

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten
103 33 Stockholm

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

Sammanfattning

Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget om ett utökat tillsynsuppdrag för Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). Enligt Pensionsmyndighetens mening behöver det tydliggöras hur ett utökat uppdrag verkligen skulle leda till ökad rättsäkerhet och effektivitet vad avser Pensionsmyndighetens verksamhet. Om förslagen skulle genomföras krävs också att det beskrivs hur den närmare gränsdragningen och ansvarsfördelningen i förhållande till den granskning som sker hos JO och JK ska ske.

Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget om en klagomålshantering hos ISF.

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslagen om att införa ett trepartsförfarande i socialförsäkringsmål och att det allmänna ombudet ges möjlighet att kunna välja när han eller hon ska träda in i processen.

Pensionsmyndigheten har inga invändningar mot att det allmänna ombudet placeras hos ISF. Pensionsmyndigheten har dock vissa synpunkter på förslagen i övrigt när det gäller det allmänna ombudet.

Vi har förhoppningen att direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen ska kunna möjliggöras efter fortsatta och mer noggranna överväganden inom ramen för den fortsatta beredningen av detta betänkande och betänkandet ”Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen”.

Pensionsmyndigheten vill vidare fästa uppmärksamhet på vissa förhållanden angående finansieringen som inte framgår av betänkandet.

Förslagen om en utökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet

Förslagen om att ISF ska utöva generell tillsyn

På grund av socialförsäkringsområdets omfattning och betydelse för enskilda individer är det viktigt med insyn och ett gott förtroende för administrationen av de olika

www.pensionsmyndigheten.se

2015-10-28

Er ref. S2015/3232/SF
Dnr/Ref. VER 2015-209

socialförsäkringsförmånerna hos medborgarna och andra intressenter. Rättssäkerhet och effektivitet måste alltid genomsyra handläggningen. Pensionsmyndigheten ser därför, i princip, mycket positivt på möjligheten till granskning och utvärdering av oberoende externa aktörer. Sådan granskning kan normalt antas leda till mervärden i verksamheten, t.ex. i form av ökad effektivitet och ökad kvalitet. En förutsättning för detta är dock att tillsynen är utformad på ett ändamålsenligt sätt utifrån den verksamhet som ska granskas.

Pensionsmyndigheten konstaterar inledningsvis att betänkandet i bakgrundsbeskrivningen och analysen i mycket hög grad fokuserar på de ärenden som avser Försäkringskassans verksamhet. De angivna behoven för genomförandet av förslagen går inte att omedelbart översätta till den verksamhet vi bedriver. I detta sammanhang kan noteras att samtliga klagomål som lämnats till ISF via brev berör Försäkringskassan och att endast ett av de 120 klagomål som lämnats via ISF:s hemsida berör Pensionsmyndigheten. ISF:s granskning av Pensionsmyndigheten i övrigt har hittills varit sparsam. Vidare är det endast ett fåtal ärenden, som berör Pensionsmyndigheten, som anmäls till JO eller JK, och endast ett fåtal ärenden där skadeståndsanspråk framställs till JK i förhållande till Pensionsmyndighetens verksamhet. Pensionsmyndigheten har i den egna verksamheten, främst genom intern kontroll och uppföljning av handläggningen, en god kännedom om de brister och utvecklingsområden som finns i vår handläggande verksamhet.

Enligt förslaget ska ISF kunna uttala kritik och förelägga tillsynsobjektet att redovisa vidtagna åtgärder. Tillsynen skulle sannolikt ofta bli en efterkontroll av något myndigheten redan känner till och inte säkert leda till utveckling av verksamheten. Tillsynsbesluten skulle vidare inte vara överklagbara. ISF är, liksom Pensionsmyndigheten, en myndighet under regeringen. De två myndigheterna är således sidoordnade varandra. Pensionsmyndigheten anser mot denna bakgrund att ISF:s tillsynsbeslut i form av ett föreläggande, oavsett om det skulle göras bindande i formell mening eller inte, bör vara överklagbara.

En utökad tillsyn skulle ställa högre krav än idag på att de olika granskande myndigheterna samverkar och samordnar sina insatser och att gränsdragningen inte är oklar mellan myndigheternas granskningsinsatser. Pensionsmyndigheten har sedan tidigare erfarenhet av att flera aktörer, under kort tid, har granskat i princip samma område. Ett exempel är när ISF, Riksrevisionen och JK i tur och ordning granskade Pensionsmyndighetens återkravsverksamhet. Visserligen är det positivt att verksamheten blev så i grunden belyst av flera tillsynsorgan, men granskningarna kom tätt inpå varandra vilket gjorde det svårt för oss att hinna åtgärda något mellan granskningarna. Med hänsyn till detta kom slutsatser och rekommendationer att upprepas. Dessutom var slutsatserna och rekommendationerna i vissa fall motstridiga, vilket innebar att myndigheten hade svårigheter att gå de tre granskande myndigheterna till mötes. Pensionsmyndigheten ifrågasätter, mot denna bakgrund, om ett utökat tillsynsuppdrag för ISF skulle öka effektiviteten och kvaliteten i verksamheten samt leda till ökad nytta för pensionärerna och pensionsspararna.

Pensionsmyndigheten vill i övrigt framföra följande i förhållande till de skäl som anges för införandet av en utökad tillsyn för ISF. Ett av skälen anges vara allmänhetens möjlighet till insyn i verksamheten. Vi vill i detta sammanhang betona

2015-10-28

Er ref. S2015/3232/SF
Dnr/Ref. VER 2015-209

att det visserligen förekommer uppgifter som kan bli föremål för sekretess hos oss, men om vi skulle bedöma att vissa uppgifter, trots huvudregeln om offentlighet, inte går att lämna ut finns möjligheten att lämna ut avidentifierat material. Vi anser att utredningen överhuvudtaget underskattat möjligheten för både allmänheten och media att ta del av uppgifter och därigenom kunna granska verksamheten genom att få ut mindre och större informationsmängder anonymiserat. Det är också vår erfarenhet att media ofta får en fullmakt från den uppgifterna rör för att kunna granska särskilda fall där det finns påståenden om att myndigheterna inte fullgjort sina uppdrag på ett korrekt sätt. Vi kan mot denna bakgrund alltså inte instämma i utredningens bedömning att sekretessregleringen skapar ett behov av utökad tillsyn av den verksamhet som bedrivs inom socialförsäkringens administration.

Ett annat skäl för utökad tillsyn anges i betänkandet vara det stora bedömningsutrymme som finns inom ramen för handläggningen av många förmåner inom socialförsäkringen. Ett sådant bedömningsutrymme saknas dock i stor utsträckning på pensionsområdet på grund av konstruktionen av de flesta pensionsförmånerna. Ytterligare ett framfört skäl för utökad tillsyn är behovet av likformighet. Pensionsmyndigheten vill i detta sammanhang understryka det stora arbete som myndigheten ägnar åt automatiseringsåtgärder, vilket leder till en ökad likformighet.

Med hänsyn till vad som anförts ovan avstyrker Pensionsmyndigheten förslaget om ett utökad tillsynsuppdrag för ISF. Pensionsmyndigheten anser att det måste göras en grundligare genomlysning av nyttan av en utökad tillsyn i förhållande till Pensionsmyndighetens verksamhet och uppdrag. Vi anser också att en tydligare beskrivning av gränsdragningen i förhållande till den granskning som sker hos JO och JK behöver göras. Annars finns det en risk att tillsynsmyndigheterna granskar samma sak flera gånger under kort tid, vilket dels skulle vara ineffektivt, dels skulle kunna leda till olika slutsatser. Syftet med den utökade tillsynen för ISF när det gäller rättssäkerhet och effektivitet skulle då ha gått förlorad.

Förslaget om en klagomålshantering hos ISF

Enskilda personers missnöje över handläggningen hanteras redan i dag på flera olika sätt hos Pensionsmyndigheten. En materiell prövning av ett beslut kan göras hos myndigheten ex officio enligt reglerna i 113 kap. socialförsäkringsbalken. Vidare kan ett beslut omprövas efter en begäran om omprövning av den enskilde. Är den enskilde, i övrigt inte nöjd med beslutet, eller anser sig inte ha fått en tillfredställande förklaring till skälen för beslutet, finns möjlighet att överklaga detta till domstol. År 2013 ändrade förvaltningsdomstolarna 63 st av Pensionsmyndighetens omprövningsbeslut. År 2014 ändrades 50 st omprövningsbeslut. Ändringsdomarna utgjorde ca en tiondel av de totalt meddelade domarna, där domstolen tagit ställning i sak genom en dom. Pensionsmyndigheten hade i ca hälften av de meddelade ändringsdomarna medgett talan helt eller delvis.

På Pensionsmyndigheten finns rutiner för hur myndigheten ska hantera de klagomål eller synpunkter som kommer in till myndigheten och som inte rör enskilda ärenden i form av t.ex. en begäran om omprövning, ett överklagande eller en begäran om skadestånd. Hanteringen av klagomålen skiljer sig åt beroende på om den enskilde

2015-10-28

Er ref. S2015/3232/SF
Dnr/Ref. VER 2015-209

ringt, skrivit ett brev/e-postmeddelande till myndigheten eller t.ex. lämnat en synpunkt på sociala medier. Som exempel kan nämnas att synpunkter eller klagomål som lämnas via brev eller mail, enligt rutinerna, normalt ska besvaras inom 24 timmar med möjlighet till ytterligare återkoppling inom en månad. Synpunkter på vår verksamhet från pensionärer och pensionssparare är en integrerad del av vårt utvecklingsarbete och har inte sällan lett till att vi ändrat i rutiner och processer.

ISF är en sidoordnad myndighet i förhållande till Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten anser inte att det i betänkandet framförts tillräckligt starka skäl som motiverar införandet av en ytterligare klagomålshantering avseende bemötande, service eller formella frågor, utöver den som redan finns hos Pensionsmyndigheten samt hos JO och JK. Att inrätta en fjärde form av klagomålshantering skulle, förutom att kunna leda till förvirring för den enskilde beträffande vart han eller hon ska vända sig samt kunna skapa stora gränsdragningsproblem, även kunna innebära inte oväsentliga effektivitetsförluster. Vidare skulle det finnas risk för olika slutsatser, vilket skulle äventyra rättssäkerheten. Majoriteten av de klagomål som framförs till Pensionsmyndigheten idag handlar dessutom om synpunkter på tekniska lösningar samt företeelser som ligger utanför vår verksamhet men som har anknytning till premiepensionen, t.ex. förvaltningstjänsterna för premiepensionen. Det är sannolikt att enskilda, även i det fall en klagomålsfunktion skulle införas hos ISF, ändå fortsättningsvis skulle vända sig till Pensionsmyndigheten i första hand, när det gäller denna typ av frågor.

En ny klagomålshantering skulle slutligen kunna leda till orimliga förväntningar och frustration hos den enskilde, då denne skulle kunna tro att ett klagomål till ISF kan leda till ett ändrat beslut, som t.ex. en högre ersättning, vilket inte skulle bli fallet.

Mot denna bakgrund avstyrker Pensionsmyndigheten förslaget om en klagomålsfunktion för enskilda hos ISF.

Förslaget till sekretessbestämmelse för ISF:s klagomålshantering

Om förslaget om en klagomålshantering ska införas hos ISF instämmer vi i den analys som gjorts i betänkandet om behovet av att kunna skydda inkomna uppgifter genom en sekretessbestämmelse hos ISF. Såsom förslaget till den nya bestämmelsen i 32 kap. 1 § offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) har formulerats synes dock ISF inte ha möjlighet att kunna sekretessbelägga uppgifter som inhämtats från Pensionsmyndigheten och som således inte getts in av enskild. Såsom bestämmelsen är formulerad i första stycket skulle ISF inte heller ha möjlighet att sekretessbelägga uppgifter som annars skulle kunna sekretessbeläggas med stöd av 21 kap. OSL. Slutligen anser Pensionsmyndigheten att det andra stycket i bestämmelsen behöver förtydligas. Formuleringen "...hos den myndighet som klagomålet får anses avse..." öppnar för tolkning och det är enligt vår uppfattning tveksamt om bestämmelsen i sin nuvarande utformning uppfyller kravet på att inskränkningar i den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga (jfr 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen).

2015-10-28

Er ref. S2015/3232/SF
Dnr/Ref. VER 2015-209

Förslagen avseende det allmänna ombudet

Förslagen om ett tydliggörande av det allmänna ombudets uppdrag och organisatoriska förändringar

Pensionsmyndigheten ställer sig överlag positiv till de förslag som skulle innebära att det allmänna ombudets roll stärks och att uppdraget regleras i lag och förordning. Pensionsmyndigheten skulle i och för sig inte ha något att invända mot att det allmänna ombudet blir en egen myndighet men delar å andra sidan inte heller den farhåga som utredningen har om att det allmänna ombudets självständighet kan äventyras med en fortsatt placering hos Försäkringskassan. Det som av utredningen framförts som en risk för en negativ påverkan vid en fortsatt placering hos Försäkringskassan skulle likväl kunna inträffa med en placering hos ISF om ISF, i framtiden, även skulle komma att granska det allmänna ombudets verksamhet. En placering hos ISF skulle då kunna ifrågasättas. Pensionsmyndigheten ser dock inga hinder mot att det allmänna ombudet placeras hos ISF som en särskild beslutsfunktion. Vi tillstyrker alltså förslaget i dessa delar.

Förslagen om processuella förändringar för det allmänna ombudets verksamhet

Med hänsyn till det behov av att i större grad än idag få vägledning genom domstolspraxis på socialförsäkringsområdet ser Pensionsmyndigheten positivt på förslagen att införa ett trepartsförfarande i socialförsäkringsmål och att det allmänna ombudet ges möjlighet att kunna välja när han eller hon ska träda in i processen. Pensionsmyndigheten tillstyrker således dessa förslag.

Förslaget till sekretessbestämmelse för det allmänna ombudet

Vi ser ett behov av en sekretessbestämmelse hos det allmänna ombudet för att ge honom eller henne möjlighet att skydda vissa uppgifter. I förslaget till ändring av bestämmelsen i 28 kap. 5 § OSL anges att sekretess gäller ”hos det allmänna ombudet för socialförsäkringen”, vilket kan tolkas som att det är det allmänna ombudet, som person, som avses. Pensionsmyndigheten ifrågasätter om den formuleringen även kan anses omfatta ett eventuellt kansli hos det allmänna ombudet. Även för det fall det allmänna ombudet skulle komma att överlåta uppgifter till kansliet måste det finnas ett behov också hos kansliet att kunna sekretessbelägga vissa uppgifter. Tveksamheten gäller samtliga föreslagna bestämmelser där formuleringen förekommer i förhållande till det allmänna ombudet.

Förslagen rörande det allmänna ombudet i övrigt

Syftet med bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 110 kap. 31 § SFB är att få fram uppgifter som leder till materiellt riktiga avgöranden. Det framstår därför som tveksamt om det är lämpligt att det allmänna ombudet ska kunna återropa bestämmelsen för att kunna driva fram praxis, vilket är hans eller hennes uppdrag.

2015-10-28

Er ref. S2015/3232/SF
Dnr/Ref. VER 2015-209

I den föreslagna bestämmelsen i 16 § i förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen används begreppet "klaganden". Detta uttryck används normalt för att beteckna en person som klagat hos en överordnad myndighet på en underordnad myndighets beslut. ISF är inte en överordnad myndighet i förhållande till Pensionsmyndigheten. Mot denna bakgrund bör en annan formulering övervägas. Pensionsmyndigheten vill även påtala att det torde vara en felskrivning i samma paragraf vid hänvisningen till just 16 §. Rätteligen borde det vara 15 §.

Pensionsmyndigheten uppfattar formuleringen "det allmänna ombudet ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning" i 21 § i nämnda förordning som ett förslag om en mer omfattande kontroll av det allmänna ombudet än vad som gäller idag och ifrågasätter om detta verkligen varit syftet. En annan lydelse bör övervägas.

Förslagen om direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för ISF och det allmänna ombudet

Pensionsmyndigheten är positiv till att ett elektroniskt automatiserat informationsutbyte sker mellan myndigheter. Sådant uppgiftsutbyte leder till en ökad digitalisering och automatisering i samhället samt en effektivare hantering i ärendehandläggningen. Enligt vår uppfattning bör direktåtkomst normalt vara det första och naturligaste alternativet för att åstadkomma detta. Rätt utformad och väl avvägd innebär direktåtkomst inte heller enligt vår uppfattning några större risker för otillbörliga intrång i den personliga integriteten än andra former av utlämnande av uppgifter.

Vi har i vårt remissvar på betänkandet "Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen" (SOU 2014:67) (S2014/6786/SF, VER 2014-395) ställt oss tveksamma till direktåtkomst för ISF till socialförsäkringsdatabasen. Vi ansåg i det remissvaret att behoven av och effektivitetsvinsterna med direktåtkomsten var otillräckligt beskrivna. Inte heller i det nu aktuella betänkandet är skälen för direktåtkomsten, vare sig vad gäller ISF eller det allmänna ombudet, tillräckligt utförligt beskrivna. Vi har dock förståelse för önskemålen om direktåtkomst och anser att det är angeläget att frågan ges fortsatt prioritet och aktualitet trots att vi avstyrker förslagen om utökad tillsyn och klagomålshantering. Vi avstyrker alltså inte förslaget om direktåtkomst utan har förhoppningen att en sådan ska kunna möjliggöras efter fortsatta och mer noggranna överväganden inom ramen för den fortsatta beredningen av detta betänkande och betänkandet "Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen".

Konsekvenser av förslagen – ekonomiska konsekvenser

Pensionsmyndigheten konstaterar att ISF:s utökade arbetsuppgifter och den utökade rollen för det allmänna ombudet, enligt förslagen, ska finansieras genom att medel förs från Pensionsmyndighetens anslag (och även från Försäkringskassans och Skatteverkets) till dessa funktioner.

Vi anser att det är självklart att de nya arbetsuppgifterna, om förslagen genomförs, måste ges tillräckligt med resurser för att kunna utföras på ett adekvat sätt. Eftersom ett genomförande av förslagen skulle bygga på bedömningen att tillsynen m.m. skulle

2015-10-28

Er ref. S2015/3232/SF
Dnr/Ref. VER 2015-209

påverka kvaliteten och effektiviteten i vår verksamhet på ett positivt sätt har vi inte någon invändning mot att bidra till finansieringen på föreslaget sätt.

Vi vill dock lyfta ett par principiella frågeställningar och uppmärksamma beslutsfattaren på vilka konsekvenser den föreslagna finansieringen skulle få.

Pensionsmyndigheten gör bedömningen, vilket för övrigt delas av utredaren, att de utökade arbetsuppgifterna hos ISF och det allmänna ombudet inte kommer att leda till mindre arbetsuppgifter för Pensionsmyndigheten. I det resonemang som förs i betänkandet kan man tolka utredaren som att det i bästa fall blir ett förhållande med en oförändrad mängd arbetsuppgifter. Detta leder då till att överföringen av medel från Pensionsmyndigheten till ISF och det allmänna ombudet är att betrakta som en besparing eller ett effektiviseringskrav på myndigheten, utöver det ordinarie effektiviseringskrav som åligger samtliga myndigheter. Finansieringslösningen för de nya uppgifterna hos ISF och det allmänna ombudet riskerar således att få konsekvenser avseende Pensionsmyndighetens ordinarie arbetsuppgifter.

Ett sådant indirekt besparingskrav som förslaget innebär drabbar också Pensionsmyndigheten förhållandevis hårdare än andra myndigheter genom den av regeringen beslutade finansieringsmodellen för Pensionsmyndigheten. Mycket förenklat så kan modellen beskrivas som att Pensionsmyndigheten finansieras via tre huvudkällor: anslag (cirka 40 %), uttag ur AP-fonderna (cirka 35 %) samt uttag ur premiepensionssystemet (cirka 25 %). Relationen mellan dessa finansieringskällor är relativt fast och följer den verksamhet myndigheten är satt att administrera. Det innebär att en minskning av en finansieringskälla innebär att även övriga finansieringskällor behöver minska med motsvarande andel. Förslaget i betänkandet innebär att Pensionsmyndighetens anslag skulle minska med drygt 6 mnkr för åren 2017-2019. Vår finansieringsmodell innebär då att en minskning med knappt 6 mnkr även behöver göras för uttagen i AP-fonderna och att uttagen ur premiepensionssystemet behöver minska med drygt 3 mnkr. En minskning av Pensionsmyndighetens anslag med 6 mnkr innebär därmed en reell besparing på cirka 15 mnkr (drygt 1 procents minskning av myndighetens totala budget). Då denna besparing inte rimligen kan hämtas hem genom någon motsvarande effektivisering, får den tas ut som minskade ambitioner i den ordinarie verksamheten.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm efter föredragning av juristen Jeanette Andersson. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Mikael Westberg och enhetschefen Martina Irving deltagit.


Katrin Westling Palm


Jeanette Andersson