

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Promemorian Bättre förutsättningar för uppföljning av Finsam-insatser

(S2026/01304)

Sammanfattning

Försäkringskassan tillstyrker i huvudsak förslagen i promemorian, som bedöms vara ett viktigt steg på vägen mot att ge rätt förutsättningar för att utveckla ett nationellt uppföljningssystem för insatser finansierade av samordningsförbund på det sätt som beskrivs i promemorian. Myndigheten har dock vissa synpunkter på delar av utformningen av den föreslagna regleringen.

Även om det i promemorian anges tydligt att Försäkringskassan ska ha ansvaret för uppföljningen av insatser, kvarstår vissa oklarheter i lagstiftningen rörande framförallt samordningsförbundens ansvar. Bland annat eftersom det inte finns något förslag i promemorian om att förtydliga vad som är förbundens ansvar för uppföljning enligt 7 § 5 lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsamlagen).

Försäkringskassan anser också att det föreslagna uppdraget i Försäkringskassans instruktion att lämna uppgifter till samordningsförbunden framstår som överflödigt och inte bör införas.

Försäkringskassan bedömer vidare att det inte är helt klart att den föreslagna nya sekretessregeln för myndigheten ger ett tillräckligt skydd för de aktuella uppgifterna oavsett hos vem av samverkansparterna de begärs ut. Det kan också behöva tydliggöras vem som är personuppgiftsansvarig när de övriga samverkande parterna behandlar personuppgifter inom ramen för uppföljningen.

Myndigheten har slutligen synpunkter vad avser ikraftträdandet och kostnaderna för genomförandet. Uppgifter bedöms kunna lämnas i det nya uppföljningssystemet tidigast den 1 januari 2028 och systemet att kunna användas för uppföljning tidigast av verksamhetsåret 2028. Ikraftträdande behöver därför anpassas i enlighet med detta. Vad gäller kostnaderna för att införa det nya uppföljningssystemet beräknas de bli högre och fördela sig annorlunda mellan år än vad som tidigare bedömts och som anges i promemorian.

1 Författningsförslag

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Försäkringskassan är positiv till förslaget om att myndighetens ansvar för uppföljning av insatser regleras i myndighetens instruktion snarare än årliga uppdrag i regleringsbrev. Detta ger bättre förutsättningar för kontinuitet avseende uppdraget.

Försäkringskassan anser dock att förslaget i andra delar fortsatt riskerar att medföra osäkerhet avseende ansvar och roller inom uppföljningen av insatser. Detta framförallt genom att bestämmelsen om samordningsförbundens ansvar för uppföljning i 7 § 5

Finsamlagen inte tas bort eller ändras för att motsvara det faktiska ansvar som förbunden har. Försäkringskassan har tidigare i ett svar på regeringsuppdrag avseende en översyn av Finsamlagen bedömt att samordningsförbunden inte behöver ha någon lagreglerad uppgift att följa upp insatser, vilket vi fortsatt vidhåller (Uppdrag att analysera behovet av förändringar i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, 2024-12-02 FK 2024/007710, s. 28 mfl sidor)

När det gäller ansvaret för uppföljningen framgår av förarbetena till Finsamlagen (prop. 2002/03:132, sidorna 100–102) att avsikten vid införandet av lagstiftningen var att *samverkansparterna* skulle ha ansvaret för lokal uppföljning och utvärdering. Trots att detta ansågs vara en uppgift för samverkansparterna, kom lagstiftningen istället att ange att samordningsförbunden svarar för uppföljning och utvärdering. Varför lagstiftningen kom att få en annan utformning än den avsikt som anges i förarbetena är oklart. Det är möjligt att man inte såg anledning att göra skillnad på samverkansparter och förbund, men det framgår även av nämnda förarbeten att det vid den tiden ännu inte var klart hur uppföljningen skulle ske. I arbetet med ovan nämnda regeringsuppdrag om Finsamlagen konstaterade Försäkringskassan att samordningsförbunden inte har rättsliga förutsättningar för att göra egna uppföljningar, men har behov av bra underlag för beslutsfattande. Även i den nu remitterade promemorian beskrivs behovet av uppföljning hos förbunden som att det handlar om att ta del av underlag från den nationella uppföljningen utan att behöva hantera personuppgifter (sidan 63). Det är således tydligt i promemorian att avsikten inte är att samordningsförbunden ska hantera personuppgifter om individerna i insatserna. Försäkringskassan har dock erfarenhet av, vilket även framfördes från flera förbund i samband med regeringsuppdraget om Finsamlagen, att det förekommit att samordningsförbund samlar in personuppgifter för deltagare i insatser i syfte att uppfylla kravet i lagstiftningen på att följa upp insatser. Det finns således ett stort behov av tydlighet avseende vad samordningsförbundens uppdrag är. Myndigheten anser att det inte är tillräckligt att promemorian är tydlig, utan att även lagstiftningen bör vara tydlig rörande detta. Tydlighet uppnås enklast genom att förbundens uppdrag rörande ansvaret för uppföljningen tas bort från Finsamlagen.

Försäkringskassan kan inte se att ett samordningsförbund, eller en samverkanspart för den delen, behöver något uttryckligt stöd i författning för att ta del av och analysera de anonymiserade resultaten från uppföljningen av insatserna på så sätt som beskrivs i promemorian. Att ta bort samordningsförbundens uppdrag rörande uppföljning och utvärdering från lagstiftningen skulle alltså inte innebära någon förändring av förbundens nuvarande uppgifter utan endast ett förtydligande i lagstiftningen till vad som redan gäller.

Försäkringskassan motsätter sig vidare att det ska regleras särskilt i myndighetens instruktion att vi ska lämna uppgifter till samordningsförbunden som behövs för uppföljningen. Av samma anledning som förbunden inte behöver stöd i författning för att ta del av resultaten från uppföljningen, behöver inte Försäkringskassan stöd i författning för att meddela resultaten av uppföljningen. Försäkringskassan ser vidare att det finns risk för att det kan bli oklart vad för uppgifter som ankommer på samordningsförbunden avseende uppföljningen och därför otydligt vilka uppgifter som ska lämnas med stöd av föreslagen bestämmelse. Vidare framstår det som motsägelsefullt och ofullständigt att särskilt peka ut att uppgifter ska lämnas till samordningsförbunden. Avsikten bör vara att uppföljningssystemet utformas för att ge såväl samverkansparter som förbund god information om resultaten av insatserna. Samverkansparterna har en viktig roll i att identifiera och beskriva målgruppens behov samt att bedöma vilka individer som kan vara aktuella för olika insatser. Ett viktigt syfte med uppföljningen är därför att ge samverkansparterna relevanta och användbara underlag för att bedöma behov och prioritera vilka insatser som är angelägna. Det finns även andra syften med uppföljningen, som till exempel att allmänheten ges bättre insyn i verksamheten. Sammantaget saknas det behov av att i författning peka ut specifik mottagare av informationen från uppföljningssystemet.

4 En ny lag för behandling av personuppgifter vid uppföljning av rehabiliteringsinsatser som finansieras av samordningsförbund

Försäkringskassan tillstyrker förslaget att det ska införas en ny lag om behandling av personuppgifter vid uppföljning av rehabiliteringsinsatser som finansieras av samordningsförbund. Försäkringskassan bedömer att det då är den föreslagna lagen – och inte 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) – som i sin helhet blir tillämplig avseende uppföljningen. Förslaget bedöms i huvudsak omhänderta de behov som Försäkringskassan redovisat i myndighetens framställan om översyn av bestämmelserna om personuppgiftshantering avseende uppföljning av insatser som finansieras av samordningsförbunden (dnr FK 2024/011019) Försäkringskassan har dock en del synpunkter på utformningen av den föreslagna lagen som redovisas nedan i detta avsnitt.

Försäkringskassan vidhåller också det som myndigheten har lyft vid ett flertal tillfällen¹ om att det även bör göras en sektorsövergripande och förvaltningsgemensam översyn av dataskyddsregelverket. Behovet har också lyfts av olika utredningar. Den svenska dataskyddsregleringen – som innebär att EU:s dataskydds-förordning kompletteras både med en generell svensk dataskyddslag och ett stort antal särskilda registerförfattningar – är synnerligen komplex och fragmentiserad. Den översyn som gjordes inför att dataskyddsförordningen skulle träda i kraft innefattande inte någon egentlig analys av behovet av att behålla de svenska reglerna och om strukturen var ändamålsenlig, utan översynen begränsades till att anpassa befintlig reglering för att den inte skulle stå i strid med den nya förordningen. Enligt Försäkringskassans uppfattning är tiden nu kommen för en grundlig översyn, i syfte att ta bort omotiverad dubbelreglering och särreglering och skapa ett enklare och mer lättöverskådligt regelverk som så långt möjligt är myndighetsgemensamt.

När det gäller den föreslagna lagens syfte kan det övervägas om det inte bör förtydligas i 1 § vilken sorts uppföljning som avses. Det gäller särskilt om bestämmelsen i 7 § 5 Finsam-lagen inte upphävs eller ändras (jämför Försäkringskassans resonemang i den frågan ovan).

Frågan om vem som är personuppgiftsansvarig regleras i 5 § i den föreslagna lagen, Försäkringskassans bedömning är att det bör tydliggöras vem som är personuppgiftsansvarig när de övriga samverkande parterna behandlar personuppgifter som har betydelse för uppföljningen, exempelvis registrering av uppgifter. Att de samverkande parterna ska bidra med och ges tillgång till uppgifter framgår bland annat i avsnitt 4.8 och 5.1 i promemorian. Rimligen måste de samverkande parterna var och en vara ansvariga för sin personuppgiftsbehandling. Mot denna bakgrund föreslår Försäkringskassan ett tillägg i den aktuella bestämmelsen i stil med: "Varje samverkande part är i övrigt ansvarig för den behandling av personuppgifter som den parten utför." Ett sådant tillägg behövs dock inte om den personuppgiftsbehandling som sker hos respektive myndighet har erforderligt stöd i respektive myndighets befintliga författningsreglerade verksamhet.

Som Försäkringskassan ser det har parterna inte något gemensamt personuppgiftsansvar i någon del av uppföljningen.

Försäkringskassan anser att den föreslagna bestämmelsen i 11 §, och rubriken före den, bör justeras så att det anges att *tillgång* till personuppgifter ska begränsas, och inte *åtkomst* som det står i förslaget. Detta för att följa samma terminologi som i 114 kap. SFB och annan nyare registerlagstiftning.

¹ Se bl.a. Försäkringskassans remissvar avseende Utkast till lagrådsremiss En modern dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet, dnr FK 2022/023651 och avseende Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro (SOU 2025:108) dnr FK 2025/027164.

I 11 § andra stycket anges att åtkomsten ska kontrolleras och följas upp regelbundet. I avsnitt 4.7 nämns att det bör vara upp till de samverkande parterna att närmare bestämma formerna för kontrollerna. Försäkringskassan ser en utmaning i hur kontroller och uppföljning kan göras. Försäkringskassan som systemägare bör bestämma formerna för detta. Samtidigt saknar myndigheten möjlighet att ansvara för personal på andra myndigheter. Frågan om kontroll och uppföljning relaterar till hur personuppgiftsansvaret kommer att utformas. Som framgår ovan lyfter Försäkringskassan frågan om vilket personuppgiftsansvar övriga samverkande parter har.

4.9 Längsta tid för behandling

Enligt förslag i promemorian ska personuppgifter inte få behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen – se den föreslagna 13 §. I skälen för förslaget (på sidan 56 i promemorian) anges att Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens registerförfattningar innehåller bestämmelser om gallring (114 kap. 15 § SFB och 16 § APL²) och att motsvarande också bör gälla enligt den nya lagen. Försäkringskassan anser att det är oklart vad som avses med den skrivningen, eftersom det inte föreslås att det införs någon gallringsbestämmelse i den nya lagen.

Även följande skrivning i författningskommentaren till 13 § (på sidan 100 i promemorian) är otydlig och Försäkringskassan undrar vad som avses med fortsatt behandling i detta sammanhang: När det inte längre, med hänsyn till ändamålet, finns något behov av att behandla personuppgifterna ska dessa tas bort eller avidentifieras på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvinner. Bestämmelsen ställer krav på Försäkringskassan att kunna motivera fortsatt behandling av personuppgifter, t.ex. inför en tillsynsmyndighet.

Försäkringskassan tillstyrker i alla fall att det inte införs en arkivrättslig gallringsbestämmelse i förslaget till ny lag. I och med detta blir bevarande huvudregel enligt arkivregelverket, och det krävs särskilda föreskrifter för att gallra. Sådana föreskrifter om gallring kan Riksarkivet meddela med stöd av arkivlagen och arkivförordningen. Stöd för behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse finns i artikel 5.1b och 89.1 dataskyddsförordningen (med nationellt förtydligande i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning).

5 Uppgiftsskyldighet och sekretess

5.2 Det bör införas en ny bestämmelse om sekretess

Försäkringskassan har i *framställan om översyn av bestämmelserna om personuppgiftshantering avseende uppföljning av insatser som finansieras av samordningsförbunden* (FK dnr 2024/011019), uppmärksammat på att det finns risk för brister i sekretesskyddet hos de samverkande parterna för uppgifter som lämnas i ett uppföljningssystem enligt nuvarande lagstiftning.

I den remitterade promemoria bedöms bland annat att det allmänna sekretesskyddet i 21 kap. OSL inte ger ett tillräckligt sekretesskydd och det föreslås att Försäkringskassan ska få en ny primär sekretessbestämmelse avseende verksamhet som rör uppföljning av rehabiliteringsinsatser som finansieras av samordningsförbunden för uppgift om en enskilds personliga förhållande. Försäkringskassan saknar dock resonemang om behovet av sekretesskydd när det gäller utlämnande av uppgifter från övriga samverkande parter.

Eftersom avsikten är att övriga samverkansparter ska ha tillgång till uppgifterna i uppföljningssystemet bedömer Försäkringskassan att det kan komma att bli fråga om att pröva om utlämnande kan ske även från dessa myndigheter. När det gäller deltagare

² Lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

som den egna myndigheten har anvisat till en insats torde det finnas primära sekretessbestämmelser hos respektive myndighet som kan tillämpas av den myndigheten. Den eller de som är deltagaransvariga för en insats behöver dock även registrera in och ha tillgång till uppgifter om deltagare som andra myndigheter har anvisat till insatsen. För det fall övriga samverkansparter har direktåtkomst till uppföljningssystemet förs det föreslagna sekretesskyddet hos Försäkringskassan över enligt 11 kap. 4 § OSL (om det inte, enligt 11 kap. 8 § OSL, finns någon annan tillämplig primär sekretessbestämmelse hos myndigheten). Däremot finns det inte någon överföring av sekretess om en annan teknisk lösning väljs.

Det nämnda innebär att det förefaller som att systemet behöver utformas på så sätt att överföring sker genom direktåtkomst för att sekretesskyddet ska bli tillräckligt. Det är, även om utgångspunkten är direktåtkomst, i nuläget inte helt klart hur systemet och tillgången till det kommer att utformas. Det kan alltså komma att finnas anledning att analysera och belysa eventuella behov av ytterligare ny sekretessreglering i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Försäkringskassan motsätter sig den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande, den 1 juli 2027. Myndighetens bedömning är att det inte är möjligt att hinna utveckla, testa och driftsätta ett nytt nationellt uppföljningssystem till dess. Bedömningen idag är att nuvarande uppföljningssystem inte går att vidareutveckla i den utsträckning som tidigare bedömts.

Försäkringskassan bedömer att det från det att arbetet påbörjas till leverans av ett färdigt system kommer ta cirka två år. Det bör i sammanhanget då nämnas att arbetet inte kan påbörjas i någon större omfattning förrän regelverk och finansiering beslutats. Möjligheten till delleverans där användarna kan registrera in i systemet bedöms vara möjlig som tidigast från 1 januari 2028. Ytterligare utveckling som exempelvis en automatiserad hantering av uttag av statistik ur systemet kommer att ta längre tid. Detta innebär att systemet tidigast kommer att kunna användas för att följa upp verksamhetsåret 2028 (genom uttag av uppgifter år 2029). Ett ikraftträdande mitt i ett kalenderår, som föreslås i promemorian, innebär dessutom att uppföljningen för det året skulle behöva ske i två olika system, vilket försvårar jämförelser och riskerar att leda till bristande datakvalitet. Ett ikraftträdande vid ett årsskifte ger bättre förutsättningar för en sammanhållen uppföljning och minskar risken för parallella system och bristande datakvalitet

Mot denna bakgrund bör den reglering som avser Försäkringskassans uppföljningsskyldighet (och ev uppgiftsskyldighet gentemot samordningsförbunden– jfr dock resonemanget ovan om att en sådan inte bör införas) i stället träda i kraft tidigast 1 januari 2029. Försäkringskassan har helt enkelt inte förutsättningar att anpassa sina system och processer i tid för det föreslagna ikraftträdandet och ett ikraftträdande vid ett halvårsskifte bedöms vara direkt olämpligt. Den dataskyddsrelaterade regleringen bedöms dock lämpligen böra träda ikraft så snart om möjligt. Detta för att säkerställa att Försäkringskassan har stöd för eventuell nödvändig personuppgiftsbehandling även under uppbyggnaden av det nya uppföljningssystemet.

8 Förslagens konsekvenser

I promemorian föreslås att Försäkringskassan ska få 18 miljoner kronor för utveckling under år 2027. Detta bygger på uppgifter som Försäkringskassan tidigare lämnat om beräknande kostnader. Myndigheten gör dock nu bedömningen att kostnaderna kommer att bli högre och fördela sig annorlunda mellan år (det hänger bl.a samman med vad som anges ovan om it-utvecklingen och möjligt ikraftträdande), se tabellen nedan.

Förvaltningskostnader (mnkr)¹⁾	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Anslagsfinansierade delen	0	2	3	1	0	0	0	0
Avskrivningar	0	0	0	0	5	5	5	5
Räntor	0	0	0	1	1	0	0	0
S:a Investeringar	0	2	3	2	5	5	5	5
Övriga införandekostnader	0	2	2	0	0	0	0	0
S:a Införandekostnader	0	4	6	2	5	5	5	5
Investeringar Drift och underhåll	0	0	0	0	5	5	5	5
Handläggning	0	0	0	0	0	0	0	0
Övrigt	0	0	0	1	1	1	1	1
S:a Löpande kostnader	0	0	0	1	5	5	5	5
Summa	0	4	6	2	10	10	10	10

¹⁾ 2025 års prisnivå

Förslaget innebär att Försäkringskassan behöver 4 miljoner kronor 2027, som ökar till 6 miljoner kronor 2028. Under 2029 minskar kostnaden till 2 miljoner för att slutligen landa på den permanenta ökningen som uppgår till 10 miljoner per år för åren 2030 – 2033. Totalt för perioden 2027–2033 innebär det en kostnad på 52 miljoner.

I införandekostnader ingår en investering på 30 miljoner kronor varav 24 miljoner kronor avser den lånefinansierade delen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Helena Lundkvist, rättschef Ingrid Utne och rättslig expert Cecilia Landolf Hjort, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Cecilia Landolf Hjort