetens på det förvaltningsrättsliga området som JO.

Om förslaget genomförs skulle det bli otydligt för de försäkrade vilken myndighet de ska vända sig till med sina klagomål. Det är sannolikt att de skulle ge in sina klagomål mot Försäkringskassan till såväl ISF som JO. Detta skulle ställa stora krav på samordning mellan myndigheterna och det kan inte uteslutas att ISF och JO skulle komma till olika slutsatser i samma typ av fråga, rentav i samma ärende. Detta vore mycket olyckligt. Hanteringen av yttranden till två myndigheter, ISF och JO, skulle också innebära en större arbetsbelastning och ökade kostnader för Försäkringskassan.

¹ ISF:s dnr 2015-108.

Försäkringskassan avstyrker därför införandet av en självständig klagomålshantering hos ISF.

Kvalitetsutveckling och klagomålshantering på Försäkringskassan

För Försäkringskassan innebär kvalitet i handläggningen och de beslut som fattas, att myndigheten, inom ramen för en korrekt tillämpning av gällande lagstiftning, möter enskilda försäkrades behov och överträffar deras förväntningar på service, bemötande och kompetens. Myndigheten strävar efter att alla beslut som fattas är korrekta, lätta att förstå och att människor i liknande situation bedöms på liknande sätt. För att lyckas med detta har Försäkringskassan bland annat utarbetat en modell för systematisk kvalitetsutveckling (SKU) som för närvarande är under införande. Enligt modellen samverkar olika delar av verksamheten med att systematiskt följa upp, analysera och hantera kvalitetsavvikelser i handläggningen.

Modellen består av tre uppföljningskomponenter; lokala kvalitetsverktyg, kvalitetsindikatorer och fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningar. Det lokala kvalitetsverktyget ger underlag för ett arbetsplatslärande och bidrar till förståelse för vilka styrkor och utvecklingsområden som finns. Verktöget kommer att användas löpande av medarbetare, team och chefer för reflektion, kvalitetsdialog och analys av handläggningen. Kvalitetsindikatorerna ska ge information om avvikelser som kan vara svåra att upptäcka genom lokala kvalitetsverktyg. De kan exempelvis avse skillnader i avslagsfrekvens mellan olika enheter eller mellan kön. De fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningarna ska ge kunskap inom områden där det finns tecken på kvalitetsavvikelser. Inriktningen på uppföljningarna kan exempelvis vara något väsentligt villkor i förmånslagstiftningen eller förvaltningslagen. En sådan uppföljning ger fördjupad kunskap inom ett avgränsat men viktigt område, vilket utgör en grund för den fortsatta kvalitetsutvecklingen.

Som beskrivs på s.150-152 i betänkandet har Försäkringskassan även en välutvecklad hantering av kundsynpunkter.

Med en självständig klagomålshantering hos ISF är risken stor att försäkrade väljer att vända sig till ISF i stället för till Försäkringskassan. Detta skulle kunna innebära att myndigheten tappar värdefull information i kvalitetsutvecklingsarbetet och att försäkrade riskerar att behöva vänta på att få eventuella felaktigheter i hanteringen av sina ärenden korrigerade.

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen

I Försäkringskassans svar till Socialdepartementet den 29 juni 2012 på ISF:s rapport 2012:11 Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen uttryckte Försäkringskassan att myndigheten är mycket positiv till förslag som kan bidra till att domstolarna meddelar fler vägledande avgöranden inom socialförsäkringsområdet (Försäkringskassans dnr 035576-2012). Försäkringskassan tillstyrker därför utredningens förslag på processuella förändringar i syfte att stärka möjligheterna att få fram vägledande domstolsavgöranden.

I den nyss nämnda rapporten föreslog ISF även att det allmänna ombudet för socialförsäkringen skulle organiseras i en egen myndighet eftersom det är viktigt att ombudet framstår som självständigt i förhållande till Försäkringskassan. Försäkringskassan invände då bl.a. att det principiella resonemanget rimligtvis måste kunna föras även om Skatteverkets och Tullverkets allmänna ombud varför frågan om allmänna ombudets organisatoriska placering bör utredas i ett större sammanhang. Försäkringskassan som inte delar utredningens farhågor avseende det allmänna ombudets nuvarande placering vidhåller att frågan bör ses över i ett större sammanhang.

Om förslaget skulle genomföras konstaterar Försäkringskassan att de beräknade kostnaderna för administration och stöd till det allmänna ombudet överstiger den nuvarande resursåtgången.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt utredningen bör de löpande kostnader som förslagen ger upphov till för ISF kunna finansieras genom en överföring av medel till ISF från Försäkringskassan (och i viss utsträckning även från Pensionsmyndigheten).

Försäkringskassan delar inte utredningens uppfattning. Om förslagen genomförs kommer resurser inte att frigöras hos Försäkringskassan. Förslagen kommer att medföra ökade kostnader för myndigheten i och med ökade krav på att förse ISF med underlag och yttranden.

Beslut om detta yttrande har fattats av överdirektör Ann Persson Grivas i närvaro av rättschef Eva Nordqvist, den senare som föredragande.

Ann Persson Grivas

Eva Nordqvist