

Kommittédirektiv



Inrättande av Inspektionen för socialförsäkringen

Dir.
2008:136

Beslut vid regeringssammanträde den 13 november 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska förbereda och genomföra bildandet av en granskningsmyndighet inom socialförsäkringsområdet. Den nya myndighetens namn ska vara Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). Myndigheten ska vara en enrådig myndighet och ha ett insynsråd. Uppdraget gäller med förbehåll för riksdagens kommande beslut i nödvändiga delar med anledning av regeringens förslag i budgetpropositionen (prop. 2008/09:1, volym 6, utgiftsområde 10, anslag 2:2).

Utredaren ska vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 juli 2009. Myndigheten ska lokaliseras till Stockholm.

Bakgrund

Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna slogs den 1 januari 2005 samman till den nya myndigheten Försäkringskassan. När RFV upphörde försvann också den tillsyn RFV utövade 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 de allmänna 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 kan anses stå i helt oberoende

ställning till den verksamhet den har att granska. Resultaten av kontrollen och granskningen rapporteras inte heller till regeringen såsom RFV gjorde. Regeringen beslutade därför den 1 mars 2007 direktiv för översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet (dir. 2007:24).

Utredningens huvudsakliga uppdrag var att föreslå hur en funktion för systemtillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringsområdet kan organiseras och hur granskningsområdet bör avgränsas. Utredningen lämnade sitt förslag i betänkandet 21+1→2 En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen (SOU 2008:10) den 30 januari 2008.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att en ny myndighet – Inspektionen över socialförsäkringen (ISF) – ska inrättas.

ISF:s uppdrag

Utredningen föreslår att ISF får i uppdrag att utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringen. Utredningen föreslår även att myndigheten ska ha i uppdrag att utföra verksamhetstillsyn.

I utredningens förslag till instruktion för ISF föreslås i detalj utifrån vilken norm ISF ska utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Utredningen tar bl.a. fasta på krav som ställs i myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Utredningen anser att ISF inte bör ha en normerande roll eller sanktionsmöjligheter. Utredningen föreslår att ISF ska rapportera direkt till regeringen samt informera den myndighet som granskats.

ISF:s granskningsområde

Utredningen föreslår att ISF får ansvar för systemtillsyn och effektivitetsgranskning över hela Försäkringskassans verk-

samhet, PPM i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn, samt Skatteverket i de delar som avser hantering av frågor om pensionsgrundande inkomst.

Utredningen föreslår att ISF ska utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskning över samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringen.

Vidare föreslår utredningen att ISF får utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskning över relevanta gränssytor i förhållande till socialförsäkringsområdet i samverkan med andra berörda tillsynsmyndigheter.

Utredningen anför vidare att utvecklingen av tillsyn och granskning av trygghetssystemen bör gå mot tvärssektoriella lösningar och i framtiden ske samlat.

ISF:s organisation

Utredningen föreslår att ISF bör inrättas som en enrådgivningsmyndighet och ledas av en generaldirektör. Ett insynsråd med högst nio ledamöter bör finnas.

Utredningen föreslår vidare att ISF byggs upp successivt under tre år så att antalet medarbetare i början av år 2012 är i storleksordningen 100, varav 90 i kärnverksamheten och 10 i myndighetsgemensamma stödfunktioner.

Utredningen anser att ISF bör lokaliseras till Stockholm. Ett skäl för det är att en väl fungerande verksamhet förutsätter att det till ISF kan knytas högt kvalificerade medarbetare med djup sakkompetens inom socialförsäkringsområdet och hög metodkompetens. Ett annat skäl är att ISF behöver nära kontakter med såväl uppdragsgivaren (regeringen) som tillsynsobjekten (bl.a. Försäkringskassan, Skatteverket och PPM).

Sekretessfrågor

Utredningen föreslår att en skyldighet att lämna uppgifter till ISF införs och regleras i en särskild förordning. Vidare föreslår utredningen att bestämmelsen i 13 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) om överföring av sekretess kompletteras med ett uttryckligt sekretesskydd för uppgifter som ISF får ta del av i sin granskningsverksamhet. Utredningen har gjort bedömningen

att 13 kap. 1 § i sin nuvarande lydelse inte skulle ge något sekretesskydd för uppgifter som ISF begär i syfte att utöva effektivitets- eller effektgranskning.

Remissinstansernas synpunkter

Samtliga remissinstanser anser att systemtillsynen och effektivitetsgranskningen inom socialförsäkringsområdet behöver stärkas.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag om granskningsmandat och granskningsområde. Några remissinstanser anser att det bör bildas en renodlad tillsynsmyndighet tillsammans med att effektivitetsgranskningen stärks inom befintlig myndighetsstruktur.

Riksdagens ombudsmän (JO) framhåller sin förståelse för att regeringen behöver en särskild organisation för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. JO vill vidare lyfta fram att granskning i gränsområden mot andra sektorer bör ske i samverkan med berörda myndigheter. JO:s mening är vidare att det är en brist att det inte finns ett organ som prövar klagomål (som inte är domstolsfrågor) från enskilda inom ett område som berör praktiskt taget alla Sveriges invånare. JO ifrågasätter behovet av ett tillägg i 13 kap. 1 § sekretesslagen och konstaterar att ett tillägg under alla omständigheter bör motiveras så utförligt att det klart framgår att ISF:s granskningsverksamhet på ett avgörande sätt skiljer sig från liknande verksamhet hos andra myndigheter som inte anses behöva ett motsvarande tillägg.

Datainspektionen anser att en motsatsvis tolkning av förslaget till ny bestämmelse i 13 kap. 1 § sekretesslagen kan leda till att sekundär sekretess inte anses gälla hos andra tillsynsmyndigheter som bedriver granskningsverksamhet.

Riksrevisionen anser i likhet med betänkandets huvudförslag att det finns sådant som talar för att inrätta en ny myndighet med uppgift att bedriva tillsyn, uppföljning och utvärdering specifikt inom socialförsäkringen. Riksrevisionen vill uppmärksamma ett antal frågeställningar, bl.a. att begreppet effektivitetsgranskning är mindre lämpligt när den myndighet som

föreslås inte kommer att kunna granska regeringens insatser. Riksrevisionen anser att ISF uppnår ett större oberoende gentemot Försäkringskassan, vilket kan gynna effektiviteten i socialförsäkringen. Däremot blir en ny myndighet lika beroende i förhållande till regeringen som alla andra myndigheter under regeringen. Vidare anser Riksrevisionen att det finns risk att Försäkringskassan medvetet eller omedvetet antar att eventuella brister uppmärksammas, även om Försäkringskassan själv inte gör det, om ISF har till uppgift att upptäcka fel och brister i hur socialförsäkringen fungerar.

Justitiekanslern (JK) delar utredningens uppfattning om behovet av en förbättrad extern tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringsområdet. JK instämmer i utredningens bedömningar och tillstyrker förslaget i betänkandet.

Skatteverket avstyrker tillskapandet av en separat myndighet. Vad gäller den granskning och inspektion Skatteverket kan bli föremål för är Skatteverket av den meningen att tillsynen i första hand bör ske utifrån den verksamhet som finns i 3 och 4 §§ myndighetsförordningen och i förordningen om intern styrning och kontroll. Motivet bakom ställningstagandet är att en alltför detaljerad tillsyn riskerar att motverka regeringens sammanhållna styrning av beskattningsområdet.

PPM anser att det kan uppstå gränsdragningsproblem om regeringen inrättar en särskild myndighet för effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet. PPM anser vidare att utrymmet för skönsmässiga bedömningar inom pensionsområdet är i det närmaste obefintligt och att det därför inte finns något större behov av systemtillsyn inom området.

Försäkringskassan anser att det stärker rättsäkerheten om det sker en fortlöpande oberoende granskning av Försäkringskassans verksamhet. Försäkringskassan är positiv till att regeringen lämnar ett uppdrag till en eller flera myndigheter att utföra en systematisk och kontinuerlig granskning av socialförsäkringsområdet. För att stärka rättsäkerheten föreslår Försäkringskassan att regeringen ger befintliga myndigheter detta uppdrag. Försäkringskassan anser att utredningens förslag frångår de principer som gäller för styrning av statliga myndigheter. Förslaget medför enligt Försäkringskassan att regeringen

i stora stycken skulle frångå principen om mål- och resultatstyrning och i stället övergå till detaljstyrning genom att granska, bedöma och föreskriva metoder, arbetsätt och organisation. Vidare anser Försäkringskassan att det finns en risk för att det uppstår en otydlighet i ansvarsfrågorna för såväl uppföljning av myndighetens interna styrsystem och arbetsätt, som ansvaret för uppföljning och återkoppling av om försäkringssystemen ger avsedda effekter. Försäkringskassan anser att Försäkringskassan även i fortsättningen ska ha uppdraget att säkra att Försäkringskassan har en god intern styrning och kontroll, att Försäkringskassan använder sig av rationella arbetsätt, har en effektiv organisation och ger återkoppling till regeringen på vad som kan behöva åtgärdas inom socialförsäkringssystemen. Detta särskilt mot bakgrund av att Försäkringskassan har en styrelse med fullt ansvar.

Arbetsförmedlingen (AF) anser att ISF:s uppdrag bör begränsas till tillsyn och att ISF inte ska genomföra uppföljning. Vidare anser AF att utredningen inte använder tillsynsbegreppet korrekt och att ISF bör ha en normerande roll och möjlighet till tillsynsbeslut. AF avstyrker förslaget vad gäller gränsområden.

Statskontoret instämmer i utredningens slutsats om att det behövs en extern tillsyn över socialförsäkringsområdet. Dock bör det övervägas om detta kan samordnas med tillsynen över andra trygghetssystem. Statskontoret ser vidare ett antal risker med att kombinera tillsyn och effektivitetsgranskning.

Ekonomistyrningsverket (ESV) kan mot bakgrund av socialförsäkringens betydelse för medborgarna ställa sig bakom att det finns behov av en fristående tillsyn över socialförsäkringen. ESV menar dock att denna tillsyn tydligare än i utredarens förslag bör vara avgränsad och utgå ifrån ett rättssäkerhets- och medborgarperspektiv. Det innebär att tillsynen bör ha sin utgångspunkt i gällande lagstiftning. ESV ställer sig inte bakom utredarens förslag om hur löpande tillsyn och granskning av socialförsäkringen och dess administration bör organiseras och i vilken omfattning och med vilken inriktning detta bör utföras. ESV ställer sig generellt sett tveksam till att styrningen av statsförvaltningen utvecklas och utformas genom att en statlig myndighet får en resursmässigt omfattande uppgift att löpande

granska, kontrollerna och bedöma i vad mån en annan statlig myndighets ledning tar det ansvar som denne fått regeringens förtroende och ansvar för att förvalta. ESV ställer sig frågande till om en sådan utveckling är den som bäst kommer att bidra till att riksdagens och regeringens politiska intentioner genom förvaltningen realiseras på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Verket för förvaltningsutveckling (Verva) förordar att ISF:s uppdrag avgränsas till enbart tillsyn och i första hand samordnas med någon närliggande myndighet. Uppgifterna att svara för effektivitetsgranskning kan med fördel ges till Statskontoret.

En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2008/908/SF).

Regeringens ställningstagande

Regeringen avser att inrätta en ny myndighet fr.o.m. den 1 juli 2009 för granskning av socialförsäkringsområdet. Den nya myndighetens namn ska vara Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).

I budgetpropositionen för 2009 konstateras att tillsynen över välfärdssystemen ska förstärkas och utvecklas. Det är regeringens bestämda uppfattning att en oberoende tillsyn över socialförsäkringsområdet är nödvändig för att medborgarna ska känna ökad tilltro till att socialförsäkringen hanteras rättssäkert och effektivt.

Det är viktigt att medborgarnas tilltro till socialförsäkringen är hög. Detta förutsätter att rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet fortlöpande är föremål för objektiv granskning då staten genom socialförsäkringen betalar ut cirka 435 miljarder kronor årligen. Administrationen av socialförsäkringen kostar vidare drygt åtta miljarder kronor per år.

Administrationen av socialförsäkringen ska, förutom att vara rättssäker, vara effektiv och ske till en så låg kostnad som möjligt. De statliga medel som används till socialförsäkringens administration ska 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 enskilda myndigheters arbete eller socialförsäkringslagstiftningens utformning utan också av hur angränsande områden förvaltar sitt ansvar. Detta är av betydelse både för processer som gränsar till socialförsäkringsområdet och för processer som ska fungera över gränssnitten mellan områden.

ISF:s uppdrag

ISF ska värna rätts säkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet och därigenom bidra till säkerställandet av att regeringens politik inom socialförsäkringsområdet får genomslag.

ISF huvuduppgifter är att utifrån risk och väsentlighet inom socialförsäkringsområdet granska hanteringen av ärenden och rutiner för handläggning – systemtillsyn – samt genomföra effektivitetsgranskningar.

ISF ska rapportera resultatet av sina granskningar till regeringen och informera berörda granskningsobjekt.

ISF ska inte ha en normerande funktion eller några sanktionsmöjligheter. ISF ska vidare inte företräda staten i juridiska frågor som gäller socialförsäkringen. ISF ska inte heller ha något generellt informationsansvar mot allmänheten avseende lagstiftningen eller administrationen av socialförsäkring.

ISF:s tillsyns- och granskningsområde

ISF:s tillsynsområde ska omfatta hela socialförsäkringsområdet, samverkan och samverkansinsatser där socialförsäkringen ingår och gränssnitt mellan socialförsäkringen och andra trygghetsystem, både de statliga, kommunala och landstingskommunala. ISF:s tillsynsområde omfattar dock inte de delar som ingår i tillsynsområdet för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Exempel på verksamhet inom socialförsäkringsområdet är den vid Försäkringskassan, verksamheten vid PPM och den framtida Pensionsmyndigheten. Skatteverkets beslut om pensionsgrundande inkomst är ett annat exempel.

Exempel på samverkan är den inom t.ex. finansiell samordning. Exempel på gränssnitt kan vara de mellan socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.

Organisation

ISF kommer att byggas upp successivt. Det är regeringens mening att ISF i full funktion vid utgången av år 2011 ska ha cirka 60 anställda. ISF ska ha ledningsformen enrådighetsverk och ha ett insynsråd.

Regeringen delar utredningens analys vad gäller lokalisering. Det är viktigt att de statliga myndigheternas lokalisering i större utsträckning får en större spridning över landet. Regeringen prövar noga om nya myndigheter kan lokaliseras utanför storstäderna. En utgångspunkt är att myndigheterna ska kunna utföra sina arbetsuppgifter effektivt. Det är regeringens bedömning att en avgörande förutsättning för att ISF ska kunna utföra sina arbetsuppgifter effektivt är en lokalisering till Stockholm.

Sekretesskyddet

Enligt tryckfrihetsförordningen (TF) får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas om det är påkallat med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (2 kap. 2 § första stycket 3 TF). Begreppet tillsyn förekommer i många olika bestämmelser i sekretesslagen, bl.a. i 8 kap. 6 § sekretesslagen enligt vilken sekretess gäller i statlig myndighets verksamhet som bl.a. består i tillsyn med avseende på näringslivet. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att med begreppet tillsyn avses det område som vid tiden för sekretesslagens införande beskrevs med ordet kontroll. Ordet tillsyn bör inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet (se prop. 1979/80:2 Del A s. 235). I förarbetena till 13 kap. 1 § sekretesslagen anges att myndighets tillsyns- eller revisionsbefogenhet ska ha författningsstöd för att den bestämmelsen ska bli tillämplig (a prop. s. 317).

Det har i olika sammanhang konstaterats att tillsynsbegreppet i TF och sekretesslagen i vissa fall skiljer sig från tillsynsbegreppet i förvaltningsrätten, där begreppet med tiden har fått en allt snävare innebörd, se prop. 2006/07:110 s. 37 och prop. 2007/08:60 s. 29. Även om den verksamhet som en myndighet enligt lag eller förordning ska ägna sig åt inte benämns som tillsyn i den aktuella lagen eller förordningen kan den utgöra tillsyn i TF:s och sekretesslagens mening. Den system- och effektivitetsgranskning som ISF ska ägna sig åt utgör enligt regeringens bedömning tillsyn i den mening som avses i TF och sekretesslagen. ISF:s granskningsuppgifter ska regleras i en förordning och kommer därmed att ha författningsstöd. Med anledning av detta kommer ISF:s system- och effektivitetsgranskning att utgöra sådan tillsynsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § sekretesslagen. Det är därför regeringens bedömning att den ändring i denna bestämmelse som utredningen har föreslagit inte är nödvändig.

Uppdraget

Utredaren ska vidta de åtgärder som krävs för att ISF ska kunna inleda sin verksamhet den 1 juli 2009. Uppdraget gäller med förbehåll för riksdagens kommande beslut i nödvändiga delar med anledning av regeringens förslag i budgetpropositionen (prop. 2008/09:1, volym 6, utgiftsområde 10, anslag 2:2).

Utredaren ska lämna förslag till anslag, resursfördelning och verksamhetsplan för myndigheten för perioden 1 juli 2009–31 december 2009. Utredaren ska också lämna ett budgetunderlag för 2010–2012. Utredaren ska besluta om myndighetens organisation och överväga lämpliga arbetsformer.

Utredaren ska förbereda anslutningen av ISF till det statliga redovisningssystemet och lägga upp redovisningsplaner. Utredaren ska vidare ingå nödvändiga avtal för ISF:s verksamhet och hyra lämpliga lokaler. Utredaren ska också bedöma vilken kompetens som är nödvändig för ISF.

Utredaren ska fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Utredaren ska

besluta om bemanning liksom även i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter.

Genomförande och tidsplan

Utredaren ska i nära samarbete med berörda myndigheter förbereda och skapa system för ISF:s informationsförsörjning.

Utredaren ska bedriva arbetet i samråd med Försäkringskassan, PPM, utredningen (S 2008:05) Inrättande av en pensionsmyndighet och övriga myndigheter som kommer att beröras av ISF:s verksamhet, samt Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, och Statens pensionsverk. Myndigheterna ska lämna utredaren det underlag som denne begär.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

- Utredaren ska senast den 1 mars 2009 till regeringen lämna
- förslag till anslag, resursfördelning och verksamhetsplan för myndigheten för perioden 1 juli 2009–31 december 2009,
 - budgetunderlag för perioden 2010–2012.

En slutrapport ska lämnas till regeringen senast den 30 juni 2009.

(Socialdepartementet)