

21+1→2

En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen

*Betänkande från Utredningen av tillsyn över
socialförsäkringsområdet*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:10

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22908-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Cristina Husmark Pehrsson

Regeringen beslutade den 1 mars 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag (Dir. 2007:24) att lämna förslag till hur en framtida tillsyn över socialförsäkringsområdet kan organiseras för att medborgarnas krav på rättssäker och enhetlig tillämpning ska tillgodoses och medborgarnas tilltro till socialförsäkringssystemet öka.

Samma dag förordnades Ann-Marie Begler som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 7 maj 2007 försäkringsdirektören Stig Orustfjord, enhetschefen Uno Ströberg, utredaren Mona Nykvist, lagmannen Stig Jansson, generaldirektören Kerstin Wigzell, direktören Anna Karlgren, utredaren Åse-Marie Linderö och byrådirektören Anna Jedenius. Som sakkunniga har från Regeringskansliet förordnats kansliråden Magnus Gunnarsson och Torkel Nyman samt departementssekreteraren Jonas Jarefors. Stig Orustfjord ersattes den 13 december 2007 av chefsjuristen Eva Nordqvist.

Lena Schelin har arbetat som huvudsekreterare från och med den 26 mars 2007 till den 22 oktober 2007. Under perioden den 14 augusti – 31 oktober 2007 arbetade Hanna Mellin som biträdande sekreterare. Från och med den 23 oktober 2007 har Carl-Göran Högås arbetat som huvudsekreterare. I arbetet med att utforma avsnittet om sekretess har utredningen biträtt av stabsjuristen Jaan Entson. I övrigt har konsulten Harald Berg biträtt utredningen. Utredningen fick den 4 oktober sitt uppdrag förlängt till och med 31 januari 2008 (Dir. 2007:141).

Arbetet har bedrivits under namnet Utredningen av tillsyn över socialförsäkringsområdet.

Utredningen lämnar härmed betänkandet 21 + 1 → 2 *En ny myndighet för tillsyn och granskning av socialförsäkringen* (SOU 2008:10). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i januari 2008

Ann-Marie Begler

Lena Schelin
Carl-Göran Högå
Hanna Mellin

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	17
1 Utredningens direktiv och arbete	23
1.1 Direktiven.....	23
1.2 Utredningsarbetet.....	24
1.3 Ett par centrala begrepp.....	25
1.3.1 Tillsyn.....	25
1.3.2 Effektivitetsgranskning	26
2 En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringen inrättas...	27
2.1 Myndigheten bör benämnas Inspektionen över socialförsäkringen (ISF)	29
3 Varför en Inspektion över socialförsäkringen?	31
3.1 Försäkringskassan en myndighet sedan år 2005	32
3.2 Brister i den tidigare organisationen.....	32
3.3 Regeringens ambitioner med sammanslagningen	33
3.4 Kvarstående brister	33
3.4.1 Riksrevisionen konstaterar brister i styrningen av verksamheten	34
3.4.2 Statskontorets uppföljning konstaterar förbättringar i styrningen men minskad produktivitet.....	35

3.4.3	Felaktiga utbetalningar kostar stora belopp och Försäkringskassans kontrollsystem är otillräckliga.....	35
3.4.4	Regeringen menar att allvarliga problem kvarstår.....	37
3.5	Omfattande utgifter och stor påverkan på enskildas livssituation.....	38
3.6	Det saknas en oberoende myndighet som systematiskt granskar socialförsäkringen.....	38
3.7	Det pågår ett omfattande förändringsarbete inom Försäkringskassan.....	39
3.8	Oklara resultat av samverkan.....	40
3.9	Sammanfattning.....	41
4	Eventuella önskade effekter.....	43
4.1	Styrning och ansvarsfördelning vid extern granskning.....	43
4.2	Behovet av tillsyn och granskning avgör.....	44
4.3	Risk för överlappande uppdrag med befintliga kontrollfunktioner?.....	45
5	En ny myndighet – möjliga alternativ för hur Inspektionen kan organiseras.....	47
5.1	Utgångspunkter för den nya organisationen.....	47
5.2	Sammanslagning eller samlokalisering?.....	48
5.3	Alternativet sammanslagning med befintlig myndighet.....	49
5.3.1	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.....	50
5.3.2	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.....	50
5.3.3	Socialstyrelsen.....	51
5.3.4	Statskontoret.....	51
5.4	Utredningens slutsatser och förslag.....	52
5.5	Ledningsform för Inspektionen.....	53
5.6	Inspektionens lokalisering.....	54

5.6.1	Granskningsobjektens huvudkontor finns i Stockholm	54
5.6.2	Kvalificerade medarbetare behövs	54
6	Inspektionens uppgifter	57
6.1	Generella förutsättningar	57
6.1.1	Från detaljreglering till målstyrning	57
6.1.2	Tydligare krav på intern styrning och kontroll.....	58
6.2	Systemtillsyn och verksamhetstillsyn.....	59
6.2.1	Exempel på interna system som bör granskas	60
6.2.2	Exempel på konkreta tillsynsuppgifter	63
6.3	Granskning av effektivitet.....	64
6.3.1	Exempel på frågor vid granskning av effektivitet	65
6.4	Inspektionens granskning av effekt/ändamålsenlighet	66
6.4.1	Exempel på vad effektgranskningen kan innebära.....	67
6.4.2	Att följa och utvärdera reformer	67
6.5	Särskilda utrednings- och utvärderingsuppdrag.....	68
6.6	Brett mandat ger bättre beslutsunderlag och ökad effektivitet	68
6.7	Balans mellan uppdrag och egna initiativ.....	69
6.8	Exempel på uppgifter som faller utanför Inspektionens ansvarsområde	70
6.8.1	Inspektionen bör inte ha en normerande funktion.....	70
6.8.2	Inga sanktioner	71
6.8.3	Andra exempel på vad som inte ingår i Inspektionens uppgifter	71
6.9	Presentation av resultaten	72
7	Inspektionens verksamhetsområde	73
7.1	Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten och Skatteverket.....	73
7.1.1	Försäkringskassan.....	74

7.1.2	Premiepensionsmyndigheten och en eventuell Ålderspensionsmyndighet.....	74
7.1.3	Skatteverket.....	75
7.2	Tillsyn och granskning av gränsområden mot andra sektorer	76
7.2.1	Gränsytor.....	77
7.3	Samverkan.....	79
7.3.1	Försäkringskassan har ett samordningsansvar för samverkan.....	79
7.3.2	Styrningen av samverkan sker genom ekonomisk reglering.....	80
7.3.3	Tillsyn och granskning av samverkan	80
7.3.4	Inspektionen bör kunna utöva tillsyn och granskning av olika samverkansaktiviteter	81
8	En möjlig framtida utveckling	83
8.1	Traditionellt sektorsanknutna uppdrag	84
8.2	Ett brett perspektiv	86
8.3	Sammanfattande bedömning	86
9	Kompetens, volym, kostnader och finansiering.....	87
9.1	Behov av hög kompetens	87
9.2	Inspektionens volym.....	89
9.2.1	Successiv uppbyggnad.....	90
9.3	Inspektionens kostnader.....	91
9.3.1	Personalkostnader.....	91
9.3.2	Lokalkostnader.....	92
9.3.3	IT-kostnader.....	93
9.3.4	Utrustning	93
9.3.5	Projektmedel	93
9.3.6	Övriga kostnader.....	94
9.3.7	Sammanfattande kostnadsuppskattning.....	94
9.4	Inspektionens finansiering.....	95
9.4.1	Anslagsfinansiering.....	95

9.4.2	Avgiftsfinansiering komplicerad och drar administrativa resurser	96
9.4.3	Finansieringskällor	96
10	 Sekretessfrågor	99
10.1	Inspektionen behöver få tillgång till uppgifter	99
10.1.1	Hur ser behovet av uppgifter ut?	100
10.1.2	Uppgifter som behövs kan omfattas av sekretess.....	100
10.2	Uppgiftslämnande mellan myndigheter	101
10.2.1	Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter	101
10.3	En skyldighet att lämna sekretessbelagda uppgifter till Inspektionen	102
10.3.1	Behovet av uppgiftsskyldighet	102
10.3.2	På vilka sätt bör Inspektionen få del av uppgifter?.....	103
10.4	Hur ska sekretesskyddet utformas för uppgifter hos Inspektionen?.....	104
10.4.1	Överföring av sekretess	105
10.5	Sekretesskyddet i övrigt hos Inspektionen	106
10.5.1	Sekretesskydd för uppgifter utan samband med planerade eller pågående aktiviteter	107
10.6	Särskilda överväganden vad gäller integritet.....	107
11	 Övriga frågor	109
11.1	Nuvarande struktur för tillsyn och granskning av socialförsäkringsadministrationen samt angränsande områden.....	109
11.1.1	Justitieombudsmannen och Justitiekanslern.....	109
11.1.2	Riksrevisionen	111
11.1.3	Statskontoret	112
11.1.4	Ekonomistyrningsverket	113
11.1.5	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	113
11.1.6	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.....	114
11.1.7	Socialstyrelsen.....	114

11.2	Betydelsen av att Försäkringsdelegationerna har upphört	115
11.3	Tillsyn över försäkringsläkarna	117
12	Konsekvensanalyser	119
12.1	Konsekvenser för sysselsättningen	119
12.2	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och för de integrationspolitiska målen	120
12.3	Konsekvenser för personlig integritet	121
12.4	Konsekvenser för brottsligheten	122
13	Genomförande – organisationskommitté	125
14	Författningskommentar	127
14.1	Förslag till förordning med skyldighet att lämna uppgifter m.m. till Inspektionen över socialförsäkringen ...	127
14.2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	128
14.3	Förslag till lag om ändring i förordning (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan	129
	Referenser	131
	Bilagor	
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	135
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv	141
<i>Bilaga 3</i>	Utredningens kontakter	143
<i>Bilaga 4</i>	Intern styrning och kontroll inom Försäkringskassan	145

Sammanfattning

Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att föreslå hur en funktion för tillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringsområdet kan organiseras.

Utredningen föreslår att en ny myndighet, Inspektionen över socialförsäkringen, inrättas den 1 januari 2009. En organisationskommitté bör snarast tillsättas för att förbereda den nya myndigheten.

Syftet med myndigheten ska ytterst vara att stärka rättssäkerheten inom och tilltron till socialförsäkringen och dess administration. Myndigheten syftar också till att bidra till att säkerställa att regeringens politik inom socialförsäkringsområdet får genomslag och att ge underlag för utveckling av försäkringen. Det är viktigt att framhålla att inrättandet av Inspektionen inte medför någon begränsning i ansvar för uppföljning och kontroll hos de myndigheter Inspektionen ska granska.

Inspektionens uppdrag

Den nya Inspektionen föreslås få i uppdrag att utöva tillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringen. Uppdraget omfattar också utvärderings- och utredningsuppgifter. Tillsynen kommer att handla om att värdera och bedöma om myndigheterna inom socialförsäkringsområdet enhetligt och korrekt tillämpar de lagar och förordningar som styr socialförsäkringen. Vidare ska Inspektionen granska att stödsystem och verksamhetsprocesser bidrar till att myndigheten på ett korrekt och effektivt sätt genomför sin verksamhet och uppnår de mål som regering och riksdag satt upp.

När det gäller effektivitetsgranskning bör uppdraget omfatta såväl effektivitet (gör myndigheterna saker rätt?) som effekt (gör

myndigheterna rätt saker?). Granskning av effektivitet syftar till att ge underlag för förändringar som bidrar till förnyelse och bättre resurshushållning. Effektgranskning ska syfta till att ge regeringen återkoppling på att verksamheten inom socialförsäkringsområdet genererar förväntade resultat. Brister i måluppfyllelse och problem i samordning mellan näraliggande system är exempel på vad som kan belysas vid effektgranskningen.

Utredningar/utvärderingar av mer sektorövergripande frågor/mål, till exempel rehabiliteringsprocessen, där flera samhällsaktörer är involverade, är ett exempel på uppgift som lämpar sig väl för Inspektionen.

Att ge Inspektionen ett vidsträckt mandat, som vid sidan av tillsyn också innefattar granskning av effektivitet och effekter, ger flera fördelar. Till exempel ökar förutsättningarna för att de underlag som Inspektionen tar fram kan påvisa brister inte bara i olika aktörers efterlevnad av lagar och förordningar utan också orsaker till bristerna och förslag till åtgärder. Samtidigt skapas möjligheter att korta tiden mellan att ett problem uppmärksammas och att ett underlag kan läggas fram med förslag till beslut om åtgärder för att lösa frågan. Genom att hålla samman tillsyn med effektivitets- och effektgranskning kan också den kompetens som byggs upp inom ett område komma till nytta över hela fältet.

Vad ska granskas

Socialförsäkringen administreras av tre myndigheter – Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten (PPM) och Skatteverket. Inspektionen föreslås få ansvar för tillsyn och effektivitetsgranskning över hela Försäkringskassans verksamhet, Premiepensionsmyndigheten i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn samt Skatteverket i de delar som avser hantering av frågor rörande pensionsgrundande inkomst.

Ansvarsförhållanden bör regleras tydligt så att den nya myndighetens verksamhet står i samklang med rådande styrsystem och andra myndigheters verksamhet. Inga överhängande risker för att andra tillsynsmyndigheters verksamhet ska krocka med Inspektionens har identifierats. Dubbelarbete kan undvikas genom regeringens styrning och när det gäller Riksrevisionen, som sorterar under riksdagen, bör risken för överlappning kunna lösas genom kontakter mellan myndigheterna.

Allt fler samverkansstrukturer utvecklas, men ingen myndighet har idag ett uttalat ansvar för tillsyn och granskning av deras verksamhet och effektivitet eller av effekterna av samverkan. Därför föreslås Inspektionen kunna utöva tillsyn och effektivitetsgranskning över dels relevanta gränssytor i förhållande till socialförsäkringsområdet, dels samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringen. Här bör samverkan med andra berörda tillsynsmyndigheter eftersträvas.

Inspektionen bör inte ha en normerande roll och heller inga sanktionsmöjligheter.

Organisation

Uppdraget att utöva tillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringen bör drivas inom ramen för en ny myndighet. Att infoga den föreslagna verksamheten i en annan myndighet skulle kunna motverka behovet av genomslag, effektivitet och tydlighet. De synergieffekter som skulle kunna uppnås med en sammanslagning uppnås på ett minst lika bra sätt genom samverkan och/eller samlokalisering med annan myndighet. Utgångspunkterna för Inspektionen är att den ska vara en myndighet

- med starkt signalvärde, oberoende ställning och stark integritet
- med hög kompetens
- som är synlig i de myndigheter som ska granskas.

Rapportering sker till regeringen och ledningen för den myndighet som granskats ska informeras.

Inspektionen bör inrättas som en enrådighetsmyndighet och ledas av en generaldirektör. Ett insynsråd med högst nio ledamöter bör finnas.

Storlek, kompetens och kostnader

Avgörande för hur stor Inspektionen ska vara är vad som bör gälla i fråga om inriktning, omfattning och kvalitet på verksamheten. En "kritisk massa" av anställda är en förutsättning för dynamik och effektivitet. Inspektionen föreslås byggas upp successivt under tre år och ett drygt 30-tal medarbetare bör rekryteras till kärnverksamheten under det första verksamhetsåret. Under de kommande åren

bör tillväxten ske i en takt så att antalet medarbetare i början av år 2012 är i storleksordningen 100, varav 90 i kärnverksamheten och 10 i myndighetsgemensamma stödfunktioner.

En väl fungerande verksamhet förutsätter att det till Inspektionen kan knytas högt kvalificerade medarbetare med djup sakkompetens inom socialförsäkringsområdet och hög metodkompetens.

Inspektionens behov av nära kontakter med såväl uppdragsgivaren (Regeringskansliet) som tillsynsobjekten (Försäkringskassan, Skatteverket och PPM) gör en lokalisering till huvudstaden ändamålsenlig.

Kostnaden för det första verksamhetsåret uppskattas till cirka 45 miljoner kronor och till cirka 100 miljoner kronor per år när verksamheten är fullt utbyggd. Finansieringen bör ske via anslag.

Sekretessfrågor

En grundläggande förutsättning för att Inspektionen ska kunna fullgöra sitt uppdrag, är att myndigheten kan få del av uppgifter från de myndigheter som ska granskas. Utredningen föreslår därför att en skyldighet att lämna uppgifter till Inspektionen införs och regleras i en särskild, för ändamålet avsedd, förordning. Hur Inspektionen rent faktiskt ska få del av uppgifterna bör analyseras av organisationskommittén.

Inspektionen kan genom den föreslagna regleringen få del av sekretessbelagda uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det finns emellertid ingen generell reglering om att sekretess hos en myndighet förs över till en annan myndighet när uppgifter lämnas ut. Det är viktigt att sekretesskyddade uppgifter får ett fullgott sekretesskydd även hos Inspektionen. Därför föreslås ett tillägg i sekretesslagen, 13 kap. 1 §, som får till följd att samtliga sekretesskyddade uppgifter som Inspektionen får från granskade myndigheter sekretesskyddas även hos Inspektionen.

Sektoriseringsproblematiken

Avslutningsvis kan konstateras att den tillsyn som bedrivs inom staten är sektoriellt organiserad, vilket motverkar en helhetssyn utifrån medborgarnas behov. Trygghetssystemen hänger ihop och ändringar i ett system kan få betydande konsekvenser för ett annat. Det är därför angeläget att se trygghetssystemen som ett sammanhållet system, med korsvisa beroendeförhållanden. Att inte utöva tillsyn och granskning samlat över de system som den försäkrade möter är på lång sikt inte optimalt. Samtidigt är det av stor vikt att redan idag etablera en tillsyn över socialförsäkringen. På sikt bör dock utvecklingen gå mot tvärsektoriella lösningar. Förslag om sådana kräver emellertid genomträngande analyser och har legat utanför ramarna för utredningens uppdrag. En sådan omdaning innebär stora förändringar som skulle kräva omfattande förberedelser och avsevärd tid.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning med instruktion för Inspektionen över socialförsäkringen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning med instruktion för Inspektionen över socialförsäkringen följande.

Uppgifter

1 § Inspektionen över socialförsäkringen svarar för tillsyn över och granskning av den verksamhet som bedrivs inom socialförsäkringsområdet. Inspektionen ska utöva tillsyn över och granska den verksamhet som bedrivs av

1. Försäkringskassan,
2. Premiepensionsmyndigheten, i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn, och
3. Skatteverket, i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst.

2 § Inspektionen över socialförsäkringen får, utöver vad som anges i 1 §, utöva tillsyn över och granskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet. Detsamma gäller samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet.

Tillsynens och granskningens omfattning och inriktning

3 § Inspektionen över socialförsäkringen ska vid tillsyn särskilt granska om myndigheter enligt 1 §

1. uppfyller kraven i myndighetsförordningen (2007:515) 3 § om ledningens ansvar, såvitt avser att verksamheten ska bedrivas

enligt gällande rätt respektive intern styrning och kontroll och 4 § 4

2. har fullgjort de moment om riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation som föreskrivs i 3–6 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (systemtillsyn), samt

3. utför verksamheten mot av statsmakterna eller myndigheten själv uppställda mål (verksamhetstillsyn).

Inspektionen ska vid granskning särskilt undersöka om myndigheter och verksamheter enligt 1 och 2 §§ uppfyller kraven i myndighetsförordningen (2007:515) 3 § om ledningens ansvar, såvitt avser att verksamheten ska bedrivas effektivt och myndigheten hushålla väl med statens medel.

I Inspektionens uppgifter ingår att granska effektiviteten i socialförsäkringens administration samt vilka effekter åtgärder inom socialförsäkringsområdet eller angränsande områden genererar (effektivitetsgranskning).

Rapportering

4 § Resultatet av de tillsyns- och granskningsåtgärder Inspektionen över socialförsäkringen har vidtagit ska redovisas till regeringen.

Samverkan

5 § Inspektionen över socialförsäkringen ska i sin tillsyn och granskningsverksamhet samverka med de myndigheter som berörs av tillsynen eller granskningen.

Ledning

6 § Inspektionen över socialförsäkringen leds av en myndighetschef.

7 § Vid Inspektionen över socialförsäkringen ska det finnas ett insynsråd som består av högst nio ledamöter.

Personalansvarsnämnd

8 § Vid Inspektionen över socialförsäkringen ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

9 § Inspektionen över socialförsäkringen ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Undantag från myndighetsförordningen

10 § Bestämmelsen i 27 § myndighetsförordningen (207:515) om myndighetens rätt att företräda staten vid domstol ska inte tillämpas på myndigheten.

Denna förordning föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

2 Förslag till förordning med skyldighet att lämna uppgifter m.m. till Inspektionen för socialförsäkringen

Härigenom föreskrivs följande.

1 § De myndigheter som enligt 1 § förordning (xxx) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen står under Inspektionens tillsyn och granskning är skyldiga att på begäran lämna Inspektionen de uppgifter och den hjälp och de upplysningar Inspektionen i övrigt behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Denna förordning föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

3 Förslag till lag om ändring i förordning (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs i fråga om 2 § förordning (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan

dels att punkt 6 ska upphöra att gälla

dels att punkterna 7, 8, 9 och 10 ska benämnas punkt 6, 7, 8 och 9.

Denna lag föreslås träda ikraft den 1 januari 2009.

4 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

1 §

Erhåller myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

Erhåller myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.
Detsamma gäller för uppgift som Inspektionen över socialförsäkringens erhåller i sin granskningsverksamhet.

Denna lag föreslås träda ikraft den 1 januari 2009.

1 Utredningens direktiv och arbete

1.1 Direktiven

En ny myndighet – Försäkringskassan – bildades den 1 januari 2005 genom att Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna slogs samman. Sedan dess finns ingen funktion som är skild från Försäkringskassan och som löpande utför tillsyn och granskar effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Enligt regeringen är en sådan ordning inte tillfredsställande för att säkerställa rättssäkerhet och effektivitet inom socialförsäkringsområdet. Utredningen ska göra en analys av den nuvarande strukturen för systemtillsyn och effektivitetsgranskning samt ge förslag på hur en funktion för tillsyn inom socialförsäkringsområdet – skild från Försäkringskassan – kan organiseras. Inriktningen av tillsynen ska vara mot systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Systemtillsynen innebär enligt direktiven att Försäkringskassans metoder för att kvalitetssäkra sin egen verksamhet ska granskas. Effektivitetsgranskningen innebär att funktionen ska granska om Försäkringskassan fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Utgångspunkten för förslaget ska vara att stärka *rättssäkerheten* och *effektiviteten* inom socialförsäkringsområdet samt att stärka *tilltron* till socialförsäkringen och dess administration hos medborgarna. Regeringens ambition är att minska omfattningen av den statliga administrationen. Utgångspunkten för utredningens förslag ska därför vara att i första hand föreslå en organisatorisk form som rymms inom befintliga myndighetsstrukturer.

Utredningen ska lämna förslag till hur funktionens granskningsområde bör avgränsas. Utredningen ska också överväga om det är ändamålsenligt att funktionen får ett större granskningsområde än bara socialförsäkringsområdet och om gränssnitten mellan socialförsäkringsområdet och angränsande områden ska ingå i granskningsområdet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2008.
Utredningens direktiv fogas till betänkandet som bilaga 1 och 2.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har som utgångspunkt för sina förslag kartlagt och analyserat tidigare och nuvarande strukturer för tillsyn och effektivitetsgranskning av Försäkringskassan. Utöver underlag från Försäkringskassan och andra myndigheter har fakta samlats in från betänkanterna, propositioner, instruktioner, regleringsbrev etc.

Utredningen har under arbetet träffat företrädare för bland andra Försäkringskassans huvudkontor och länsorganisationer, Premiepensionsmyndigheten (PPM), Justitiekanslern (JK) och Justitieombudsmannen (JO) samt företrädare för en rad andra myndigheter med tillsyns- eller granskningsuppdrag inom socialförsäkringsområdet eller angränsande områden.

Utredningen har vid tre tillfällen träffat företrädare för de pågående utredningarna *Delegationen mot felaktiga utbetalningar* (Dir. 2005:52), *Översyn av stabsmyndigheter* (Dir. 2007:20) och *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation* (Dir. 2006:123). Utredningen har även träffat företrädare för utredningarna *En stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område* (Dir. 2004:178), *Ansvarskommittén* (Dir. 2003:10) och kommittén för *Inrättandet av en trafikinspektionsorganisation* (Dir. 2007:105). Därutöver har utredningen träffat Handikappdelegationen inom Försäkringskassan, samt en rad myndigheter som bidragit med kunskap och synpunkter på hur en tillsyns- och granskningsfunktion bör utformas. Utredningen kontakter framgår av bilaga 3.

Fyra möten med utredningens experter och sakkunniga har genomförts. Lokala och centrala arbetstagarorganisationer har vid lika många tillfällen informerats om uppdraget och beretts tillfälle att framföra synpunkter.

Statskontoret och KPMG Bohlins AB har på utredningens uppdrag genomfört vissa kartläggnings- och utredningsuppgifter.

1.3 Ett par centrala begrepp

Enligt direktiven ska inriktningen av verksamheten vara mot systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Utredningen vill redan nu kort redovisa hur begreppen kommer att användas i betänkandet. Begreppen beskrivs närmare i kapitel 6.

1.3.1 Tillsyn

Systemtillsyn innebär enligt direktiven att den nya funktionen ska granska tillsynsobjektets metoder för att kvalitetssäkra sin verksamhet. Detta innebär granskning av tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll och utifrån denna granskning en värdering av om dessa på ett tillförlitligt sätt säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av lagstiftningen. Systemtillsynen inriktar sig främst på processer och organisation och gäller form snarare än innehåll.

Utredningen konstaterar att de regler som ställs upp i den nya myndighetsförordningen (2007:515) och i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll innebär ökade krav på myndigheterna att ha en fungerande egenkontroll. Utredningen tolkar direktiven så att den systemtillsyn den nya funktionen ska utöva ska ta sin utgångspunkt bland annat i dessa regler.

Enligt utredningen innefattar begreppet även verksamhetstillsyn, som till exempel gäller hur väl myndigheterna når upp till sina serviceåtaganden. I tillsynen ingår också att förhålla sig till de mål regeringen ställt upp för verksamheten i form av tydliga, funktionsinriktade krav som i sin tur formuleras om till mål för verksamheten i termer exempelvis av resultat, organisation och ledning av arbetet.

Sammanfattningsvis definieras tillsyn i detta betänkande som att granska att berörda myndigheter uppfyller kraven i myndighetsförordningen (2007:515), såvitt avser att verksamheten ska bedrivas enligt gällande rätt, och att myndigheterna har fullgjort de moment som föreskrivs i förordningen om intern styrning och kontroll (systemtillsyn). Vidare innebär tillsyn en granskning av om myndigheten utför verksamheten mot av statsmakterna eller myndigheten själv uppställda mål (verksamhetstillsyn).

1.3.2 Effektivitetsgranskning

I utredningens direktiv anges att effektivitetsgranskning innebär granskning av om tillsynsobjektets verksamhet ”fungerar effektivt utifrån det statliga åtagandet”.

Effektivitetsgranskning definieras i detta betänkande som att granska att myndigheter uppfyller kraven i myndighetsförordningen (2007:515), såvitt avser att verksamheten ska bedrivas effektivt och att myndigheten ska hushålla väl med statens medel. Effektiviteten i socialförsäkringens administration samt kvalitén i handläggningen av socialförsäkringen i förhållande till de mål som har uppställts för verksamheten ska granskas (effektivitetsgranskning). Vidare innefattar begreppet att analysera de resultat verksamheten inom socialförsäkringsområdet eller angränsande områden genererar (effektgranskning).

Inom offentliga verksamheter skiljs mellan *effektivitet*, som är förhållandet mellan insatta resurser och utförda aktiviteter, och *effekt*, som är förhållandet mellan genomförda aktiviteter och resultatet av dessa aktiviteter. Istället för effekt kan man också tala om *ändamålsenlighet*.

Den främsta anledningen till att hålla isär effektivitet och effekt vid granskningar är att det handlar om två olika typer av granskningar. Effektivitet handlar om hur väl myndigheten arbetar och genomför sina aktiviteter (gör saker rätt), medan effekt rör frågan om myndigheten gör rätt saker, det vill säga om verksamhetens inriktning och betingelser är de rätta i förhållande till aktuella krav och behov. Därmed kan en effektgranskning komma att omfatta också frågeställningar som statsmakterna beslutat om och som den verkställande myndigheten inte själv kan påverka.

Utredningen tolkar direktivet som att effektivitetsgranskningen ska omfatta såväl effektivitet som effekt.

2 En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringen inrättas

Utredningens förslag: En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringen inrättas. Myndigheten inrättas från och med den 1 januari 2009.

Enligt utredningens mening behöver regeringen en stark och från Försäkringskassan oberoende myndighet för tillsyn och granskning av socialförsäkringsområdet.¹ Inte minst är det viktigt för regeringens styrning och utveckling av området. Utredningen föreslår därför att en sådan myndighet inrättas.

Inrättandet av myndigheten kan förväntas ge flera positiva effekter för socialförsäkringsområdet. Innan myndigheten inlett sin verksamhet och börjat visa resultat går det inte att ange vad som kommer att uppnås, varför utredningen i stället väljer att övergripande redovisa vilka förväntningar som kan vara rimliga att ställa på längre sikt som följd av den föreslagna myndigheten.

Vidareutveckling av socialförsäkringen. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning ger regeringen tillgång till en verksamhet som kan ge underlag för att vidareutveckla försäkringsprodukterna och effektivisera socialförsäkringsadministrationen.

Medborgarnas behov tillgodoses. Socialförsäkringens möjlighet att tillgodose medborgarna behov är – hur väl regelverket än är utformat – beroende av vilket genomslag politiska intentioner har i den praktiska verksamheten. En stark styrning från regeringen är av betydelse för att säkerställa att politiska beslut de facto imple-

¹ Utredningen använder här begreppet myndighet i stället för funktion eller liknande, även om utredningen tar ställning till organisationsformen först i kapitel 5.

menteras. Den nya myndigheten kan, utifrån regeringens behov, granska implementering och genomförande av beslut.

Ökade kunskaper om effekterna av samverkan kan minska utanförskapet. Samverkan mellan myndigheter med ansvar för verksamheter inom trygghetssystemen syftar bl.a. till att öka människors möjligheter att återgå till arbetslivet och därmed minska risken för utanförskap. Samverkan behöver utvecklas och den föreslagna myndigheten kan utvärdera och föreslå förbättringar vad gäller det sektorsövergripande arbetet.

Minskade felaktiga utbetalningar. Genom att granska Försäkringskassans system bl.a. för kontroll kan den föreslagna myndigheten bidra till att omfattningen av felaktiga utbetalningar minskar.

Färre oklarheter i regelverken. Inom flera av de stora trygghetssystemen finns besvärande oklarheter i fråga om regelverken. Den nya myndigheten kan bygga upp kompetens för att analysera de övergripande systemriskerna och i förlängningen bidra till att trygghetssystemen blir mer hållbara.

Kostnader som står i relation till effekter. Utgifterna för socialförsäkringen och kostnaderna för att administrera systemet uppgår till avsevärda belopp. Den föreslagna myndigheten kan analysera kostnaderna för försäkringen i relation till administrationskostnaden och bidra till att samhällets totala kostnader för socialförsäkringssystemet står i rimlig proportion till de effekter som uppnås.

Effektivare administration. Den nya myndighetens analyser och insatser bör kunna bidra till att såväl öka kvalitén som att minska kostnaderna för de administrativa processerna inom Försäkringskassan, Skatteverkets hantering av pensionsgrundande inkomst samt Premiepensionsmyndighetens verksamhet i de delar den rör tillämpningen av bestämmelserna om premiepension.

Oberoende granskning av pågående förändringar. Stora förändringar pågår inom Försäkringskassan. Statskontoret följer för närvarande på regeringens uppdrag detta förändringsarbete. Regeringens behov av att löpande kunna följa utvecklingen inom socialförsäkringsadministrationen bör kunna tillgodoses av den nya myndigheten.

Utredningen vill redan nu peka på att en myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen förutsätts komma att nära samverka med de myndigheter som svarar för tillsyn och granskning av angränsande områden. Det kan diskuteras om det inte skulle vara ändamålsenligt att låta den föreslagna myndighetens ansvarsområde omfatta även angränsande system (till exempel arbetsmarknadssektorn och hälso- och sjukvården). Utredningen har emellertid inte haft detta uppdrag och det är mycket angeläget att den föreslagna myndigheten inrättas så snart som möjligt. Diskussionen om ett bredare tillsyns- och granskningsmandat får föras i annat forum.²

Utredningen föreslår att myndigheten inrättas fr.o.m. 1 januari 2009.

2.1 Myndigheten bör benämnas Inspektionen över socialförsäkringen (ISF)

Utredningens förslag: Myndigheten benämns Inspektionen över socialförsäkringen (ISF).

Utredningen menar att det finns fördelar med att benämna den nya myndigheten på liknande sätt som myndigheter med motsvarande uppdrag inom närliggande områden. Premiepensionsmyndigheten står under Finansinspektionens tillsyn. I betänkandet *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten* (SOU 2007:82) föreslås en myndighet för gemensam tillsyn över hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Denna föreslås benämnas Inspektionen över hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Den myndighet som svarar för tillsyn över arbetslöshetskassorna benämns Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Inom närliggande områden gäller således benämningen "Inspektion" för de olika tillsynsorganen. För utredningens del har det varit av betydelse att begreppet "tillsyn" inte finns med i benämningen av myndigheten. Uppdraget är bredare än så och att ta in begreppet tillsyn i benämningen skulle kunna föra tankarna fel och indikera ett hierarkiskt förhållande där tillsynen står över annan verksamhet inom myndigheten.

² Denna fråga, samt frågan om sektoriseringsproblem, behandlas i kapitel 8.

Utredningen föreslår att myndigheten ska benämnas Inspektionen över socialförsäkringen (ISF).

Myndigheten kommer i fortsättningen i den här utredningen att benämnas med dess fulla namn, Inspektionen eller ISF.

3 Varför en Inspektion över socialförsäkringen?

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av en extern och oberoende myndighet, med såväl bred som djup sakkompetens, som utför systematisk och löpande granskning av socialförsäkringen. Skälen för detta är:

1. Riksrevisionen och Statskontoret har i sina punktvisa granskningar av Försäkringskassan konstaterat att omfattande problem kvarstår då det gäller kvalitet och likabedömning. Regeringen uttalar i budgetpropositionen för år 2008 bland annat att fokus på rättssäkerhet och enhetlig handläggning behöver stärkas ytterligare.
2. Felaktiga utbetalningar uppgår till avsevärda belopp och Försäkringskassans kontrollsystem upptäcker endast en mindre andel av de felaktiga utbetalningar som görs.
3. Socialförsäkringsområdet (ålderspensionssystemet inräknat) omsätter hälften av statens sammanlagda utgifter och de beslut som fattas har många gånger stor betydelse för enskildas grundläggande försörjningsvillkor.
4. Det saknas en oberoende funktion för tillsyn och granskning av Försäkringskassan och andra myndigheter med uppdrag inom socialförsäkringsområdet. En extern granskning är viktig för att upprätthålla och stärka tilltron till socialförsäkringen och dess administration.
5. Försäkringskassan genomgår en omfattande omställningsprocess. En extern och oberoende granskningsfunktion behövs för att bidra till att stärka rättssäkerheten och övervaka effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

6. Stora resurser avsätts till olika samverkansinitiativ. Det finns idag ingen aktör med ansvar för att följa upp och utvärdera de olika insatser som görs.

3.1 Försäkringskassan en myndighet sedan år 2005

Den nya myndigheten Försäkringskassan bildades 1 januari 2005 genom att Riksförsäkringsverket (RFV) och de 21 allmänna försäkringskassorna slogs samman. RFV var tidigare central förvaltningsmyndighet medan de allmänna försäkringskassorna var självständiga offentligrättsliga juridiska personer med statliga förvaltningsuppgifter. RFV hade tillsyn över försäkringskassorna och skulle bland annat verka för att de tillämpade socialförsäkrings- och bidragssystemen likformigt och rättssäkert. RFV svarade också för tillsynen över PPM, dock ej över de delar som Finansinspektionen hade och fortfarande har tillsynsansvar för.

När RFV upphörde försvann tillsynen över den hantering de allmänna försäkringskassorna tidigare svarade för, och över PPM. Det finns således i dag ingen från Försäkringskassan skild funktion som systematiskt och löpande utövar tillsyn eller granskar effektiviteten eller effekter inom socialförsäkringsområdet. Denna ordning är varken enligt regeringen eller utredningen ändamålsenlig för att säkerställa den framtida rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

3.2 Brister i den tidigare organisationen

Verksamheten inom RFV, de allmänna försäkringskassorna och Försäkringskassan har över tiden granskats av såväl Riksrevisionsverket som Statskontoret och Riksrevisionen. Innan Försäkringskassan bildades påtalades problem i handläggningen som bland annat resulterat i olika bedömningar i likartade ärenden. RRV konstaterade år 2002 att det också fanns generella brister i administrationen av socialförsäkringen som riskerade att medföra individuella ställningstaganden och olikartade bedömningar.

Statskontoret konstaterade i en rapport samma år att tillämpningen var alltför skiftande i olika delar av landet, att handläggningstiderna för vissa ärendeslag var orimligt långa och att arbetet

med att rehabilitera långtidssjukskrivna inte var särskilt framgångsrikt.¹

Även JO uttalade kritik mot bland annat bristande utredningar och dröjsmål i handläggningen, både vid omprövning, vid överklagande till länsrätt och vid utlämnandet av handlingar. Andelen ärenden med kritik riktad mot försäkringskassorna under en tioårsperiod var högre än motsvarande andel för andra verksamheter som JO granskar.²

3.3 Regeringens ambitioner med sammanslagningen

Regeringen lyfte i propositionen i samband med omorganisationen särskilt fram problem med rättsäkerheten.³ Dessa rörde bland annat de alltför stora skillnaderna i resultat mellan olika delar av landet. Regeringen menade att förklaringen till skillnaderna till stora delar kunde sökas i interna faktorer som brister i ledning, styrning och kontroll.

Bildandet av Försäkringskassan syftade till att åstadkomma en mer rättssäker och kvalitetsinriktad handläggning av ärenden. Sammanslagningen skulle också öka kostnadseffektiviteten i handläggningen och minska skillnaderna i till exempel genomströmningstid. Dessutom skulle fel i utbetalningarna och missbruk av olika socialförsäkringsförmåner minimeras.⁴

Genom sammanslagningen antogs Försäkringskassans organisation och interna system för kontroll och granskning skapa förutsättningar för att på sikt komma till rätta med de tidigare påtalade bristerna.

3.4 Kvarstående brister

Riksrevisionen och Statskontoret har sedan sammanslagningen fortsatt att följa utvecklingen inom Försäkringskassan och de påpekanden som har gjorts rör i stort sett samma förhållanden som tidigare.

¹ *Bättre styrning av socialförsäkringsadministrationen*, Statskontoret 2002:26, s. 13, 21 f.

² 21 + 1 → 1 *En sammanhållen administration av socialförsäkringen*, SOU 2003: 63, s 65.

³ *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*, prop. 2003/04:69, s. 14–16.

⁴ 21 + 1 → 1 *En sammanhållen administration av socialförsäkringen*, SOU 2003:63, s. 26 f.

3.4.1 Riksrevisionen konstaterar brister i styrningen av verksamheten

Riksrevisionen framhöll sin rapport *Styrning och kontroll av regel-tillämpningen inom socialförsäkringen*⁵ att trots att problemen inom regel-tillämpningen varit kända länge kvarstod de. Det var svårt för Försäkringskassan att leva upp till de egna kvalitetsmålen, trots att myndigheten accepterat att 5–10 procent av alla beslut på ett eller annat sätt fick vara fel. Speciellt inom sjukförsäkringsområdet var problemen betydande. Riksrevisionen påtalade att det internt bör råda ”noll-tolerans” mot felaktiga beslut.

Riksrevisionen lyfte fram att kvalitetsfrågorna inte hade haft högsta prioritet i den interna styrningen och uppföljningen och bedömde att Försäkringskassans ledning ställde tydligare krav på åtgärder när produktionsmålen inte uppfylldes än när målen för kvaliteten i handläggningen brast.

Enligt Riksrevisionen var Försäkringskassans kunskaper om fuskets⁶ omfattning och utveckling bristfälliga och myndigheten hade vidtagit få insatser för att komma till rätta med orsakerna. De kontroller som på senare år genomförts för att uppmärksamma och förhindra fusk hade haft en blygsam omfattning. Det fanns också brister i systematiken av kontrollarbetet och generellt var upptäcktsrisken mycket låg för den som fuskade.

Sammantaget var Riksrevisionens bedömning vid revisions-tillfället att myndighetsledningen saknade den överblick om problemens omfattning och om kontrollinsatsernas effektivitet som krävs för att kunna styra inriktningen på kontrollverksamheten. Försäkringskassan borde överväga att prioritera kvaliteten i handläggningen, i bemärkelsen enhetlig och korrekt regel-tillämpning i den interna styrningen och uppföljningen samt att utveckla riskanalyser och kontrollmetoder för att öka kunskapen om bidragsbrottens omfattning.

⁵ RiR 2006:20.

⁶ Försäkringskassans term för fusk är sedan år 2006 ”misstänkt brott”.

3.4.2 Statskontorets uppföljning konstaterar förbättringar i styrningen men minskad produktivitet

Statskontoret granskar på regeringens uppdrag Försäkringskassans förändringsarbete. I rapporten *Den nya Försäkringskassan – Delrapport 2*⁷ lämnades en beskrivning av förändringsarbetets andra år. Statskontorets sammantagna bedömning var att Försäkringskassan uppnått ett tydligare ledningsansvar och att verksamhetsutvecklingen var mer gemensam än tidigare. Någon nationell samsyn och likformighet fanns dock inte ännu. I sin sammanfattning konstaterade Statskontoret att:

- Handläggningstiderna hade blivit kortare för nästan alla ärendeslag som hade mål i styrkortet. De regionala skillnaderna i handläggningstider hade också minskat. Fortfarande var variationerna i handläggningstid mellan olika län stora.
- De satsningar som gjorts hade inte lett till att handläggningen blivit mer produktiv. Produktiviteten, enligt Försäkringskassans sätt att mäta, hade sjunkit ungefär fem procent under året.
- Försäkringskassans mål i styrkortet var att 96 procent av ärendena skulle ha tillräckliga beslutsunderlag och att 98 procent av dessa skulle ha rätt beslut. År 2006 var man långt ifrån målet för tillräckliga beslutsunderlag (resultat 87 procent).
- Indikatorerna för rättssäkerhet gav inte en helt tydlig bild av hur rättssäkerheten utvecklats. Det mest slående var att andelen korrekta beslut hade minskat för flera av de största förmånerna.

De kvarstående brister som påtalats av Rikrevisionen och Statskontoret är ett av motiven till den här utredningens uppdrag.

3.4.3 Felaktiga utbetalningar kostar stora belopp och Försäkringskassans kontrollsystem är otillräckliga

Risk för felaktiga utbetalningar föreligger i alla system där utbetalningar förekommer. Riskerna accentueras bland annat när det är många beslutsfattare, när det finns krav på snabbhet i besluten som minskar utrymmet för att begära in kompletterande underlag eller

⁷ Statskontoret 2007:4.

att utföra kontroll och när handläggningssystemen inte har inbyggda, tillräckliga kontrollfunktioner och varningssystem.

Försäkringskassan har upprepat vad Riksförsäkringsverket tidigare framfört, nämligen att det med nuvarande metoder inte är möjligt att uppskatta fuskets omfattning. I årsredovisningen för år 2006 anger Försäkringskassan att målet om att fusk inte ska förekomma inte är uppfyllt eftersom brott mot socialförsäkringslagen aldrig helt kan undvikas, men att Försäkringskassan ökat insatserna inom detta område. Detta bör, enligt Försäkringskassan, kunna medföra att brotten kommer att minska.

Försäkringskassan har bedömt omfattningen av misstänkt brott mot socialförsäkringen åren 2005 respektive 2006 till cirka en miljard kronor per år. Totalt bedömde Försäkringskassan att felaktiga utbetalningar på grund av misstänkt brott, oavsiktliga fel eller fel orsakade av myndigheten uppgick till mellan 1,2 och 3,6 miljarder kronor år 2006. Till detta kommer, enligt Försäkringskassan, ett okänt mörkertal.⁸

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT)⁹ som är ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen har låtit experter från olika myndigheter bedöma orsaker till och omfattning av felaktiga utbetalningar från dessa system.

FUT-delegationen uppskattar att felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringssektorn år 2005 uppgick till i det närmaste 14 miljarder kronor, motsvarande 5,8 procent av totalt utbetalade medel från Försäkringskassan (ålderspensionssystemet inte inräknat). Skillnaderna i bedömningar mellan Försäkringskassan och expertgrupperna kan enligt FUT förklaras med de olika metoder som använts och att det inte ingår några skattningar av mörkertalen i Försäkringskassans bedömningar. Diskrepansen i bedömningarna visar att Försäkringskassans kontrollsystem är otillräckliga.

⁸ Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag 2007-08-31, 40113-2007.

⁹ Dir. 2005:52.

3.4.4 Regeringen menar att allvarliga problem kvarstår

I budgetproposition för år 2007¹⁰ angav regeringen

att det finns potential att minska handläggningstiderna kraftigt samtidigt som rättssäkerheten och kontrollen stärks. Möjligheten att garantera rättsäkerheten och utöva en effektiv kontroll är större om ärendena handläggs i rätt tid.

Regeringen förutsätter vidare att myndigheten kommer till rätta med de problem myndigheten haft med att realisera den potential ärendehanteringssystemen representerar för att sänka handläggningstiderna och stärka kontrollen.

Den ökade kunskapen om omfattningen av brott inom socialförsäkringsområdet visar på behovet av ökade insatser. Regeringen förutsätter att Försäkringskassan i fortsättningen kraftfullt arbetar mot överutnyttjande och brott mot socialförsäkringen.

I budgetpropositionen för år 2008¹¹ menade regeringen att en utveckling skett men att vissa allvarliga problem kvarstod.

Den nya organisationen medför möjligheter till en effektivare administration, bättre service till medborgarna och inte minst en ökad rättssäkerhet för den enskilde. Myndigheten har ett stort eget ansvar för detta utvecklingsarbete. Regeringen har förtroende för Försäkringskassan och dess pågående förändringsarbete. Regeringen anser dock att fokus på rättssäkerhet och enhetlig handläggning behöver stärkas. Regeringen konstaterar vidare att den osäkerhet som funnits tidigare gällande kvalitén i ärendehandläggningen till viss del kvarstår. Försäkringskassans förändringsarbete har medfört att myndigheten har effektiviserats och resurser har frigjorts.

Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över och lämna förslag till hur systemtillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet kan utformas. Det är regeringens bestämda uppfattning att en oberoende tillsyn är nödvändig för att medborgarna ska känna ökad tilltro till att socialförsäkringen hanteras rättssäkert och effektivt. För tilltron till socialförsäkringen och för systemets legitimitet är det viktigt att endast de som är berättigade till en förmån erhåller ersättning. Försäkringskassans kontroller är av avgörande betydelse i sammanhanget. Regeringen ser positivt på det fokus som myndigheten under det senaste året lagt på kontroller inom sjukförsäkringen samtidigt som fortsatta insatser på området är önskvärda. Regeringen anser att emellertid det arbete som myndigheten har bedrivit för att minska och förhindra bidragsbrott och felaktiga utbetalningar behöver förstärkas ytterligare.

¹⁰ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 10, s. 52.

¹¹ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 10, s. 33.

Vidare ska insatser för att minska förekomsten av felaktiga utbetalningar förstärkas väsentligt i förhållande till nuvarande nivå. Detta kommer att ställa stora krav på omställningar i Försäkringskassans verksamhet och kräver rimliga planeringsförutsättningar.

3.5 Omfattande utgifter och stor påverkan på enskildas livssituation

Omfattningen av de transfereringar som Försäkringskassan svarar för, både till antal och till kronor, är den enskilt viktigaste faktorn för att inrätta en extern och oberoende myndighet för tillsyn och granskning över socialförsäkringen. Socialförsäkringens totala utgifter uppgick år 2006 till cirka 445 miljarder kronor (ålderspensionssystemet inräknat). Beloppet motsvarar närmare hälften av statsbudgetens utgifter och en sjättedel av Sveriges bruttonationalprodukt. En fjärdedel av de medel som omsätts för privat konsumtion kommer från socialförsäkringarna.

Försäkringskassan fattar årligen omkring 15 miljoner beslut som rör ersättning. En stor del av besluten är att betrakta som standardiserade, medan andra förutsätter bedömningar. Besluten är många gånger ingripande för de försäkrade och det är avgörande för rättssäkerheten att bedömningarna blir rätt och att de sker likformigt, oavsett var ett ärende handläggs.

Administrationen av socialförsäkringen måste samtidigt vara effektiv. Handläggningen ska inte bara ske korrekt, utan också till en så låg kostnad som möjligt. Administrationen och systemen måste därför ständigt utvärderas och utvecklas för att säkerställa bästa möjliga resultat.

3.6 Det saknas en oberoende myndighet som systematiskt granskar socialförsäkringen

Regeringen saknar en oberoende funktion som systematiskt och löpande granskar socialförsäkringsområdet. JK, JO och Statskontoret granskar delar av socialförsäkringsområdet. Myndigheterna har emellertid inte något uppdrag att fortlöpande och systematiskt granska just socialförsäkringsområdet. Utredningen återkommer i kapitel 11 till en närmare beskrivning av olika myndigheters insatser inom och i anslutning till socialförsäkringsområdet.

Försäkringskassan bedriver internt kontrollarbete, bland annat genom löpande uppföljning och kontroll av ärenden, internrevision, hantering av kundsynpunkter och kundundersökningar. Försäkringskassans utvärderingsavdelning bidrar också med att ta fram underlag, utvärderingar och analyser i olika frågor (se vidare bilaga 4).

Regeringen har således för sina bedömningar att huvudsakligen bygga på information och analyser från Försäkringskassans interna arbete med uppföljning, utvärdering och kontroll. Arbete som utförs internt kan dock aldrig få en helt oberoende ställning. Det är därför enligt utredningen viktigt, inte minst för tilltron till socialförsäkringen, Försäkringskassan och andra berörda myndigheter, att det finns en extern och oberoende myndighet med uppdrag att granska socialförsäkringsområdet. En sådan myndighet står enligt utredningens mening inte i motsatsställning till det interna arbete som pågår, utan syftar tvärtom till att komplettera och stötta det interna kvalitetsarbetet. Utredningen vill särskilt betona att en extern myndighet för tillsyn och granskning inte fråntar Försäkringskassan, PPM eller Skatteverket ansvaret för uppföljning och kontroll av den egna verksamheten.

3.7 Det pågår ett omfattande förändringsarbete inom Försäkringskassan

Försäkringskassan har genomgått en stor omorganisation i och med förstatligandet och myndigheten är för närvarande inne i ytterligare en omställningsprocess. Bland annat har den struktur som Försäkringskassan varit uppbyggd kring, med starka länsorganisationer, upphört. Starkare fokus läggs på att föra samman olika delar till större organisatoriska enheter, samtidigt som kontaktvägarna gentemot de försäkrade utökas. Avsikten med förändringsprocessen är bland annat att öka förutsättningarna för styrning av verksamheten och att höja kvalitén.

Den nya organisationen kommer att införas successivt under år 2008. Det ska finnas en *nationell telefonkundtjänst* och ett gemensamt nummer till Försäkringskassan. Den nationella telefonkundtjänsten ska lokaliseras till fem platser i landet. Vidare ska det finnas *nationella försäkringscentra* på 20 platser i landet. Dessa ska handlägga ärenden där behoven av personliga möten mellan handläggaren och kunden inte är stora. På 60 orter ska *lokala försäk-*

ringscentra etableras. Där ska handläggas mer komplicerade ärenden vilka som regel kräver personliga möten. Möjligheterna till självbetjäning ska också öka. En viktig och stor uppgift i detta sammanhang är att anpassa Försäkringskassans datorsystem till förändringarna. Det finns enligt utredningen ett tydligt behov av extern utvärdering av effekterna av omställningen.

3.8 Oklara resultat av samverkan

En tydlig politisk ambition är att samordningen mellan trygghets-systemens olika delar ska förbättras, liksom samordningen av de olika myndigheter och verksamheter som syftar till att minska utanförskapet genom att bland annat arbeta för att motverka sjukskrivningar och förbättra rehabiliteringen. Det bedrivs och utvecklas kontinuerligt en omfattande samverkan mellan Försäkringskassan och andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.

Pilotverksamheten med förstärkta insatser för långtidssjukskrivna (Pila), som numera bedrivs i hela landet, har hittills inte visat på några entydiga resultat, bl.a. beroende på att alltför få av dem som gått vidare till rehabiliteringsinsatser har lämnat sjukförsäkringen. Försäkringskassan har initierat en utvärdering av Pila. Denna utvärdering utgör ett viktigt underlag för hur Pila bör fortsätta framöver. De metoder och arbetssätt i Pila som bedöms vara effektiva bör implementeras i den reguljära ärendehandläggningen.

Finansiell samordning syftar till att genom samordnade rehabiliteringsinsatser minska utanförskapet och ge fler personer möjlighet att återgå i arbete. Arbetet sker i samordningsförbund. Regeringen ser positivt på att det bildas allt fler samordningsförbund i landet. Det går inte att fastställa i vilken utsträckning samverkan underlättar återgång i arbete, eller vilka former av samverkan som har bäst förutsättningar att nå goda resultat eftersom det fortfarande saknas en samlad resultatredovisning av olika samverkansinsatser. Regeringen ser allvarligt på detta och förutsätter att Försäkringskassan och andra berörda aktörer vidtar åtgärder för att kunna redovisa resultat och effekter av samverkansinsatser.¹²

¹² BP08, utgiftsområde 10, s. 22.

Stora resurser avsätts till olika samverkansinitiativ men ingen aktör har i dag ansvar för att följa upp och utvärdera insatserna. Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att samverkansprojekten omfattas av en löpande och oberoende granskning.

3.9 Sammanfattning

Innan Försäkringskassan bildades år 2005 utövade Riksförsäkringsverket tillsyn över de allmänna försäkringskassornas verksamhet. Enligt utredningens uppfattning har inte något framkommit som pekar på att behovet av sådan extern tillsyn har minskat. Det finns ett tydligt behov av en extern och oberoende granskningsmyndighet, med såväl bred som djup sakkompetens, som utför systematisk och löpande granskning inom socialförsäkringen.

Den enskilt viktigaste faktorn för detta är omfattningen av socialförsäkringssystemet. Systemet står för närmare hälften av statens sammanlagda utgifter och de beslut som fattas har många gånger stor betydelse för enskildas grundläggande försörjningsvillkor. Regeringen har därför ett tydligt behov av en myndighet för granskning av Försäkringskassan och andra myndigheter med uppdrag inom socialförsäkringsområdet. Utredningen kan inte se att ett sådant uppdrag kan genomföras inom ramen för Försäkringskassan eller av någon annan statlig myndighet.

4 Eventuella oönskade effekter

Den förändring som inrättandet av en ny myndighet innebär påverkar det rådande systemet och i en sådan situation kan vissa oönskade effekter uppstå. I detta avsnitt redovisas och analyseras de problem som utredningen identifierat som väsentliga.

4.1 Styrning och ansvarsfördelning vid extern granskning

Utredningens bedömning: Det är viktigt att ansvarsförhållandena regleras tydligt och att den föreslagna myndighetens verksamhet inte hamnar i konflikt med rådande styrsystem. En myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen medför inte någon begränsning i det ansvar Försäkringskassan eller annan berörd myndighet har för intern uppföljning och kontroll.

Problem med otydlighet i styrning och ansvarsfördelning har framhållits som ett argument mot att inrätta externa tillsynsfunktioner över statliga myndigheter. Ett trepartsförhållande (regeringen, tillsynsobjektet och tillsynsmyndigheten) skulle kunna medföra oklarhet om vem som egentligen styr. Det skulle också kunna skapa osäkerhet om vem som har det övergripande ansvaret för en rättssäker och likformig tillämpning av socialförsäkringen. Dessa oklarheter anfördes som argument för att avvakta med att inrätta en tillsynsfunktion i samband med bildandet av Försäkringskassan.¹

Det är enligt utredningens mening viktigt att ansvarsförhållandena inte kan ifrågasättas. Det måste vara tydligt vem som ansvarar

¹ 21+1 → 1. En sammanhållen administration av socialförsäkringen, SOU 2003: 63, s. 100.

för vad och vem granskningsfunktionen rapporterar till. Utredningen vill återigen poängtera att en extern granskningsfunktion inte i något avseende begränsar Försäkringskassans eller annan berörd myndighets ansvar för intern uppföljning och kontroll. Det är dock viktigt att Inspektionens verksamhet står i samklang med det rådande styrsystemet. Enligt utredningen bör den föreslagna myndigheten rapportera till regeringen, som i sin tur nyttjar underlagen för sin styrning av den granskade myndigheten. Parallellt med att rapporter överlämnas till regeringen bör den myndighet som berörs informeras (se kapitel 6).

4.2 Behovet av tillsyn och granskning avgör

Utredningens bedömning: Avgörande för om tillsyn och granskning behövs, är inte om granskningsobjektet är statligt, privat eller kommunalt. Det måste i stället vara behovet av tillsyn och granskning som är styrande.

Tillsyn utövas traditionellt sett av ett statligt organ och riktas vanligtvis mot icke statliga objekt. Det har framhållits att en ny granskningsmyndighet innebär en risk för obalans i statsförvaltningen då statliga myndigheter ej bör granska andra statliga myndigheter. Av den kartläggning som Statskontoret gjort på utredningens uppdrag framkommer att det finns åtminstone 15 statliga myndigheter som har som sin huvudsakliga uppgift att bedriva tillsyn eller granskning av annat slag över statlig verksamhet.² Som exempel på myndigheter med rena tillsyns- eller inspektionsuppdrag kan nämnas JO, JK, Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen (IAF), Järnvägsstyrelsen och Högskoleverket.³ Bredare uppdrag som granskning, uppföljning och utvärdering utförs enligt kartläggningen exempelvis av Riksrevisionen, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket (ESV), Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Verket för Förvaltningsutveckling (Verva).⁴

² Statskontorets PM (2007:107) *Statlig tillsyn och effektivitetsgranskning av annan statlig verksamhet – en övergripande kartläggning och några fördjupade exempel.*

³ Hit hör enligt Statskontorets redovisning också Statens konstråd och Riksarkivet.

⁴ Till denna grupp hänförs också Försvarets underrättelsenämnd, Registernämnden och Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV).

Det finns således flera exempel på att statliga myndigheter utövar tillsyn eller annan granskning över statlig verksamhet. Enligt utredningen är det inte avgörande om granskningsobjektet är statligt, kommunalt eller privat. I stället bör behovet avgöra, inte om det handlar om statlig verksamhet eller ej.

4.3 Risk för överlappande uppdrag med befintliga kontrollfunktioner?

Utredningens bedömning: JO och JK utövar tillsyn över statlig verksamhet. Det finns enligt utredningen ingen risk för att deras uppdrag krockar med Inspektionens uppdrag. När det gäller Statskontoret och ESV kan regeringen styra dessa så att dubbelarbete kan undvikas. Riksrevisionen och en ny extern granskningsmyndighet kommer att ha olika uppdragsgivare och det kan finnas en viss risk för överlappning. Kontakter mellan myndigheterna bör minska riskerna.

Extern granskning och kontroll över socialförsäkringsområdet utövas som tidigare nämnts av en rad olika myndigheter, bland andra JK och JO. Dessa gör extraordinära insatser gentemot flera verksamheter som dessutom står under tillsyn av en statlig myndighet. Så förhöll det sig tidigare också inom socialförsäkringssektorn när RFV hade ansvar för tillsynen över de allmänna försäkringskassorna. Såvitt utredningen kan bedöma förelåg då ingen överlappning mellan den tillsyn som utövades av de tre myndigheterna. Risken för att problem skulle uppstå vid inrättande av en Inspektion över socialförsäkringen bedömer utredningen som liten.

Statskontoret respektive ESV initierar inte själva några insatser inom socialförsäkringsområdet. Myndigheterna agerar i stället på uppdrag från regeringen, Regeringskansliet eller en kommitté och fokus för insatserna ligger som regel på vissa bestämda frågeställningar och täcker således bara vissa delar av socialförsäkringsområdet. Genom att regeringen styr insatserna kan utredningen inte se att det föreligger någon risk för överlappningar i förhållande till den föreslagna myndigheten även om denna tilldelas ett brett mandat.

Den verksamhet som eventuellt skulle kunna överlappa Inspektionens uppdrag är Riksrevisionens effektivitetsrevision. Riks-

revisionen lyder under Riksdagen varför myndigheterna har olika uppdragsgivare och agerar utifrån sina respektive uppdrag. I sammanhanget bör nämnas att Riksrevisionens effektivitetsgranskning inte är löpande och systematisk och att myndigheten sedan Försäkringskassan bildades år 2005 har publicerat sju rapporter rörande förhållanden inom socialförsäkringssektorn. Även om det kan uppstå en viss överlappning mellan Inspektionen och Riksrevisionens granskningar bör denna ses i ljuset av att myndigheterna har olika huvudmän och därmed delvis olika syften. Risker för eventuell överlappning bör också kunna hanteras genom ömsesidiga kontakter mellan myndigheterna.

5 En ny myndighet – möjliga alternativ för hur Inspektionen kan organiseras

Utredningen ska enligt direktiven lämna förslag till hur en funktion för tillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringsområdet kan organiseras. Det finns två huvudsakliga modeller som kan tas som utgångspunkt för denna diskussion;

- a) att Inspektionen inrättas som en ny myndighet.
- b) att Inspektionens verksamhet blir en tilläggsuppgift till en redan existerande myndighet.

Valet av organisation styrs av den föreslagna myndighetens uppdrag. Organisationsformen är också beroende av hur omfattande verksamheten kommer att bli och av en rad andra faktorer. Utgångspunkten för valet bör vara att organisationen bidrar till att stärka myndighetens genomslag, kvalitet och effektivitet.

5.1 Utgångspunkter för den nya organisationen

Inspektionens huvuduppgifter ska vara att bidra till att öka rättssäkerheten, minska antalet felaktiga utbetalningar samt förse regeringen med underlag för styrning och kontroll, bland annat så att förtroendet för socialförsäkringen stärks.

Utgångspunkten hur den nya organisationen är att den ska vara en myndighet

- med oberoende ställning och stark integritet
- med starkt signalvärde
- med förutsättningar att bygga upp en verksamhet där ansvarsförhållanden och gränsdragningar regleras tydligt

- där styrsystem, arbetssätt och metoder bidrar till hög kvalitet och effektivitet i verksamheten
- med hög kompetens
- som är förutsägbar, dvs. har en väl utvecklad metodik och tydliga bedömningsgrunder
- som är synlig i de myndigheter som ska granskas.

5.2 Sammanslagning eller samlokalisering?

Utredningens bedömning: De vinster som skulle kunna uppnås genom att den föreslagna Inspektionen inlemmas i en befintlig myndighet kan erhållas på ett minst lika effektivt sätt genom att Inspektionen samlokaliseras med annan lämplig myndighet.

Utredningens utgångspunkt är enligt direktiven att den befintliga myndighetsstrukturen ska utnyttjas. Detta kan ske på två sätt. Det första alternativet är att bilda en ny myndighet och att samtidigt utnyttja möjligheten till exempelvis samlokalisering med en annan myndighet. Det andra alternativet är att den nya verksamheten förläggs hos en befintlig myndighet och blir en del av denna myndighets verksamhet.

Såväl en samlokalisering som en sammanslagning kan ge vissa kostnadsbesparingar. I bägge fallen kan upparbetade administrativa strukturer och system utnyttjas, exempelvis för redovisning, fakturahantering samt löneadministration. Personalfrågor kan lösas i en gemensam HR-funktion. Även gemensamma IT-stöd skulle kunna användas. Lokalfrågan kan dock utgöra ett problem vid en eventuell sammanslagning eftersom det inte är givet att den myndighet som då anses bäst lämpad vid en sammanslagning har lokal-mässig överkapacitet, varken på kort eller på lång sikt.

Både vid en samlokalisering och en sammanslagning är målet att minska de administrativa kostnaderna. Mot den bakgrunden är en samlokalisering det bästa alternativet eftersom denna lösning utgår från att man väljer en myndighet där förutsättningarna för minskade administrativa kostnader blir styrande och inte vilken verksamhet myndigheten bedriver. Andra motiv kan gälla till exempel att utveckla metoder och genomföra utbildningar. Detta kan enligt utredningens mening ske med gott resultat oavsett om Inspek-

tionen blir en ny myndighet eller om den kommer att ingå som del i en annan myndighet.

Som tidigare nämnts framhålls i utredningens direktiv att regeringen avser minska omfattningen av den statliga administrationen och att utredningen i första hand bör pröva om verksamheten kan inordnas i den befintliga myndighetsstrukturen.

Direktiven till trots menar utredningen att det inte kan finnas några begränsningar i att föreslå att en ny myndighet inrättas om detta alternativ bäst gagnar syftet med verksamheten. Detta särskilt sett ur perspektivet att socialförsäkringssystemet år 2006 omsatte cirka 445 miljarder kronor, medan områdena för andra tillsynsmyndigheter inte tillnärmelsevis har den omslutningen.

Det kan noteras att 2006 års *Förvaltningskommitté* rapporterar att det inte är självklart att små myndigheter blir kostnadsineffektiva, samt att myndigheter med färre än 50 anställda kan ha samma administrativa årskostnader per anställd som betydligt större myndigheter.¹

5.3 Alternativet sammanslagning med befintlig myndighet

Utredningens bedömning: Inspektionens uppdrag bör inte infogas i någon befintlig myndighet. Att slå ihop Inspektionen med en befintlig myndighet riskerar att leda till en försvagning i auktoritet och genomslag.

Det finns argument som skulle kunna tala emot en egen myndighet. I vissa avseenden tar det relativt sett längre tid att få igång en verksamhet som skapas från grunden. Exempelvis saknas det styrdokument och upparbetade rutiner för hur det löpande arbetet ska bedrivas. Samtidigt måste såväl verksamhetsmässiga som administrativa frågor lösas även vid ett samgående med en annan myndighet.

Teoretiskt skulle ett antal myndigheter kunna utgöra bas för en Inspektion över socialförsäkringen. De myndigheter som enligt utredningen kan diskuteras är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Institutet för arbetsmarknadspolitisk utveckling (IFAU), Socialstyrelsen och Statskontoret. Dessa myndig-

¹ SOU 2007:107, s. 106.

heters uppdrag och verksamhet beskrivs i kapitel 11. Nedan redovisas för- och nackdelar med en sammanslagning med respektive myndighet.

5.3.1 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

IAF:s verksamhet liknar i vissa avseenden den verksamhet som ska bedrivas av Inspektionen. Verksamheterna är emellertid inte helt likartade.

IAF har ett normerande uppdrag vilket Inspektionen inte föreslås få. Inspektionen över socialförsäkringen föreslås ha både ett tillsyns- och ett effektivitetsgranskningssuppdrag. IAF:s uppdrag innefattar enbart tillsyn. IAF har inte ett heltäckande ansvar för arbetsmarknadsområdet. Inspektionens föreslås ha ett ansvarsområde som täcker hela socialförsäkringsområdet och föreslås dessutom kunna utöva granskning inom gränsyterna mot exempelvis arbetsmarknadsområdet, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, samt över olika samverkansorgan och – insatser (se vidare kapitel 7).

Verksamhetsmässigt är vinsterna troligen begränsade. De fördelar som skulle uppstå med en sammanslagning är främst av administrativ karaktär. Sådana administrativa vinster kan dock erhållas vid samlokalisering med en rad andra myndigheter. Det är dessutom komplicerat att inrätta en myndighet som lyder under olika departement.

5.3.2 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering

Enligt utredningens mening skiljer sig IFAU:s verksamhet från den föreslagna Inspektionens på flera avgörande sätt. IFAU är främst en kunskapsproducerande forskningsorganisation. Tillsyn är en artfrämmande verksamhet för IFAU. Utredningen gör bedömningen att en sammanslagning kan skapa risk för att IFAU tappar i verksamhetsfokus under överskådlig tid. Problemen med att ha verksamheter som lyder olika departement har redan lyfts fram.

5.3.3 Socialstyrelsen

Utredningen anser att Socialstyrelsens konstruktion och storlek är sådan att den i och för sig skulle kunna rymma Inspektionens verksamhet. Myndigheten har en bred erfarenhet både av tillsyn och granskning. Vidare finns vissa beröringspunkter mellan Socialstyrelsens uppdrag och socialförsäkringsområdet. Socialstyrelsen medverkar i samverkan kring rehabilitering med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Att lägga Inspektionen som en ny avdelning inom Socialstyrelsen skulle kunna medföra administrativa vinster.

Det finns emellertid också betydande nackdelar med att lägga Inspektionens verksamhet under Socialstyrelsens hatt. Inspektionens föreslagna tillsynsuppdrag skiljer sig avsevärt från den verksamhet som Socialstyrelsen bedriver. Tillsyn inom hälso- och sjukvården sker till största delen genom direkt tillsyn; ofta i enskilda patientärenden som har anmälts av hälso- och sjukvården eller av patienten. Enskilda kan alltså göra en anmälan till Socialstyrelsen, vilket inte kommer att bli fallet när det gäller Inspektionen. Dessa olikheter riskerar att skapa oklarheter hos allmänheten och inte minst hos berörda individer.

Socialstyrelsen har ett omfattande uppdrag och utredningen bedömer att det finns risk för att Inspektionens uppdrag marginaliseras och inte blir synligt. Ett uppenbart problem är att signalvärdet för Inspektionen kan komma att begränsas och att dess auktoritet därmed undergrävs. Utredningen vill också lyfta fram att stora förändringar kan komma att ske inom Socialstyrelsen. I ett nyligen framlagt betänkande² föreslås att tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården slås ihop och på sikt bildar en egen myndighet. Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling.

5.3.4 Statskontoret

En fördel med att infoga Inspektionen i Statskontoret är att myndigheten har viss upparbetad kunskap om socialförsäkringsområdet. Dessutom har Statskontoret en upparbetad rapporteringsrutin som överensstämmer med den som föreslås gälla för den nya myndigheten.

² *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*, SOU 2007:82.

Det finns emellertid flera problem med en sammanslagning. Det är ännu oklart vilka förslag utredningen *Översyn av stabsmyndigheter* (Dir. 2007:20) kommer att lämna när det gäller Statskontorets framtida uppdrag och dimensionering. Statskontorets verksamhetsområde omfattar idag hela den statliga förvaltningen och statligt finansierad verksamhet. Statskontoret har vidare idag inget tillsynsuppdrag. En sammanslagning med Inspektionen skulle medföra att Statskontorets breda uppdrag kompletteras med en verksamhetsdel som skulle bedrivas med fokus mot en ekonomiskt omfattande men i sak begränsad sektor av förvaltningen. Det finns därmed en uppenbar risk för motsättningar mellan det breda och det djupa uppdraget vad gäller prioriteringar och kompetensuppbyggnad. Utredningen menar att en sammanslagning skulle skapa en allvarlig risk för snedvridning och obalans i Statskontorets verksamhet. Statskontorets sektorsoberoende skulle också kunna ifrågasättas.

Ytterligare en faktor som kan vara ett problem i styrningshänseende är att Statskontoret lyder under Finansdepartementet. Utredningen bedömer att en sammanslagning med Statskontoret inte skulle medföra några påtagliga synergieffekter.

5.4 Utredningens slutsatser och förslag

Utredningens bedömning: Genom att inrätta en ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen skapas goda förutsättningar för genomslag, effektivitet och tydlighet.

Utredningens förslag: Inspektionen över socialförsäkringen inrättas som en ny myndighet.

Utredningen gör bedömningen att det inte finns någon myndighet där Inspektionens uppdrag med fördel skulle kunna infogas och där synergieffekter skulle uppstå. De redovisade myndigheterna har samtliga ett mycket bredare verksamhetsfält eller andra huvudsakliga verksamhetsfält än socialförsäkringsområdet och några nämnvärda synergieffekter eller kostnadsbesparingar jämfört med en samlokalisering med någon annan verksamhet har utredningen inte funnit.

Att slå ihop Inspektionen med någon av de redovisade myndigheterna skapar i stället risker för att Inspektionens auktoritet och

genomslag försvagas. Signalvärdet av en oberoende funktion kan begränsas om Inspektionens verksamhet riskerar att inte bli tillräckligt tydlig. Därutöver finns en risk att ett tillkommande uppdrag till en redan befintlig verksamhet skapar en obalans och snedvridning i den befintliga verksamheten. Utredningen menar mot den bakgrunden att det sammantaget inte finns någon optimal eller lämplig myndighet som Inspektionens verksamhet kan inrymmas i.

Utredningen bedömer att det alternativ som bäst uppfyller de krav som bör ställas på Inspektionen – att utgöra en oberoende funktion för löpande och systematisk tillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringsområdet, med auktoritet och högt signalvärde samt en samlad hög kompetens inom socialförsäkringsområdet – är att organisera Inspektionen som en egen myndighet. En ny fristående myndighet ger enligt utredningen också bästa förutsättningarna för stärkt effektivitet och en ökad tilltro till socialförsäkringsområdet hos medborgarna. Utredningen föreslår därför att Inspektionen över socialförsäkringen inrättas som en ny myndighet.

5.5 Ledningsform för Inspektionen

Utredningens förslag: Inspektionen inrättas som en enrådighetsmyndighet och leds av en generaldirektör. Vid myndigheten ska finnas ett insynsråd, som består av max nio ledamöter.

Den nya Inspektionen ska vara en förvaltningsmyndighet med ansvar för tillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringen. Verksamheten – såvitt gäller tillsynen – är i hög grad styrd av lag och innebär oberoende och opartisk myndighetsutövning. Inspektionen ska bland annat hantera frågor gällande rutiner för hantering av ärenden inom socialförsäkringen. Inspektionen ska rapportera sina iakttagelser till regeringen, som kan använda dessa som underlag för styrningen av socialförsäkringsadministrationen, bland annat genom regleringsbrev till berörda myndigheter. Myndighetschefens uppgift ska vara att leda myndigheten och ansvara för den löpande verksamheten.

Enligt utredningens bedömning bör Inspektionen organiseras som en enrådighetsmyndighet. Det ter sig inte ändamålsenligt med

en styrelse med fullt ansvar. Det inom socialförsäkringsområdet viktiga medborgarperspektivet bör enligt utredningens mening kunna tillgodoses genom ett insynsråd.

Utredningen föreslår att Inspektionen inrättas som en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd som bör bestå av högst nio ledamöter. Chef för myndigheten blir en generaldirektör. Generaldirektören ska ingå i insynsrådet och vara dess ordförande.

5.6 Inspektionens lokalisering

Utredningens förslag: Myndigheten placeras i Stockholm.
--

Förslaget om att Inspektionen bör organiseras som en ny myndighet under regeringen gör att frågan om lokalisering är öppen vilket inte varit fallet om Inspektionen skulle ha inrättats som en del i en redan existerande myndighet. Enligt utredningen finns det dock avgörande skäl för att myndigheten ska vara placerad i Stockholm.

5.6.1 Granskningsobjektens huvudkontor finns i Stockholm

Det främsta skälet för en lokalisering till Stockholm är att de huvudsakliga tillsynsobjekten; Försäkringskassan, PPM och Skatteverket har sina huvudkontor där. Därmed finns granskningsobjektens i sammanhanget viktigaste funktioner när det gäller ledning, styrning och kontroll placerade i huvudstaden tillsammans med staber för personal, ekonomi, juridik, information med mera. Vidare bör påpekas att Inspektionens uppdrag förutsätter att nära kontakter kan uppehållas med Regeringskansliet som uppdragsgivare. Sammanfattat skulle det, med hänsyn till de täta kontakter som är nödvändiga mellan Inspektionen, uppdragsgivaren och tillsynsobjekten, innebära stora effektivitetsförluster om Inspektionens verksamhet skulle förläggas utanför Stockholm.

5.6.2 Kvalificerade medarbetare behövs

Inspektionen måste kunna attrahera mycket högt kvalificerade och erfarna medarbetare. Kvalificerad kompetens kan sannolikt återfinnas på flera orter, men den samlade mängden kvalificerad

personal som kommer att behöva rekryteras finns troligen bara i någon av storstadsregionerna. Vid övervägandet av vilken storstad som bör väljas framstår Stockholm som det självklara alternativet utifrån de argument som anförts i avsnittet ovan.

I sammanhanget kan nämnas att enligt vad utredningen inhämtat har IAF, som är lokaliserad till Katrineholm, hög personalomsättning och svårigheter att rekrytera och behålla kvalificerad personal. Den främsta orsaken till svårigheterna anger IAF vara just lokaliseringen till en ort av Katrineholms storlek och läge.

6 Inspektionens uppgifter

Utgångspunkten för utredningens uppdrag är att stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet samt tilltron till socialförsäkringen och dess administration. Uppgiften för Inspektionen föreslås vara att genom sin tillsyn och granskning ge underlag för regeringens styrning. Inspektionen ska också kunna peka på för socialförsäkringsadministrationen angelägna områden för fortsatt utveckling. Vidare ska Inspektionens verksamhet kunna bidra till att utveckla socialförsäkringen som produkt, så att den på bästa sätt motsvarar individernas och samhällets behov av och krav på rättssäkerhet, likabedömning, effektiv hantering samt trygghet i övrigt.

6.1 Generella förutsättningar

6.1.1 Från detaljreglering till målstyrning

Riksdagen styr riket. Regeringen ansvarar inför riksdagen för förvaltningen och har därför att styra myndigheternas verksamhet. Styrningen byggde tidigare på relativt detaljerade anvisningar om vad myndigheterna förväntades prestera. Detaljregleringen verkade många gånger hämmande på myndigheternas initiativkraft och effektivitet. Styrningen bygger i dag i första hand på att regeringen ska ange mål för respektive myndighet, anvisa medel, följa upp resultat och, om så bedöms motiverat, utkräva ansvar.

För att regeringen ska kunna ta ansvar för styrningen av myndigheternas verksamhet behöver den ha tillgång till ett tillfredsställande underlag som visar hur respektive myndighet bedriver sin verksamhet och vilka resultat den åstadkommer. Som ansvarig inför riksdagen har regeringen att försäkra sig om att myndigheterna lever upp till sitt förvaltningsansvar, det vill säga att de driver en effektiv verksamhet, följer lagar, förordningar och andra regler

samt lämnar rättvisande rapportering. Grunden för denna uppföljning är de mål regeringen angett för verksamheten, myndigheternas egna kompletterande mål, myndigheternas interna verksamhets- och uppföljningssystem och den information som dessa genererar. Regeringen kan emellertid inte enbart förlita sig på myndighetens egen information, utan behöver många gånger ha tillgång till kompetenta oberoende bedömningar. Det är också mot den bakgrunden uppdraget till denna utredning ska ses.

6.1.2 Tydligare krav på intern styrning och kontroll

Som ansvarig inför Riksdagen har regeringen att försäkra sig om att myndigheterna följer lagar, förordningar och andra regler. Det är därför av betydelse för regeringen att myndigheternas interna styrning och kontroll fungerar väl. Mot bakgrund av att en fastlagd innebörd av ”styrning och kontroll” och ett tydligt regelverk har saknats har vissa förvaltningsrättsliga reformer genomförts under senare tid.

Enligt en ny myndighetsförordning¹ som trädde i kraft den 1 januari 2008 har myndighetens ledning bland annat givits ett uttalat ansvar inför regeringen för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel (3 §). För att uppfylla detta ska myndighetens ledning säkerställa att det vid myndigheten finns intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt (4 §).

För Försäkringskassan och andra myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen² gäller från den 1 januari 2008 också en förordning³ om intern styrning och kontroll. Där anges att med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen. I förordningen om intern styrning och kontroll (2–6 §§) ställs krav på riskanalys, åtgärder, uppföljning och dokumentation. En riskanalys ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att verksamheten inte bedrivs på sådant sätt att kraven i myndighetsförordningen fullgörs och med ledning av riskanalysen ska åtgärder vidtas som är nödvändiga för att myndigheten ska uppfylla kraven i 3 § myndighets-

¹ SFS 2007:515.

² SFS 2006:1228.

³ SFS 2007:603.

förordningen med rimlig säkerhet. Den interna styrningen och kontrollen ska systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas. Slutligen ska riskanalysen, kontrollåtgärderna samt uppföljningen och bedömningen dokumenteras.

6.2 Systemtillsyn och verksamhetstillsyn

Utredningens förslag: Inspektionen ska bedriva såväl systemtillsyn som verksamhetstillsyn. Inspektionen ska granska att myndigheterna inom socialförsäkringsområdet utifrån lag, förordning, instruktion och regleringsbrev, fullgör de uppgifter som statsmakterna har ålagt dem. Inspektionen ska också granska myndigheternas förmåga att med rätt kvalitet handlägga ärenden och i övrigt utföra verksamhet mot uppställda mål.

Lagarna och förmånerna inom socialförsäkringsområdet administreras huvudsakligen av Försäkringskassan, men också Premiepensionsmyndigheten och Skatteverket har uppgifter inom området. Försäkringskassan hanterar också socialförsäkringen i olika former i samverkan med Arbetsförmedlingen samt kommuner och landsting.

Den nya myndighetens uppgift bör vara att granska att myndigheterna inom socialförsäkringsområdet utifrån lagar och förordningar, instruktioner, regleringsbrev och andra styrande dokument fullgör de uppgifter som statsmakterna har ålagt myndigheterna.

Fokus måste primärt ligga på att granska om myndigheternas system för styrning och kontroll uppfyller kraven i den nya tidigare nämnda myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll men också om myndigheternas system och interna rutiner säkerställer kvalitet i verksamheten och i leveranserna till medborgarna. Fokus ska ligga på att försäkringar och bidrag hanteras utifrån gällande regelverk, men även på att granska myndigheternas förmåga att med rätt kvalitet handlägga ärenden och i övrigt utföra verksamhet mot de mål som statsmakterna formulerat i de styrande dokumenten och de mål som ställts upp av myndigheterna själva. I tillsynen ingår bland annat att förhålla sig till de mål regeringen ställt upp för verksamheten vad gäller myndigheternas mål och resultat samt organisation och ledning för arbetet. I detta ligger även att analysera hur bl.a. Försäkringskassans interna

mål dels stämmer med de övergripande målen, dels stämmer med mål inom närliggande myndigheter som uppställts för socialförsäkringsområdet. Här innefattas också sådan verksamhetstillsyn som till exempel gäller hur väl myndigheterna når upp till sina serviceåtaganden.

Med den omfattning verksamheten inom socialförsäkringsområdet har och det vida uppdrag Inspektionen föreslås att få, är det inte aktuellt för den nya myndigheten att på ärendenivå följa verksamheten. Det hindrar inte att myndigheten kan och i viss mån bör samla in och granska ärenden genom stickprov eller på annat sätt i syfte att på systematisk nivå pröva att verksamhetsprocesserna fungerar som avsett.

Den nya myndigheten har således att utöva tillsyn över alla tillsynsobjektens styrande funktioner inklusive hur tillsynsobjekten själva säkerställer den egna kontrollen över verksamheten i de delar det gäller socialförsäkringen. För Försäkringskassan innefattar tillsynen granskning av myndighetens styrdokument, handlägningsprocesser, informationssystem och kontrollprocesser samt dokumentation i anslutning till riskanalyser, kontrollåtgärder, uppföljning med mera.

Sammanfattat innebär detta att den nya myndigheten i sin tillsyn har att granska verksamheten och dess processer samt att värdera och bedöma om de system för styrning och kontroll som myndigheterna tillämpar säkerställer att de regler i lagar och förordningar som styr socialförsäkringen och socialförsäkringsadministrationen tillämpas enhetligt och korrekt. Vidare ska i tillsynen ingå att i övrigt granska den organisation och de stödjande system och processer som myndigheterna tillämpar för att driva verksamheten på ett korrekt och effektivt sätt och uppnå de mål och lösa de uppdrag som statsmakterna lagt på organisationerna.

6.2.1 Exempel på interna system som bör granskas

För att uppnå målen som formulerats av statsmakterna när det gäller hanteringen av socialförsäkringen har Försäkringskassan etablerat system för att styra och följa verksamheten inom olika områden. I detta avsnitt beskrivs vissa av de system för styrning och kontroll inom Försäkringskassan som bör bli föremål för Inspektionens tillsyn. Även om det är Försäkringskassan som i störst utsträckning beskrivs gäller motsvarande resonemang också

för PPM och Skatteverket i de delar de ska omfattas av Inspektionens tillsyn.

Försäkringskassan ansvarar för normeringen inom socialförsäkringen

Den formella styrningen av Försäkringskassan sker genom normgivning, det vill säga genom lagar och förordningar. Regeringen kan delegera rätten att utfärda bindande föreskrifter till en förvaltningsmyndighet. Försäkringskassan svarar för normeringen inom socialförsäkringsområdet (se även 6.8.1).

I den mån regleringen i lagar och förordningar behöver fyllas ut beslutar Försäkringskassan om normerande styrdokument i form av föreskrifter som är bindande och generellt gällande. För Försäkringskassan anges i instruktionen (2007:1235) att myndighetens uppgift är att ansvara för och verka för lagenlighet och enhetlighet i rättstillämpningen inom verksamhetsområdet genom sådana allmänna råd som avses i 1 § författningssamlingsförordningen (1976:25) eller andra åtgärder. Allmänna råd är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst avseende. Rättsliga ställningstaganden innehåller Försäkringskassans ställningstaganden i principiella frågor där det saknas svar i en rättsfråga eller där rättsläget är oklart. Försäkringskassan utfärdar också olika typer av handläggarstöd.

I stöddokument som vägledningar anges vad som gäller (författningar, rättspraxis m.m.) och hur ärenden ska handläggas (metoder som ska användas för att nå effektivitet och kvalitet i handläggningen). Produktionsprocesser utgör den struktur inom vilken handläggning av socialförsäkringens förmåner sker. Processerna syftar till att kunden tillfredsställs och att kvalitet och effektivitet skapas. Produktionsprocesser dokumenteras i processkartor, processbeskrivningar (Ensor) och kalkyler. Informationsmeddelanden är en annan typ av stöddokument som innehåller information om regler, statistik, rutiner eller praxis.

Ansvar och befogenheter för olika funktioner inom Försäkringskassan fördelas genom arbetsordningen och andra interna styrdokument. Interna mål för verksamheten i form av vad som ska uppnås i termer av handläggningstider, genomströmning, service-nivå etc. ställs upp och dokumenteras. Dessa mål följs löpande upp,

analyseras (resultatuppföljning/resultatanalys) och läggs till grund för vidare styrning.

Andra system för intern styrning

Parallellt med den ovan beskrivna normeringsprocessen finns andra system för intern styrning och kontroll som till exempel lednings-, kvalitets- och kontrollsysteem, processer och rutiner för att förhindra/motverka felaktiga utbetalningar, kompetensförsörjningssystem, bemanningssystem, rutiner och processer för informationsförsörjning, verksamhetsplanering, inköp, lokalförsörjning, säkerhet etc. Den interna styrningen i dessa sammanhang regleras i interna administrativa styrdokument som ansluter till delegationsordningen och ställer krav på handlande eller förhållningssätt. Styrdokumenterna är av fyra kategorier:

- Policydokument som uttrycker krav på ett enhetligt förhållningssätt eller agerande på en övergripande, styrande nivå.
- Interna föreskrifter som uttrycker exakta krav på enhetligt förhållningssätt eller agerande.
- Riktlinjer som innehåller en samlad information om vad som gäller inom en viss verksamhet eller process.
- Rutiner som beskriver arbetssteg i en arbetsprocess.

Dessa dokument är grundläggande för styrningen av verksamheten. Den funktion inom Försäkringskassan som enligt arbetsordningen ansvarar för ett visst verksamhetsområde ansvarar också för att ta fram de styrdokument som behövs inom området och hålla dem à jour. En bedömning av hur styrdokumenterna efterlevs och om det finns anledning att vidta åtgärder för att komma till rätta med eventuella avvikelser ska göras årligen i samband med verksamhetsplaneringen.

Försäkringskassan har formulerat ett antal interna mål (och mått) som löpande följs upp (resultatuppföljning) och bildar underlag för fortsatt intern styrning. Målen, som är omfattande till antalet, gäller på olika nivåer och återfinns bland annat i styrkort dels för hela myndigheten, dels för olika delar av verksamheten. Mål ställs också upp i produktplaner medan riktvärden och liknande för olika delar av produktionen anges bland annat i handlingsplaner.

6.2.2 Exempel på konkreta tillsynsuppgifter

De följande punkterna utgör exempel på frågor som kan bli aktuella vid den nya myndighetens fortlöpande tillsyn:

- Har socialförsäkringsadministrationen tillförlitliga system för kontroll av att myndighetens beslut fattas i enlighet med lagar och förordningar?
- Svarar Försäkringskassans interna mål upp mot de krav på kvalitet som regeringen ställer?
- Framstår regeringens prioriteringar som tydliga i Försäkringskassans interna styrning?
- Fungerar socialförsäkringsadministrationens lednings- och kvalitetssystem på avsett sätt?
- Fungerar Försäkringskassans kontrollsystem, processer och rutiner för att förhindra/motverka felaktiga utbetalningar? För att uppmärksamma andra fel eller brister i verksamheten? Fångar exempelvis systemet för kvalitetssäkring av handläggnings- och beslutsprocesser (Qben) på ett tillförlitligt sätt upp de brister som kan förekomma? Ger rapporteringarna en rättvisande bild? Hur hanteras mätresultaten?
- På vilken nivå ligger andelen upptäckta fel inom olika ärendeslag?
- Följs genomförda åtgärder upp på ett adekvat sätt?
- Hur fungerar Försäkringskassans kompetensförsörjningssystem, bemanningssystem, rutiner och processer för informationsförsörjning, verksamhetsplanering, inköp, lokalförsörjning, säkerhet etc.?

6.3 Granskning av effektivitet

Utredningens förslag: Effektivitetsgranskning ska avse om de granskade myndigheternas verksamhet fungerar effektivt utifrån de mål som satts upp av statsmakterna. Granskningen ska bidra till effektivitetsförbättringar inom socialförsäkringsadministrationen genom att uppmärksamma hinder för effektiviteten. Effektivitetsgranskningen innefattar granskningar av hur lagstiftning och andra författningar påverkar förutsättningarna för en effektiv myndighetsverksamhet.

Någon skarp gräns mellan effektivitetsgranskning och tillsyn som begreppet definieras i denna utredning går inte att dra och det framstår inte heller som nödvändigt med hänsyn till komplexiteten i verksamheten och i Inspektionens uppdrag. Karaktären på den frågeställning som behandlas bör vara avgörande för om ett uppdrag/en uppgift ska betraktas som tillsyn eller effektivitetsgranskning. Dock är det väsentligt att erfarenheter som vinnas inom tillsynsverksamheten kan tas tillvara i arbetet med effektivitetsgranskning och vice versa. Det bör med andra ord finnas väl upptrampade stigar mellan de båda verksamhetsområdena.

Utgångspunkten för att avgöra vad effektivitetsgranskningen bör omfatta bör tas i de krav som ställs på myndighetsledningen i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) om att verksamheten ska drivas effektivt⁴ och syftet ska vara att upptäcka effektivitetsproblem och föra fram välunderbyggda argument för förändringar och därmed bidra till förnyelse och bättre resurshållning

Enligt myndighetsförordningen ska myndigheternas administration vara effektiv och handläggningen ske till en så låg kostnad som möjligt. Medel som används för socialförsäkringens administration ska användas för att ge största möjliga effekt och administrationen måste ständigt utvärderas och prövas för att nå bästa möjliga resultat.

Effektivitetsgranskningen ska bidra till att åstadkomma effektivitetsförbättringar inom socialförsäkringsadministrationen genom att uppmärksamma hinder för effektiviteten och förse regeringen med underlag för styrning. Enligt utredningens mening bör granskningen gälla frågan om hur myndigheterna arbetar i förhållande till de mål som statsmakterna satt upp för verksamheten.

⁴ 3 §, Myndighetsförordningen (2007:515).

En myndighets förmåga att uppnå ett tillfredsställande resultat kan begränsas av en lagstiftning som inte är i harmoni med samhällsutvecklingen och i onödan ökar myndighetens administrationskostnader, eller skapar onödiga kostnader hos arbetsgivare eller medborgare. Effektivitetsgranskningen bör därför kunna innefatta granskningar av hur lagstiftning och andra författningar påverkar förutsättningarna för en effektiv myndighetsverksamhet.

6.3.1 Exempel på frågor vid granskning av effektivitet

Granskning av effektivitet kan omfatta till exempel följande typer av frågeställningar:

- Uppfyller myndigheten statsmakternas eller medborgarnas krav på en effektiv verksamhet? Finns målkonflikter eller brister i ansvarsfördelning, ledningsfunktioner, informationssystem etc. som kräver att effektivitetshöjande åtgärder vidtas?
- Är administrationen effektiv och har man tagit tillvara de möjligheter som finns till effektivisering?
- Är inriktningen/utformningen av arbetsmetoderna onödigt resurskrävande? Har samordningen mellan olika insatser brister så att dubbelarbete, långa handläggningstider eller flaskhalsar uppstår?
- Hur återförs erfarenheter, upptäckta fel och möjligheter inom berörda myndigheter?
- Hur mäter Försäkringskassan kvalitetsökningar i sin verksamhet och hur avvägs storleken på dessa ändringar mot eventuella kostnadsökningar?
- Är socialförsäkringsadministrationens IT-lösningar kostnads-effektiva?

6.4 Inspektionens granskning av effekt/ändamålsenlighet

Utredningens förslag: Effektgranskningen syftar till en återkoppling av att verksamheterna inom socialförsäkringsområdet genererar förväntade resultat. Att följa och utvärdera implementeringen av reformer och svara för snabb återkoppling till Regeringskansliet ska också vara en uppgift för Inspektionen.

Granskning av effekter görs utifrån ett ägarperspektiv; statsmakternas krav, avsikter och förväntningar eller utifrån ett medborgarperspektiv; förutsättningar och behov hos dem som berörs av verksamheten. När verksamheten sedd ur ett medborgarperspektiv inte är i harmoni med ägarperspektivet (till exempel om myndigheten har fel uppgift eller om det finns brister i ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter) kan sägas att ändamålsenligheten brister och statsmakterna har att agera. Effektgranskningen syftar till en återkoppling av att verksamheterna inom socialförsäkringsområdet genererar förväntade resultat.

Granskningen kan också gälla om regelsystem är svårförenliga eller motstridiga och fördyrar administrationen eller om oönskade bieffekter uppkommer som hindrar att avsedda effekter uppnås. Brister i måluppfyllelse och resultat samt oönskade kostnadskonsekvenser av lagstiftning och praxisutveckling är också frågeställningar som bör kunna omfattas vid granskning av effekter. Problem i samordning mellan närliggande system till exempel vid samverkan mellan olika aktörer samt otillräcklig anpassning till aktuella behov eller internationella krav är andra exempel.

De effektgranskningar som Inspektionen förväntas genomföra bör vara av begränsad omfattning och kunna utföras med rimliga resursinsatser och under en begränsad tid. Metoderna bör vara vetenskapligt förankrade, men forskningsinslag bör inte förekomma. Mer omfattande och krävande effektgranskningar, bör emellertid inte vara en uppgift för Inspektionen.

6.4.1 Exempel på vad effektgranskningen kan innebära

Inspektionens fortlöpande effektgranskning kan till exempel omfatta följande typer av frågor:

- Leder insatserna till att de politiska målen/intentionerna uppnås, till exempel förbättrad tandhälsa?
- Finns oklarheter i ansvarsfördelningen (luckor/överlappningar) mellan myndigheter med uppdrag/ansvar för stöd till individer som ska stimuleras att återinträda på arbetsmarknaden?
- Används och fungerar styrmedlen (reglerna) så som avsett eller finns hinder för en effektiv tillämpning i enlighet med intentionerna, som innebär att utformningen bör omprövas?
- Försäkringskassan har placerat handläggare på vårdcentraler och på stora arbetsplatser. Ger det avsedda effekter?

6.4.2 Att följa och utvärdera reformer

Socialförsäkringsområdet har under de senaste decennierna kännetecknats av många och snabba förändringar. Reformtakten är fortsatt hög och regeringen har till exempel i budgetpropositionen för 2008 aviserat förändringar inom sjukförsäkringen i syfte att skapa bättre drivkrafter för återgång i arbete. Bland annat ska en rehabiliteringskedja införas med preciserade tidsgränser för de olika momenten vid prövningen av arbetsförmågan och en plan för återgång i arbete ska upprättas när det finns risk för en längre tids sjukfrånvaro. Vidare förväntas företagshälsovårdens roll vidgas etc.⁵

Därutöver kommer reglerna för tandvårdsförsäkringen att förändras, vilket innebär att nya rutiner för styrning och kontroll måste etableras inom Försäkringskassan.

Inte sällan uppstår i samband med reformer av systemen oförutsedda effekter i form av komplikationer i handläggningen som kan leda till att beslut fördröjs eller att riskerna ökar för felaktiga utbetalningar. Ändringar i systemen kan också leda till beteendeförändringar hos medborgarna som inte var förutsedda och som gör att reformen inte får det genomslag som var tänkt. Ett behov finns således hos Regeringskansliet av snabb återkoppling på

⁵ BP 2008, UO 10, s. 23.

reformer så att eventuella korrigeringar som bedöms angelägna kan göras så snart det är möjligt. Att följa implementeringen av reformer och svara för återkoppling till Regeringskansliet (*early-warning system*) bör vara en uppgift för Inspektionen.

6.5 Särskilda utrednings- och utvärderingsuppdrag

Utredningens förslag: Inspektionen ska kunna genomföra utrednings- och utvärderingsuppdrag där frågeställningarna sträcker sig över flera politikområden och socialförsäkringen är en del.

Vissa utrednings-/utvärderingsuppdrag kan bedömas som mindre lämpliga att lägga på de operativt ansvariga myndigheterna. Det kan gälla sektorövergripande frågor som till exempel storstadssatsningen eller att analysera kedjor av åtgärder som sträcker sig över flera politikområden där socialförsäkringen är involverad. Frågorna kan också röra till exempel rehabiliteringsprocessen, eller förbättrade möjligheter för arbetshandikappade personer att verka, där en rad olika samhällsaktörer är involverade. I sådana sammanhang bör Inspektionen kunna utgöra en resurs.

Genom den specialistkompetens som kommer att byggas upp hos Inspektionen kan det vara ändamålsenligt för regeringen att också lägga övergripande utrednings- och utvärderingsuppdrag som rör socialförsäkringen på den nya myndigheten.

6.6 Brett mandat ger bättre beslutsunderlag och ökad effektivitet

Genom att ge Inspektionen ett mandat som innefattar såväl tillsyn som effektivitets- och effektgranskning ökar förutsättningarna för att Inspektionens insatser inte bara kan påvisa brister i olika aktörers efterlevnad av lagar och förordningar utan också orsakerna till bristerna och förslag till åtgärder. Genom att hålla samman tillsynen med effektivitets- och effektgranskning kan den kompetens som byggs upp inom tillsynen komma till nytta i granskningsverksamheten och vice versa. Möjligheterna öppnas också för att korta tiden mellan att ett problem uppmärksammas och att ett

underlag för beslut om åtgärder för att lösa frågan kan färdigställas. Inspektionen kan på så sätt med alla tillgängliga metoder bidra med underlag för en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig socialförsäkring. Effektiviteten i Inspektionens verksamhet kan således påtagligt höjas om det inte finns begränsningar i mandatet som förhindrar att de lämpligaste metoderna används för att utreda en specifik fråga. Enligt utredningens uppfattning bör Inspektionen därför ha ansvar för hela kedjan av analyser.

6.7 Balans mellan uppdrag och egna initiativ

Utredningens bedömning: Det bör vara en god balans mellan regeringsuppdrag och egna initiativ. En rimlig avvägning är att i storleksordningen hälften av resurserna ägnas varje del.

Myndighetens aktiviteter kommer att styras såväl av regeringen som av egna initiativ. För att kunna bedöma vilka egna initiativ som är angelägna att ta behöver myndigheten en god överblick över vilka granskningar och utredningar som genomförs eller planeras av andra myndigheter, vad gäller socialförsäkringsområdet. Enligt utredningen bör det vara av värde att de flesta uppdrag som rör socialförsäkringsområdet styrs till Inspektionen. På det sättet får Inspektionen själv överblick över var luckor finns och var det kan vara motiverat att ta egna initiativ.

Utredningen anser att det finns skäl att diskutera om vissa typer av uppdrag som regeringen under senare år lagt på Försäkringskassan i framtiden skulle kunna destinerats till den nya myndigheten. Samma diskussion bör också kunna föras då det gäller uppdrag inom socialförsäkringsområdet av den typ som i dag läggs på Statskontoret eller på IFAU. Utredningen vill dock betona att de olika uppdragen ska styras till den myndighet som utifrån ansvar, kompetens och resurser är bäst lämpad att genomföra dem.

Även om Inspektionen i stor utsträckning kommer att utföra uppdrag från regeringen är det också viktigt att betona att det bör finnas ett relativt stort utrymme att ta egna initiativ. Detta är av betydelse för myndighetens integritet och markerar självständighet och oberoende. Det är inte lämpligt att exakt slå fast hur stor andel av de operativa resurserna som bör användas för egna initiativ men ett riktmärke skulle kunna vara att i storleksordningen hälften

används till regeringsuppdrag och återstående del till egeninitierade insatser.

6.8 Exempel på uppgifter som faller utanför Inspektionens ansvarsområde

6.8.1 Inspektionen bör inte ha en normerande funktion

Utredningens förslag: Inspektionen ska inte ha en normerande funktion.

Frågan om Inspektionen bör ta över den normerande funktion som Försäkringskassan har i dag, kan diskuteras. Utredningen menar att en viktig förutsättning för en stark tillsyn och granskning är att det sker en renodling av uppgifter. Tillsyn, granskning och utredning/utvärdering är kärnverksamheter och andra uppgifter bör avgränsas från detta uppdrag.

En organisation får dubbla roller om den både har en normerande roll och sedan också ska granska att verksamheten följer vad myndigheten har fastställt ska gälla. Ansvarskommittén har framhållit Socialstyrelsens dubbla roller i det avseendet som ett argument för att bryta ut tillsynsuppdraget från myndigheten.⁶

Utredningen anser bland annat mot den bakgrunden att Inspektionen inte ska ha något normerande uppdrag. Inspektionens roll i normeringssammanhang blir att, genom de iakttagelser som görs, bidra till att skapa underlag för den som ansvarar för normeringen att göra nödvändiga förändringar så att lagens krav på rättssäkerhet och likvärdighet tillgodoses. Det är uppenbart att uppgifterna samspelar och att de myndigheter som svarar för tillsyn och granskning respektive normering är beroende av varandra för att kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Detta förutsätter emellertid att de kunskaper som Inspektionen tar fram – såväl från tillsynsuppdraget som från effektivitetsgranskningen – redovisas till Försäkringskassans ledning och att Försäkringskassan använder dessa som underlag för den normerande verksamheten.

⁶ *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Ansvarskommittén, SOU 2007:10, s. 139.

6.8.2 Inga sanktioner

Utredningens förslag: Inspektionen inte ska ha några sanktionsmöjligheter.

Enligt Tillsynsutredningen består tillsyn i princip av två uppgifter, granskning och ingripande. Ingripanden avser åtgärder som granskningsmyndigheten ska kunna vidta mot en upptäckt felaktighet. Tanken är att en tillsynsfunktion ska kunna fatta beslut och göra påpekanden i syfte att åstadkomma rättelse. Tillsynsutredningen menar att kravet på rättelse ska kunna göras tvingande, men att tillsynsorganet i första rummet ska pröva att få en förändring till stånd på frivillig väg.

Utredningen föreslår att Inspektionen för socialförsäkringen ska rapportera direkt till regeringen men att rapporterna också ska tillställas Försäkringskassan eller annan berörd myndighet (se vidare 6.9). Det huvudsakliga argumentet för detta är att Inspektionens verksamhet, enligt utredningens mening, bör passas in i det rådande styrsystemet. En annan ordning riskerar enligt utredningen att medföra en otydlighet i fråga om vem som har det yttersta ansvaret för styrningen av myndigheternas verksamhet och vilken auktoritet Inspektionens uttalanden ska tillmätas. Utredningens förslag medför att Inspektionen inte kan ålägga Försäkringskassan eller någon annan myndighet att vidta rättelse vid konstaterade brister. Förslaget medför också att det inte blir aktuellt att diskutera eventuella sanktioner vid utebliven rättelse.

6.8.3 Andra exempel på vad som inte ingår i Inspektionens uppgifter

Till skillnad från flera andra myndigheter med tillsynsuppgifter, som i första hand ska tjäna medborgarnas behov av att till exempel kunna överklaga myndighetsbeslut, är avsikten med den nya Inspektionen att bland annat tillgodose regeringens behov av information för att kunna styra socialförsäkringen och dess tillämpning. Det innebär att flera vanliga tillsynsuppgifter hos andra tillsynsmyndigheter inte är aktuella för den nya Inspektionen. Här ges några exempel på uppgifter som inte ska ingå:

- Att kontrollera laglighet och rättssäkerhet i enskilda individärenden.
- Att ge råd till allmänheten i frågor som rör socialförsäkringen.
- Att uttala sig i frågor som är föremål för prövning i domstol.
- Att utreda anmälningar om hot eller våld mot handläggare.
- Att utreda anmälningar om enskilda ärenden.
- Att påverka berörd myndighets beslut i enskilda ärenden.

6.9 Presentation av resultaten

Utredningens förslag: Utredningens resultat rapporteras till regeringen. Ledningen för den myndighet som granskats bör informeras.

Resultaten av Inspektionens tillsyn och granskningar bör dokumenteras och löpande redovisas för regeringen som underlag för styrning. Även ledningen för den myndighet som berörs bör informeras om resultaten. Dessutom är det angeläget att hålla massmedia informerade för att långsiktigt medverka till att medborgarnas förtroende för socialförsäkringssystemet stärks.

7 Inspektionens verksamhetsområde

Utredningen ska lämna förslag till hur granskningsområdet bör avgränsas och överväga om det är ändamålsenligt att också gränssnitten mellan socialförsäkringsområdet och angränsande områden ingår i Inspektionens granskningsområde. Här berörs närmast vilka myndigheter inom socialförsäkringsområdet som avses. Därefter behandlas frågor avseende Inspektionens uppgifter inom gränssnitten och gentemot olika samverkansorganisationer.

7.1 Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten och Skatteverket

Utredningens förslag: Inspektionen ska ansvara för tillsyn och effektivitetsgranskning av hela socialförsäkringsområdet, dvs. av

1. Försäkringskassan
2. Premiepensionsmyndigheten, i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn
3. Skatteverket, i de delar som gäller beräkning av pensionsgrundande inkomst.

Även om det huvudsakligen är Försäkringskassan som ansvarar för administrationen av socialförsäkringen finns ytterligare två myndigheter som administrerar de olika system som avser att trygga försörjningen vid ålderdom – Skatteverket och PPM. I det följande redovisas i korthet vissa uppgifter som de olika myndigheterna har inom socialförsäkringsområdet och i vilka avseenden Inspektionen föreslås ha ansvar för tillsyn och granskning över deras verksamhet.

7.1.1 Försäkringskassan

Socialförsäkringens utgifter (ålderspensionssystemet inräknat) utgör som tidigare nämnts närmare hälften av statsbudgetens samlade utgifter och en sjättedel av Sveriges bruttonationalprodukt. Av medel som används för privat konsumtion kommer ungefär en fjärdedel från socialförsäkringen.

Enligt Riksförsäkringsverkets och Försäkringskassans årsredovisningar ökade utgifterna kraftigt under perioden 1985–1991. Efter en minskning i ökningstakten de följande åren har utgifterna stigit markant igen från och med år 1999. Socialförsäkringarna finansieras främst genom sociala avgifter från arbetsgivare och egenföretagare, allmän pensionsavgift, statliga ålderspensionsavgifter, statliga medel samt fondavkastning.

Enligt årsredovisningen för år 2006 handlägger Försäkringskassan 48 förmånsslag inom fyra olika politikområden och hade vid utgången av 2006 cirka 16 000 anställda.

De olika förmånsslagen spänner över många av livets skeden – från havandeskapspenning till ålderspension. Vissa förmåner innehåller ett stort inslag av bedömningar, till exempel handikappstöd och sjukförmåner. Däremot krävs mer sällan kvalificerade bedömningar när det gäller exempelvis barnbidrag eller ålderspension.

De olika förmånerna ställer skilda krav på tillsyn och effektivitetsgranskning. Den föreslagna Inspektionen bör i sin verksamhet utgå ifrån bedömningar av risk och väsentlighet, varför det är rimligt att särskilt fokus inledningsvis riktas mot exempelvis sjukpenning och sjukersättning. Detta utesluter dock inte insatser även avseende exempelvis barnbidrag eller bostadsbidrag.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att Inspektionen ska ha ansvar för tillsyn och effektivitetsgranskning över hela Försäkringskassans verksamhet.

7.1.2 Premiepensionsmyndigheten och en eventuell Ålderspensionsmyndighet

Premiepensionsmyndigheten, PPM, är försäkringsgivare för premiepensionen i det allmänna ålderspensionssystemet. I PPM:s huvudsakliga uppgifter ingår att hantera individuella konton för pensionsmedel i olika värdepappersfonder och att besluta om och medverka vid utbetalning av pensioner. Utbetalningarna administreras av Försäkringskassan.

PPM stod tidigare under dubbel tillsyn. Riksförsäkringsverket hade tillsyn över att bestämmelserna om premiepension tillämpades på ett likformigt och rättvist sätt, medan Finansinspektionens tillsyn i allt väsentligt var densamma som den Finansinspektionen har över försäkringsbolag. Enligt vad utredningen inhämtat genomförde Riksförsäkringsverket inga tillsynsinsatser gentemot PPM. Sedan Riksförsäkringsverket upphörde år 2005 står PPM enbart under Finansinspektionens tillsyn.

I direktiven fokuserar regeringen på Försäkringskassan. Direktiven hindrar dock inte utredningen från att också beröra PPM:s eller andra berörda myndigheters verksamhet. Enligt utredningens uppfattning bör PPM:s verksamhet omfattas av Inspektionen, dock ej de delar Finansinspektionen har tillsyn över. Samtidigt anser utredningen att Inspektionen bör avvakta med konkreta insatser vad gäller PPM:s verksamhet. Skälet för det är huvudsakligen att frågan om att inrätta en ny Ålderspensionsmyndighet har aktualiserats genom ett förslag från Ålderspensionsutredningen i betänkandet *Ny pension – Ny administration*.¹ Där föreslås att delar av ålderspensionsadministrationen ska brytas ut från Försäkringskassan och tillsammans med de uppgifter som utförs av PPM föras till en ny myndighet. Enligt förslaget ska den nya Ålderspensionsmyndigheten inrättas den 1 juli 2008. Ålderspensionsutredningen berörde i sitt betänkande inte frågan om tillsyn över myndigheten. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Det är oklart när ett ställningstagande kommer att ske. I den mån en Ålderspensionsmyndighet bildas bör den stå under tillsyn av den nya Inspektionen över socialförsäkringen bortsett från de delar Finansinspektionen kommer att ha tillsyn över.

7.1.3 Skatteverket

Utredningens förslag: Försäkringskassan har enligt sin instruktion ansvar för att utöva tillsyn över Skatteverkets verksamhet när det gäller beslut om pensionsgrundande inkomst. Utredningen föreslår att ansvaret i stället läggs på Inspektionen. Regleringen i Försäkringskassans instruktion anpassas efter detta förhållande.

¹ SOU 2006:111.

Försäkringskassan har enligt sin instruktion ansvar för att utöva tillsyn över Skatteverkets verksamhet när det gäller beslut om pensionsgrundande inkomst (PGI) enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. Skatteverket beräknar varje år PGI på underlag av taxeringen till statlig inkomstskatt, eller om taxering inte sker, på underlag av kontrolluppgifter. Beräkningen översänds därefter till Försäkringskassan som lagrar uppgifterna.

Någon tillsyn av PGI-hantering på skattekontoren har inte skett sedan år 2003. PGI-hantering har emellertid följts upp på annat sätt. Försäkringskassan har haft regelbundna möten med Skatteverket om bland annat PGI-hantering och hur den prioriterats inom myndigheten. Försäkringskassan har ställt krav på att handläggare vid Skatteverket ska utbildas i PGI och även deltagit som kvalitetssäkrare när utbildningsmaterial och handledningar tagits fram.

Även om det nu gått någon tid sedan den senaste tillsynen kan det vara av intresse att redovisa de mest centrala iakttagelserna. Besök gjordes vid 13 skattekontor och vid varje kontor granskades cirka 300 deklARATIONER, sammanlagt 3 911. I 91 av dessa, dvs. 2,3 procent, var PGI-beräkningen felaktig. I vissa fall var felaktigheterna betydande. Exempelvis hade hela årsinkomster inte registrerats som pensionsgrundande. Försäkringskassan konstaterade att några skattekontor hanterade uppgiften på ett utmärkt sätt, medan andra kontor hade ett otillfredsställande resultat.

Utredningen bedömer att det även fortsättningsvis finns behov av tillsyn och granskning av Skatteverkets beslut om PGI och föreslår att ansvaret flyttas från Försäkringskassan och läggs på Inspektionen över socialförsäkringen.

7.2 Tillsyn och granskning av gränsområden mot andra sektorer

Utredningens bedömning: Gränsdragningen mellan olika verksamheters ansvarsområden måste vara tydlig. Det är emellertid viktigt att det finns möjlighet till granskning av gränsområdena för de samverkande myndigheterna.

En kontinuerlig samverkan sker mellan de myndigheter som har ansvar för olika delar av trygghetssystemet, även om de berörda

verksamheterna inte är organiserade som ett gemensamt samverkansorgan. Samverkan är viktigt av flera skäl. Dels behöver insatser från olika verksamheter samordnas för att den enskilde ska få så goda insatser som möjligt, dels minskar det risken för att den enskilde faller mellan stolarna. Dessutom minskar risken för felaktiga utbetalningar. Samverkan är väsentlig för att tydliggöra och skapa förutsättningar för att kunna ange vilka olika syften, frågeställningar, arbetsuppgifter och ansvar de olika verksamheterna har för att den som behöver hjälp ska kunna få ett optimalt omhändertagande. Detta även för att undvika dubbelarbete och för att förväntningarna och kraven på samarbetspartner ska vara rimliga.

En central utgångspunkt för regeringen är att samverkan mellan myndigheterna ska utvecklas och bli allt mer effektiv. Därför är det viktigt att regeringen får information om hur samspelet mellan de olika sektorerna ser ut och om hur arbetet i gränsytor mellan de olika systemen fungerar. Viktiga gränsytor föreligger exempelvis mellan socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdena, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det är viktigt att det finns möjlighet till granskning av dessa gränsområden.

7.2.1 Gränsytor

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att Inspektionen över socialförsäkringen ska kunna utöva tillsyn och granskning över relevanta gränsytor i förhållande till socialförsäkringsområdet. Sådana insatser bör utföras i samverkan med annan berörd tillsynsmyndighet.

Det är viktigt att Inspektionens ansvar blir tydligt, så att dess uppdrag inte krockar med eller överlappar det arbete som andra myndigheter bedriver. Exempelvis bör risker för dubbel tillsyn och granskning uppmärksammas, så att inte diskussion uppstår om vilken myndighets utlåtanden som ska vara styrande. Samtidigt tjänar ofta analyser på att genomlysningar skär genom flera sektorer. Inte minst FUT-delegationens observationer av problem som löper tvärs igenom de olika försörjningssystemen visar på behovet av att anlägga ett bredare perspektiv. Ansvarskommittén framhåller också betydelsen av att ta fram tvärsektoriella underlag som belyser individers samlade situation och kontakter med olika

offentliga organ som kan ligga till grund för regeringens ställningstaganden och beslut i olika frågor.²

Inspektionens verksamhet avser socialförsäkringsområdet. De olika verksamheter som socialförsäkringen gränsar till är bl.a. socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetsförsäkringen. De myndigheter som ansvarar för tillsyn och granskning av dessa områden är länsstyrelserna, Socialstyrelsen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Ett problem idag är att ingen myndighet har eller tar något tydligt ansvar för granskning av gränsområdena. Därför finns en uppenbar risk att dessa kommer att utgöra eftersatta områden sett ur ett tillsyns- och granskningsperspektiv.

Motivet bakom all samverkan är möjligheten att uppnå synergieffekter det vill säga att gemensamt åstadkomma ett bättre resultat än om var och arbetar för sig. Samverkan innebär att anlägga ett helhetsperspektiv som inte bara bottnar i den egna organisationens behov och specialistkunskap. Utredningen föreslår därför att Inspektionen över socialförsäkringen ska ha möjlighet att utöva såväl tillsyn som effektivitets- och effektgranskning över gränssnitten mellan socialförsäkringen och angränsande områden. Aktiviteter bör dock genomföras i samråd eller samverkan med annan berörd myndighet.

Ett exempel är aktivitetsstödet där Arbetsförmedlingen anvisar till de arbetsmarknadspolitiska program som ger rätt till stödet medan Försäkringskassan beräknar och betalar ut stödet. Det är naturligt att inblandade tillsynsmyndigheter samverkar vid en granskning av aktivitetsstödet. De bör även kunna utföra granskningen gemensamt. Den myndighet som ser behov ska också ha möjlighet att ta initiativ till en granskning. Detta innebär att varje ansvarig tillsynsmyndighet, utöver tillsyn över de "egna" tillsynsobjekten, också bör kunna ta initiativ till att granska gränssnitten såväl mot socialförsäkringsområdet som mot andra områden. Gemensamma regeringsuppdrag kan i detta sammanhang vara att föredra.

² *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Ansvarskommittén, SOU 207:10, s. 236.

7.3 Samverkan

Under 2000-talet har statsmakternas krav på samverkan mellan statliga myndigheter ökat. Inte minst gäller detta på trygghets-systemens område. Syftet med samverkan är, förutom att undvika en fragmentering av förvaltningen där ökad specialisering skapar stuprör med tillhörande suboptimeringar, att den ska leda till förbättrad kvalitet genom att flera olika verksamheter kan bidra med kompletterande resurser, kunskap och kompetens som kan leda till ett effektivare resursutnyttjande. Såväl myndigheter som politiska partier har i olika sammanhang lyft fram behovet av samverkan, särskilt inom rehabiliteringsområdet. Allt fler samverkansorgan har tillkommit under senare år. Exempelvis finns det i dag över 60 samordningsförbund.

7.3.1 Försäkringskassan har ett samordningsansvar för samverkan

Det övergripande syftet med samverkansinsatserna inom socialförsäkringsområdet är att personer med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser ska återgå till arbete. Med rehabilitering avses alla medicinska, psykosociala, sociala och arbetslivsinriktade åtgärder för att hjälpa sjuka och skadade att återvinna sina funktionsförmågor och förutsättningar för ett normalt liv.³

Försäkringskassan har ett samordningsansvar för samverkan. Försäkringskassans samordningsuppdrag omfattar samordning både på individnivå och strukturell nivå och myndigheten har att verka för att det finns en fungerande organisation för samverkan i rehabiliteringsfrågor. Försäkringskassan har också ansvar för att följa upp och utvärdera hur rehabiliteringsverksamheten i stort fungerar inom området och ta de initiativ som resultaten av uppföljningar och utvärderingar kan motivera.⁴ En viktig del i Försäkringskassans arbete har varit att, som samordningsansvarig myndighet, tillsammans med berörda samverkansmyndigheter, upprätta nationella verksamhets- och handlingsplaner.⁵

³ Proposition 1996/97:6, Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.

⁴ Proposition 1990/91:141, s. 50.

⁵ Försäkringskassans årsredovisning 2006.

7.3.2 Styrningen av samverkan sker genom ekonomisk reglering

Styrningen av ”socialförsäkringssamverkan” bygger huvudsakligen på ekonomisk reglering och överenskommelser mellan de berörda myndigheterna, även om viss legal reglering förekommer.

I budgetpropositionen för 2003 föreslog regeringen att fem procent av de beräknade kostnaderna för sjukpenning (i utgiftsområde 21, anslag 19:1), skulle få användas för samverkan inom socialförsäkringsområdet, de s.k. samverkansmedlen. Syftet var att öka utrymmet för finansiell samverkan. År 2006 uppgick denna post till drygt 1,5 miljarder kronor. Medlen utgör statens samlade resurser för såväl Försäkringskassans som Arbetsförmedlingens kostnader för samverkan och finansiell samordning.⁶

Försäkringskassan har sedan år 2004 möjlighet att använda samverkansmedel för att finansiera insatser i samverkan med andra huvudmän inom rehabiliteringsområdet. Det sker inom ramen för de så kallade Frisam- och Finsamaktiviteterna.⁷ Hur medlen får användas för att komma rehabiliteringsbehövande till del regleras för Frisams del genom utfärdade riktlinjer för samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet⁸ samt genom särskilda riktlinjer som beslutats av Försäkringskassans styrelse.⁹ För Finsams del regleras medelsanvändningen i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser samt av riktlinjer för samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet som också beslutas av Försäkringskassans styrelse.

7.3.3 Tillsyn och granskning av samverkan

Samverkan bygger i princip på att samtliga inblandade parter tar ett gemensamt ansvar för verksamhetens utformning och utveckling. Det går inte att peka ut en myndighet som huvudansvarig för verksamhet och resultat. Enligt regleringsbrevet för år 2008 har Försäkringskassan ett samordnande ansvar att stödja utvecklingen

⁶ Budgetpropositionen för 2008, utgiftsområde 10, s. 35.

⁷ Frisam utifrån propositionerna 1996/97:63 respektive 2002/03:2 och Finsam enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet genom fristående samordningsförbund.

⁸ Riktlinjer för samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet, beslutade 2007-01-31, Dnr 2190-2007-FSF, serienr 2007:3.

⁹ Särskilda riktlinjer för Försäkringskassan vid användning av medel för samverkansaktiviteter i enlighet med propositionerna 1996/97:63 och 2002/03:2, beslutade 2005-02-17.

av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Då det gäller tillsyn och granskning finns emellertid ingen myndighet som har motsvarande ansvar. Som exempel har Socialstyrelsen och länsstyrelserna ansvar för tillsynen över sina respektive objekt, men inte för gränssnitten eller helheten. Risken är därför stor att dessa frågor nedprioriterats av samtliga. I någon mån kan detta illustreras av att, såvitt utredningen kunnat finna, några systematiska utvärderingar av olika samverkansprojekt, inte har utförts av en verksamhetsansvarig myndighet. Däremot har Statskontoret i uppdrag att följa och utvärdera Finsam.¹⁰

7.3.4 Inspektionen bör kunna utöva tillsyn och granskning av olika samverkansaktiviteter

Utredningens bedömning: Allt fler samverkansstrukturer utvecklas och en övergripande analys av dess förutsättningar och resultat blir därför allt viktigare. Det finns i dag ingen myndighet som har ett uttalat ansvar för tillsyn och utvärdering av samverkansstrukturernas verksamhet och effektivitet eller av samverkansinsatserns effekter.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att Inspektionen över socialförsäkringen bör kunna utöva tillsyn och granskning över samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet. Detta bör ske i samverkan med berörda myndigheter.

Allt fler samverkansstrukturer utvecklas och en övergripande analys av förutsättningarna för verksamheten och dess resultat blir därför allt viktigare. De myndigheter som ingår i samverkansorganisationerna står i varierande utsträckning under tillsyn av olika myndigheter. Exempelvis står hälso- och sjukvården under Socialstyrelsens tillsyn. Socialtjänsten står under länsstyrelsernas samt Socialstyrelsens tillsyn. Försäkringskassan föreslås stå under ISF:s tillsyn. Det finns däremot i dag ingen myndighet som svarar för tillsyn och utvärdering av helheten.

¹⁰ Statskontoret har hittills producerat tre rapporter. *Den första tiden med Finsam. Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (2005:10)*, *Fortsättningen med Finsam – målgrupper, insatser och arbetsformer (2006:6)* och *Finsam rapport 3. Uppföljning av finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (2007:6)*.

Utredningen föreslår att Inspektionen bör kunna utöva tillsyn och granskning över samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringen. Inspektionen bör kunna studera effektiviteten inom själva samverkansorganisationen och effekterna av samverkansinsatserna.

Varje ansvarig tillsynsmyndighet bör också kunna ta initiativ till att värdera helheten. Det är viktigt att de olika myndigheterna vid tillsyn och granskning av samverkansorgan och -aktiviteter, vid behov, samverkar med varandra. Genom gemensamma regeringsuppdrag kan verksamheten få en effektiv inriktning.

Exempel på frågor som kan bli aktuella för Inspektionen är bl.a.

- Blir verksamhetens resultat bättre för den enskilde om den sköts av en samverkansorganisation?
- Står kostnaderna för samverkan i rimlig proportion till verksamhetens resultat?
- Minskar risken för att personer ”faller mellan stolarna”?
- Är de eventuella effekterna beroende av vilka verksamheter/myndigheter som är inblandade i samverkan, av samverkansformen i sig eller av andra faktorer (och i så fall vilka)?

Enligt utredningens uppfattning är dessa och liknande frågeställningar centrala att belysa, särskilt i en situation då strävan mot ökad samverkan är stark. Det är tydligt att allt fler samverkansstrukturer utvecklas ute i verksamheten. En övergripande löpande analys av dess förutsättningar och resultat blir därför allt viktigare.

8 En möjlig framtida utveckling

Utredningens bedömning: Den tillsyn som bedrivs inom staten är sektoriellt organiserad. Sektorisering motverkar en helhetssyn utifrån medborgarnas behov. Trygghetssystemen hänger ihop och ändringar i ett kan få betydande konsekvenser för ett annat. Det är därför angeläget att se trygghetssystemen som ett sammanhållet system, med korsvisa beroendeförhållanden. På sikt bör dock utvecklingen gå mot en tvärsektoriell lösning. En sådan lösning kräver emellertid genomträngande analyser och ligger utanför ramarna för den här utredningens uppdrag.

Utredningen har tidigare konstaterat att det finns ett tydligt behov av en myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringsområdet. Det kan dock diskuteras om ett bredare uppdrag, som spänner över flera delar av trygghetssystemet, skulle vara mer ändamålsenligt. I föreliggande betänkande föreslås emellertid att Inspektionens verksamhetsområde ska begränsas till socialförsäkringsområdet samt gränssnitt mot andra sektorer. Huvudskälen för att utredningen inte valt att närma sig en bredare lösning är:

1. Direktiven tar sikte på socialförsäkringsområdet och gränssnitten mot angränsande områden.
2. En genomgripande analys av samtliga verksamhetsområden som gränsar till socialförsäkringen och hur en gemensam organisation för tillsyn och effektivitetsgranskning skulle kunna organiseras ryms inte inom den tid som stått till utredningens förfogande.
3. Försäkringskassan är inne i ett omfattande omställningsarbete och står inför stora verksamhetsmässiga utmaningar. I denna

situation anser utredningen att det är angeläget att snabbt etablera Inspektionen.

På längre sikt bör bredare lösningar diskuteras. Utifrån ett medborgarperspektiv skulle, enligt utredningens mening, en mer framåtriktad lösning vara att i stället för en funktion med inriktning exklusivt på socialförsäkringsområdet inrätta en myndighet med uppdrag att följa och granska samtliga trygghetssystem som individen vanligtvis möter. Dessa omfattar de stora transfereringar som sker inom socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdena samt socialtjänsten. Det handlar också om utbetalningar av studiemedel samt ersättningar i asylärenden. Ett bredare angreppssätt griper in i flera myndigheters verksamheter, spänner över flera olika sektorer och skulle beröra flera olika departement.

Trots att förslagen i föreliggande betänkande endast rör socialförsäkringsområdet och gränssnitten mot kringliggande system, vill utredningen ändå utveckla ett övergripande resonemang om en möjlig framtida inriktning för en funktion med ett brett uppdrag vad gäller tillsyn och effektivitetsgranskning.

8.1 Traditionellt sektorsanknutna uppdrag

Traditionellt är tillsyn och annan granskning sektoriell. Enligt Ansvarskommittén finns ett påtagligt sektoriseringsproblem, som börjar på regeringsnivå. Kommittén menar att dagens modell för myndighetsstyrning skapar en tendens att varje myndighet bildar en sektor för sig. Det finns också beskrivningar av att mål- och resultatstyrningen motverkar myndighetsöverskridande verksamheter och processer och att ett resurstilldelningssystem som baseras på utgifts- och politikområden kan hämma en processorientering som syftar till att främja effektivisering eller kvalitetshöjning ur ett medborgarperspektiv.¹

Sektoriseringen är ett utslag av den specialisering som bidragit till att utveckla det moderna industrisamhället. Inte minst har behovet av en djup sakkompetens inom olika områden bidragit till sektoriseringen. En viktig slutsats som Ansvarskommittén drar är att en väl fungerande statlig styrning och kontroll förutsätter att tvärsektoriella avvägningar och bedömningar görs. Ett område som

¹ Modell, S. och Grönlund, A. (red.), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Studentlitteratur, 2006, s. 55 f.

framhålls där bristen på tvärspektoriella avvägningar är särskilt märkbar är den offentliga tillsynen. Kommittén pekar på att de tidigare stigande ohälsotalen uppenbart visar att sektorisering motverkar en helhetssyn på medborgarnas behov.²

Det finns få myndigheter eller funktioner inom en myndighet av relevans för den här utredningen som bedriver tillsyn över flera sektorer. Detta kan antas ha sin grund i hur departementen är organiserade och hänger samman med styrnings- och kontrollfunktionerna i staten. Dessa begränsas till enskilda sektorer som i sin tur ofta motsvarar enskilda myndigheter.³ Det finns emellertid exempel på annan granskning (än tillsyn) som spänner över flera sektorer. Ett sådant är IFAU:s uppdrag att utvärdera socialförsäkringens effekter på arbetsmarknaden.

Regeringens utgångspunkt vid den förstärkning av tillsyn som aviserades i budgetpropositionen för år 2007 var att regler för tillsyn även i fortsättningen ska finnas i särskilda lagar för varje samhällssektor.⁴ Det kan emellertid diskuteras om ett sådant synsätt på sikt kan bidra till sektorisering och stuprörstänkande. Den enskildes behov löper ofta över flera sektorer och förutsätter att det sker någon form av samordning dem emellan.

FUT-delegationen har i en rapport⁵ uppmärksammat att det finns problem som löper genom samtliga transfereringssystem och som kan leda till felaktiga utbetalningar. Detta har att göra med att inom olika system görs olika bedömningar och tolkningar av bosättningskravet, inkomstbegreppet och (arbets-) förmågebedömningen. En viktig slutsats FUT-delegationen drar är att trygghetssystemen hänger ihop och att ändringar i ett system kan få betydande konsekvenser för ett annat. Det är därför enligt delegationen angeläget att trygghetssystemen ses som ett sammanhållet system med korsvisa beroendeförhållanden. Förändringar i ett system kan orsaka förändringar i ett annat utan att det görs analyser av de totala effekterna av en åtgärd.

² *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Ansvarskommittén, SOU 2007:10.

³ *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*, Statskontoret (2006:3), s. 16.

⁴ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 2, bilaga 1, s. 8.

⁵ *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Resultat från expertseminarier*. Rapport 5, s. 11 f.

8.2 Ett brett perspektiv

Sektorieell tillsyn och granskning har fördelar i och med att avgränsningarna följer linjerna för sektorernas ansvars- och styrsystem. Nackdelen är att den bristande samsynen mellan olika sektorer kan leda till felaktiga prioriteringar eller beslut om åtgärder som inte har potential att få långsiktiga effekter. Det är därför sannolikt att utvecklingen kommer gå mot tvärsektoriella och gemensamma lösningar, utvecklade samverkansstrukturer och allt mer mot finansiell samverkan. Utifrån den enskildes perspektiv måste samspelet mellan olika myndigheter förbättras.

En slutsats som utredningen dragit, utifrån perspektivet tillsyn och granskning är att man i ett längre perspektiv inte bör se på socialförsäkringsområdet isolerat. Det är ett alltför snävt synsätt. Det är utredningens uppfattning att tillsyn och granskning på sikt bör utgå från de försäkrades möten med olika systemen. Ett exempel på att denna inriktning får allt större genomslag är det tidigare nämnda betänkandet om en förstärkt tillsyn över socialtjänsten (SOU 2007:82) som för närvarande är föremål för remissbehandling. Ett annat exempel är utredningen om inrättande av en trafikinspektionsorganisation (Dir. 2007:105) som också pekar på en utveckling mot bredare tillsynsmandat.

8.3 Sammanfattande bedömning

Utredningen menar att det är sannolikt att utvecklingen kommer att gå mot tvärsektoriella lösningar och att även tillsyn och granskning bör utgå från ett brett perspektiv. En optimal lösning skulle kunna vara att det på sikt tillskapas en tillsynsorganisation som innefattar flera trygghetssystem. En sådan lösning kräver dock genomträngande analyser som ligger utanför denna utrednings uppdrag.

9 Kompetens, volym, kostnader och finansiering

Utifrån den beskrivning som lämnats tidigare av bland annat vilka uppgifter Inspektionen föreslås få och i vilken organisatorisk form myndigheten bör arbeta, lämnas i detta avsnitt förslag om vilka kompetenser som behöver vara representerade, volym (räknat i antal medarbetare) samt kostnader och finansiering.

9.1 Behov av hög kompetens

Utredningens bedömning: Inspektionen har behov av kvalificerad personal inom flera olika kompetensområden.

Tillsynen som förvaltningspolitiskt instrument behandlas i Riksrevisionens årliga rapport 2007.¹ Där konstateras bland annat att tillsynen inte fått en tillräckligt stark position och att tillsynsmyndigheterna själva anger kompetensproblem som en av orsakerna till detta. Det råder ofta obalans mellan den verksamhet som står under tillsyn och tillsynsfunktionen när det gäller kunskaper om själva sakområdet. Den djupare kompetensen om verksamheten och dess förutsättningar och problem finns vanligen hos tillsynsobjektet.

En förutsättning för hög kvalitet i verksamheten är att Inspektionen har en djup sakkompetens inom socialförsäkringsområdet och är väl förtrogen med hur socialförsäkringsadministrationen är organiserad och arbetar. Därutöver krävs en allmänt hög metodkompetens vad gäller tillsyn, granskning och utvärdering samt genomgående hög och gedigen analytisk kompetens.

¹ Riksrevisionens rapport 2007:14, s. 12.

Ett väl utvecklat samarbete mellan Inspektionen och andra myndigheter med uppgifter inom och i anslutning till socialförsäkringsområdet är viktigt för att nå hög måluppfyllelse. Därför krävs goda insikter också i angränsande verksamhetsområden.

Vid sidan av kärnverksamheten behövs administrativt stöd bland annat i form av funktioner för IT, personal, ekonomi, inköp, internservice etc. Utåtriktad information om Inspektionens resultat är viktig för genomslaget och kräver speciell kompetens.

Verksamheten inom socialförsäkringsområdet är som tidigare nämnts komplex. Inspektionen kommer att ställas inför uppgifter av olika karaktär som i många fall kommer att kräva specialistkunnande eller djupa kunskaper inom flera akademiska discipliner. Exempel på uppgifter/frågeställningar att analysera och värdera är: mål och måluppfyllelse, system för ledning, styrning och kontroll, kvalitetssäkring, organisation, administration/rutiner, planeringsprocesser, kompetensförsörjning/lärande, utveckling, ansvarsfördelning, samverkan, incitamentsstrukturer samt informations-system/-försörjning.

Den kompetens som krävs för att lösa uppgifterna finns som regel hos personer med utbildningsbakgrund inom samhällsvetenskapliga discipliner så som nationalekonomi, företagsekonomi, statsvetenskap, statistik och systemteori. Juridisk kompetens är väsentlig eftersom den behövs för analys och tillämpning av gällande regler. Kompetens inom det beteendevetenskapliga området kommer också vara av betydelse. Därför kommer också medarbetare med utbildningsbakgrund i sociologi, pedagogik och/eller psykologi att behöva rekryteras. Inspektionen kan inte vara rustad med kompetens inom alla de områden som verksamheten kommer att omsluta, utan kommer även att bli tvungen att anlita experter på konsultbasis.

I detta sammanhang kan det vara värt att påpeka att en inte ovanlig lösning är att myndigheter knyter till sig experter genom att inrätta så kallade vetenskapliga råd. Frågan om det skulle vara en lämplig konstruktion när det gäller Inspektionen bör övervägas av en organisationskommitté (se kapitel 13).

9.2 Inspektionens volym

Utredningens förslag: Inspektionen bör byggas upp successivt för att efter tre år ha cirka 100 anställda.

I detta avsnitt redovisar utredningen sitt förslag till hur bemanningen av Inspektionen bör se ut på tre års sikt. Genom att studera andra tillsynsfunktioner har utredningen försökt skaffa sig ett underlag för bedömningen av bemanningsbehovet. Den bild som framtonar ger dock inte ett tillräckligt underlag eftersom variationerna i storlek på funktionerna i förhållande till tillsynsobjekten, komplexitet, krav och resultat har visat sig vara avsevärda. Därför grundas de bedömningar som redovisas nedan i första hand på vilka uppgifter utredningen föreslår att Inspektionen ska svara för.

Avgörande för hur stor Inspektionen bör vara är den ambition som gäller i fråga om inriktning, omfattning och kvalitet på verksamheten. En väl utvecklad verksamhet kräver en "kritisk massa" av anställda för att bli effektiv. Utredningen vill även lyfta fram att en risk med en underdimensionerad verksamhet är att vissa viktiga områden blir eftersatta och att granskningen inte sker med tillräckligt hög kvalitet.

När verksamheten varit i gång cirka tre år bör en uppföljning göras varvid bland annat inspektionens volym kan övervägas.

Inspektionen föreslås ha i uppdrag att utöva tillsyn och granskning över verksamhet inom tre myndigheter. Myndigheten föreslås också kunna utöva tillsyn över gränssnitten gentemot angränsande områden. Slutligen ska myndigheten kunna utöva tillsyn och granskning över samverkansorgan. Vid bedömning av Inspektionens volym måste bredden i verksamheten beaktas. För att exemplifiera verksamhetens bredd och omfattning kan följande nyckeltal nämnas.

- Tre statliga myndigheters verksamhet berörs.
- Socialförsäkringens utgifter uppgår till cirka 435 miljarder kronor per år.
- Kostnaden för socialförsäkringsadministrationen uppgår till cirka 9 miljarder kronor per år.
- Försäkringskassan fattar årligen omkring 60 miljoner beslut om utbetalningar som rör enskilda och 15 miljoner beslut om ersättning.
- Socialförsäkringen består av 46 förmånsslag.

- Försäkringskassan har cirka 15 000 anställda.
- Flera gränssnitt behöver granskas.
- Det finns över än 60 samordningsförbund och flera typer av samverkansinitiativ.

De olika uppgifter som utredningen föreslår att Inspektionen ska svara för beskrivs utförligt i kapitel 6. Uppgifterna kan huvudsakligen delas in i

1. systemtillsyn och verksamhetstillsyn
2. effektivitetsgranskning
3. effektgranskning.

Preliminärt bedömer utredningen att ett drygt 40-tal medarbetare kommer att behövas för att lösa tillsynsuppgiften när verksamheten är i full drift.

Inom området effektivitetsgranskning bedömer utredningen att när verksamheten är i full gång krävs preliminärt cirka 50 medarbetare fördelade så att 20 har som främsta uppgift att granska effektivitet inom de olika förmånerna, 10 följer och granskar IT-verksamheten och 20 genomför effektgranskningar. Därutöver behövs cirka 10 personer för administrativ stödverksamhet. De resurser som kommer att krävas för de särskilda utvärderings- och utredningsuppdrag som Inspektionen kommer att genomföra bedömer utredningen ryms inom den ram som angetts ovan.

9.2.1 Successiv uppbyggnad

Att etablera en verksamhet helt från grunden tar tid. Det bör framhållas att det kommer att krävas en noggrann analys av vilken kompetens den nya myndigheten behöver. Det är inte heller en enkel uppgift att hitta och rekrytera erforderlig personal. Dessutom kan personalbehovet inte beräknas mer exakt förrän verksamheten kommit igång och börjat ta form.

Verksamheten kommer, som utredningen bedömer det, att vara fullt utbyggd efter cirka tre år. Rekryteringen av personal bör därför ske stegvis och det är rimligt att anta att Inspektionen kan rekrytera cirka 45 medarbetare under det första året och därefter 30 respektive 25 medarbetare under vardera av de följande två åren. Inspektionen kommer efter tre år att ha cirka 90 medarbetare med uppgifter inom kärnverksamheten och cirka 10 i stödfunktioner.

Även i det fall det kommer att bli aktuellt med en samlokalisering med en annan myndighet kommer Inspektionen att behöva ha resurser till eller rekrytera medarbetare för administration (redovisning, fakturahantering, löner etc.), information och IT-support. Merparten av den administrativa personalen rekryteras under första och andra året. Detta utgör utgångspunkten för utredningens vidare överväganden.

9.3 Inspektionens kostnader

Utredningens bedömning: Kostnaderna för Inspektionen beräknas till cirka 45 miljoner kronor år 2009 och till 93 miljoner kronor per år från och med år 2012 när verksamheten är fullt utbyggd.

Kostnadsuppskattningarna i detta avsnitt bygger på förutsättningarna att Inspektionen börjar bemannas och arbeta den 1 januari 2009 och att verksamheten byggs upp under tre års tid, det vill säga till och med år 2011. Vid ingången av år 2012 ska Inspektionen vara fullt bemannad med en personalstyrka om cirka 100 årsarbetskrafter. Den samlade kostnadsbilden för åren 2009–2012 sammanfattas nedan i tabell 1.

9.3.1 Personalkostnader

Med hänsyn till den tid det kommer att ta att rekrytera kvalificerade medarbetare bedömer utredningen att i genomsnitt 30 personer kommer att vara verksamma vid myndigheten under år 2009. Vid årets utgång beräknas personalstyrkan vara uppe i 45. Eftersom det är fråga om en stor andel chefer det första året kommer den genomsnittliga kostnaden per årsarbetskraft att bli högre jämfört med kommande år. Med en genomsnittlig årslön om cirka 515 000 kronor kommer lönekostnaden per medarbetare, inklusive avgifter och skatter (arbetsgivaravgifter, avtalsförsäkringar etc.) att uppgå till i genomsnitt cirka 770 000 kronor.

Efter första verksamhetsåret kommer den genomsnittliga lönen per årsarbetskraft att sjunka till 440 000 kronor för år 2010 och till cirka 410 000 kronor för år 2011. Den senare nivån väntas bli den bestående.

En rimlig rekryteringstakt är att det genomsnittliga antalet årsarbetskrafter ökar från 30 år 2009, till 60 år 2010 och 90 år 2011. Full bemanning med cirka 100 årsarbetskrafter beräknas vid ingången av år 2012.

Under de angivna förutsättningarna kan den samlade lönekostnaden för år 2009 beräknas till 23 miljoner kronor och vid fullt utbyggd verksamhet år 2012 till 61 miljoner kronor.

För kompetensutveckling bör årligen reserveras i genomsnitt 20 000 kronor per medarbetare vilket motsvarar 600 000 kronor år 2009 och 2 miljoner kronor år 2012.

9.3.2 Lokalkostnader

Inspektionen föreslås bli lokaliserad till Stockholm och en av organisationskommitténs (se kapitel 13) uppgifter blir att hitta lämpliga lokaler centralt eller i ett närområde med goda kommunikationer.

Som rikthya för lokaler innanför tullarna år 2008 anger ESV 2 500 kronor per kvadratmeter och för lokaler utanför tullarna och i Solna 1 275 kronor.² Utredningen utgår i de fortsatta beräkningarna från en kostnad per kvadratmeter om 2 500 kronor.

När det gäller lokalstorleken anger ESV 42 kvadratmeter per medarbetare som ett genomsnitt för statliga kontorsmyndigheter. Den relativt stora ytan kan förklaras av gamla och ineffektiva lokaler. Här förutsätts att det går att finna moderna kontorslokaler och som schablon används i kalkylen 30 kvadratmeter per årsarbetare.

En ambition är att Inspektionen ska kunna samlokaliseras med en annan myndighet bland annat för att minska kostnaderna för telefonväxel, reception, kontorsservice etc. Det är dock inte självklart att Inspektionen kan hyra lokaler som växer i takt med den föreslagna personalökningen under de tre år verksamheten etableras. Därför grundas kalkylen på att lokalerna redan från början hyrs för det lokalbehov som förutses för år 2012.

Kostnaden för lokaler skulle därmed schablonartat bli 7,5 miljoner kronor per år vilket motsvarar 75 000 kronor per medarbetare. I sammanhanget kan nämnas att den genomsnittliga lokalkostnaden per medarbetare vid statliga kontorsmyndigheter åren 2002–2003 i Stockholm var 79 000 kronor.³

² Dnr 69900/2006, s. 3, daterad 2007-01-01.

³ ESV 2005:3, s. 20, tabell B.2.1.

9.3.3 IT-kostnader

Myndigheternas IT-kostnader växer relativt sett och har, enligt ESV, för många myndigheter blivit nästan lika höga per medarbetare som lokalkostnaderna. Inspektionens uppgifter kommer att kräva hantering av stora datamängder och komplicerade beräkningar vilket medför behov av avancerade programvaror och IT-lösningar. Kostnaderna för dessa är svåra att uppskatta och utredningen har inte funnit något riktmärke att utgå ifrån varför kalkylen sätts schablonmässigt. De löpande IT-kostnaderna uppskattas för det första verksamhetsåret till 4,5 miljoner kronor och när Inspektionen är i full drift till 10 miljoner kronor årligen.

Schablonen förutsätts täcka kostnaderna för drift och underhåll, utveckling av gemensamma IT-system, nya system, utbildning och support samt återinvesteringar i hårdvara. Eftersom det är fråga om en helt ny verksamhet bör därutöver kalkyleras med initialkostnader för hårdvara, licenser etc. Dessa kostnader uppskattas till två miljoner kronor för vart och ett av de tre första åren.

9.3.4 Utrustning

Eftersom verksamheten kommer att byggas upp från grunden måste all utrustning som till exempel möbler och kopiatorer införskaffas. Här uppstår engångskostnader som beräknas till 25 000 kronor per medarbetare under uppbyggnadsfasen, vilket motsvarar i genomsnitt cirka 800 000 kronor per år under tre år.

9.3.5 Projektmedel

I starten av verksamheten kommer konsulter att behöva anlitas för till exempel rekrytering, införande av ekonomi- och personaladministrativa system, iordningställande av lokaler och utrustning etc. Dessa initialkostnader uppskattas till två miljoner kronor för vardera av de första två åren.

Inspektionen kommer inte att kunna hålla spetskompetens inom alla områden utan vissa tjänster kommer att behöva upphandlas. För detta krävs projektmedel som föreslås stå i proportion till kostnaderna för löner. Utredningen bedömer att ett belopp motsvarande 15 procent av lönesumman, utöver personalkostnaden, årligen bör läggas till för ändamålet. För år 2009 föreslås en

budget om 3,5 miljoner kronor och för år 2012 budgeteras 9,2 miljoner kronor.

9.3.6 Övriga kostnader

Medel behöver också avsättas för resor, telefon, städning, kontorsmaterial, el, litteratur, personalförmåner etc. I kalkylen har tagits upp en summa motsvarande fem procent av lönekostnaden. Kostnaden för år 2009 uppskattas till 1,2 miljoner kronor och för år 2012 till 3,1 miljoner kronor.

Till detta kommer kostnader för köp av data, databearbetningar etc. Att uppskatta kostnaderna för dessa tjänster bör vara en uppgift för organisationskommittén

9.3.7 Sammanfattande kostnadsuppskattning

Baserat på de ovanstående resonemangen har de uppskattade årskostnaderna sammanställts i nedanstående tabell. Sammanställningen visar att när myndigheten är fullt utbyggd år 2012 blir årskostnaden cirka 93 miljoner kronor i 2007 års penningvärde. För år 2009 uppskattas kostnaden till cirka 45 miljoner kronor.

Tabell 1 Uppskattade kostnader för verksamheten vid Inspektionen åren 2009–2012

Kostnadspost	Sort/enhet	2009	2010	2011	2012
Genomsnittligt antal årsarbetare	Åak	30	60	90	100
Lönekostnad per årsarbetare	Tkr	515	440	415	410
Summa lönekostnader inkl. LKP etc.	Mnkr	23	40	56	61
Kompetensutveckling	Tkr	600	1 200	1 800	2 000
Summa personalkostnader	Mnkr	23,6	41,2	57,8	63
Lokalkostnader	Mnkr	7,5	7,5	7,5	7,5
IT-kostnader löpande	Mnkr	4,5	7,5	10	10
IT-kostnader initial	Mnkr	2	2	2	0
Utrustning	Mnkr	1,1	0,8	0,6	0
Projektmedel initial	Mnkr	2	2	0	0
Projektmedel löpande	Mnkr	3,5	6,0	8,4	9,2
Övrigt	Mnkr	1,2	2,0	2,8	3,1
Totalsumma	Mnkr	45,3	69,0	89,1	92,7

9.4 Inspektionens finansiering

Utredningens förslag: Inspektionen anslagsfinansieras. Alternativa finansieringskällor finns, men utredningen avstår från att lämna förslag i denna fråga.

För den praktiska utformningen av finansieringen ser utredningen två huvudalternativ;

1. Inspektionens verksamhet finansieras via ett anslag på statsbudgeten.
2. Inspektionens verksamhet finansieras genom att avgifter tas ut av Försäkringskassan, PPM och Skatteverket.

Utredningen har övervägt båda alternativen och förordar anslagsfinansiering.

9.4.1 Anslagsfinansiering

Utredningens ställningstagande när det gäller finansiering via anslag ansluter till de principer som Tillsynsutredningen⁴ anser bör gälla när statsmakterna ska överväga om skatte- eller avgiftsfinansiering ska tillämpas för tillsynen inom ett visst område. Enligt Tillsynsutredningen bör skattefinansiering alltid övervägas när

den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande dvs. är i huvudsak avgiftsfri för medborgarna, oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig eller privat regi.

Som ytterligare argument för en anslagsfinansiering kan nämnas att Inspektionens verksamhet kommer att beröra hela skattekollektivet. Det är vidare en enhetlig finansieringsform som inte riskerar att tillsynen och granskningen styrs av ekonomiska hänsyn som inte har med syftet med tillsynen att göra.

⁴ SOU 2004:100, s. 98.

9.4.2 Avgiftsfinansiering komplicerad och drar administrativa resurser

Utredningen har också övervägt avgiftsfinansiering men avvisat det alternativet bland annat med hänsyn till att med en sådan lösning kan det finnas behov av att medel på ett eller annat sätt tillförs tillsynsobjekten för deras ersättning till Inspektionen. Med tanke på att det inte är fråga om en reell finansiering finns det enligt utredningens mening ingen anledning att komplicera frågan genom att tillämpa inomstatliga avgifter. Att tillämpa en modell där en tjänst som produceras av en myndighet avgiftsbeläggs och anslagsmedel tillförs den myndighet som ska betala för tjänsten är i princip lämpligt främst när det handlar om en verksamhet som är efterfrågestyrd och den som betalar för tjänsten har valfrihet. Så är inte fallet i fråga om Inspektionens verksamhet. Enligt utredningens bedömning finns inga fördelar med att tillämpa en modell med avgiftsfinansiering när de betalande myndigheterna inte har möjlighet att avstå från tjänsten, välja annan utförare eller påverka tjänstens innehåll eller sättet att utföra den. Även om en avgiftsfinansiering skulle kunna skapa en ökad kostnadsmedvetenhet hos tillsynsobjekten medför en avgiftskonstruktion också kostnader för bland annat beräkning av avgifternas storlek, budgetering och uppföljning av kostnader och intäkter etc. såväl hos Inspektionen som hos tillsynsobjekten.

9.4.3 Finansieringskällor

Som tidigare nämnts bedömer utredningen att Inspektionens verksamhet kan komma att leda till så stora besparingar, såväl inom socialförsäkringsadministrationen som på sakanslagen, att kostnaderna för verksamheten vid Inspektionen väl ryms inom dessa ramar. Dock vill utredningen precisera några alternativa finansieringskällor.

Vid bildandet av Försäkringskassan år 2005 försvann som tidigare nämnts den tillsyn som Riksförsäkringsverket utövade över de allmänna försäkringskassorna och formellt upphörde också myndighetens tillsyn över PPM. Omvandlingen har bidragit till att förvaltningsanslaget till Försäkringskassan kunnat minskas med mer än en miljard kronor mellan åren 2006–2008 med hänsyn tagen till löneökningar etc. Det faktum att den tillsyn som tidigare Riks-

försäkringsverket utövade kommer att ingå i kärnverksamheten för Inspektionen kan enligt utredningens mening motivera att vissa av de medel som sparats in på Försäkringskassans förvaltningsanslag förs tillbaka till socialförsäkringssektorn för finansiering av Inspektionens verksamhet.

Omställningsarbetet vid Försäkringskassan fortsätter och kan väntas leda till ytterligare effektiviseringar. Därutöver kommer Inspektionens verksamhet med effektivitetsgranskning att på sikt kunna leda till ytterligare besparingar. De medel som frigörs genom den pågående och väntade utvecklingen utgör, som utredningen ser det, en alternativ källa för finansiering av Inspektionen.

Skulle inte något av de ovan presenterade alternativen för finansiering accepteras föreslår utredningen att taket för statens utgifter för åren från och med 2009 höjs med ett belopp som motsvarar kostnaderna för Inspektionens verksamhet.

I sammanhanget vill utredningen nämna att orsaken till att de finansieringsalternativ som diskuterats ovan i huvudsak har rört Försäkringskassans förvaltningsanslag hänger ihop med att det inte ännu är känt hur Inspektionens insatser kommer att fördelas över de tre tillsynsobjekten Försäkringskassan, PPM och Skatteverket, men att utredningen bedömer att verksamheten till allra största delen kommer att gälla Försäkringskassan.

Mot den redovisade bakgrunden föreslår utredningen att Inspektionens verksamhet finansieras via ett nytt anslag på statsbudgeten. Utredningen har också visat på olika finansieringskällor, men avstår från att ta ställning till vilket alternativ som bör väljas.

10 Sekretessfrågor

Rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). I sekretesslagen (1980:100), SekrL, finns bestämmelser om tystnadsplikt och om förbud att lämna ut handlingar som är allmänna. Dessa regelverk kommer att gälla för Inspektionen över socialförsäkringen.

För att kunna fullgöra sitt tillsyns- och granskningsuppdrag behöver Inspektionen få tillgång till uppgifter från andra myndigheter. Detta aktualiserar frågan om åtkomst till tillsyns- och granskningsmaterial som omfattas av sekretess, vilket i sin tur sätter fokus på materialets skydd om uppgifterna lämnas ut till Inspektionen.

Allmänt om sekretess och informationsutbyte mellan myndigheter behandlas i avsnitt 10.1–2. Frågan om Inspektionens rätt att få del av uppgifter tas upp i avsnitt 10.3. Hur sekretesskyddet ska regleras för de uppgifter Inspektionen får eller har tillgång till i behandlas i 10.4 respektive 10.5, medan avsnitt 10.6 berör frågan om personlig integritet.

10.1 Inspektionen behöver få tillgång till uppgifter

En grundläggande förutsättning för att Inspektionen ska kunna fullgöra sitt uppdrag är att myndigheten kan få ta del av uppgifter från andra myndigheter. Inspektionen kommer främst att behöva uppgifter från de myndigheter som har uppgifter inom socialförsäkringsområdet. Men myndighetens behov omfattar även uppgifter för tillsyn och granskning av angränsande områden och från olika samverkansaktörer inom socialförsäkringen.

10.1.1 Hur ser behovet av uppgifter ut?

Utredningen har i dagsläget inte någon fullständig överblick över vilka uppgifter som typiskt sett kan bli aktuella för Inspektionen att ta del av. Behovet kommer att styras utifrån hur verksamheten slutligen utformas. Helt klart är emellertid att Inspektionen till stor del kommer att hantera offentliga uppgifter, dvs. uppgifter för vilka sekretess inte gäller. Exempel på det är myndigheternas interna styrdokument.

Inspektionen kan också behöva granska enskilda ärenden, exempelvis genom stickprov, i syfte att på en systematisk nivå pröva att verksamhetsprocesserna fungerar som de ska. Meningen är emellertid inte att följa verksamheten på individnivå, utan granskningen syftar till information utifrån aggregerade data. Det bör i sammanhanget betonas att Inspektionen inte kommer att granska enskilda ärenden som sådana, t.ex. hur handläggningen har gått till i det enskilda fallet. I stället kan det handla om att granska system för styrning och kontroll och om den granskade myndigheten har uppnått uppställda mål på en övergripande nivå.

10.1.2 Uppgifter som behövs kan omfattas av sekretess

Vid Inspektionens tillsyn och granskning kan uppgifter om exempelvis enskildas personliga och ekonomiska förhållanden komma att exponeras för Inspektionen. Den typen av uppgifter är i allmänhet sekretessbelagda. Uppgifter inom olika verksamhetsområden har olika starkt sekretesskydd.

Uppgifter i socialförsäkringsärenden skyddas av s.k. socialförsäkringssekretess i 7 kap. 7 § SekrL. Denna bestämmelse är tillämplig i en rad olika förmånsslag. I 9 kap. 25 § SekrL ges skydd för vissa uppgifter i premiepensionsärenden. Primärt är det Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten (och domstol) som har att tillämpa dessa båda bestämmelser.

Socialförsäkringssekretessen enligt 7 kap. 7 § SekrL gäller också hos en annan myndighet som handlägger ärenden enligt den lagstiftning som anges i stadgandet. En av dessa myndigheter är Skatteverket. Övriga bestämmelser om skatteseekretess finns i flera bestämmelser i SekrL, men huvudsakligen i 9 kap. 1 §. Sekretessskyddet på skatteområdet är mycket starkt. Uppgifter inom angränsande områden till socialförsäkringsområdet omfattas ofta

av sekretess. I 7 kap. SekrL finns bestämmelser som reglerar sekretess bland annat på arbetsmarknads- och hälso- och sjukvårdsområdena. I samma kapitel finns också bestämmelser om socialtjänstsekretess.

10.2 Uppgiftslämnande mellan myndigheter

Samhällsfunktionerna är beroende av att information av olika slag och för olika ändamål kan lämnas mellan myndigheter. En myndighet kan vara helt beroende av vissa uppgifter för att kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt och korrekt sätt.

En allmän föreskrift om att myndigheterna ska samverka och lämna varandra hjälp finns i 6 § förvaltningslagen (1986:223). I fråga om myndigheternas skyldighet att lämna varandra uppgifter gäller rent allmänt 15 kap. 5 § SekrL. Av bestämmelsen framgår att en myndighet på begäran av annan ska lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Uppgifter som är sekretessbelagda omfattas således inte av detta stadgande.

10.2.1 Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

När det är fråga om att lämna ut sekretessbelagda uppgifter från en myndighet till en annan måste bestämmelserna i SekrL beaktas. Som huvudregel gäller sekretess mellan myndigheter (1 kap. 3 § SekrL). Sekretessen är emellertid inte absolut. För att kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet finns särskilda bestämmelser som bryter sekretess. Huvudsakligen återfinns dessa bestämmelser i 14 kap. SekrL.

Enligt 14 kap. 1 § SekrL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Om det finns en sådan preciserad skyldighet kan en myndighet lämna ut en uppgift utan att göra någon sekretessprövning. I 14 kap. 2 § SekrL föreskrivs att sekretess inte hindrar att en uppgift, i annat fall än som avses i 1 §, lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer. Den senare bestämmelsen ger alltså en möjlighet att lämna ut uppgifter.

10.3 En skyldighet att lämna sekretessbelagda uppgifter till Inspektionen

I dagsläget finns ingen reglering som medför en skyldighet för myndigheterna inom socialförsäkringsområdet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till Inspektionen. För att detta ska kunna ske måste en särskild bestämmelse föreskrivas.

10.3.1 Behovet av uppgiftsskyldighet

Utredningens förslag: En sekretessbrytande bestämmelse med en uttrycklig uppgiftsskyldighet införs för de myndigheter inom socialförsäkringsområdet som står under Inspektionens tillsyn och granskning. Myndigheterna ska på begäran av Inspektionen, förutom uppgifter, lämna Inspektionen den hjälp och de upplysningar som har betydelse för Inspektionens tillsyns- och granskningsverksamhet. Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet regleras i särskild förordning.

För att Inspektionen ska kunna fullgöra sitt uppdrag behöver myndigheten tillgång till uppgifter från andra myndigheter. Utredningen föreslår att en särskild bestämmelse med skyldighet för myndigheterna inom socialförsäkringsområdet att lämna ut uppgifter till Inspektionen införs. Bestämmelserna bör omfatta uppgiftsutlämnande från Försäkringskassan. Men även Premiepensionsmyndigheten och Skatteverket bör ha en likadan skyldighet, i den mån deras verksamheter omfattas av Inspektionens tillsyn och granskning.

Skyldigheten bör, förutom uppgifter, omfatta att lämna den hjälp och de upplysningar i övrigt som Inspektionen behöver för sin tillsyn och effektivitetsgranskning. Uppgifterna ska lämnas på begäran. Utredningen anser att uppgiftsutlämnande från övriga verksamheter som kan omfattas av Inspektionens tillsyn och granskning inte bör regleras särskilt.

I sammanhanget kan nämnas att även om en uppgiftsskyldighet föreskrivs, måste Inspektionen beakta den princip som allmänt gäller vid informationsutlämnande, nämligen att en myndighet inte ska begära in fler uppgifter än vad som behövs för det aktuella ändamålet.

Det finns enligt utredningens mening flera alternativa sätt att reglera uppgiftsskyldighet gentemot Inspektionen, t.ex. i berörda myndigheters instruktioner eller i en särskild, för ändamålet avsedd, förordning. Utredningen anser att det är mest ändamålsenligt att uppgiftsskyldigheten föreskrivs i en särskild förordning. Det finns fördelar med detta. Bland annat undviks bestämmelser om uppgiftsskyldighet i flera olika författningar och på olika områden. Regleringen blir därigenom sammanhållen och överskådlig.

10.3.2 På vilka sätt bör Inspektionen få del av uppgifter?

Utredningens bedömning: Det är viktigt att noga överväga hur Inspektionen rent faktiskt ska få tillgång de uppgifter inom socialförsäkringen som myndigheten behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Genom en begäran kan nödvändiga uppgifter lämnas ut på relevant medium. Men frågan är om Inspektionen även via s.k. direktåtkomst behöver ha tillgång till uppgifter i olika databaser.

Utredningens förslag: En organisationskommitté får i uppdrag att analysera om det finns behov av att låta Inspektionen själv få elektronisk tillgång till uppgifter inom socialförsäkringen. Kommittén bör även analysera om detta är lämpligt.

En viktig förutsättning för att Inspektionen ska kunna bedriva sin verksamhet är att myndigheten får del av uppgifter inom socialförsäkringen på ett sådant sätt att de effektivt kan bearbetas och analyseras. Vanligtvis behandlar de berörda myndigheterna en stor mängd uppgifter i elektronisk form. Den utlämnande myndigheten torde med relativt enkla medel kunna sammanställa begärd information. Det material som ska granskas kan också avidentifieras innan det lämnas ut, vilket är en fördel.

Inspektionen kommer utifrån olika behov att behöva få tillgång till sekretessbelagda uppgifter. Genom den föreslagna regleringen kan Inspektionen genom en begäran få ut sådana uppgifter i pappersform eller på datamedium. När det gäller uppgifter som hanteras elektroniskt finns det andra möjligheter att ta del av dem än att exempelvis få dem via e-post, CD eller Internet. Enligt utredningen kan man tänka sig att Inspektionen har tillgång till

relevanta databaser via s.k. direktåtkomst, företrädesvis med biträde av personal från den utlämnande myndigheten. I sådana fall måste bland annat bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) och lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration beaktas. Om det finns ett sådant behov och om det är lämpligt att låta Inspektionen ta del av uppgifter på ett sådant sätt måste noga övervägas. Det ligger utanför utredningens uppdrag att göra sådana analyser. Utredningen föreslår därför att en organisationskommitté får i uppdrag att analysera detta.

10.4 Hur ska sekretesskyddet utformas för uppgifter hos Inspektionen?

Utredningens bedömning: Ett fullgott sekretesskydd för uppgifter i Inspektionens tillsynsverksamhet uppnås genom att tillämpa befintlig reglering i SekrL. Sekretess råder emellertid inte för uppgifter som Inspektionen för socialförsäkringsområdet begär ut för effektivitetsgranskningsändamål. Ett fullgott sekretesskydd för uppgifter som lämnats ut till Inspektionen kräver därför en ändring i sekretesslagens bestämmelser.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår en ändring av 13 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).

Som framgått kommer Inspektionen att behöva få del av uppgifter från olika verksamhetsområden. Uppgifterna kan omfattas av varierande grad av sekretess. Genom att Inspektionen kan komma att få tillgång till uppgifter av mer eller mindre känsligt slag, uppkommer frågan hur dessa uppgifter ska kunna få ett ändamålsenligt och fullgott sekretesskydd hos Inspektionen. Oavsett vilken uppgift det är fråga om behöver sekretesskyddet bibehållas.

Det finns inte någon generell bestämmelse i SekrL om att sekretess förs över i samband med att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut från en myndighet till en annan. Som huvudregel följer alltså inte sekretessen med. I många fall finns det emellertid en sekretessbestämmelse till skydd för uppgiften som den mottagande myndigheten kan tillämpa. Kan den inte det, blir uppgiften offentlig hos den myndigheten.

Utredningen har bedömt att det inte är ändamålsenligt att föreskriva en ny primär sekretessbestämmelse för Inspektionens verksamhet, bland annat beroende på att de uppgifter som ska granskas kan vara av varierande slag och ursprungligen ha olika skyddsnivåer. Det är också svårt att komplettera befintliga primära sekretessbestämmelser eftersom de är utformade på ett visst sätt. Utredningen bedömer att ett fullgott skydd för uppgifterna hos Inspektionen istället bör uppnås genom en komplettering i 13 kap. SekrL. Där finns bestämmelser som reglerar överföring av sekretess i vissa fall från en viss verksamhet till en annan, så kallad sekundär sekretess.¹ Det förhållandet att sekretesskyddet förs över från en myndighet till en annan medför ingen försvagning i sekretessskyddet för uppgifterna.

10.4.1 Överföring av sekretess

I 13 kap. 1 § SekrL finns en speciell bestämmelse om överföring av sekretess när det gäller tillsyns- och revisionsverksamhet. Utredningen anser att denna bestämmelse ger ett fullgott skydd för uppgifter som Inspektionen får för *tillsynsändamål*. Enligt bestämmelsen gäller att om en myndighet i tillsyns- eller revisionsverksamhet får en sekretessbelagd uppgift från en annan myndighet gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten. Det är inte bara uppgifter hos den kontrollerade myndigheten som skyddas genom bestämmelsen. Om en tillsyns- eller revisionsmyndighet inom ramen för sitt uppdrag hämtar in sekretessbelagda uppgifter från någon annan myndighet än den som är föremål för åtgärderna, innebär bestämmelsen att även dessa uppgifter blir sekretesskyddade.²

Sekretess enligt 13 kap. 1 § SekrL gäller inte, i paragrafens nuvarande lydelse, för uppgifter som Inspektionens begär ut i syfte att utöva *effektivitets- eller effektgranskning*. Det är därför viktigt att även de uppgifter som begärs ut för detta ändamål får ett sekretesskydd hos Inspektionen.

Det är ännu inte klart hur Inspektionen kommer att organiseras, än mindre hur verksamheten kommer att byggas upp och exakt mot vad den ska inriktas. Det är emellertid utredningens mening

¹ Vad överföring av sekretess mer konkret innebär behandlas i Regner, s. III:10.

² Regner, Eliason, Heuman, Sekretesslagen – En kommentar, Norstedts Juridik, 1998, s. 13:2.

att det inte går att dra någon skarp gräns mellan tillsyns- och granskningsuppdragen. Det är samtidigt utredningens uppfattning att Inspektionen kan komma att begära ut uppgifter för effektivitets- eller effektgranskning som inte kommer att användas i tillsynsverksamheten. 13 kap. 1 § SekrL behöver därför kompletteras med en särskild föreskrift om att uppgifter som Inspektionen får ut för effektivitets- eller effektgranskning också omfattas av stadgandet. Utredningen föreslår inte en allmänt hållen skrivning om granskning eftersom det är svårt att överblicka vilka konsekvenser en sådan utvidgning av tillämpningsområdet kan medföra.

10.5 Sekretesskyddet i övrigt hos Inspektionen

Något behov att hos Inspektionen sekretesskydda uppgifter som inte omfattas av sekretess i den verksamhet som granskas torde inte finnas. En viss möjlighet att sekretessbelägga uppgifter som t.ex. tas fram hos Inspektionens finns i 9 kap. 4 § SekrL³. Detta leder in på frågan vad som gäller vid granskningsförberedelser och verksamhetens bedrivande.

För att Inspektionen över huvud taget ska kunna bedriva sin tillsyns- och granskningsverksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kan det bli nödvändigt att sekretessbelägga viss information innan en åtgärd rent faktiskt vidtas. Enligt 4 kap. 1 § SekrL gäller sekretess för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för bl.a. inspektion eller annan granskning som en myndighet har att företa, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Det finns inget stadgande om sekretess för pågående tillsyn och granskning. Det är emellertid utredningens uppfattning att Inspektionens tillsyns- och granskningsverksamhet i grunden måste präglas av öppenhet och insyn. Myndighetens arbete kommer att mynna ut i rapporter och sammanställningar. Handlingar som tas fram i tillsyns- och granskningsarbetet och som exempelvis rör granskningens inriktning, vidtagna åtgärder, analyser och eventuellt intervjumaterial med olika aktörer, blir generellt sett allmänna

³ Enligt bestämmelsen gäller sekretess bl.a. i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik samt, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan därmed jämförbar undersökning, som utförs av myndighet, för uppgift som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Det kan t.ex. handla om en viss kartläggning.

handlingar enligt TF först när Inspektionen har upprättat själva slutprodukten.

10.5.1 Sekretesskydd för uppgifter utan samband med planerade eller pågående aktiviteter

Uppgifter kan på ett eller annat sätt komma till Inspektionens kännedom utan anknytning till några pågående eller planerade tillsyns- eller granskningsaktiviteter. Om en Inspektion för tillsyn och granskning över socialförsäkringsområdet bildas, måste man räkna med att olika externa aktörer, förutom myndigheter, tar kontakt i olika frågor. Detta kan exempelvis ske genom anmälningar av olika slag. Det kan heller inte uteslutas att enskilda individer på eget initiativ ger in handlingar med känsligt innehåll till Inspektionen i syfte att göra personalen där uppmärksam på ett visst förhållande eller en viss omständighet. I den mån detta sker skyddas inte uppgifterna av bestämmelsen i 13 kap. 1 § SekrL, eftersom detta stadgande tar sikte på uppgiftsutlämnande mellan myndigheter.

I 7 kap. SekrL finns emellertid visst sekretesskydd hos alla myndigheter för uppgifter om enskilda som rör hälsa eller sexualliv. I 7 kap. 1 a § första stycket SekrL finns ett generellt skydd för adressuppgifter och andra jämförbara uppgifter, t.ex. kontaktuppgifter.

10.6 Särskilda överväganden vad gäller integritet

Utredningens bedömning: Ett utlämnande av uppgifter till Inspektionen kan medföra att känsliga uppgifter sprids. De sekretessbelagda uppgifter som begärs ut kommer enligt utredningen att behandlas på en övergripande nivå. Genom utredningens förslag kommer uppgifterna att få ett fullgott sekretesskydd även hos Inspektionen. Utredningen bedömer därför att regleringen om uppgiftsskyldighet utgör ett så viktigt samhällsintresse, att det kan accepteras att den personliga integriteten blir föremål för vissa inskränkningar.

Ett utlämnande av uppgifter till Inspektionen medför att uppgifter av mer eller mindre känslig natur sprids utanför det område de normalt sett förekommer. När det gäller just uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden finns en viss ökad risk för intrång i den personliga integriteten.

Rätten till personlig integritet är en mycket viktig princip i vårt samhälle. Det är emellertid ingen absolut rättighet utan den personliga integriteten måste vägas mot andra viktiga och legitima samhällsintressen. Dessa avvägningar görs både när bestämmelser tas in i sekretessregleringen och när uppgifter begärs ut. På ett eller annat sätt kan en form av uppgiftsutlämnande från en myndighet till en annan innebära intrång i enskildas personliga integritet.

Visserligen kan det vara svårt att överblicka vilka uppgifter om enskilda individer Inspektionen kan få tillgång till i sin verksamhet. Till stor del torde det handla om material som redan är offentligt och som inte berör individuppgifter, vilket betydligt minskar integritetsriskerna. Uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden kommer, i den mån de exponeras för Inspektionen, inte att användas för att granska enskilda ärenden. Genom det förslag till ändring i SekrL som utredningen har lämnat, kommer sådana uppgifter att få ett fullgott skydd även hos Inspektionen. En fortlöpande och systematisk genomlysning av den vittomspännande socialförsäkringen utgör mot den bakgrunden enligt utredningen ett sådant viktigt samhällsintresse som medför att det kan accepteras att den personliga integriteten blir föremål för vissa inskränkningar.

11 Övriga frågor

11.1 Nuvarande struktur för tillsyn och granskning av socialförsäkringsadministrationen samt angränsande områden

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska göra en analys av den nuvarande strukturen för systemtillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet. Utredningen har tolkat detta som att göra en beskrivning av vilka myndigheter som bedriver tillsyn eller granskning av socialförsäkringsområdet. Utredningen har också valt att beskriva myndigheter med liknande uppdrag inom närliggande områden.

Inom staten finns ett antal myndigheter som utövar tillsyn eller har ett vidare uppdrag av betydelse för regeringens styrning och kontroll av socialförsäkringen och angränsande områden. Dessa är Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Socialstyrelsen, Ekonomistyrningsverket (ESV), Statskontoret, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Riksrevisionen. Dessa myndigheter beskrivs i det följande.

11.1.1 Justitieombudsmannen och Justitiekanslern

Extern granskning av socialförsäkringsområdet sker bland annat av JO och JK. Båda ämbetena utgör en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Både JO och JK utövar så kallad extraordinär tillsyn över statens myndigheter och tjänstemän. Många gånger framhålls framför allt JO som en yttersta ventil för enskilda som vill klaga på hur deras ärenden hanteras.

Justitieombudsmannen

Utgångspunkten för JO:s verksamhet är den enskildes intresse av att bli behandlad lagenligt och korrekt av myndigheter och dess tjänstemän. Tillsynen utövas i enlighet med lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Enligt 1 § andra stycket i instruktionen utövar justitieombudsmännen tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör vad som åligger dem. I 2 § stadgas att bland annat statliga myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter står under ombudsmännens tillsyn.

Den viktigaste delen av ombudsmännens tillsynsverksamhet är att handlägga klagomål från allmänheten.¹ Utöver enskildas klagomål kan JO ta upp ärenden på eget initiativ eller göra inspektioner hos olika myndigheter. JO genomför ingen systematisk tillsyn över socialförsäkringsområdet utan initiativ tas när JO själv anser det vara befogat.

JO kan uttala kritik som inte föranleder några ytterligare åtgärder. Kritiken kan rikta sig antingen mot en enskild tjänstemans åtgärder i ett visst ärende eller mot myndigheten som sådan, exempelvis för bristande handläggningsrutiner. Gäller det generella brister har ombudsmännen rätt att i beslut göra vägledande uttalanden för att bidra till en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Uttalandena är inte bindande och myndigheter drabbas inte av några sanktioner om de inte följer JO:s rekommendationer. JO:s verksamhet kan dock indirekt fungera som ”korrigeringsmekanism” för att öka rättssäkerheten och likformigheten i handläggningen, eftersom JO:s uttalanden har stor betydelse för myndigheterna.²

Enligt uppgift från JO har antalet inkomna ärenden rörande socialförsäkringen ökat kraftigt från år 2000. Enligt JO kan detta ha att göra med att Försäkringskassan tillämpar reglerna striktare och därigenom meddelar fler avslag (helt eller delvis) vilket genererar fler klagomål. Det kan enligt JO också ha att göra med att avsaknaden av en tillsynsfunktion i den nya organisationen har gjort att fler har vänt sig till JO för att få en oberoende prövning.

¹ www.jo.se

² Enligt Statskontoret har JO:s skrivelser och uttalanden haft stor betydelse för den problembild som lyfts fram inom socialförsäkringsområdet. *Bättre styrning av socialförsäkringens administration. Kartläggning, granskning och förslag*. Statskontoret (2002:26), s. 56.

Justitiekanslern

Justitiekanslern är regeringens högste ombudsman och det åligger JK att under regeringen bevaka statens rätt. JK:s tillsynsuppdrag utgår från 3 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. Justitiekanslern har i likhet med JO att utöva tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän i syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. Tillsynen utövas i enlighet med lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

Justitiekanslern utövar sedan år 1998 en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. Den enskilde har dock möjlighet att vända sig till JK och begära skadestånd om en myndighet eller tjänsteman inom myndigheten exempelvis har handlagt ett ärende felaktigt eller för långsamt. När det gäller socialförsäkringsmål handlar klagomålen vanligen om handläggningstider, att Försäkringskassans beslut har ändrats i domstol till den enskildes fördel och man yrkar ekonomisk kompensation för den skada man lidit av den uteblivna inkomsten, att det blivit fel i Försäkringskassans register eller att den sjukpenninggrundande inkomsten varit fel fastställd.

11.1.2 Riksrevisionen

Riksrevisionen började sin verksamhet den 1 juli 2003 då myndigheten tog över det statliga revisionsansvaret från Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Riksrevisionen som sorterar under riksdagen utgör en del av riksdagens kontrollmakt. Myndigheten har till uppdrag att granska den statliga verksamheten och därmed medverka till effektiv förvaltning i staten och att statens resurser används på ett bra sätt.

Riksrevisionens granskningsverksamhet är uppdelad i årlig revision och effektivitetsrevision. I den *årliga revisionen* granskas bland annat årsredovisningen för de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, med utgångspunkt dels i om den ekonomiska redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande, dels i om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. I *effektivitetsrevisionen* ingår att granska statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och av statliga åtaganden samt statliga insatser i allmänhet. Granskningen

ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till det allmänna samhällsintresset får ett effektivt utbyte av sina insatser.

Riksrevisionen har sedan Försäkringskassan bildades år 2005 publicerat två till tre rapporter årligen rörande förhållandena inom socialförsäkringssektorn, med huvudsaklig inriktning på politikområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.

11.1.3 Statskontoret

Statskontorets uppgift är att på regeringens uppdrag bistå med utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet. Vid årsskiftet 2005/06 renodlades Statskontoret och sedan dess ligger tyngdpunkten i att granska, utvärdera och följa upp den offentliga förvaltningen.³ Övriga verksamhetsgrenar och personal med anknytning till dessa överfördes genom renodlingen till ESV och VERVA.⁴ Sedan renodlingen har Statskontorets personalvolym minskat.

Statskontoret ska enligt sin instruktion analysera och granska den offentliga förvaltningens funktionssätt, redovisa effekter av statliga åtgärder och reformer och ge underlag för omprövning och effektivisering.⁵ Statskontoret ska bidra med sakliga och kvalificerade underlag och insatser som håller hög kvalitet.

Utrednings- och utvärderingsinsatserna genomförs främst på regeringens uppdrag men Statskontoret ska också efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med utredningsstöd. Statskontorets rapporter ska kunna utnyttjas i regeringens arbete med att förnya, utveckla och effektivisera den statliga förvaltningen.⁶ Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort flera utredningar med anknytning till socialförsäkringsområdet. Ett av Statskontorets pågående uppdrag handlar om att under åren 2005–2008 följa och granska Försäkringskassans förändringsarbete. Hittills har två delrapporter presenterats.⁷

³ *Regeringens stabsmyndigheter*, SOU 2005:32.

⁴ Statskontorets årsredovisning 2006, s. 10.

⁵ Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

⁶ Skriften *Det nya Statskontoret – utmaningar och förändringar*.

⁷ Statskontorets rapporter *Den nya försäkringskassan. Delrapport 1* (2006:1) och *Delrapport 2* (2007:4).

11.1.4 Ekonomistyrningsverket

ESV är central förvaltningsmyndighet för den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet. ESV:s verksamhet ska bidra till en rättssäker, effektiv och medborgarorienterad statsförvaltning bland annat genom att utveckla styrningen i staten. Myndigheten bidrar på så sätt till att ge regeringen beslutsunderlag för styrning och uppföljning av statlig verksamhet. ESV är en myndighet som regeringen genom särskilda uppdrag kan anlita för granskning och kontroll med avseende på ekonomisk styrning av den verksamhet som bedrivs inom socialförsäkringsområdet.

11.1.5 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) inrättades år 2004. IAF är förvaltningsmyndighet för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen. Inspektionen utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna samt dess rutiner för handläggning och över handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen som påverkar arbetslöshetsförsäkringen.⁸ IAF har föreskriftsrätt och ska bland annat påtala för Arbetsförmedlingen de brister som framkommit vid granskningen.

Syftet med att inrätta IAF var enligt regeringens proposition att skapa förutsättningar för en mer likartad och rättvis regeltillämpning, ökad legitimitet och tilltro till arbetslöshetsförsäkringen samt effektivare uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen. Tillsynen borde enligt regeringen bedrivas inom ramen för en fristående myndighet.⁹ Inrättandet av tillsynsmyndigheten avsåg dock inte att inskränka dåvarande AMS uppföljningsansvar som central förvaltningsmyndighet och chefsmyndighet i förhållande till länsarbetsnämnderna.

Ett mål för IAF är att myndigheten ska bidra till att arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen fullgör sina uppgifter på ett korrekt och likformigt sätt över landet. Arbetet ska inriktas främst på frågor och områden som har väsentlig inverkan på rättssäkerhet, likabehandling, effektivitet, legitimitet och arbetslöshetsförsäkringens uppgift att vara en omställningsförsäkring.

⁸ 1 § förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

⁹ *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*, prop. 2001/02:151, s. 28.

11.1.6 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsorgan som ska främja, stödja och genomföra utvärderingar av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder och av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. IFAU ska också främja, stödja och genomföra studier av arbetsmarknadens funktionssätt. IFAU har från och med den 1 juli 2007 fått ett vidgat uppdrag som gäller att utvärdera socialförsäkringens effekter på arbetsmarknaden. Institutet har enligt sin instruktion också i uppdrag att sprida information om resultaten av sina utvärderingar och studier till myndigheter och andra intressenter.¹⁰

Institutets vetenskapliga råd lämnar förslag på beslut om beviljande av forskningsbidrag som IFAU lämnar till forskning utanför institutet. Myndigheten har vidsträckta ramar för att ta egna initiativ och regeringens styrning av myndigheten genom uppdrag i regleringsbrev är begränsad. Primära mottagare av IFAU:s rapporter är det internationella forskarsamhället. Resultaten görs emellertid också tillgängliga för olika intressenter och för allmänheten genom populärvetenskapliga rapporter på svenska.

11.1.7 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, i den utsträckning det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet att handlägga sådana ärenden.¹¹ Socialstyrelsen ska verka för god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen. Socialstyrelsen har också ett sektorsansvar för handikappfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde.

Socialstyrelsen har ett normerande uppdrag. Socialstyrelsen utövar dessutom tillsyn bland annat för att kontrollera att normerna följs.

Socialstyrelsen har ansvar för tillsynen av hälso- och sjukvården och dess personal. Hälso- och sjukvårdstillsynen utgår till största delen från vård som givits till en individ. Tillsynen syftar främst till

¹⁰ Förordning (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

¹¹ 1 § förordning (2007:1202) med instruktion för Socialstyrelsen.

att förebygga skador och minimera riskerna för patienterna. Resultatet av tillsynen förs tillbaka till vårdgivare och personal för att förhindra att risker eller skador upprepas.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har ett gemensamt ansvar för tillsynen av socialtjänsten i kommunerna. Socialstyrelsen har ett övergripande nationellt ansvar medan länsstyrelserna ansvarar för den operativa tillsynen. Ett nationellt program för social tillsyn utgör basen för det gemensamma arbetet. Socialstyrelsen samverkar med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet.

I ett nyligen framlagt betänkande¹² föreslås att tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården slås ihop och på sikt bildar en egen myndighet. Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling.

11.2 Betydelsen av att Försäkringsdelegationerna har upphört

Utredningens bedömning: Utredningens bedömning är att det förhållandet att Försäkringsdelegationerna har upphört inte bör medföra någon försämring för medborgarnas del. Utredningen menar att medborgarnas krav på insyn i minst lika hög utsträckning som tidigare kommer att kunna tillgodoses genom de rapporter som produceras av Inspektionen över socialförsäkringen.

Enligt ANSA-utredningens slutrapport innebar sammanslagningen av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna att den enskildes möjligheter att framföra klagomål till en ”oberoende” funktion (till Riksförsäkringsverket) begränsades. Detta skulle dock kompenseras genom att Försäkringsdelegationerna inrättades. De skulle utgöra nya organ för lekmannainflytande och skapa nya möjligheter till insyn i och kontroll av myndigheten från ett medborgarperspektiv.¹³ Delegationerna skulle bevaka att myndighetens

¹² Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten, SOU 2007:82.

¹³ Försäkringskassan. Den nya myndigheten. Slutbetänkande från ANSA. SOU 2003:106, s. 66 f.

verksamhet i länet bedrevs effektivt och med god service. De skulle också rapportera sina iakttagelser till regeringen.

Försäkringsdelegationerna avvecklades vid ingången av år 2007.¹⁴ Den insynsfunktion som delegationerna avsett upprätthålla upphörde därmed. Regeringen framhöll emellertid i den proposition som låg till grund för avvecklandet att detta skulle tas i beaktande i samband med utvärderingen av de organisatoriska formerna för tillsynen av socialförsäkringsadministrationen vilket framgår av denna utrednings direktiv.

Vid utredningens kontakter med länsorganisationerna, företrädare för olika myndigheter och för olika utredningar har framkommit en relativt homogen uppfattning om att Försäkringsdelegationerna haft svårt att få någon egentlig insyn i Försäkringskassans verksamhet och att deras uppdrag inte var av den karaktären att de hade möjligheter att utöva något reellt inflytande. Det har därför framhållits att något väsentligt troligen inte har gått förlorat genom att Försäkringsdelegationerna har upphört.

Utredningens bedömning är att den situation som gäller sedan Försäkringsdelegationerna upphört inte har medfört någon försämring för medborgarnas del. Man har i och med det i och för sig förlorat en formell möjlighet till insyn i Försäkringskassans verksamhet, men denna insynsfunktion synes enligt utredningens uppfattning aldrig ha kommit att utgöra det instrument som var tänkt. Utredningen menar att medborgarnas krav på insyn kommer att kunna tillgodoses genom de rapporter som produceras av Inspektionen. Rapporterna blir offentliga och tillgängliga för var och en. Det är enligt utredningen därför viktigt att Inspektionen satsar särskilt på information, en lättillgänglig hemsida och att rapporterna kan laddas ned utan kostnad.

¹⁴ *Avvecklingen av försäkringsdelegationerna samt ändrad beslutsordning i ärenden om bilstöd*, prop. 2006/07:10, s. 9.

11.3 Tillsyn över försäkringsläkarna

Utredningens förslag: Tillsynen över försäkringsläkarna bör inte omfattas av den här utredningens förslag.

Idag finns drygt 600 försäkringsläkare i landet. Läkare står under Socialstyrelsens tillsyn och deras åtgärder kan prövas disciplinärt av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). I sin roll som försäkringsläkare har läkaren emellertid inget uppdrag som rör egentlig patientvård, dvs. när det finns en koppling till ett faktiskt handlande i form av undersökning, vård eller behandling. Försäkringsläkaren har istället en rådgivande, administrativ funktion. Eftersom de inte fullgör någon verksamhet med anknytning till patientvård står de i denna roll inte under Socialstyrelsens tillsyn och HSAN kan inte vidta disciplinära åtgärder. Detta innebär att de inte står under någon formell kontroll – utöver de sedvanliga regler som gäller för aktörer på arbetsmarknaden – för de uppgifter de utför som försäkringsläkare.

Vid flera av utredningens intervjuer har stark kritik uttalats mot att försäkringsläkarna inte står under någon tillsyn och att utredningen bör se som sin uppgift att överväga om också försäkringsläkarna bör omfattas av Inspektionens granskning. Försäkringsläkarnas ställning har diskuterats i flera sammanhang under utredningen. Från domstolshåll framförs att man själva inte har kompetens att ifrågasätta försäkringsläkarnas utlåtanden. Läkare utgår från den enskildes uppgifter, som naturligtvis är färgade av dennes upplevelse av sin situation. Försäkringsläkarna däremot, har tillgång till personens akt och tidigare historia. Rätten har därför oftast inte anledning att ifrågasätta dennes utlåtande. Sker det, kan domstolen själva kalla in sakkunniga, men det sker oftast bara i komplicerade arbetsskademål. Hos Försäkringskassans länsorganisationer och andra aktörer har bilden ofta varit mycket mer kritisk. Man anser att det finns en starkt skiftande kvalitet inom försäkringsläkarkåren och att de enskildas intressen och rättssäkerhet inte kan garanteras så länge det inte ställs större krav på försäkringsläkarna och deras utlåtanden.

Frågan om försäkringsläkarna bör stå under hälso- och sjukvårdens tillsyn har diskuterats i betänkandet *Tillsynen över hälso- och sjukvårdspersonalen* (SOU 1991:63). Frågan om de bör omfattas av lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och

sjukvårdens område diskuterades i proposition 1993/94:149, *Åligganden för personal inom hälso- och sjukvården m.m.* I båda fallen fann man att försäkringsläkarna inte bör omfattas av tillsynen eller disciplinpåföljdslagen vid fullgörandet av administrativa uppgifter.

Socialstyrelsen har haft regeringens uppdrag att utreda bland annat om det finns behov av att göra förändringar av det tillsynsansvar som gäller försäkringsläkarna vid Försäkringskassan. Socialstyrelsen stannade dock vid att föreslå att man borde öppna för en oberoende granskning av försäkringsläkarnas bedömning. Detta skulle kunna göras inom ramen för Rättsliga rådets verksamhet och att Trafikskadenämnden ges tillfälle att begära yttrande från Rättsliga rådet.¹⁵ Socialstyrelsens förslag har ännu inte genomförts. Socialförsäkringsutskottet har med anledning av förslaget anfört att frågan om en förändring av tillsynen av försäkringsläkarna är komplicerad och har pekat på det angelägna i att frågan nu får en lösning (2005/06:SfU1, s. 97). Regeringen har tillsatt en särskild utredare som bland annat ska utreda om försäkringsläkarna vid Försäkringskassan ska stå under statlig tillsyn (Dir. 2007:57). Utredningen ska redovisa uppdraget senast den 31 december 2008. Utredningen menar därför att tillsynen över försäkringsläkarnas medicinska verksamhet inte bör omfattas av den här utredningens förslag.

¹⁵ Utredningsrapport 2004-01-20, Dnr 00-10798/03, *Tillsyn över försäkringsläkare; rapport med anledning av regeringsuppdrag.*

12 Konsekvensanalyser

I det följande redovisar utredningen konsekvenser av utredningens förslag i olika avseenden. Utredningens förslag bedöms inte få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller för små företag.

12.1 Konsekvenser för sysselsättningen

Utredningens bedömning: Inrättandet en ny myndighet leder till en ökning av antalet offentliganställda. Samtidigt kan Inspektionens verksamhet leda till minskad socialförsäkringsadministration och därmed – på sikt – en nettominskning av antalet offentliganställda. Utredningens förslag om en samlokalisering medför också att personalbehovet kan begränsas något.

Utredningens förslag är att Inspektionen ska inrättas som en ny myndighet och att denna ska förläggas till Stockholm. Viktiga överväganden i sammanhanget har varit att Inspektionen måste ligga nära både uppdragsgivaren och det granskade objekten, exempelvis Försäkringskassan. Också rekryteringsfrågan har varit viktig. Inspektionen är helt beroende av att man kan rekrytera kompetent personal. I inledningsfasen är Inspektionen också beroende av att man snabbt kan få in rätt kompetens för att få igång verksamheten. Enligt utredningens uppfattning är det enklare att rekrytera personal som har rätt profil i storstadsregionerna. Utredningen gör antagandet att flera av dem som kommer att söka sig till Inspektionen idag återfinns inom exempelvis Försäkringskassan, Statskontoret, Riksrevisionen, ESV eller det privata näringslivet. Skulle det bli frågan om en utlokalisering är utredningens bedömning att en stor andel av personalen skulle ha sin

hemvist i storstadsregionerna och att man därför skulle få hitta lösningar med pendling och hemarbete. Även om en sådan lösning kan fungera medför den ökad risk för omfattande personalomsättning och också svårigheter att hålla ihop personalen på önskvärt sätt.

Inspektionen beräknas i genomsnitt omspanna 30 årsarbetskrafter under första året och vid slutet av tredje året beräknas antalet anställda vara runt 100 personer. Genom att det inrättas en ny myndighet medför utredningens förslag en ökning av antalet offentliganställda. Samtidigt kan Inspektionens verksamhet leda till effektiviseringar och minskad socialförsäkringsadministration och därmed – på sikt – en nettominskning av antalet offentliganställda. Utredningens förslag om en samlokalisering medför också att personalbehovet kan begränsas något.

Det är dock helt klart att antalet tillfällen till arbete inom den offentliga sektorn på kort sikt kommer att öka i och med inrättandet av Inspektionen.

12.2 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och för de integrationspolitiska målen

Utredningens bedömning: Inspektionen kommer att kunna bidra till att kontrollera hur de jämställdhets- och integrationspolitiska målen uppfylls inom socialförsäkringen.

Utredningens förslag bedöms inte ha någon negativ inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eller på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen bedömer att Inspektionen kommer att kunna ha möjlighet att bidra till att kontrollera hur de jämställdhets- och integrationspolitiska målen uppfylls inom socialförsäkringen. Genom att kontrollera om Försäkringskassans beslut är rättssäkra, i den meningen att de utfaller på samma sätt till män som till kvinnor och till män och kvinnor med svensk respektive med annan etnisk eller kulturell härkomst, kan Inspektionen också medverka till att lyfta fram denna fråga i Försäkringskassans verksamhet.

Utredningen bedömer också att utredningens förslag inte kommer att få någon negativ inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eller på möjligheterna att nå de integrations-

politiska målen. Snarare kommer Inspektionen ha mycket goda förutsättningar att genomföra rekryteringen av medarbetare utifrån såväl ett jämställdhets- som ett integrationspolitiskt perspektiv. Genom att Inspektionen skapas från grunden ärvs ingen befintlig struktur med obalans i jämställdheten eller i andelen anställda med annan etnisk eller kulturell bakgrund. Inspektionen har därför förutsättningar att från början skapa en jämställd arbetsplats mellan kvinnor och män, såväl vad gäller andel kvinnor respektive män på olika befattningar och lönebildning som vad gäller andelen anställda med annan etnisk eller kulturell bakgrund.

12.3 Konsekvenser för personlig integritet

Begränsningar i rätten att få del av uppgifter behandlas bland annat i sekretesslagen (1980:100) och i personuppgiftslagen, PUL (1998:204). PUL bygger på ett EG-direktiv (95/46/EG). PUL har allmän giltighet, till skillnad från direktivet som inte gäller behandling som rör statens säkerhet, försvar och allmän säkerhet.

En förutsättning för att Inspektionen ska kunna fullgöra sina uppgifter i tillsyns- och effektivitetsgranskningshänseende är att Inspektionen får tillgång till uppgifter, främst inom socialförsäkringsområdet, men också från angränsande områden, som arbetsmarknads- och hälso- och sjukvårdsområdena. Det kommer inte vara fråga om granskning av enskilda ärenden, men uppgifter från enskilda ärenden kommer i flera fall att ligga till grund för Inspektionens granskning. Frågor om integriteten har tidigare behandlats i avsnittet om sekretess (kapitel 10).

12.4 Konsekvenser för brottsligheten

Utredningen bedömning: Det är sannolikt att den föreslagna myndighetens verksamhet kommer att påverka antalet tillfällen till brott. Tillsyn och effektivitetsgranskning skapar förutsättningar för att Försäkringskassans kontrollsystem förbättras. Detta bör leda till att risken för upptäckt ökar och det blir med all sannolikhet svårare att förklara bort de felaktiga uppgifterna som ett misstag om ärendet fastnar i en kontroll. Genom ökad uppmärksamhet på bidragsfusk och felaktiga utbetalningar, bör antalet potentiella gärningsmän minska.

Det är idag oklart hur omfattande brottsligheten inom socialförsäkringsområdet är. I augusti år 2007 infördes brottet bidragsbrott i brottsbalken. Någon statistik finns därför ännu inte publicerad. Försäkringskassan har dock egen statistik över antalet polisanmälda brott.

Det är sannolikt att den föreslagna myndighetens verksamhet kommer att påverka antalet tillfällen till brott. Genom förändringar i de system som administrerar socialförsäkringsförmåner kan fler ärenden med felaktiga uppgifter komma att upptäckas, vilket kan medföra att någon utbetalning inte sker eller att utbetalning sker med ett mer begränsat belopp. Ökade kontrollmöjligheter medför ökade risker för upptäckt, vilket kan ha en avhållande effekt på dem som har för avsikt att missbruka systemet. Förbättrade kontrollsystem kan också leda till att den som vill missbruka systemet måste gå längre för att få till stånd en felaktig utbetalning. Risken för upptäckt ökar och det blir med all sannolikhet svårare att förklara bort de felaktiga uppgifterna som ett misstag om ärendet fastnar i en kontroll.

De som överväger att begå brott inom socialförsäkringen kan, precis som människor i allmänhet, antas vara rationellt handlande individer. Utgångspunkten är att de gör en avvägning av det förväntade utfallet av brottet, risken för upptäckt, den ansträngning som måste göras för att kunna få ut önskat belopp och möjligheten att "förklara bort" brottet om det skulle upptäckas. Genom ökad uppmärksamhet på bidragsfusk och felaktiga utbetalningar och det resultat som Inspektionens verksamhet torde medföra med avseende på Försäkringskassans kontrollsystem, bör antalet potentiella gärningsmän som utsätter sig för risken att bli upptäckta att

kunna minska. Flera av dem som medvetet fuskat tidigare, dels för att upptäcktsrisken varit låg, dels för att de vid en kontroll har kunnat hävda slarv eller att lämnade uppgifter blivit fel av annan anledning, men utan deras vilja, torde med ökade kontroller och ökad risk för upptäckt avhålla sig från att medvetet lämna felaktiga uppgifter.

13 Genomförande – organisationskommitté

Utredningens förslag: En organisationskommitté inrättas skyndsamt för att vidta nödvändiga åtgärder för att förbereda inrättandet av Inspektionen över socialförsäkringen.

Utredningen föreslår att regeringen skyndsamt inrättar en organisationskommitté för att förbereda och vidta de åtgärder som behövs för bildandet av Inspektionen över socialförsäkringen. Uppdraget till kommittén bör ges med förbehåll att riksdagen fattar de beslut som är nödvändiga för att myndigheten ska inrättas.

Organisationskommitténs uppgift bör vara att med utgångspunkt i de förslag som lämnats i denna rapport

- lägga fram förslag om myndighetens ledning och styrning
- överväga eventuella expertråd som bör knytas till Inspektionen
- precisera Inspektionens ansvar och uppgifter samt utforma förslag till verksamhetsmål
- överväga lämpliga arbetsformer samt lämna förslag om organisation och arbetsordning
- föreslå en verksamhets- och kostnadseffektiv lokalisering. En samlokalisering med annan myndighet bör eftersträvas
- precisera resursbehov och utarbeta budgetunderlag för perioden 2009-2011
- närmare överväga vilka kompetenser som behöver knytas till verksamheten, besluta om bemanning och i detta avseende utöva arbetsgivarens befogenheter
- fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
- teckna avtal avseende lokaler och ITK-abonnemang

- analysera hur Inspektionens rätt att få del av uppgifter ska tillgodoses i praktiken
- anskaffa administrativa system för ekonomistyrning, diareföreling med mera samt förbereda myndigheten för anslutning till statliga redovisningssystemet.

Som en förutsättning för organisationskommitténs arbete bör gälla att Inspektionen formellt startar sin verksamhet den 1 januari 2009.

14 Författningskommentar

14.1 Förslag till förordning med skyldighet att lämna uppgifter m.m. till Inspektionen över socialförsäkringen

1 § *De myndigheter som enligt 1 § förordning (xxx) med instruktion för Inspektionen över socialförsäkringen står under Inspektionens tillsyn och granskning är skyldiga att på begäran lämna Inspektionen de uppgifter, den hjälp och de upplysningar Inspektionen i övrigt behöver för att fullgöra sitt uppdrag.*

Regleringen är ny och innebär att de myndigheter som står under Inspektionens över socialförsäkringens tillsyn och granskning är skyldiga att lämna de uppgifter och stöd i övrigt som Inspektionen behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

En förutsättning för att Inspektionen över socialförsäkringen ska kunna fullgöra sitt uppdrag är att Inspektionen får uppgifter från berörda myndigheter. Vilka myndigheter som står under dess tillsyn och granskning regleras i Inspektionens instruktion. I den föreslagna paragrafen regleras de berörda myndigheternas skyldighet att lämna ut uppgifter till Inspektionen. Det är fråga om en sådan preciserad uppgiftsskyldighet som avses i 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen (1980:100). Av den bestämmelsen framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. 14 kap. 1 § SekrL innebär således att myndighet får lämna ut uppgift trots att den är sekretessbelagd.

Uppgifter ska lämnas på Inspektionens begäran. Inspektionen kan emellertid behöva hjälp också i andra avseenden än att få tillgång till uppgifter. Regleringen innebär därför också en skyldighet att i övrigt bistå Inspektionen med den hjälp och de upplysningar Inspektionen behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Skälen för

utredningens förslag har närmare behandlats i avsnitt 10.3. Integritetsaspekter i anledning av förslaget har behandlats i avsnitt 10.6.

14.2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

13 kap. Överföring av sekretess i vissa fall

1 § *Erbåller myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gæller sekretessen också hos den mottagande myndigheten. Detsamma gæller för uppgift som Inspektionen över socialförsäkringen erbåller i sin granskningsverksamhet.*

Paragrafen anger i första meningen att en sekretessbelagd uppgift som lämnas från en myndighet till en annan, som utövar tillsyn eller verkställer revision, gæller sekretessen också hos den myndighet som tar emot uppgiften. Paragrafen innehåller således ett stadgande om överföring av sekretess mellan myndigheter. Det är inte bara uppgifter från den myndighet som är föremål för tillsynen eller revisionen som skyddas. Även sekretessbelagda uppgifter som hämtas in från andra myndigheter kan skyddas genom bestämmelsen.

Paragrafen är begränsad till myndighet som får en uppgift i sin tillsyns- eller revisionsverksamhet. Inspektionen över socialförsäkringen kan också ha behov av sekretessbelagda uppgifter från de myndigheter som står under dess granskning. Även dessa uppgifter måste kunna sekretessskyddas.

Utredningen har föreslagit att uppgiftsskyldighet för berörda myndigheter regleras i en särskild förordning. I den finns en bestämmelse som innebär att myndigheterna i fråga har en skyldighet att på begäran lämna ut de uppgifter Inspektionen behöver, oavsett hur starkt sekretesskydd uppgifter har. Utredningens förslag innebär att en ny andra mening införs i 13 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), SekrL.

Syftet med den föreslagna ändringen är att de uppgifter som lämnas ut till Inspektionen ska ha samma sekretesskydd hos Inspektionen som hos den utlämnande myndigheten. Nuvarande reglering ger skydd för uppgifter som Inspektionen begär ut i sin tillsynsverksamhet. Paragrafen har i sin nuvarande lydelse generell

tillämpning och är inte begränsad till vissa verksamheter eller myndigheter. Utredningens förslag medför en utvidgning av bestämmelsen. Utredningen anser att det inte är ändamålsenligt att utvidga bestämmelsen så att den också får generell tillämplighet på uppgifter som myndigheter får i sin granskningsverksamhet, eftersom tillämpningsområdet i ett sådant fall skulle bli alltför omfattande. Det är svårt att överblicka vilka konsekvenser en sådan utvidgning skulle få. Förslaget är därför begränsat till uppgifter som lämnas till Inspektionen i dess granskningsverksamhet. Enligt utredningens definition avser denna såväl effektivitets- som effektgranskning.

För att 13 kap. 1 § SekrL ska kunna bli tillämplig måste den myndighet som bedriver den aktuella tillsynsverksamheten ha författningsstöd för detta. Det bör även gälla för granskning. Inspektionen för socialförsäkringen har genom sin instruktion stöd för att utöva både tillsyn och granskning.

Av 13 kap. 6 § SekrL framgår att sekretessen inte gäller uppgifter som den mottagande myndigheten tar upp i beslut.

14.3 Förslag till lag om ändring i förordning (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan

2 § Myndigheten ska

6. utöva tillsyn över Skatteverkets verksamhet när det gäller beslut om pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

I Försäkringskassans instruktion stadgas under myndighetens uppgifter i 2 § 6 att Försäkringskassan ska utöva tillsyn över Skatteverkets verksamhet när det gäller beslut om pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundat ålderspension. Utredningen föreslår att denna uppgift i stället ska utövas av Inspektionen över socialförsäkringen. Utredningens förslag innebär att instruktionens 2 § punkt 6 upphör att gälla och att instruktionen anpassas efter detta förhållande. Punkt 7, 8, 9 och 10 benämns istället punkt 6, 7, 8 och 9.

Referenser

Offentligt tryck

- Prop. 1990/91:141, *Om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.*
- Prop. 1996/97:63, *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.*
- Prop. 2001/02:151, *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen.*
- Prop. 2002/03:2, *Vissa socialförsäkringsfrågor m.m.*
- Prop. 2003/04:69, *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.*
- Prop. 2006/07:1, *Budgetproposition för 2007.*
- Prop. 2006/07:10, *Avvecklingen av försäkringsdelegationerna samt ändrad beslutsordning i ärenden om bilstöd.*
- Prop. 2007/08:01, *Budgetproposition för 2008.*
- SOU 2003:63, *21 + 1 → 1 En sammanhållen administration av socialförsäkringen.*
- SOU 2003:106, *Försäkringskassan. Den nya myndigheten.* Slutbetänkande, ANSA.
- SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.* Slutbetänkande av Tillsynskommittén.
- SOU 2005:32, *Regeringens stabsmyndigheter.*
- SOU 2006:111, *Ny pension – Ny administration.* Betänkande av Pensionsadministrationsutredningen.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.* Slutbetänkande Ansvarskommittén.
- SOU 2007:82, *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.* Slutbetänkande av Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten.

SOU 2007:107, *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*.
Delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

Litteratur

Modell, S och Grönlund, A (red.), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Studentlitteratur, 2006.

Regner, Eliason, Heuman, *Sekretesslagen – En kommentar*, Norstedts Juridik, 1998.

Rapporter m.m.

FUT-delegationen, Delegationen för felaktiga utbetalningar.
Rapport 5. *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Resultat från expertseminarier.*

Ekonomistyrningsverket 2005:3, *Nyckeltal för OH-kostnader. Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?*

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2006*.

Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag 2007-08-31*, 40113-2007.

Försäkringskassan, *Riktlinjer för samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, beslutade 2007-01-31, Dnr 2190-2007-FSF, serienr 2007:3.

Försäkringskassan, *Särskilda riktlinjer för Försäkringskassan vid användning av medel för samverkansaktiviteter i enlighet med propositionerna 1996/97:63 och 2002/03:2*, beslutade 2005-02-17.

Riksrevisionen 2006:20, *Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen*.

Riksrevisionen 2007:14, *Riksrevisionens årliga rapport 2007*.

Socialstyrelsen, *Utredningsrapport 2004-01-20*, Dnr 00-10798/03, *Tillsyn över försäkringsläkare; rapport med anledning av regeringsuppdrag*.

Statskontoret 2002:26, *Bättre styrning av socialförsäkringens administration. Kartläggning, granskning och förslag*.

Statskontoret 2005:10, *Den första tiden med Finsam. Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*.

- Statskontoret 2006:1, *Den nya försäkringskassan*. Delrapport 1.
- Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*.
- Statskontoret 2006:6, *Fortsättningen med Finsam – målgrupper, insatser och arbetsformer*.
- Statskontoret 2007:4, *Den nya försäkringskassan*. Delrapport 2.
- Statskontoret 2007:6, *Finsam rapport 3. Uppföljning av finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*.
- Statskontoret, *Det nya Statskontoret – utmaningar och förändringar*.
- Statskontoret, *Årsredovisning 2006*.

Kommittédirektiv



**Direktiv för översyn av tillsynen inom
socialförsäkringsområdet**

**Dir.
2007:24**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 mars 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda möjliga organisatoriska former för tillsynen inom socialförsäkringsområdet.

Utredaren skall utifrån sin utvärdering och analys lämna förslag till hur en framtida funktion för tillsyn inom socialförsäkringsområdet kan organiseras. Inriktningen av tillsynen skall vara mot systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Funktionen skall vara skild från Försäkringskassan. Utredaren skall också lämna förslag till hur granskningsområdet bör avgränsas. Utredarens förslag skall ha som utgångspunkt att stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet och skapa ökad tilltro hos medborgarna.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 2007.

Bakgrund

Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna bildade den 1 januari 2005 den nya sammanhållna myndigheten Försäkringskassan. När RFV upphörde försvann också den tillsyn RFV utövat över de allmänna försäkringskassorna. RFV skulle verka för att de allmänna försäkringskassorna tillämpade socialförsäkrings- och bidragssystemen likformigt och rättssäkert. RFV ansvarade vidare för ekonomistyrningen av försäkringskassorna.

Dessa funktioner har nu integrerats i den sammanhållna organisationen i form av intern kontroll och granskning. Detta innebär att den kontroll och granskning som bedrivs i dag inte står i helt oberoende ställning till den verksamhet den har att granska.

Annan tillsyn, granskning och kontroll

Förutom den interna kontroll och granskning som sker i Försäkringskassan utövas också tillsyn av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Därutöver granskas och kontrolleras verksamheten av Riksrevisionen och ibland också av regeringens stabsmyndigheter.

Justitieombudsmannen (JO) granskar Försäkringskassan ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. JO granskar ärenden på enskildas respektive på eget initiativ. De flesta ärenden granskas i samband med besök i organisationen. JO begär då i förväg fram ett antal ärenden, dels några av de äldsta ärendena inom vissa ärendeslag, dels ett antal slumpmässigt utvalda ärenden och granskar handläggningen av dessa.

Justitiekanslern har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. Sedan den 1 december 1998 har Justitiekanslerns tillsynsverksamhet begränsats. Justitiekanslern har sedan dess en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. Justitiekanslern kan inte ompröva beslut som fattats av andra myndigheter. Justitiekanslern bestämmer om en anmälan från en enskild skall föranleda några åtgärder.

Riksrevisionen genomför den årliga revisionen men också effektivitetsrevision. Här har fokus legat på lika behandling och rättssäkerhet, t.ex. inom förmånsslagen havandeskapspenning och sjuk- och aktivitetsersättning. Regeringen kan dock inte lämna uppdrag till Riksrevisionen.

Statskontoret och Ekonomistyrningsverket kan på regeringens uppdrag granska myndigheten. Detta kan vara både övergripande granskningar, t.ex. Statskontorets uppdrag att följa Försäkringskassans förändringsarbete, eller mer avgränsade uppdrag som att utvärdera den finansiella samordningen. Tidigare kunde också det nu avvecklade Riksrevisionsverket utföra granskningar både på eget initiativ och på uppdrag av regeringen.

Begreppen systemtillsyn och effektivitetsgranskning

Begreppet systemtillsyn innebär att tillsynsfunktionen granskar tillsynsobjektets metoder för att kvalitetssäkra sin verksamhet.

Man granskar tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll och bedömer om dessa med rimlig säkerhet säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av lagstiftningen.

Effektivitetsgranskning innebär att tillsynsfunktionen granskar om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Behovet av en översyn

Regeringen har i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 finansplan avsnitt 1.7) aviserat en översyn av de organisatoriska formerna för tillsynen av socialförsäkringsområdet. Det finns i dag ingen från Försäkringskassan skild funktion som systematiskt utför systemtillsyn och granskar effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Denna ordning är enligt regeringen inte ändamålsenlig för att säkerställa den framtida rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Försäkringskassan betalar ut cirka 435 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar närmare hälften av statsbudgetens utgifter, och förfogar över administrativa medel om drygt åtta miljarder per år. Försäkringskassan fattar årligen ca 15 miljoner beslut om ersättning och verkställer mer än 60 miljoner utbetalningar till enskilda. Det är därför angeläget att rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet fortlöpande blir föremål för objektiv granskning. Den enskilde skall ha samma rätt till förmåner oavsett var i landet han eller hon är bosatt. Osakliga regionala skillnader skall inte förekomma. Försäkringen skall också fungera på samma sätt för alla försäkrade. Ingen skall diskrimineras genom socialförsäkringens tillämpning.

Försäkringskassans administration måste samtidigt vara effektiv. Handläggningen skall inte bara ske korrekt, utan också till en så låg kostnad som möjligt. De statliga medel som används till socialförsäkringens administration skall användas för att ge största möjliga effekt. Administrationen måste ständigt utvärderas och prövas för att nå bästa möjliga resultat.

Effektiviteten i administrationen och försäkringen är inte enbart beroende av myndighetens arbete eller socialförsäkringslagstiftningens utformning utan också av hur angränsande områden förvaltar sitt ansvar. Detta kan vara av betydelse både för processer

som angränsar till socialförsäkringsområdet och för processer som skall fungera över gränssnitten mellan områden.

Dessa gränssnitt är viktiga ur ett individperspektiv. Myndigheternas verksamheter måste vara anpassade till varandra för att den enskilde inte skall riskera att komma i kläm. Det kan t.ex. uppstå problem med att ta till vara och utveckla en konstaterad arbetsförmåga hos den försäkrade. I gränssnitten mellan myndigheters verksamhet kan vidare organisatorisk ineffektivitet uppstå. Frågor som rör sig över gränssnitten är samtidigt svåra att granska och utvärdera.

Försäkringskassan bedriver ett omfattande förändringsarbete för att bli en modern organisation. Detta arbete har nu pågått i två år. Uppdraget att se över de organisatoriska formerna för systemtillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet skall ses som en del av detta moderniseringsarbete.

Uppdraget

En särskild utredare skall utvärdera möjliga organisatoriska former för systemtillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet.

Utvärderingen skall innehålla en analys av den nuvarande strukturen för systemtillsyn och effektivitetsgranskning samt förslag till hur en från Försäkringskassan skild funktion för detta kan organiseras. Regeringens ambition är att minska omfattningen av den statliga administrationen. Därför skall utredaren i sitt förslag till organisation för funktionen i första hand utgå från möjligheten att använda befintliga myndighetsstrukturer som bas för denna.

Utredaren skall vidare överväga om det är ändamålsenligt att funktionen får ett större granskningsområde än bara socialförsäkringsområdet. Utredaren skall överväga om också gränssnitten mellan socialförsäkringsområdet och angränsande områden skall ingå i funktionens granskningsområde.

Utredaren skall beakta funktionens relation till Försäkringskassan. Utredaren skall också beakta funktionens gränssnitt mot andra myndigheter som i dag utövar tillsyn, kontroll eller granskning inom socialförsäkringsområdet.

Utredaren skall beakta och redovisa de samlade kostnader som kan uppstå på kortare och längre sikt som följd av utredarens förslag. När kostnaderna värderas skall även kostnaderna för stats-

budgeten, inklusive påverkan på försäkringskostnader och Försäkringskassans totala administrativa kostnader beaktas. En särskild redovisning skall lämnas i fråga om de eventuella personalkonsekvenser som uppstår med anledning av utredarens förslag. En ytterligare aspekt är tidshorizonten och den hänsyn som kan behöva tas till Försäkringskassans pågående förändringsarbete.

Utredarens utvärdering och förslag skall ha sin utgångspunkt i att stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet samt stärka tilltron till socialförsäkringen och dess administration hos medborgarna. Utredaren skall vidare beakta att försäkringsdelegationerna upphört från och med den 1 januari 2007.

Försäkringskassan skall bistå utredningen med nödvändiga underlag. I den mån andra myndigheters arbete berörs skall samråd ske med dessa.

Utredaren skall lämna förslag till de författningsförändringar som bedöms nödvändiga för att förslagen skall kunna genomföras. Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 2007.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen
om översyn av tillsynen inom
socialförsäkringsområdet (S 2007:02)**

**Dir.
2007:141**

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2007

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 1 mars 2007 har socialförsäkringsministern gett en särskild utredare i uppdrag att utreda möjliga organisatoriska former för tillsynen inom socialförsäkringsområdet (dir. 2007:24). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 oktober 2007.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2008.

(Socialdepartementet)

Utredningens kontakter

Utredningen har haft kontakt med;

Försäkringskassans huvudkontor samt länsorganisationerna i Stockholm, Västra Götaland, Skåne, Jönköping, Halland, Kalmar, Gävleborg, Södermanland, Östergötland, Västernorrland och Norrbotten samt följande myndigheter

Justitiekanslern (JK)
Justitieombudsmannen (JO)
Ekonomistyrningsverket (ESV)
Verket för förvaltningsutveckling (Verva)
Statskontoret
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)
Riksrevisionen (RiR)
Premiepensionsmyndigheten (PPM)
Arbetsförmedlingen
Kammarrätten i Stockholm
Skatteverket

De kommittéer och delegationer utredningen haft kontakt med är;

Delegationen mot felaktiga utbetalningar
Översynen av stabsmyndigheter
Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation
En stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område
Ansvarskommittén
Kommittén för Inrättandet av en trafikinspektionsorganisation
Handikappdelegationen inom Försäkringskassan

Utredningen har uppvaktats av
Försäkringsmedicinska Kollegiet

Intern styrning och kontroll inom Försäkringskassan

I denna bilaga lämnas en fördjupad/kompletterande beskrivning av olika instrument för styrning och kontroll inom Försäkringskassan.

Den kontinuerliga slumpmässiga kontrollen med hjälp av Qben II

För att kunna följa resultat och resultatutveckling gör Försäkringskassan sedan januari 2002 en kontinuerlig kontroll av kvaliteten i ärendehandläggningen i ett slumpmässigt urval av ärenden. För närvarande ingår 24 förmånsslag i kvalitetskontrollen.

Kvalitetskontroll görs i de beslut som avser prövning av rätten till en förmån. I kvalitetskontrollen används IT-verktyget Qben II som stöd för granskningen. Varje år levereras cirka tolv miljoner beslut till Qben II och av dessa görs ett slumpmässigt urval på cirka 120 000 beslut per år. Urvalet per förmån och län kan maximalt vara 31 ärenden per månad och hämtas från besluten föregående månad. Syftet med kvalitetskontrollen är att bedöma om beslutsunderlaget är tillräckligt, om beslutet är rätt och om beslutet har verkställts på rätt sätt.

Vid kontrollen besvarar granskaren ett antal frågor i ärendet. Frågorna är i huvudsak förmånsspecifika och tas fram efter en risk- och väsentlighetsanalys där risk definieras som de omständigheter som innebär störst risk för ett felaktigt beslut och väsentlighet är de omständigheter som är mest väsentliga för ett riktigt beslut. Samtliga frågor ska ha förankring i lag, förordning eller föreskrift.

De eventuella brister som framkommer i kvalitetskontrollen redovisas i en granskningskommentar och ska återkopplas till berörd handläggare och chef.

Resultaten från kvalitetskontrollen presenteras i olika rapporter som används bland annat vid huvudkontorets resultatuppföljningar och i det kvalitetshöjande arbetet.

Kontroll av misstänkt brott

Försäkringskassan ska kunna uttala sig om förekomsten och omfattningen av misstänkt brott. Sedan juli 2005 gör Försäkringskassan därför en kontinuerlig kontroll av misstänkt brott i ett slumpmässigt urval av utbetalningar av med hjälp av Qben II. För närvarande ingår tio förmånsslag i kontrollen av misstänkt brott.

Urvalet till den slumpmässiga kontrollen görs bland de utbetalningar som gjordes föregående månad. Varje månad fördelas cirka 1 400 utbetalningar proportionellt per förmån och län. Kontrollen omfattar endast det aktuella utbetalningsärendet.

I granskningen kontrolleras ett antal förmånsspecifika frågor. Om någon av frågorna besvaras med Nej hamnar ärendet på en utredningslista. Dessa ärenden utreds vidare för att kontrollera om det finns anledning att misstänka brott, vilket inte är fallet med alla ärenden på utredningslistan.

Alla avslutade utredningar redovisas via den regelbundna rapporteringen av misstänkt brott.

Resultaten från utförda kontroller presenteras i olika rapporter som används bland annat vid huvudkontorets resultatuppföljningar och i det kvalitetshöjande arbetet.

Internrevisionen

Internrevisionen är en oberoende, objektiv gransknings- och rådgivningstjänst som har till uppgift att förbättra verksamheten i Försäkringskassan. Internrevisionen ska bland annat granska intern styrning och kontroll, sjukförsäkringens rehabilitering, normering inom försäkringsområdet samt IT-utveckling. I Internrevisionens arbete ingår att föra en dialog om granskningsresultaten samt att följa upp att revisionens iakttagelser och förbättringsförslag leder till att åtgärder genomförs. Internrevisionen ska stödja myndigheten genom att identifiera och utvärdera betydande risker samt bidra till förbättringen av riskhanteringen. Internrevisionen fanns med redan i den tidigare organisationen, men har omstrukturerats

sedan år 2005. Tidigare hade varje länsorganisation en egen intern-revision. Funktionen är nu organisatoriskt placerad under Försäkringskassans styrelse.

Kundsynpunkter

Försäkringskassan har sedan år 2004 samlat in så kallade kundsynpunkter mer systematiskt och under år 2005 har en systematisk kundsynpunktshandtering införts. Enskilda kan lämna synpunkter på Försäkringskassans bemötande eller handläggningen av ärenden via telefon, besök, eller e-post. Om synpunkten handlar om bemötande ligger ansvaret på lokal nivå, medan synpunkter som gäller systemfel hanteras av huvudkontoret.¹ Alla anställda med kundkontakt har möjlighet och uppmanas att registrera kundsynpunkter som kommer fram i dessa kontakter.

Beslut har fattats om att sammanställningar av synpunkter som kommer från kundsynpunktssystemet regelbundet ska dras för Försäkringskassans ledning. På så sätt kommer kundernas synpunkter att bli synliga för ledningen och ledningen kommer också att kunna agera och besluta om nödvändiga förändringar utifrån dessa. Kundsynpunktssystemet ska således också kunna fungera som ett "signalsystem" som kan ligga till grund för ledningens styrning av verksamheten.

Kundundersökningar

Försäkringskassan genomför sedan år 1997 en årlig kundundersökning för att fånga upp vad de försäkrade som varit i kontakt med Försäkringskassan i ett ärende anser om myndighetens service. Resultaten gör det möjligt att identifiera förbättringsområden och följa utvecklingen över tid. Under åren har successivt fler och fler ärendeslag tagits med i kundundersökningen. År 2007 ingick 20 ärendeslag som valts ut med hänsyn till ärendevolym och vilken intensitet i kontakterna med Försäkringskassan som krävs. I enkäter ställs frågor om bemötande, tillgänglighet och om utbetalningar kommer inom utsatt tid osv. Under åren 2006 och 2007 har det tillkommit frågor om hur de försäkrade varit i kontakt

¹ Prop. 2006/07:1, UO 10, s. 44, *Den nya Försäkringskassan. Delrapport 1*. Statskontoret (2006:1), s. 75.

med Försäkringskassan och hur viktiga olika kontaktvägar är för dem. Urvalets storlek har varierat över åren. År 2006 och 2007 skickades enkäten till cirka 40 000 försäkrade med ett ärende i något av de utvalda ärendeslagen.

Försäkringskassans utvärderingsavdelning

Försäkringskassan är idag stabsmyndighet till regeringen och en stor del av stabsuppgifterna löses inom utvärderingsavdelningen. I samband med utvecklingen av lednings- och styrningsfunktionerna hos myndigheten kommer funktionen att upphöra och vissa av uppgifterna att föras till en ny avdelning för försäkringsutveckling. Den nya avdelningen är under utformning och det är enligt vad utredningen inhämtat inte slutligt beslutat vilken dimensionering och vilka uppgifter den nya funktionen ska ha. Utredningen väljer därför att beskriva några av de uppgifter utvärderingsavdelningen hittills har haft.

Utvärderingsavdelningen genomför ett stort antal kvalificerade utredningar och fungerar i övrigt som stödfunktion till myndighetens ledning och övrig verksamhet. Exempelvis tar avdelningen fram relevant ledningsinformation, bland annat statistik, men också analyser av trender och förändringar inom försäkringsförmånerna. Avdelningen ansvarar bland annat för utvärdering av regelverkens effekter för individ och samhälle samt socialförsäkrings- och bidragssystemens administration. Utvärderingsavdelningen producerar även statistik och svarar för den tidigare nämnda årliga kundundersökningen rörande Försäkringskassans service.

Avdelningens arbete styrs av Försäkringskassans ledning. Vissa uppdrag kommer ursprungligen från regeringen i regleringsbrev eller som särskilda uppdrag, andra från ledningen. Utvärderingar görs också på eget initiativ och avdelningen föreslår förändringar och förbättringar. Utredningarna resulterar oftast i rapporter som publiceras i Försäkringskassans publikationsserier. Utvärderingsavdelningen/den nya avdelningen för försäkringsutveckling väntas i Försäkringskassans omställningsprocess få en viktig funktion för att följa och analysera utvecklingen i försäkringarna, att stå för omvärldsanalys, utföra uppdrag från regeringen, ta fram prognoser, utvärderingar, analyser och statistik samt ge stöd till forskningen inom socialförsäkringsområdet.

Omprövningsinstitutet

I den interna styrningen och kontrollverksamheten inom Försäkringskassan ingår att ledningen försöker fånga upp impulser, eller signaler, från olika system. Exempel på sådana är Qben II och kundsynpunktshanteringen. Detsamma gäller för omprövningsinstitutet. Bestämmelser om omprövning finns i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). En enskild som fått ett beslut som han eller hon är missnöjd med kan enligt AFL begära omprövning av beslutet om beslutet har fattats av en tjänsteman på Försäkringskassan.² Rutinen har varit att omprövning sker av en högre tjänsteman på den enhet där grundbeslutet har fattats.

I Försäkringskassans förändringsarbete har beslutats att omprövningsinstitutet ska förändras. Omprövningarna kommer att handläggas på fyra orter i landet. Hela omprövningsverksamheten kommer att vara organisatoriskt skild från handläggningen av grundbeslutet. Det kommer att ställas särskilda krav på kompetens hos dem som handlägger omprövningsärendena. På så sätt antas omprövningen bättre kunna fylla sina syften, dvs. att ge enskilda chansen att få ett nytt och oberoende ställningstagande i ärendet. De försäkrades rättssäkerhet främjas därigenom. Ett väl fungerande omprövningsinstitut ger förutsättningar för att de slutliga ställningstaganden som Försäkringskassan gör i så hög utsträckning som möjligt blir rätt. Även sammanställningar från omprövningar kan visa på tendenser och fungera som signaler som kan ligga till grund för olika beslut i ledningen.

Allmänna ombudet hos Försäkringskassan (AO)

Innan Riksförsäkringsverket, RFV, upphörde hade myndighetens ombudsenhet möjlighet att överklaga en allmän försäkringskassas beslut till domstol, om den allmänna försäkringskassans beslut inte ansågs uppfylla kraven på likformigt och rättvist beslut. När RFV upphörde försvann den möjligheten. Sedan Försäkringskassan bildades saknar ombudsenhetens motsvarighet (processjuridiska avdelningen) möjlighet att överklaga Försäkringskassans egna

² Beslut som har fattats av socialförsäkringsnämnd överklagas i stället direkt till länsrätten. I och med att nämnderna helt upphört den 1 januari 2008 kommer dock inga beslut att kunna överklagas utan att först ha omprövats.

beslut. Det fanns då ingen möjlighet till korrigerings, även om beslut blivit materiellt sett felaktiga.³

När Försäkringskassan bildades ansåg inte regeringen att det var tillfredsställande att endast sådana frågor som en enskild väljer att överklaga skulle kunna föras upp till prövning av domstol. Behovet att få en domstolsprövning av frågor av principiell natur kvarstod också. Mot den bakgrunden inrättades en funktion som *allmänt ombud* (AO).

Det kan naturligtvis diskuteras om det allmänna ombudet ska hänföras till den interna kontrollverksamheten, men genom att verka för en enhetlig praxisbildning har funktionen betydelse för Försäkringskassans allmänna råd om hur lagen ska tolkas.

AO har till uppgift att överklaga Försäkringskassans beslut till allmän förvaltningsdomstol, antingen när det krävs för att få fram prejudikat eller för att få till stånd en mer enhetlig rättstillämpning. AO kan överklaga direkt felaktiga beslut av Försäkringskassan och också begära ändring enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring. AO kan överklaga såväl till fördel som till nackdel för den enskilde. Överklagande ska vara inkommet till Försäkringskassan inom två månader från den dag då beslutet meddelades.

AO har stor frihet när det gäller att bestämma vilka beslut som ska överklagas. AO reagerar på signaler utifrån men begär också på eget initiativ in ärenden från Försäkringskassan för att hitta lämpliga ärenden att överklaga. Det kan exempelvis röra ärenden som gäller en fråga där varken lagen, lagens förarbeten eller praxis ger klart besked hur frågan bör lösas (olösta rättsfrågor), ärenden där föredraganden eller, fram till utgången av 2007, ledamot i socialförsäkringsnämnd anfört avvikande mening mot nämndens beslut eller ärenden där försäkringskontoren har bedömt att det vore intressant för AO att ta del av beslutet. AO begär också in beslut i vissa typer av försäkringsärenden där det är känt att tillämpningen är "spretig" och oenhetlig för att kunna överklaga de beslut som inte överensstämmer med praxis. AO klagat i princip inte i rena bedömningsärenden.

AO har fram till halvårsskiftet år 2007 överklagat sammanlagt 132 beslut, varav 125 till länsrätt, 4 till kammarrätt och 3 till Regeringsrätten. AO har också svarat i drygt 90 mål i förvaltningsdomstolarna. AO har oftast framgång i länsrätt och kan då inte driva målet vidare i syfte att få fram prejudikat i högre instans,

³ Beslut som uppenbart blivit fel får dock rättas enligt 27 § förvaltningslagen, men främst avses då rena skrivfel och liknande.

eftersom domen inte gått emot AO. Om den enskilde överklagar länsrättens dom blir dock AO motpart i överinstanserna. Om AO klagar till den enskildes fördel och länsrätten ändrar till den enskildes fördel kan varken den enskilde eller AO överklaga. Kravet på prövningstillstånd i kammarrätt och Regeringsrätten gäller även för AO.

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. N.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten.

Bedömningar och förslag. [3]

Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]

21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. [10].

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]

Bidrag på lika villkor. [8]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Könsdiskriminerande reklam.

Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]