

Försäkringskassans verkställande av domar

Rapport 2010-3



Innehåll

Generaldirektörens förord.....	5
Sammanfattning	7
1 Inledning	8
1.1 Motiv för granskningen	8
1.2 Syfte och frågor	8
1.3 Avgränsningar och definitioner	8
1.4 Tidigare granskningar och utredningar.....	9
1.5 Granskningens genomförande	9
2 Utgångspunkter för bedömning	11
2.1 Lagstiftning m.m.	11
2.2 Regeringens styrning.....	11
2.3 Riksdagens ombudsmän (JO)	12
3 När ska verkställighet ske och hur går den till?.....	13
4 Försäkringskassans styrning och uppföljning av verkställighet av domar	16
4.1 Styrningen av verksamheten.....	16
4.1.1 Organisation och ansvarsfördelning	16
4.1.2 Vägledningar	17
4.1.3 Ensa-processer	18
4.1.4 Rutiner	18
4.2 Uppföljning av verksamheten	20
5 Tider för verkställighet – resultat av aktgranskningen	21
5.1 Verkställighet på kort, medellång och lång tid	21
5.1.1 Beslut om ersättning efter ungefär två veckor	22
5.1.2 Beslut om ersättning efter en månad	22
5.1.3 Beslut om ersättning efter mer än tre månader	22
5.2 Den sammanlagda tiden för verkställighet.....	23
5.2.1 Tiden för verkställighet oavsett förmån	23
5.2.2 Tiden för verkställighet i sjukpenningärenden.....	24
5.2.3 Tiden för verkställighet i ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning	24
5.2.4 Tiden för verkställighet i ärenden om arbetsskadelivränta	25
5.3 Tiden från mottagandet av domen till översändande till NFC eller LFC	25
5.3.1 Ärenden där länsrättens dom inte överklagas	26
5.3.2 Ärenden där Försäkringskassan begär inhibition	26
5.4 Tiden vid NFC och LFC	27
5.4.1 Tid för handläggning oavsett förmån	27
5.4.2 Tiden för verkställighet i sjukpenningärenden.....	27

5.4.3 Tiden för verkställighet i ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning	28
5.4.4 Tiden för verkställighet i ärenden om arbetsskadelivränta	28
5.5 I några fall har verkställigheten uteblivit	29
6 Diskussion och slutsatser	30
6.1 Risk för att verkställighet inte genomförs	31
6.2 Verkställigheten tar lång tid	31
6.3 Verkställigheten prioriteras inte	32
6.4 Kommunikation mellan enheter	32
6.5 NFC och LFC saknar samlade riktlinjer	33
6.6 Kunskaper om verkställigheten	33
7 Förslag	35
7.1 Samla kunskaper om hela processen	35
7.2 Fastställ de övergripande kraven på processen	35
7.2.1 Alla som deltar i verkställigheten måste uppmärksammas på kraven på skyndsamhet	36
7.2.2 Se till att ordinarie handläggningstidsmål inte gäller verkställighetsärenden	36
7.3 Följ upp processen för kontroll och vidareutveckling	36
7.3.1 Sätt upp bevakning på att domar verkställs	36
7.4 Verkställigheten bör synas i ÄHS	37
7.4.1 Markering i ÄHS	37
7.4.2 Dokumentera alla åtgärder	37
Referenser	38

Generaldirektörens förord

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses granskning av om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

En försäkrad som inte är nöjd med ett beslut från Försäkringskassan kan begära att få detta omprövat av myndigheten. Om den försäkrade efter omprövning fortfarande är missnöjd med beslutet, kan detta överklagas och prövas i förvaltningsrätt (tidigare länsrätt) och därefter eventuellt i högre instanser. Om den försäkrade får rätt i domstol, ska beslutet enligt huvudregeln verkställas så snart som möjligt. Försäkringskassan kan dock överklaga domstolens beslut och har då möjlighet att begära att beslutet inte ska verkställas i avvaktan på prövning i den högre instansen.

Den grupp av försäkrade som berörs har redan före domen fått vänta länge på utbetalning – ordinarie handläggningstid plus den tid som den rättsliga prövningen tar i anspråk. Ofta rör det sig om betydande belopp som ska utbetalas. Aktuella ärenden bör alltså ges prioritet.

Föreliggande rapport visar att verkställigheten ofta tar oacceptabelt lång tid och i undantagsfall inte kommer till stånd. Förklaringen är att dessa ärenden motsvarar en mycket liten del av det totala ärendeflödet, uppskattningsvis en halv promille, samtidigt som det inte tillämpas någon enhetlig och sammanhållen procedur generellt för dessa ärenden. Att ansvaret för de aktuella ärendena dessutom vilar på mer än en organisatorisk enhet inom Försäkringskassan riskerar att förvärra problemet. I rapporten presenteras konkreta förslag till förbättringar av handläggningsrutinerna.

Ansvariga för projektet har varit Dan Ljungberg (projektledare) och Anne Wahlfridsson. Dessa är författare till den nu presenterade rapporten. Även Catharina Eklundh Ahlgren och Magnus Gunnarsson har deltagit i projektet.

Stockholm i maj 2010

Per Molander

Sammanfattning

Varje år får ett par tusen personer sin rätt till ersättning från socialförsäkringen fastställd först efter prövning i länsrätt, kammarrätt eller Regeringsrätten. I dessa fall ska Försäkringskassan verkställa domen så snart som möjligt. Trots att mängden ärenden är liten jämfört med alla de ärenden där Försäkringskassan beviljar ersättning, har verkställighet av domar stor betydelse för rättssäkerheten i socialförsäkringen.

ISF har granskat tiden för verkställighet av domar vid Försäkringskassan.

Alltför ofta tar verkställigheten av domar lång tid. I mer än 30 procent av de granskade fallen tog det mer än två månader att verkställa en länsrättsdom, och i nästan 20 procent av fallen tog det mer än tre månader. Flertalet av de domar som tar riktigt lång tid att verkställa avser arbets-skadelivränta. Verktällighet av en dom om arbetsskadelivränta följer gängse rutin för handläggning av ansökan om arbetsskadelivränta, vilket ISF menar bidrar till de långa tiderna för verkställighet. Även om tiden för verkställighet av domar om rätten till sjukpenning tar kortare tid, tar även dessa domar många gånger för lång tid att verkställa. Dessa ärenden blir alltför ofta liggande en tid utan åtgärd vid ansvarigt NFC eller LFC.

I några få fall har ISF kunnat konstatera att domar inte har verkställts av Försäkringskassan, förrän ISF efterfrågat uppgifter om verkställigheten. Det är inte acceptabelt. I ytterligare några fall kan ISF konstatera att domar verkställts först efter att Försäkringskassan efter relativt lång tid påmint av den försäkrade eller dennes ombud. Inte heller att den enskilde själv ska behöva bevaka att domar verkställs är tillfredsställande. Det bör påpekas att även om det får betecknas som allvarligt om verkställighet inte sker, har ISF kunnat konstatera att sådana ärenden är sällsynta.

Det finns enligt ISF ett antal omständigheter som leder till effektivitetsproblem vid verkställigheten av domar. Kommunikationen mellan de många olika enheter som är involverade i processen fungerar ibland dåligt. Hur de ansvariga enheterna vid LFC eller NFC ska hantera domar finns inte reglerat i riktlinjer. Det finns ingen löpande uppföljning av verkställighet av domar. Det har inte heller genomförts några särskilda uppföljningsinsatser för att inhämta kunskap om verkställighetsprocessen.

Mot bakgrund av de iakttagelser som ISF har gjort i granskningen föreslås att Försäkringskassan bygger upp kunskap om hur verkställighetsprocessen i sin helhet fungerar i dag och med detta som utgångspunkt formulerar vilka krav som bör ställas på olika delar av processen. Försäkringskassan föreslås också skapa system för uppföljning av väsentliga delar av processen samt för kontroll av att verkställighet faktiskt sker i varje enskilt fall. Vidare föreslås att dokumentationen av åtgärder i verkställigheten av domar förbättras.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskningen

Det är av stor vikt att Försäkringskassan administrerar de olika socialförsäkringsförmånerna på ett sådant sätt att den som har rätt till ersättning också får den utbetald snabbt. En av de situationer då detta är särskilt viktigt är när Försäkringskassan avslagit en begäran om ersättning och den enskilde fått rätt först efter prövning i domstol. Dessutom gäller som huvudregel att beslut och domar rörande socialförsäkringsförmåner gäller omedelbart, vilket bland annat innebär att de ska verkställas så snart som möjligt. Efterlevnaden av domstolarnas beslut, vilket måste anses inkludera att verkställighet sker så snart som möjligt, är av stor betydelse också för rättssäkerheten.

Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett antal beslut kritiserat Försäkringskassan för dröjsmål med verkställigheten av domar, och i några fall därtill uttalat att det föreligger brister i Försäkringskassans rutiner för hanteringen av dessa ärenden. Mot bakgrund av JO:s roll och uppgift föreligger dock inte därifrån någon närmare uppskattning av omfattningen eller utbredningen av dessa brister. Med tanke på den principiella betydelsen av att domar verkställs skyndsamt är det enligt ISF viktigt att det finns kunskap om hur Försäkringskassan generellt hanterar verkställigheten och att eventuella brister åtgärdas. Någon sådan kunskap om hur verkställigheten fungerar finns inte.

1.2 Syfte och frågor

Syftet med granskningen är att ta reda på om Försäkringskassan verkställer domar från förvaltningsdomstolarna inom rimlig tid, och om det visar sig att det förekommer brister vad bristerna i så fall kan bero på.

Granskningen avser att ge svar på följande frågor:

- Hur lång tid tar det innan verkställighet sker?
- I vilken omfattning förekommer det att Försäkringskassan inte verkställer domar inom rimlig tid?
- Hur arbetar Försäkringskassan för att säkerställa att domar verkställs inom rimlig tid?

Granskningen fokuserar som synes på tiden för verkställighet. Det bör dock påpekas att detta inte är ett uttryck för att enbart tiden är viktig. Tvärtom är en korrekt handläggning central och om åtgärder vidtas för att förkorta tiden för verkställighet måste kvaliteten i handläggningen beaktas.

1.3 Avgränsningar och definitioner

Försäkringskassans beslut i socialförsäkringsärenden kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Hur ofta beslut överklagas varierar betydligt mellan olika förmåner. På grund av denna variation behandlar denna granskning i större utsträckning vissa förmåner än andra. Underlaget för

granskningen kan därför användas för att analysera verkställighet av vissa förmåner men inte andra, helt enkelt därför att vissa förmåner förekommer ofta i domstolsprocesser och andra förmåner mycket sällan.

Som framgår ovan avser granskningen Försäkringskassans hantering av verkställighet av domar från förvaltningsdomstolar. Även när Försäkringskassan ändrar ett tidigare beslut kan verkställighet bli aktuell. Verkställighet i sådana fall ingår dock inte i denna granskning.¹

Granskningen har omfattat domar från länsrätten² där länsrätten, efter överklagande av den enskilde³, ändrat Försäkringskassans beslut. Bara sådana domar som när de verkställs innebär utbetalning av ersättning har ingått i granskningen. Domarna har inkommit till Försäkringskassan under perioden januari 2009 till början av december 2009. Även de domar som har överklagats av Försäkringskassan men där kammarrätten har avslagit Försäkringskassans begäran att länsrättens dom tills vidare inte ska gälla har ingått i granskningen. Domar från kammarrätten och Regeringsrätten har inte ingått. Det finns inte skäl att tro att tiden för Försäkringskassans verkställighet av domar från dessa instanser i något väsentligt avseende skiljer sig från det som har studerats. De är till antalet dessutom väsentligt färre.

1.4 Tidigare granskningar och utredningar

Hur många överklaganden som skett till länsrätten och hur ofta dessa har lett till ändring av Försäkringskassans beslut finns relativt väl beskrivet i olika sammanhang, bland annat återkommande i Försäkringskassans årsredovisningar. Antalet överklaganden och andelen ändrade beslut har till exempel använts som en indikation på kvaliteten i de beslut som Försäkringskassan fattar. Förutom de granskningar som JO genomfört (som också Försäkringskassan internt sammanställer och kommenterar) har emellertid inga studier⁴ gjorts om vad som händer efter det att en domstol har meddelat en dom som inneburit en ändring av Försäkringskassans beslut.

1.5 Granskningens genomförande

Underlaget för granskningen utgörs främst av en genomgång av akter vid Försäkringskassan. Aktgranskning har gjorts av en sjundedel av alla ärenden där länsrätten ändrat Försäkringskassans beslut på det sätt som anges i avsnitt 1.3, sammanlagt 215 ärenden. Urvalet av ärenden har gjorts slumpmässigt. Aktgranskningen genomfördes genom en på förhand fastställd granskningsmall som utvecklats efter en genomgång av ett mindre antal akter. Aktgranskningen genomfördes genom att ärendet studerades dels i Försäkringskassans elektroniska diariesystem Diabas, dels i det elektroniska ärendehanteringssystemet ÅHS. I några fall inhämtades kompletterande uppgifter från utbetalningsregister och pappersakter som

¹ I vissa sammanhang använder Försäkringskassan begreppet "verkställan" även vid grundbeslut, t.ex. för att beskriva effektueringen av en utbetalning av arbetsskadeersättning. Inte heller detta har ingått i granskningen.

² Den 15 februari 2010 lades de 23 länsrätterna samman till 12 förvaltningsrätter. Eftersom denna granskning avser förhållanden under 2009 kommer fortsättningsvis begreppet länsrätt att användas.

³ Även det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan överklaga Försäkringskassans beslut. Domar i dessa ärenden har inte ingått i granskningen.

⁴ En studie som behandlar samma frågeställning som denna granskning har dock nyligen genomförts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (PM dnr 2010/260 daterat 2010-03-30) avseende verkställighet av domar vid arbetslöshetskassor.

Försäkringskassan tillhandahöll efter förfrågan från ISF. Utöver uppgifter om relevanta tidpunkter i handläggningen inhämtades uppgifter om förmån och organisatorisk enhet.

Inför och efter aktstudien har samtal förts med representanter för Försäkringskassan från olika organisatoriska enheter. Dessa samtal har rört dels upplägg av och genomförande av aktgranskningen, dels uppgifter hur verkställighet genomförs och organiseras. Försäkringskassan har också givits tillfälle att lämna synpunkter på ett utkast till rapport.

Utgångspunkten för beskrivningen av reglerna för den granskade verksamheten är lagar och förordningar. Därutöver har ett stort antal JO-beslut studerats. En genomgång har också gjorts av Försäkringskassans arbetsordning samt relevanta vägledningar, riktlinjer och interna rutiner från Försäkringskassan.

2 Utgångspunkter för bedömning

2.1 Lagstiftning m.m.

I förvaltningslagen anges de grundläggande kraven som kan ställas på förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Enligt 20 kap. 13 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) gäller Försäkringskassans och en domstols beslut omedelbart, om inte något annat har föreskrivits i beslutet eller bestämts av den domstol som prövar beslutet. Bestämmelsen ska även tillämpas på andra förmåner som hanteras av Försäkringskassan än dem som regleras i AFL.

Att ett beslut gäller omedelbart innebär bland annat att det ska verkställas så snart som möjligt. Detta innebär inte något hinder för Försäkringskassan att avvakta en kortare tid med verkställigheten i samband med begäran om inhibition (att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla) hos en förvaltningsdomstol.⁵

För att kammarrätten ska pröva ett överklagande om socialförsäkringsförmåner krävs prövningstillstånd.⁶ Kammarätten beviljar prövningstillstånd om det finns anledning att ändra länsrättens beslut, om rättens avgörande behövs för att ge ledning för hur liknande fall ska bedömas (prejudikat) eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.⁷

Kammarrätten kan bestämma att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla.⁸ Avgörande för kammarrättens ställningstagande är sannolikheten för att länsrättens dom ska ändras.⁹ Om Försäkringskassan begär inhibition tar kammarrätten också ställning i inhibitionsfrågan. Kammarätten kan avslå Försäkringskassans begäran om inhibition men ändå meddela prövningstillstånd.

2.2 Regeringens styrning

Regeringen har möjlighet att förtydliga och precisera de krav som ställs i lagstiftning genom sin styrning av de enskilda myndigheterna och sin generella myndighetsstyrning. De viktigaste styrverktygen i förhållande till Försäkringskassan är förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och det årliga regleringsbrevet. Varken i instruktionen eller regleringsbrevet för 2009 eller 2010 görs några preciseringar avseende verkställighet av domar.

⁵ Se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1996/97:JO1 s. 334-335.

⁶ Se bland annat 20 kap. 11 a § AFL.

⁷ 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁸ 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁹ Jämför RÅ 1996 ref. 24.

2.3 Riksdagens ombudsmän (JO)

JO har i flera beslut uttalat kritik angående Försäkringskassans verkställighet av domar. Här redovisas ett urval av de senaste besluten.

Vid en inspektion¹⁰ den 29 september – 1 oktober 2009 granskade JO bland annat ärenden som kommit till Försäkringskassan från domstol med ändring av Försäkringskassans beslut. Vid granskningen framkom att det i ett ärende tog nästan två månader att verkställa domen genom att sjukpenning betalades ut. JO fann den långa handläggningstiden inte acceptabel. JO konstaterade att Försäkringskassan medgivit bifall till överklagandet hos länsrätten och att det inte var fråga om någon komplicerad beräkning. I ett liknande beslut¹¹ som också gällde sjukpenning ansåg JO att verkställigheten kunnat ske tidigare, eftersom det inte krävdes någon vidare utredning. Domen verkställdes efter en knapp månad, genom att sjukpenning betalades ut för den tid som omfattades av det medicinska underlag som redan fanns hos Försäkringskassan. I ett beslut¹² som gällde verkställighet av en dom om arbetsskadelivränta, uppgick den sammanlagda handläggningstiden till tre månader vilket enligt JO var oacceptabelt lång.

I några beslut har JO uttalat sig om verkställighet i ärenden där Försäkringskassan begärt inhibition.

I ett beslut¹³ hade JO inget att invända mot att Försäkringskassan inte vidtog några verkställighetsåtgärder, sedan man framställt yrkanden om inhibition av länsrättens domar, vilket hade skett 14 dagar efter det att domarna inkommit till Försäkringskassan. Enligt JO borde dock Försäkringskassan sedan kammarrätten avslagit Försäkringskassans inhibitionsyrkande omgående ha vidtagit de åtgärder som domarna föranledde. Det dröjde dock en månad innan de första verkställighetsåtgärderna vidtogs. I ett annat beslut¹⁴ fick Försäkringskassan kritik för att inte ha påbörjat arbetet med att verkställa länsrättens dom i ett fall där Försäkringskassan dröjt en månad med att begära inhibition. I ett annat ärende¹⁵ dröjde Försäkringskassan fyra veckor med att begära inhibition. Eftersom det inte krävdes någon mer omfattande utredning borde domen enligt JO ha verkställts tidigare. Sedan kammarrätten avslagit Försäkringskassans begäran om inhibition verkställdes domen först efter nästan två månader, vilket JO också kritiserade. JO framhöll i beslutet att det är av största vikt att det inom Försäkringskassan finns rutiner för bevakning och uppföljning av överklagade ärenden i vilka Försäkringskassan framställt yrkande om inhibition. JO anförde vidare att Försäkringskassan inte bör förhålla sig passiv under domstolsprocessen utan aktivt följa upp vad som händer med ett sådant yrkande samt att det är Försäkringskassan som ansvarar för att ett beslut verkställs så snart som möjligt.

Vissa av ovanstående observationer bekräftas och utvecklas i denna rapport. Granskningen har dock visat att också andra brister i handläggningen är viktiga vid verkställighet av domar.

¹⁰ Dnr 4911-2009.

¹¹ Den 15 oktober 2009 (dnr 4111-2008).

¹² Den 26 oktober 2009 (dnr 1115-2009).

¹³ Den 3 juni 2008 (dnr 381-2007).

¹⁴ Den 11 februari 2010 (dnr 4612-2009).

¹⁵ Beslut den 19 februari 2010 (dnr 5794-2009).

3 När ska verkställighet ske och hur går den till?

Ett beslut rörande en socialförsäkringsförmån som Försäkringskassan fattat efter omprövning kan överklagas till länsrätten. Länsrättens dom kan överklagas till kammarrätten, vars beslut och domar kan överklagas till Regeringsrätten. Om länsrätten ändrat Försäkringskassans beslut helt eller delvis, ska domen normalt verkställas. Om emellertid Försäkringskassan överväger att överklaga domen till kammarrätten och samtidigt begära inhibition, kan Försäkringskassan avvakta med verkställigheten en kortare tid. Om kammarrätten avslår Försäkringskassans begäran om inhibition ska länsrättens dom verkställas. Hur lång tid det tar för den enskilde att få den ersättning som han eller hon enligt länsrätten har rätt till beror alltså till en del på hur Försäkringskassan hanterar mottagandet av domen samt ställningstagandet till ett eventuellt överklagande och begäran om inhibition. Verkställighet av en dom kan i många fall innebära att en eller flera handläggningsåtgärder behöver vidtas innan utbetalning kan ske. Även hur dessa åtgärder genomförs har betydelse för hur lång tid den enskilde får vänta på sin ersättning.

I det följande beskrivs Försäkringskassans hantering av inkomna domar från länsrätten. Domar från kammarrätten och Regeringsrätten hanteras på ungefär samma sätt.¹⁶

Länsrättens dom kommer till Försäkringskassan

Under 2009 meddelade länsrätterna sammanlagt cirka 2 500 domar som innebar en ändring av Försäkringskassans beslut. Om det är den enskilde som har överklagat, skickas domen från länsrätten till den omprövningsenhet som skickat in överklagandet. De sammanlagt fyra omprövningsenheterna (under våren 2010 har en förstärkning skett av verksamheten genom ytterligare en tillfällig enhet) är till skillnad från förvaltningsdomstolarna inte organiserade geografiskt, det vill säga det är inte var den enskilde bor som är avgörande för vilken enhet som omprövar ett beslut och som tar emot förvaltningsdomstolens dom. Omprövningsenheterna tillhör organisatoriskt nationella försäkringscenter (NFC).

Översiktligt beskrivet handlägger omprövningsenheten i Stockholm ärenden som gäller ersättning vid arbetsoförmåga och handikappförmåner för personer födda under första halvan av en månad (dvs. vars födelsedag infaller den 1:a till den 15:e under en månad). Omprövningsenheten i Jönköping handlägger samma förmåner för personer födda under andra halvan av en månad. Omprövningsenheten i Sundsvall handlägger förmåner inom området barn och familj samt ärenden om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för personer födda under den första delen av en månad (t.o.m. den 13:e). Omprövningsenheten i Göteborg handlägger motsvarande ärenden för personer födda under den senare delen av en månad.

¹⁶ Den skillnad som finns är att Regeringsrättens domar inte kan överklagas och Försäkringskassan inte begär inhibition vid överklagande av kammarrättsdomar. Omprövningsenheterna skickar därför sådana domar direkt för verkställighet.

När en dom som innebär en ändring av Försäkringskassans beslut inkommer från länsrätten, ska omprövningsenheten inledningsvis göra två saker. Domen ska registreras som inkommen (vilket görs i ett elektroniskt diarieföringssystem benämnt Diabas) och skickas till ansvarig processjuridisk enhet för ställningstagande till ett eventuellt överklagande.

Processjuridiska enheten tar ställning till om domen ska överklagas

Det finns fyra processjuridiska enheter vid Försäkringskassan, en i Stockholm, en i Sundsvall, en i Göteborg och en i Malmö. Enheterna lyder organisatoriskt under verksamhetsområde processjuridik inom avdelningen för försäkringsprocesser. De processjuridiska enheterna för Försäkringskassans talan i länsrätt och kammarrätt.¹⁷ Enheternas ansvarsområden är geografiskt avgränsade, dvs. varje enhet ansvarar för mål vid de länsrätter och kammarrätter som finns inom respektive enhets geografiska område. Trots att det således finns både en omprövningsenhet och en processjuridisk enhet på tre orter i landet är det långt ifrån alla ärenden från dessa omprövningsenheter som hanteras vid den processjuridiska enhet som finns på samma ort. Tvärtom fördelar varje omprövningsenhet domar till alla fyra processjuridiska enheter, eftersom de sistnämnda handlägger alla förmåner.

När en dom inkommer till en processjuridisk enhet, fördelas den på en processförare vid enheten. I många ärenden finns det redan en utsedd processförare, till exempel om Försäkringskassan har svarat eller yttrat sig i målet. Processföraren har då redan kännedom om ärendet. Processföraren ska ta ställning till om länsrättens dom ska överklagas och i så fall också om inhibition ska begäras.

Om processföraren bestämmer sig för att överklaga domen till kammarrätten och begära inhibition, ska processföraren upprätta ett missiv med meddelande om att domen inte ska verkställas i avvaktan på kammarrättens beslut. Missivet och domen skickas till handläggande enhet vid lokalt försäkringscenter (LFC) eller nationellt försäkringscenter (NFC). Om kammarrätten beslutar om inhibition, ska verkställighet inte ske. I annat fall, det vill säga om länsrättens dom inte överklagas, inhibition inte begärs eller om kammarrätten avslår begäran om inhibition, ska verkställighet ske. Ett missiv om det ska då upprättas och skickas tillsammans med domen eller beslutet till handläggande enhet vid LFC eller NFC.

Domen kommer till handläggande enhet vid NFC eller LFC

Mottagare av missiv och dom eller beslut är chefen vid den enhet som ansvarar för handläggning av förmånen för den som domen gäller. Rutiner¹⁸ för fördelning och överlämnande till ansvarig handläggare bestäms på respektive enhet.

Oavsett om en dom från länsrätten är okomplicerad, i den meningen att den tydligt fastslår hur mycket ersättning som ska betalas ut, eller inte, ska ett eventuellt beslut om utbetalning alltid fattas vid den ansvariga enheten. Beroende på hur ärendet ser ut, inte minst vad domen innehåller, kan mer eller mindre omfattande handläggningsåtgärder behöva vidtas vid den ansvariga enheten. I vissa fall återstår endast att betala ut ersättning, eftersom allt annat är bestämt i domen; i andra fall återstår att handlägga

¹⁷ I Regeringsrätten förs Försäkringskassans talan av Försäkringskassans huvudkontor, verksamhetsområde processjuridik.

¹⁸ Vad som avses med rutiner beskrivs närmare i avsnitt 4.1.4.

ärendet på i princip samma sätt som om det vore en ny ansökan om ersättning. Vilka åtgärder som vidtas i ärendet påverkas också av vilka rutiner enheten har för verkställighet av domar.

4 Försäkringskassans styrning och uppföljning av verkställighet av domar

Resultatstyrning är enligt Försäkringskassans arbetsordning den grundläggande styrprincipen vid Försäkringskassan. Detta innebär enligt arbetsordningen att mål anges för verksamheten, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. Vidare innebär det delegerat ansvar kombinerat med regelbunden återkoppling.

4.1 Styrningen av verksamheten

Försäkringskassans övergripande mål kan beskrivas på många sätt. Ett sätt som Försäkringskassan själv använder är att uttrycka att ärendehandläggningen ska kännetecknas av begreppen enkelt, snabbt och rätt. I Försäkringskassans årsredovisning 2009 (s. 22) anges:

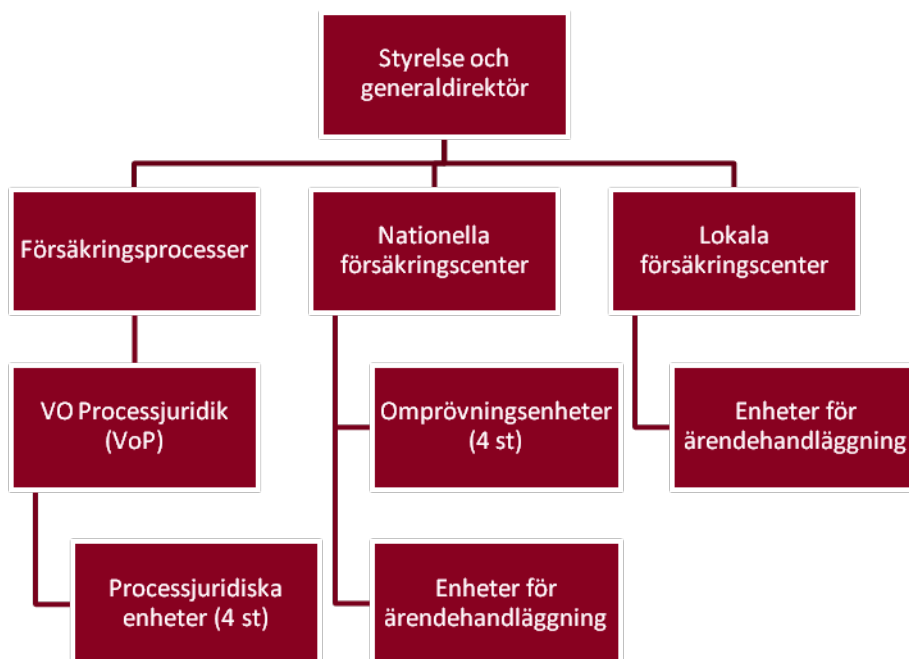
Med verksamhetens samlade kvalitet avses att ärendehandläggningen genomförs utan onödiga dröjsmål (snabbt), [...] på ett korrekt sätt (rätt) och [...] anpassas till kundernas behov (enkelt).

Även om Försäkringskassan använder dessa begrepp främst för att beskriva kvaliteten i verksamheten, kan det sägas sammanfatta målen för verksamheten i allmänhet, åtminstone såvitt är relevant för denna granskning. Mer specifikt är det aspekten snabbt med just den precisering som anges i citatet ovan som på ett bra sätt fångar det som gäller för den verksamhet som omfattas av denna granskning – verkställigheten ska genomföras utan onödiga dröjsmål. Verkställighet utgör ingen egen verksamhetsgren eller motsvarande i Försäkringskassan, och det finns därför inga särskilda mål.

4.1.1 Organisation och ansvarsfördelning

Hur ansvaret för verkställighet av domar är fördelat i Försäkringskassans organisation finns inte tydligt beskrivet. En genomgång av Försäkringskassans arbetsordning ger en bild av att ansvaret för verkställighet kan fördelas på i vart fall fyra olika delar i organisationen. *Juridikstaben* ansvarar bland annat för styrning och stöd inom förvaltningsrätt och för uppföljning och initiering av åtgärder med anledning av JO-beslut (19 § arbetsordningen). *Avdelningen för Försäkringsprocesser* ansvarar bland annat för att omsätta myndighetens uppdrag i effektiva produktionsprocesser, att stödja tillämpningen genom att utveckla och förvalta processbeskrivningar och vägledningar samt för att bevaka och följa upp kvalitet och kontroll i produktionsprocesserna (22 §). Inom avdelningen för försäkringsprocesser finns verksamhetsområde processjuridik som ansvarar för myndighetens processföring. *Avdelningen för Lokala försäkringscenter* (23 §) och *avdelningen för Nationella försäkringscenter* (24 §) ansvarar bland annat för att tillhandahålla förmåner, beslut och utbetalningar i enlighet med de riktlinjer m.m. som myndigheten fastställt. Av de fyra organisatoriska delarna är alla utom juridikstaben inblandade i enskilda ärenden om verkställighet. Hur dessa förhåller sig till varandra och vilka

organisatoriska enheter inom avdelningarna som är involverade framgår av följande organisationsschema.



Figur 1 Försäkringskassans organisation för verkställighet av domar

4.1.2 Vägledningar

Försäkringskassans vägledningar innehåller samlad information om vad som gäller inom ett område och ska vara ett stöd i handläggningen. En vägledning kan innehålla beskrivningar av författningsbestämmelser, förarbeten, rättspraxis, allmänna råd och metodstöd.

I Försäkringskassans vägledning 2001:7 Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut¹⁹ finns ett avsnitt som bland annat beskriver begreppen laga kraft, verkställighet och inhibition. Vidare finns det ett metodstöd för hantering av domar och beslut från domstol. Denna vägledning tillämpas på ärenden inom alla förmåner.

Metodstödet i nämnda vägledning beskriver vad omprövningsenheten respektive de processjuridiska enheterna ska vidta för åtgärder i samband med att en dom kommer till Försäkringskassan. Vidare beskrivs hur handlingar inkomna under domstolsprocessen ska hanteras. Metodstödet gäller handläggningen fram till dess ärendet överlämnas för verkställighet vid LFC och NFC. Hur ett ärende om verkställighet ska handläggas vid LFC och NFC anges som regel inte i vägledningarna för respektive förmån. Det finns dock ett undantag. I vägledning 2003:4²⁰ angående ersättning enligt arbetsskadeförsäkringen anges att domar som återkommer från bland annat länsrätten som innebär ändring av Försäkringskassans beslut ska behandlas med förtur. Eventuell ytterligare utredning som kan behövas för att verkställa domstolens beslut bör hämtas in skyndsamt.

¹⁹ Version 7 beslutad den 12 mars 2010.

²⁰ Version 7, s. 30.

4.1.3 Ensa-processer

I Försäkringskassans verksamhet används ofta processbeskrivningar, så kallade Ensa-processer, i handläggningen.²¹ I dessa anges att syftet "är att skapa förutsättningar för likformighet, effektivitet och kvalitet i handläggningen. Det ska också ge förutsättningar för en likformig utveckling av styrning, stöd och resurser för processerna". Någon processbeskrivning för verkställighetsprocessen som helhet finns inte. I en av de processbeskrivningar som rör handläggningen av förmåner finns domstolars beslut omnämnda men endast avseende en begränsad del av verkställigheten.²²

4.1.4 Rutiner

När det gäller hur domar ska omhändertas vid omprövningsenheterna och de processjuridiska enheterna finns väl dokumenterade rutiner i form av bland annat metodstöd i vägledning. Motsvarande dokumenterade rutiner finns dock inte för hur domen ska hanteras vid NFC eller LFC. Inom ramen för denna granskning har uppgifter inhämtats från företrädare för Försäkringskassan för att undersöka om det finns andra typer av rutiner vid LFC och NFC.²³

Vid samtalen med Försäkringskassan har det framkommit att det, som man uppfattar det, finns en medvetenhet om att verkställighet ska hanteras särskilt skyndsamt och med förtur. Det har också framkommit att det finns interna rutiner som har diskuterats vid personalträffar och som i vissa fall finns dokumenterade, till exempel i protokoll från dessa träffar. Ofta hanteras i vart fall mottagandet av domar vid NFC och LFC av få personer, som därför kan förutsättas känna till dessa rutiner trots att verksamhetens omfattning är relativt begränsad.

De interna rutinerna skiljer sig mellan olika enheter vid NFC och LFC. Vid en enhet för tidig bedömning av sjukpenningärenden vid ett NFC²⁴ granskas missiv och dom (inkl. eventuella bilagor) först av specialist på enheten för att sedan direkt fördelas till handläggare. I möjligaste mån fördelas ärendet på den handläggare som fattade det ursprungliga beslutet. Rutinen förutsätter att utbetalningen görs direkt. Därefter (i praktiken samtidigt) skannas de inkomna dokumenten in i det ärende som ledde fram till det överklagade beslutet. Om det finns behov, det vill säga om verkställigheten kräver några särskilda ställningstaganden från handläggaren, kan en journalanteckning också göras och skannas in i ärendet. Samma rutin gäller oavsett om det är en dom eller ett beslut från domstol eller ett beslut efter omprövning. Någon särskild uppföljning av om verkställighet har skett görs inte, eftersom det förutsätts att verkställighet sker direkt. Den beskrivna rutinen har diskuterats inom enheten och finns dokumenterad i protokoll från personalmöte. På frågan om det förekommer att någon annan inom Försäkringskassan efterfrågar vilka rutiner som enheten har och hur de följs, gavs svaret att det förekommer men inte regelbundet.

²¹ Enligt 5 § Försäkringskassans interna föreskrifter (2005:3) om normerande styrdokument och stöddokument ingår dessa processbeskrivningar i Försäkringskassans styr- och stöddokument och "utgör den struktur inom vilken handläggningen av socialförsäkringens förmåner sker".

²² I processbeskrivningen för att utreda och besluta om rätten till ersättning enligt arbetsskadeförsäkringen anges att ett ärende ska skapas manuellt vid återförvisning av ärenden från domstol.

²³ I denna rapport används begreppet rutiner inte på samma sätt som det används i Försäkringskassan.

²⁴ Nyligen beslutades att tidig bedömning av sjukpenning organisatoriskt ska överföras till LFC.

Den ovan beskrivna rutinen har i många avseenden stora likheter med vad som beskrivits om motsvarande rutin för verkställighet av domar avseende arbetsskador vid ett NFC. Precis som vid enheten för tidig bedömning i sjukpenningärenden gäller samma rutin för omprövningsbeslut samt domar och beslut från domstolar. Rutinen innebär att beslutet eller domen direkt vid ankomst till kontoret fördelas till en föredragande tillika beslutsfattare. Denne går igenom ärendet för att uppmärksamma om det finns något principiellt intressant i ärendet som bör spridas i en större krets. Därefter hanteras ärendet enligt den ordinarie processen för handläggning av arbetsskadeärenden. Det innebär att ärendet först fördelas på en handläggare för en så kallad typbedömning av ärendet. Enligt Ensa-processen för arbetsskadehandläggning syftar typbedömningen bland annat till att bedöma behovet av insatser i ärendet i form av tid och resurser. Vid denna typbedömning tas dock enligt uppgift ingen hänsyn till att omprövning och domstolsprocess innebär att ärendet till viss del redan är utrett.²⁵ I de statistiksystem som används för uppföljning av bland annat handläggningstider görs heller ingen skillnad mellan verkställighetsärenden och övriga ärenden. Den handläggare som gör typbedömningen öppnar också ett nytt ärende i Försäkringskassans ärendehanteringssystem (ÄHS), i vilket typbedömning och senare handläggningsåtgärder och dokument samlas. Efter typbedömningen överlämnas ärendet till ordinarie handläggare, som sedan ser till att handläggningen följer ordinarie process i arbetsskadeärenden. Enligt denna process ska handläggaren utreda och inhämta nödvändig information och vid olika tidpunkter kopplas också en beräknare, en kvalitetssäkrare för beräkningen, en föredragande och en beslutsfattare in i handläggningen. Beslutet ska normalt också kommuniceras med den enskilde eller dennes ombud. Att domarna ska tas emot på det sätt som beskrivs och sedan handläggas enligt den ordinarie handläggningsprocessen, finns delvis beskrivet i en skriftlig rutin framtagen av specialist.

Ytterligare en beskrivning av vilka rutiner som gäller för mottagandet av domar och verkställandet av dem i Försäkringskassan avser hanteringen vid LFC²⁶. Där finns det en uttalad uppfattning om att få personer bör vara involverade i verkställighetsärenden för att undvika dröjsmål. Domarna tas emot av specialist vid kontoren, som bedömer vad som behöver göras med anledning av domen. Specialisten meddelar sedan dels den personliga handläggaren om vad som ändrats med anledning av domen, dels den handläggare, olika beroende på förmån, som ska hantera utbetalningen. Specialisten ska vidare följa upp att ärendet fortskrider. Hur domen och eventuella journalanteckningar och bilagor hanteras i ÄHS beror på vilken förmån det gäller. I exempelvis sjukpenningärenden skannas domen in i det ursprungliga ärendet som ändrats genom länsrättens dom, vilket oftast är avslutat. I vissa fall kan dock ärendet av olika skäl fortfarande pågå (exempelvis om den försäkrade fick halv sjukpenning i stället för hel i ursprungsbeslutet). I ett ärende om sjuk- och aktivitetsersättning öppnas i stället ett nytt ärende, ett så kallat ROD (där ROD står för rättelse, omprövning och dom), i vilket domen skannas in och handläggningen dokumenteras.

²⁵ Med få undantag typbedöms de ärenden som ingår i denna granskning som ett ärende som enligt Ensa-processen bör ta 120 dagar att handlägga.

²⁶ Beskrivningen avser inte något specifikt LFC utan utgör en generell beskrivning lämnad av företrädare för LFC-staben vid huvudkontoret.

4.2 Uppföljning av verksamheten

Någon systematisk uppföljning av hela processen för verkställighet av domar finns inte hos Försäkringskassan. Juridikstaben redovisar och kommenterar fortlöpande intressanta beslut av JO på Försäkringskassans intranät. Det får antas att ordinarie uppföljning av verksamheten vid de processjuridiska enheterna till viss del också fångar de delar av verkställighetsprocessen som hanteras där. På motsvarande sätt fångar den löpande uppföljningen av verksamheten vid NFC och LFC också de ärenden som rör verkställighet av domar.

Såvitt ISF känner till har inte handläggningstider vid verkställighet av domar blivit föremål för uppföljning hos Försäkringskassan, i vart fall inte under senare år. Någon återföring av erfarenheter och kunskaper om verksamheten har därför inte skett från enskilda NFC eller LFC till huvudkontoret eller till myndighetens ledning eller stab, inte heller från myndigheten till regering och departement.

5 Tider för verkställighet – resultat av aktgranskningen

Processen för hantering av verkställighet av domar vid Försäkringskassan har beskrivits i kapitel 3. Processen kan sammanfattas med följande figur.



Figur 2 Verkställighetsprocessen illustrerad i fyra led

Not: Figuren beskriver en normalprocess som ca 90 procent av alla ärenden som har ingått i granskningen följer. Resterande fall avviker på en punkt något från den beskrivna processen. Dessa beskrivs i avsnitt 5.3.2.

Det första ledet påbörjas i och med att domen från länsrätten kommer till Försäkringskassan. Detta led avslutas, enligt denna uppdelning, med att domen skickas till den processjuridiska enheten, normalt från den omprövningsenhet som enligt rutinen ska ta emot domen. Det andra ledet, att ta ställning till ett överklagande, avslutas i denna processbeskrivning med att ett missiv med innebörden att verkställighet ska ske upprättas av den processjuridiska enheten. I det tredje ledet skickas domen med missiv från den processjuridiska enheten samt mottas och förmedlas till handläggare vid LFC eller NFC för verkställighet. Detta led avslutas i och med att handläggaren vidtar den första åtgärden för att domen ska verkställas. Slutligen återstår i det sista ledet att handlägga ärendet och betala ut ersättning.

De tider för verkställighet som redovisas i det följande har beräknats på det urval som har ingått i ISF:s aktgranskning.

5.1 Verkställighet på kort, medellång och lång tid

Ett sätt att beskriva hur verkställigheten ser ut i olika ärenden är att studera vissa grupper av ärenden som liknar varandra utifrån hur lång den sammanlagda tiden för verkställighet är. Nedan beskrivs tre grupper som tillsammans beskriver hur merparten av ärenden i grova drag ser ut. Beskrivningen av dessa grupper syftar till att ge ett kvalitativt komplement till den kvantitativa beskrivning som sedan följer. Sammantaget representerar de beskrivna grupperna flertalet, men inte alla, ärenden som granskats.

5.1.1 Beslut om ersättning efter ungefär två veckor

Det är relativt vanligt att det tar mellan cirka 2 och 2 ½ veckor att verkställa en dom (mellan vart sjunde och vart åttonde ärende i materialet). Genom att jämföra dessa fall med alla andra ärenden kan man skapa sig en bild av vad som kännetecknar ärenden där verkställigheten sker utan nämnvärt dröjsmål. Det bör noteras att cirka en tiondel av ärendena hanteras ännu snabbare, men dessa ärenden påminner om dem som här beskrivs (med dessa inräknade omfattar följande beskrivning nästan en fjärdedel av de granskade ärendena). De mest framträdande för dessa ärenden kan sammanfattas i följande punkter.

- Ärendena avser vanligtvis sjukpenning.
- Det är betydligt vanligare att Försäkringskassan i länsrätten har medgivit bifall till den enskildes överklagande än i de fall verkställigheten tar längre tid.
- De ersättningsbelopp som betalas ut är något lägre än i genomsnitt.
- Tiden från överklagandet till dom (dvs. tiden i länsrätten) är något kortare än i genomsnitt.
- Alla led i verkställighetsprocessen är kortare än i genomsnitt, särskilt de sista två leden. Bland annat är det betydligt vanligare att beslut fattas samma dag som den första åtgärden vidtas vid ansvarigt LFC eller NFC.

5.1.2 Beslut om ersättning efter en månad

Relativt vanligt är att verkställigheten tar cirka 1 månad (vart sjunde ärende). Om dessa ärenden jämförs med övriga framträder följande:

- Ärendena avser ofta sjuk- och aktivitetsersättning, även om sjukpenningfallen fortfarande är de vanligaste.
- De ersättningsbelopp som betalas ut är ofta lägre än i andra fall, men det är inte främst de allra lägsta beloppen som är överrepresenterade utan de medelhöga (särskilt mellan 10 000 och 30 000 kr).
- Den kortare sammanlagda verkställighetstiden än genomsnittet är ungefär jämnt fördelad över alla led i processen, även om det allra sista ledet (tiden mellan första åtgärd vid LFC eller NFC och beslut) förklarar en relativt sett större del än övriga led.

5.1.3 Beslut om ersättning efter mer än tre månader

Fördelningen av verkställighetstider antyder att det finns en tredje vanlig grupp ärenden som i så fall skulle innebära verkställighet under den fjärde månaden efter det att domen inkommit till Försäkringskassan (vart tionde ärende). Eftersom dessa fall inte skiljer sig så mycket från dem som tar ännu längre tid att verkställa, är följande beskrivning generell för fall längre än 3 månader (vilket gör att beskrivningen sammantaget omfattar vart sjätte ärende som ingått i granskningen).

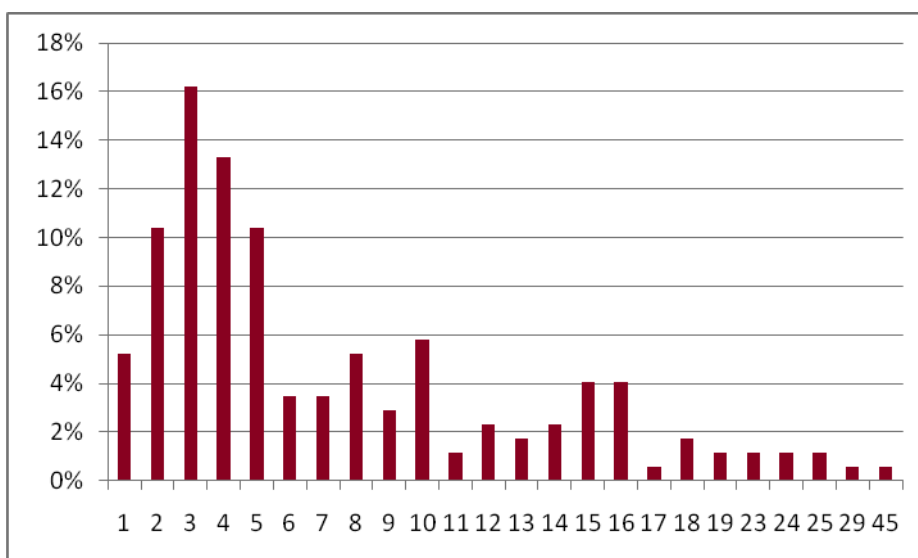
- Sjukpenningärenden och sjuk- och aktivitetsersättningsärenden är sällsynta, medan arbetsskadeärenden är kraftigt överrepresenterade.
- De ersättningsbelopp som betalas ut är i betydligt större utsträckning mycket höga (över 100 000 kr).

- Tiden från överklagandet till dom är i genomsnitt lite längre än i övriga fall.
- I många fall är förklaringen till de långa handläggningstiderna att en enskild del av verkställighetsprocessen fördröjts. I flera fall har förmedlingen av information mellan olika organisatoriska delar av Försäkringskassan inte fungerat, vilket fått till följd att ett ärende blivit liggande 2 månader eller längre. Det är inte någon särskild länk i kommunikationskedjan som kan pekas ut, utan problemet förekommer i alla led.
- När det gäller arbetsskadeärenden är det svårare att hitta någon enskild del av processen som förklarar varför verkställighetstiderna ofta blir mycket långa. För dessa ärenden är lång handläggningstid mer regel än undantag.

5.2 Den sammanlagda tiden för verkställighet

I detta avsnitt beskrivs först den sammanlagda tiden för verkställighet i de ärenden som ingått i granskningen, sedan sjukpenningärenden, ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning och arbetsskadeärenden. Skälet till att de tre förmånerna redovisas särskilt är att tillräckligt många sådana ärenden ingår i granskningen, vilket möjliggör separata analyser.

5.2.1 Tiden för verkställighet oavsett förmån



Figur 3 Tiden för verkställighet i samtliga förmåner. Andel som verkställts inom olika tid från det att domen inkommit till Försäkringskassan (veckor).

Not: Observera att skalan över antal veckor är bruten, dvs. efter vecka 19 redovisas inte varje enskild vecka eftersom det för många veckor helt saknas ärenden.

Som framgår av figur 3 verkställs de flesta domar (ca 55 procent) inom fem veckor från det att domen inkommit till Försäkringskassan. Figuren visar emellertid också att den andra knappa hälften av ärendena, de som inte har verkställts inom fem veckor, inte sällan tar betydligt längre tid än så. Det dröjer ända till den tionde veckan innan tre fjärdedelar av ärendena har verkställts och till den fjortonde veckan innan nio tiondelar har fått ett

beslut om ersättning. I sällsynta fall har verkställigheten skett mer än ett halvår efter det att domen inkommit till Försäkringskassan.

5.2.2 Tiden för verkställighet i sjukpenningärenden

Jämfört med övriga granskade ärenden verkställs sjukpenningärenden normalt snabbare. I följande tabell redovisas hur lång tid det tar innan hälften, tre fjärdedelar respektive nio tiondelar av ärendena har verkställts.

Tabell 1 Verkställighetstider i sjukpenningärenden. Antal veckor till dess hälften, tre fjärdedelar respektive nio tiondelar av ärendena har verkställts

<i>Hälften</i>	<i>Tre fjärdedelar</i>	<i>Nio tiondelar</i>
3 veckor	5 veckor	9 veckor

Eftersom sjukpenningärenden är de vanligaste ärendena, innebär den relativt komprimerade fördelningen av verkställighetstider att dessa ärenden förklarar en betydande del av de höga staplarna i den vänstra delen av figur 3. Om fördelningen av verkställighetstider jämförs med den målsatta handläggningstiden för sjukpenning i den ordinarie handläggningen, 30 dagar, kan två saker noteras. För det första tar det längre tid att verkställa domar än att handlägga en ny ansökan. Bara i cirka 70 procent av verkställighetsärendena har beslut fattats inom 30 dagar, jämfört med de 88 procent²⁷ som handläggs inom samma tid. För det andra finns det i fördelningen av verkställighetstider en viss antydning till en strävan att uppnå samma mål som för den ordinarie handläggningen, det vill säga antalet verkställda ärenden stegras strax före 30 dagar för att sedan sjunka.

5.2.3 Tiden för verkställighet i ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning

Jämfört med övriga ärenden verkställs ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning ungefär lika fort som genomsnittet.

Tabell 2 Verkställighetstider i ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning. Antal veckor till dess hälften, tre fjärdedelar respektive nio tiondelar av ärendena har verkställts

<i>Hälften</i>	<i>Tre fjärdedelar</i>	<i>Nio tiondelar</i>
5 veckor	7 veckor	12 veckor

Jämfört med sjukpenningärenden verkställs dessa ärenden cirka två veckor långsammare. Fördelningen av verkställighetstider för ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning är dock inte mer utspridd utan främst förskjuten jämfört med verkställighetstiderna för sjukpenningärenden.

Till skillnad från vad som gäller för sjukpenningärendena finns det inte några likheter mellan tiden för verkställighet efter dom och handläggningstider i ordinarie handläggning. Målet att handläggningstiden 120 dagar ska klaras i 75 procent av fallen uppnåddes visserligen i den ordinarie hand-

²⁷ Försäkringskassans årsredovisning 2009 s. 30.

läggningen under 2009 men inte med någon större marginal. För verkställighetstiderna klaras lika stor andel av ärendena på mindre än hälften av tiden.

5.2.4 Tiden för verkställighet i ärenden om arbetsskadelivränta

Arbets-skadeärenden är de ärenden som mest avviker från övriga i fråga om handläggningstider. Verkställigheten tar betydligt längre tid i genomsnitt, variationen mellan olika ärenden är mycket stor och det finns mycket få ärenden som verkställs på kort tid.

Tabell 3 Verkställighetstider i arbetsskadeärenden. Antal veckor till dess hälften, tre fjärdedelar respektive nio tiondelar av ärendena har verkställts

Hälften	Tre fjärdedelar	Nio tiondelar
13 veckor	16 veckor	22 veckor

Som framgår av tabellen tar det 13 veckor att verkställa hälften av alla arbetsskadeärenden. Det framgår också att det inte sällan tar betydligt längre tid än så. Vad som dock inte framgår av tabellen, men som ändå kan vara värt att notera, är att mindre än vart tionde ärende verkställs inom en och en halv månad. Precis som sjukpenningärenden kan verkställigheten av arbetsskadeärenden jämföras med den målsatta handläggningstiden i den ordinarie handläggningen som är 120 dagar. Till skillnad från i sjukpenningfallet går verkställigheten av domar dock snabbare än ordinarie handläggning. I mer än 80 procent av verkställighetsärendena fattas beslut inom 120 dagar, jämfört med 67 procent i den ordinarie handläggningen. Även i arbetsskadeärendena finns det en antydning om att handläggningstidsmålet påverkar tiden för verkställighet.

5.3 Tiden från mottagandet av domen till översändande till NFC eller LFC

Av den sammanlagda tiden för verkställighet åtgår i genomsnitt en fjärdedel till de två första leden i den process som beskrivs i figur 2 i inledningen på kapitel 5. Det allra första ledet tar i mer än hälften av fallen mindre än en dag och bara i sällsynta fall (enstaka fall av hundra) mer än en vecka. I det fåtal fall det tar mer än en vecka varierar tiden från ett par veckor till flera månader.

I nio fall av tio mäts tiden för de två första leden som skillnaden mellan det datum som ett missiv skickats till ansvarig enhet vid ett NFC eller LFC och det datum då domen ursprungligen inkom till Försäkringskassan. Dessa ärenden beskrivs i avsnitt 5.3.1 bland annat med avseende på hur tiden fördelar sig mellan de två ingående leden i processen.

I den sista tiondelen av ärenden som ingått i granskningen avviker ärendegången från den beskrivna på en punkt. I dessa fall har Försäkringskassan överklagat länsrättens dom till kammarrätten i det andra ledet i processen och begärt inhibition. En viss tid har då åtgått för kammarrätten att ta ställning till begäran om inhibition, vilket har förskjutit tidpunkten för verkställighet framåt i tiden. Den tid det har tagit för kammarrätten att ta

ställning till inhibitionsfrågan ingår inte i den tid som Försäkringskassan kan påverka. Av det skälet studeras dessa ärenden separat i avsnitt 5.3.2.

5.3.1 Ärenden där länsrättens dom inte överklagas

Om länsrätten har ändrat Försäkringskassans beslut helt eller delvis, tar Försäkringskassan i princip i samtliga fall ställning till om domen ska överklagas. Det ställningstagandet görs av en processförare på en processjuridisk enhet. I vissa fall kan ställningstagandet gå mycket fort, särskilt i de fall Försäkringskassan yttrat sig i målet och då medgett bifall till överklagandet i länsrätten. I hälften av fallen tar det högst 6 dagar från det att domen inkommit till dess att meddelande om att domen ska verkställas skickas till ansvarigt LFC eller NFC. I mindre än en tiondel av ärendena tar det mer än 2 ½ vecka.

Det finns vissa skillnader i handläggningstiden vid de olika processjuridiska enheterna. Ärenden vid den processjuridiska enheten i Malmö hanteras i större utsträckning snabbt. Redan 3 dagar efter inkommen dom har missivet upprättats i mer än hälften av fallen. På övriga enheter tar det 6 till 7 dagar.

Skillnaden mellan ärenden som gäller olika förmåner är i normalfallet inte stor. Den tid det tar att hantera hälften av ärendena för de tre vanligaste förmånerna arbetsskador, sjuk- och aktivitetsersättning samt sjukpenning ligger på 6 till 7 dagar i samtliga fall. Däremot är det något fler fall som tar lång tid bland ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning än bland de övriga. Det tar cirka 2 veckor för att hantera nio av tio ärenden om arbetsskador och sjukpenning. På samma tid har färre än åtta av tio ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning hanterats.

5.3.2 Ärenden där Försäkringskassan begär inhibition

I cirka en tiondel av ärendena har verkställigheten skett efter det att kammarrätten avslagit Försäkringskassans begäran om inhibition. Gången i de ärendena är alltså att den processjuridiska enheten överklagar länsrättens dom och i samband med det också begär att länsrättens dom ska inhiberas. När kammarrättens beslut att avslå begäran om inhibition inkommer till Försäkringskassan, ska processföraren skicka ett meddelande om att länsrättens dom ska verkställas till ansvarig enhet vid LFC eller NFC.

Såvitt ISF kunnat se i aktgranskningen (som dock är för begränsad för att ett uttalande ska kunna göras med någon grad av precision vad gäller dessa ärenden), beviljas inte prövningstillstånd i de ärenden där kammarrätten avslår begäran om inhibition. Det är vidare mycket ovanligt att Försäkringskassan överklagar ett ärende av det slag som ingått i granskningen utan att begära inhibition.

Begäran om inhibition görs inom 1 vecka i drygt en fjärdedel av fallen. I mer än hälften av fallen görs begäran inom 2 veckor. Inte i något fall dröjer begäran mer än 4 veckor. Kammarrättens beslut att avslå begäran om inhibition fattas med få undantag inom 2 eller 3 veckor från det att inhibition begärts. I endast ett fall fattade kammarrätten beslutet efter mer än 4 veckor. När kammarrättens avslagsbeslut inkommit till Försäkringskassan, skickas normalt samma dag eller dagen därpå meddelande om att verkställighet ska ske till ansvarig enhet vid NFC eller LFC. I ett fall dröjde det mer än 2 veckor. Att dessa ärenden inledningsvis normalt hanteras skyndsamt innebär dock inte att de verkställs snabbare eller långsammare än de ärenden där Försäkringskassan inte har överklagat och begärt inhibition.

Den sammanlagda tiden till dess den enskilde får sin ersättning blir dock i genomsnitt längre, eftersom kammarrättens handläggningstid tillkommer.

5.4 Tiden vid NFC och LFC

Från det att processjuridiska enheten i ett missiv har meddelat ansvarig enhet vid NFC eller LFC till dess att beslut om utbetalning har fattats, det vill säga de två sista leden i figur 2 i inledningen av kapitel 5, åtgår i genomsnitt tre fjärdedelar av den sammanlagda tiden för verkställighet. Det första av dessa två led utgörs av den tid det tar från det att missivet har skickats till dess den första åtgärden i handläggningen har vidtagits. I följande redovisning kommer i vissa fall detta näst sista led skiljas ut från det sista. I dessa fall kan det ha förekommit handläggningsåtgärder som inte har journalförts och som därför inte har kunnat uppmärksammas vid granskningen.

5.4.1 Tid för handläggning oavsett förmån

I hälften av alla ärenden tar det ungefär 3 veckor från det att processjuridiska enheten har meddelat ansvarig enhet vid NFC eller LFC att en dom ska verkställas till dess beslut om utbetalning har fattats. Ytterligare 5 veckor senare, det vill säga efter cirka 8 veckor, har beslut fattats i tre fjärdedelar av ärendena, och efter 14 veckor återstår en tiondel av ärendena.

5.4.2 Tiden för verkställighet i sjukpenningärenden

Eftersom huvuddelen av den sammanlagda tiden för verkställighet utgörs av den tid som ärendet finns vid LFC och NFC, påminner vad som här redovisas om det som beskrivits avseende hela verkställighetstiden. Jämfört med de sammanlagda tiderna är tiden som ärendet finns på LFC eller NFC cirka 1 vecka kortare. Av tabell 4 framgår detta, men också fördelningen på de två olika leden av verkställighetsprocessen som ingår i redovisningen.

Tabell 4 Tid från missiv till första åtgärd, från första åtgärd till beslut om utbetalning samt sammanlagt från missiv till beslut om utbetalning i sjukpenningärenden. Antal veckor till dess hälften, tre fjärdedelar respektive nio tiondelar av ärendena har handlagts

	<i>Hälften</i>	<i>Tre fjärdedelar</i>	<i>Nio tiondelar</i>
Missiv-1:a åtgärd	1,5 veckor	2 veckor	7 veckor
1:a åtgärd-beslut	Samma dag	1 vecka	3,5 veckor
Missiv-beslut	2 veckor	4 veckor	8 veckor

Det är framförallt tiden från det att missivet skickats till dess den första åtgärden i handläggningen noterats som påverkar tiden i detta led. Som framgår av tabell 4 är det till och med så att i mer än hälften av fallen fattas beslut om utbetalning samma dag som den första åtgärden i handläggningen vidtas. Detta kan förklaras av att beslut om utbetalning i många fall är den enda åtgärd som behöver vidtas.

Sjukpenningärenden hanteras ibland vid LFC och ibland vid NFC. De flesta, drygt två tredjedelar, hanteras vid LFC. Det förefaller inte finnas några nämnvärda skillnader i tiden för verkställighet mellan LFC och NFC.

5.4.3 Tiden för verkställighet i ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning

Av tabell 5 framgår hur lång tid sjuk- och aktivitetsersättningsärenden tar vid LFC.

Tabell 5 Tid från missiv till första åtgärd, från första åtgärd till beslut om utbetalning samt sammanlagt från missiv till beslut om utbetalning i ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning. Antal veckor till dess hälften, tre fjärdedelar respektive nio tiondelar av ärendena har handlagts

	<i>Hälften</i>	<i>Tre fjärdedelar</i>	<i>Nio tiondelar</i>
Missiv-1:a åtgärd	1 vecka	1,5 veckor	2 veckor
1:a åtgärd-beslut	1 vecka	3 veckor	5 veckor
Missiv-beslut	2,5 veckor	4,5 veckor	6,5 veckor

Sammanlagt tar det cirka en halv vecka längre att hantera hälften av alla sjuk- och aktivitetsersättningsärenden från missiv till beslut än vad det gör att hantera lika stor andel av sjukpenningärenden. De mer påtagliga skillnaderna jämfört med sjukpenningärenden är dels att det är mindre spridning mellan sjuk- och aktivitetsersättningsärendena, dels att det är det sista ledet, det vill säga den tid som handläggning pågår, som tar merparten av tiden i de längre fallen.

5.4.4 Tiden för verkställighet i ärenden om arbetsskadelivränta

I följande tabell redovisas, på samma sätt som ovan, hur tiden för arbetsskadeärenden vid NFC fördelar sig mellan de två sista leden i verkställighetsprocessen.

Tabell 6 Tid från missiv till första åtgärd, från första åtgärd till beslut om utbetalning samt sammanlagt från missiv till beslut om utbetalning i arbetsskadeärenden. Antal veckor till dess hälften, tre fjärdedelar respektive nio tiondelar av ärendena har handlagts

	<i>Hälften</i>	<i>Tre fjärdedelar</i>	<i>Nio tiondelar</i>
Missiv-1:a åtgärd	1 vecka	2 veckor	2 veckor
1:a åtgärd-beslut	9 veckor	14 veckor	16 veckor
Missiv-beslut	10 veckor	14,5 veckor	16,5 veckor

I arbetsskadeärenden är tiden från det att missivet skickas till NFC fram till den första handläggningsåtgärden vidtas nästan identisk med den tid det tar för LFC att hantera motsvarande moment i sjuk- och aktivitetsersätt-

ningsärenden. Tiden från den första handläggningsåtgärden till beslutet om utbetalning är dock väsentligt längre. Denna tid är lång i nästan samtliga fall – det tar till exempel 3 veckor innan den första tiondelen av ärendena har hanterats i detta led och 7 veckor innan den första fjärdedelen av ärendena har hunnits med.

5.5 I några fall har verkställigheten uteblivit

I några fall har det kunnat konstateras att någon verkställighet inte skett. Verkställigheten har dock inletts (och ofta också hunnit avslutats) kort tid efter det att uppgifter om verkställigheten eftersökts av ISF. Det finns alltså inte skäl att tro att det bland det urval av ärenden som har granskats, annat än möjligen i yttersta undantagsfall, fortfarande finns ärenden där utbetalning inte har skett.

Hur stor andel av de domar som inte granskats som fortfarande inte har verkställts kan inte uppskattas med någon säkerhet. Det urval som gjorts har inte varit anpassat för att undersöka förekomsten av utebliven verkställighet. Det går därför inte med någon rimlig grad av säkerhet att säga hur många ärenden det kan tänkas finnas, där Försäkringskassan ännu inte har betalat ut ersättning. Det är dock osannolikt att det skulle vara färre än ett tiotal.

ISF har, som beskrivits ovan, i ett fåtal fall konstaterat att verkställighet har påbörjats först efter det att ISF efterfrågat uppgifter. Enligt ISF:s uppfattning är dessa fall bara en mindre andel av det totala antalet ärenden där verkställigheten inte sker med mindre än att Försäkringskassan från externt håll uppmärksammas på att verkställighet uteblivit. I en handfull ärenden utöver dem som redan nämnts kan det konstateras att handläggningen påbörjats först efter en extern impuls (normalt från den försäkrade eller dess ombud). I ett större antal fall finns det skäl att tro att externa impulser lett till att verkställigheten påbörjats, trots att det inte tydligt framgår av dokumentationen i ärendena.

6 Diskussion och slutsatser

Vad som i normalfallet kan anses vara en rimlig tid för verkställighet är svårt att uttala sig om. Viss vägledning kan givetvis hämtas från de beslut JO fattar. I vissa fall har JO ansett att en månad varit en för lång handläggningstid, då det gällt ärenden som inte krävt någon vidare utredning hos Försäkringskassan. Oftast gäller det sjukpenningärenden. I ärenden som kräver viss utredning har tre månader varit en för lång handläggningstid. Det finns faktorer som kan göra även relativt lång handläggningstid vid verkställighet acceptabel. Variationen mellan ärenden och omständigheter i det enskilda ärendet bör dock inte vara ett skäl för att inte uttala vad som är en rimlig tid för verkställighet. En angiven målsatt verkställighetstid ger de försäkrade en uppfattning om vad som kan förväntas, samtidigt som den fungerar som styrmedel i Försäkringskassan.

Utgångspunkten för bedömningen om vad som kan betraktas som rimlig tid för verkställighet är kunskap om verkställighetsprocessen – som den ser ut och skulle kunna se ut – och om hur lång tid verkställigheten tar i dag i de olika ärendena. Med detta som grund bör det kunna anges vad som motsvarar kraven på skyndsamhet i normalfallet – generellt eller för olika typer av ärenden (t.ex. olika förmåner eller beroende på vad domstolen beslutat). Att handläggningstiden för enskilda ärenden ibland blir längre är inte ett argument mot att sätta upp ett mål för verkställighetstiden. Det finns varken sämre möjligheter eller mindre anledning att uppställa mål för verkställighetstider än för övrig handläggning inom Försäkringskassan.

Ur den enskildes synvinkel är det den sammanlagda tiden från dom till dess att ersättningen utbetalas som är den intressanta. För att kunna formulera ett mål för hur lång denna tid bör vara och för att kunna utveckla verksamheten krävs emellertid att den sammanlagda tiden för verkställighet delas upp i olika led. Detta är särskilt viktigt, eftersom olika led i verkställighetsprocessen hanteras i olika delar av organisationen och att styrningen och uppföljningen ser ut på olika sätt.

Oavsett hur målen för verksamheten formuleras är det viktigt att verkställigheten av domar styrs och följs upp på ett adekvat sätt. ISF menar att verkställigheten av domar är mycket betydelsefull för tilltron till att socialförsäkringen handläggs på ett rättssäkert sätt och att den därför är långt mer betydelsefull för bedömningen av socialförsäkringens funktionssätt än vad verksamhetens omfattning antyder. I vart och ett av dessa ärenden finns en individ som under lång tid (i vissa fall år och i alla fall månader) har fått vänta på en i många fall betydande del av sin försörjning.

Att Försäkringskassan valt att låta verkställighetsprocessen hanteras av flera olika delar av myndighetens organisation innebär att särskild uppmärksamhet behöver ägnas åt frågor om styrning och uppföljning. En handläggningsprocess som är uppdelad på flera skilda delar av organisationen kan knappast förutsättas vara optimalt hanterad i ordinarie styr- och uppföljningssystem, särskilt inte om ärendevolymen i förhållande till övrig verksamhet är marginell. Att ärenden på det sätt som görs i verkställighetsprocessen flera gånger överförs mellan olika organisatoriska delar av verksamheten, som dessutom finns på helt olika platser i landet, ställer ytterligare krav på styr- och uppföljningssystemet. Om det inte finns någon utpekad ansvarig för verksamheten som helhet eller för hela processen i

det enskilda ärendet, och det inte heller finns någon möjlighet att följa upp verksamheten, är riskerna stora att verksamheten inte fungerar tillfredsställande.

Med anledning av det som här sagts och de iakttagelser som gjorts i granskningen drar ISF följande slutsatser om Försäkringskassans verkställighet av domar.

- Det finns en risk att verkställigheten inte genomförs i samtliga fall.
- Verkställigheten tar för lång tid i många fall.
- Verkställigheten prioriteras inte tillräckligt framför annan handläggning.
- Kommunikationen mellan olika enheter kan utvecklas.
- Verkställigheten vid NFC och LFC saknar samlade riktlinjer.
- Kunskaperna om verkställigheten behöver utvecklas.

Dessa slutsatser utvecklas i det följande.

6.1 Risk för att verkställighet inte genomförs

Det har i ett antal fall i aktgranskningen kunnat konstateras att åtgärder i verkställigheten kommit igång först i samband med att ISF efterfrågat uppgifter om sådana åtgärder. I dessa fall hade ärendena legat flera månader utan åtgärd. Det kan observeras i ytterligare några fall att verkställigheten avstannat under motsvarande tider för att igångsättas först efter att de försäkrade eller deras ombud hört av sig med frågor om varför domar inte har verkställts. Det är förstås inte acceptabelt att verkställighet av domar helt uteblir. Att den enskilde själv måste bevaka att verkställigheten sker är inte heller tillfredsställande. Att verkställigheten är uppdelad i flera led med olika aktörer utan att någon är utpekad som ansvarig för helheten är enligt ISF den enskilt viktigaste förklaringen till att detta problem uppstår.

6.2 Verkställigheten tar lång tid

Mer än 30 procent av alla granskade domar från länsrätter tar längre tid än 2 månader att verkställa, och nästan 20 procent tar mer än 3 månader. Även om det förekommer enstaka fall där så långa tider skulle kunna vara acceptabla, har ISF:s aktgranskning visat att det inte är så i det stora flertalet ärenden.

Det är verkställigheten av domar om arbetsskadelivränta som dominerar bland de ärenden som tar längst tid. Enligt ISF:s uppfattning beror de långa verkställighetstiderna på att dessa ärenden handläggs enligt den ordinarie handläggningsprocessen. Trots att tiden för verkställighet av sjukpenningärenden i de flesta fall är kort, tar enligt ISF även dessa i många fall för lång tid. I sjukpenningärendena är den vanligaste orsaken till att verkställigheten tar tid att ärendena inte omhändertas av ansvarigt NFC eller LFC direkt när missivet om verkställighet har kommit dit. Handläggningen av ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning bedöms generellt vara något mindre problematisk i detta avseende.

Det är i genomsnitt och i de flesta fall handläggningstiden vid NFC eller LFC som förklarar de långa verkställighetstiderna. Det allmänna intrycket av aktgenomgången är att handläggningen inte alltid hanteras skyndsamt, trots vad de rutiner som beskrivits av Försäkringskassan säger. En annan förklaring till att verkställigheten tar lång tid är att handläggningen

avstannar i samband med att ärendet överlämnas från en organisatorisk enhet till en annan. Granskningen visar dock inte att ärendena fastnar i "posten". En troligare orsak är i stället att en enhet glömmer att föra ärendet vidare eller att den som tar emot ärendet inte vidtar några åtgärder i ärendet, kanske för att man inte uppfattar att verkställighet ska ske. Det finns inte tillräckliga interna kontrollsystem för att fånga upp om ärenden blivit liggande.

6.3 Verkställigheten prioriteras inte

Verkställighet av domar förutsätts ske skyndsamt. Detta framgår av styrdokument och andra styrsignaler som riktar sig till dem som deltar i verkställighetsprocessen. ISF anser att dessa styrsignaler inte är tillräckliga. Det finns inte någon vägledning eller beskrivning av hela verkställighetsprocessen som gäller alla inblandade. Inte heller i Försäkringskassans vägledning 2001:7 om omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut framhålls kravet på skyndsamt tydligt. Vissa moment i det metodstöd som beskrivs i vägledningen ska dock ske snarast. Vägledningen behandlar emellertid bara en mindre del av processen och riktar sig inte heller till alla som är involverade i verkställighetsprocessen.

Att handläggningen ska ske snabbt är ett av ledorden för Försäkringskassan och har så varit under lång tid. Snabb handläggning, med bibehållande av kvalitet, är också ett krav som ställs på all handläggning i myndigheten. Under senare år har handläggningstiderna varit mycket uppmärksammade i Försäkringskassans verksamhet. Kraven på snabb handläggning i Försäkringskassan är dock inte tillräckligt för att verkställigheten ska ske med den skyndsamt som krävs.

ISF vill samtidigt framhålla att snabbhet i handläggningen aldrig bör vara det främsta målet. Att handläggningen leder till korrekta beslut måste alltid ha högst prioritet. Kortare tider måste alltså alltid uppnås med bibehållande av en handläggningsprocess som är uppbyggd för att ge rättssäkra beslut. Risken med ensidig styrning mot kortare handläggningstider är dock inte framträdande inom verkställighetsområdet.

6.4 Kommunikation mellan enheter

Som redan nämnts har granskningen visat att det ibland uppstår problem i samband med överlämnandet av ärenden från en del av organisationen till en annan. Problemen kan i vissa fall orsakas av att ärendet blir liggande, antingen för att den avsändande enheten missar att skicka ärendet vidare eller därför att den mottagande enheten till exempel sorterar ärendet fel så att det hamnar bland ärenden som inte kräver någon åtgärd. Vid aktgenomgången har emellertid också ett annat problem uppmärksammats i kommunikationen mellan enheter i verkställighetsprocessen.

Såväl de processjuridiska enheterna som omprövningsenheterna har enligt den rutin som gäller ett ansvar att skicka meddelanden till ansvariga handläggande enheter vid NFC och LFC. Om verkställighet ska eller inte ska ske markeras med ett kryss i en ruta på det missiv som skickas till den handläggande enheten vid LFC och NFC. Någon ytterligare information om till exempel vad som tillförts ärendet under domstolsprocessen eller vad som kan behöva utredas anges normalt inte i missivet. Det har också framkommit i granskningen att kompletterande underlag som inkommit under omprövnings- och domstolsprocessen inte regelmässigt bifogas

missivet. I de fall detta underlag behövs för den fortsatta handläggningen kan det uppstå dröjsmål i handläggningen. I värsta fall finns det en risk att verkställigheten genomförs utan fullständigt underlag, vilket kan leda till felaktiga beslut. I den senaste versionen av vägledningen om omprövning, ändring och överklagande (2001:7 Version 7) har dock ett metodstöd införts som beskriver att kompletterande underlag som kommit in under omprövnings- och domstolsprocesserna ska översändas till den enhet som ansvarar för den aktuella förmånen.

Enligt ISF är det emellertid en brist att en enhet som hanterat ärendet i en del av verkställighetsprocessen inte vidarebefordrar information till nästa enhet i processen om hur den uppfattar domen och på vilket sätt den bör verkställas (eller vilka åtgärder man anser behöver vidtas). Framförallt gäller det när en processjuridisk enhet skickar meddelande om verkställighet till NFC och LFC. Processföraren som är väl insatt i ärendet bör med sin kompetens kunna bedöma vad domen innebär och vad som ska och inte ska utredas ytterligare. Att inte förmedla detta riskerar att leda till en effektivitetsförlust och i värsta fall också till försämrade kvaliteten i slutresultatet av verkställigheten.

6.5 NFC och LFC saknar samlade riktlinjer

Enheterna vid LFC och NFC handlägger en stor mängd ärenden. Av dessa är en mycket liten andel ärenden om verkställighet av domar (uppskattningsvis mindre än 0,5 promille). Det innebär att en enskild handläggare sällan får någon större erfarenhet av verkställighet. Detta gäller även om man beaktar handläggarens erfarenhet av verkställighet av ändrade omprövningsbeslut. Detta ställer särskilda krav på hur riktlinjerna för verksamheten utformas om de ska få genomslag.

Det är bara en liten del av verkställighetsprocessen som är reglerad i generellt gällande riktlinjer eller rutiner. I vägledningen som gäller hanteringen av omprövning och domar, finns ett metodstöd som beskriver hanteringen av domar fram till dess att ärendet överlämnas till LFC och NFC. De rutiner som finns för hanteringen vid olika LFC och NFC är relativt informella, jämfört med dem som gäller ärendehandläggningen i övrigt. Sannolikt utbyts det erfarenheter mellan enheter inom enskilda försäkringscenter liksom mellan enheter vid olika centrer som handlägger samma förmåner. För det talar att de rutiner som olika representanter för Försäkringskassan beskrivit har likheter. Rutinerna är emellertid inte fastställda på något mer formellt sätt och är inte heller helt likformiga. Det har enligt vad ISF observerat i aktgranskningen lett till att det finns stora olikheter i hur verkställigheten hanteras vid olika LFC och NFC, särskilt mellan olika förmåner. Det kan också observeras att den faktiska hanteringen långt ifrån alltid följer de informella rutiner som beskrivits.

6.6 Kunskaper om verkställigheten

Någon särskild insats för att följa upp eller på annat sätt kartlägga verkställighetsprocessen har såvitt ISF funnit inte genomförts av Försäkringskassan. Det har under granskningen varit svårt att få en sammanhållen beskrivning av hur verkställighetsprocessen ser ut, förutom vad gäller det inledande omhändertagandet av domar.

Hela processen för att verkställa domar behöver således undersökas och beskrivas. Hur verkställigheten går till i olika led, i olika förmåner och

beroende på domarnas utformning och innebörd finns det förstås kunskap om hos Försäkringskassan, dock inte samlat. Det finns inte heller någon övergripande idé om hur processen i sin helhet bör vara utformad, vilket troligen också är orsak till att uppföljning saknas.

Att skaffa kunskap om hur verkställigheten fungerar skulle till viss del kunna ske genom att granska akter i ärenden där verkställighet av en dom har skett. Enligt vad ISF erfarit finns det dock svårigheter att i det elektroniska ärendehanteringssystemet (ÄHS) identifiera de ärenden där verkställighet av en dom förekommit. Särskilt gäller det i ärenden om sjukpenning, som ofta förekommer bland verkställighetsärendena. Eftersom dessa ärenden inte registreras som ett nytt ärende i ÄHS utan handlingar skannas in i det ursprungliga ärendet har det många gånger varit svårt att hitta dessa och än mer att utläsa vilka åtgärder som vidtagits. Det går inte heller annat än i undantagsfall att ur Försäkringskassans diarieförings-system (Diabas) utläsa vilket sjukfall som har prövats av domstolen. Det finns således ingen markering i ÄHS som skiljer ut verkställighetsärenden från andra typer av ärenden. Det går inte heller regelmässigt att utan tillgång till den pappersakt som utgör processföringsakten identifiera vilket av de avslutade ärendena i ÄHS som domen avser. I vissa fall kan uppgifter om att verkställighet har skett endast uppmärksammas i Försäkringskassans utbetalningsregister.

Att det saknas ett enhetligt och genomtänkt sätt att dokumentera verkställighetsärenden är en stor brist, som mycket väl kan ha bidragit till många av de problem som har uppmärksammas i denna rapport. Denna brist har också lett till att ISF:s granskning har försvårats.

7 Förslag

Denna granskning har inte genomförts på ett sådant sätt att det går att lämna något heltäckande förslag till hur verkställigheten bör organiseras, styras och följas upp. De iakttagelser ISF gjort vid granskningen pekar dock på behovet av samlad kunskap om hur verkställigheten av domar går till. Det bör, med utgångspunkt i sådan kunskap, också tas fram en strategi för vad som ska gälla för verkställighetsprocessen och hur den ska följas upp. Förslag i dessa delar lämnas i det följande. Vissa mer detaljerade förslag som Försäkringskassan bör överväga att genomföra lämnas också.

7.1 Samla kunskaper om hela processen

ISF har konstaterat att det sista ledet i verkställighetsprocessen, det vill säga hanteringen vid NFC och LFC, varierar beroende på vilken förmån som hanteras. Variationen kan iakttas i fråga om hur verkställigheten förhåller sig till ordinarie handläggningsrutin, hur handläggningsåtgärder dokumenteras och hur ärendehanteringssystemet (ÄHS) är utformat. Därutöver finns det en betydande variation mellan ärenden som rör samma förmån.

Att det förekommer variationer i handläggningen mellan olika ärenden inom samma förmån liksom mellan olika förmåner kan vara både naturligt och befogat. Om det är befogat eller inte att verkställigheten sker på olika sätt beroende på vilken förmån verkställigheten avser behöver dock klarläggas. Ett första steg bör vara att undersöka hur de olika enheterna vid NFC respektive LFC har organiserat hanteringen av verkställighetsärenden. Förutom att samla kunskap om verkställighetsprocessen vid LFC och NFC är det viktigt att undersöka hur alla led i verkställighetsprocessen fungerar med avseende på såväl rutiner som tiden för att skicka och att ta emot ärenden och missivens utformning. Granskningen av akter tyder på att dessa områden behöver utvecklas.

Lika viktigt som att samla kunskap om hur hela processen för verkställighet faktiskt fungerar, från det att en dom inkommer till dess ersättning i förekommande fall betalas ut, är det att studera hur de olika leden följs upp och kontrolleras.

7.2 Fastställ de övergripande kraven på processen

Utifrån en bild av hur verkställighetsprocessen faktiskt fungerar bör vissa övergripande krav på processen kunna formuleras. Det bör bland annat framgå vad som ska förstås med att ärendena ska hanteras skyndsamt samt vad som i övrigt ska beaktas för att säkerställa att verkställigheten sker med hög kvalitet. ISF har från denna granskning inte underlag nog för att uttala sig om hur dessa övergripande krav på processen bör utformas. Det är dock centralt att de utformas och förs ut i organisationen så att de får genomslag i alla delar av processen. I avvaktan på att en färdig strategi för hur sådana krav ska föras ut i organisationen har tagits fram, bör dock vissa åtgärder av mindre genomgripande art kunna vidtas. ISF lämnar två förslag som Försäkringskassan bör kunna genomföra relativt omgående.

7.2.1 Alla som deltar i verkställigheten måste uppmärksammas på kraven på skyndsamhet

Kravet på skyndsamhet förs enligt ISF:s uppfattning (se avsnitt 6.3) inte ut på ett tillräckligt tydligt sätt till alla berörda i processen vid NFC och LFC. Ett sätt att snabbt föra ut detta budskap skulle kunna vara att låta det tydligt framgå av det missiv som skickas mellan den processjuridiska enheten och handläggande LFC/NFC att verkställigheten ska hanteras med förtur. Detta bör också tydligt framgå i ärendet i de fall flera handläggningsåtgärder behöver vidtas i ärendet och handläggningen kan dra ut på tiden.

7.2.2 Se till att ordinarie handläggningstidsmål inte gäller verkställighetsärenden

Vid granskningen har det framkommit att i vart fall verkställighetsärenden som rör ersättning vid arbetsskada både handläggs och följs upp enligt ordinarie rutin, bland annat med avseende på handläggningstider. Det kan inte uteslutas att detta även gäller för andra förmåner. Enligt ISF:s uppfattning är det viktigt att markera att verkställighetsärenden inte ska handläggas på samma sätt som ordinarie ärenden. Att dessutom låta verkställighetsärendena mätas mot samma handläggningstidsmål kan leda till att handläggningstiden i stället fördröjs trots att handläggningstiden efter en dom som regel inte behöver vara lika lång som för det ursprungliga ärendet.

7.3 Följ upp processen för kontroll och vidareutveckling

Med utgångspunkt i de krav som formuleras enligt ovan (avsnitt 7.2) bör det kunna identifieras ett antal uppgifter i processen förutom den sammanlagda tiden som bör följas upp. Sådan uppföljning är viktig både som återkoppling på effekten av riktlinjer och annan styrning och som underlag för vidareutveckling av processen. De uppföljningssystem som byggs upp för att hantera denna uppföljning är dock sannolikt inte tillräckliga för att säkra att processen i varje enskilt fall handläggs tillräckligt snabbt. Granskningen har nämligen visat att ärenden blivit liggande eller rent av tappats bort. Därför behöver de ärenden där verkställighet ska ske bevakas, eller om man så vill kontrolleras, så att ärendena faktiskt handläggs. Till skillnad från flertalet processer i Försäkringskassan är när det gäller verkställighet enheter från helt olika organisatoriska delar inblandade. Av det skälet är det inte tillräckligt att förlita sig på ordinarie kontrollsystem. Med tanke på den ojämnavikt som råder mellan ärendevolymerna i verkställighetsverksamheten jämfört med övriga ärenden och dess principiella betydelse är det dessutom enligt ISF:s uppfattning lämpligt att dessa ärenden uppmärksammas särskilt.

Eftersom det sannolikt kommer att ta viss tid att bygga upp och implementera system för kontroll och uppföljning, redovisas ett förslag som bör kunna genomföras i avvaktan på att processen utvecklas i sin helhet.

7.3.1 Sätt upp bevakning på att domar verkställs

Aktgranskningen har i några fall visat att verkställigheten helt har avstannat. Även om det inte är fråga om mer än en bråkdel av alla ärenden, är det viktigt att det skapas en rutin för bevakning av att

verkställighet har skett. Bevakningen skulle kunna ske vid en eller flera av de enheter som är inblandade i processen och utformas på en rad olika sätt. Det är viktigt att den omfattar alla ärenden och alla delar av processen. Även om ISF kunnat visa att det bara är fråga om ett fåtal ärenden där handläggningen inte har påbörjats eller har avstannat, bör även en uppföljning ske av redan inkomna domar. Hur långt bakåt i tiden man kan behöva gå får avgöras utifrån hur många ärenden som hittas där verkställighet inte har skett.

7.4 Verkställigheten bör synas i ÄHS

Det finns flera anledningar till att uppgifter om verkställighet av en dom bör vara dokumenterad och lätt att identifiera. Verkställigheten behöver följas upp och kontrolleras. Dokumentationen kan också behövas då domstolsprövningen kan ha betydelse för handläggningen i framtida ärenden. Att åtgärder som vidtagits lätt kan identifieras är vidare viktigt så länge verkställigheten är under handläggning, till exempel när en handläggare väntar på en komplettering av underlaget eller om ärendet överförs från en handläggare till en annan.

ISF föreslår att Försäkringskassan ser till att hanteringen verkställighet av alla förmåner som hanteras i ÄHS är enhetlig och tillgodoser de behov som uttrycks i föregående stycke. Rutinerna bör utformas i samband med utvecklingen av handlägnings- och uppföljningsrutiner enligt ovan. Ytterligare utveckling skulle kunna ske genom att också låta omprövningsärenden och ärenden som överklagats till domstol ingå i ÄHS.

ISF lämnar några förslag som Försäkringskassan bör kunna överväga i avvaktan på en slutlig utformning av rutinen.

7.4.1 Markering i ÄHS

Det är redan i dag möjligt att markera i ÄHS att ett ärende är ett så kallat ROD-ärende (rättelse, omprövning eller dom). Såvitt ISF kunnat utläsa av både aktgranskning och olika användarhandledningar för ÄHS används sådana markeringar i ärenden om SGI och sjuk- och aktivitetsersättning. Även inom vissa andra förmåner används benämningen "ROD-ärende", men då i en annan betydelse. För flera förmåner används ingen särskild kod för verkställighetsärendena. Benämningen "ROD-ärende" bör användas för alla förmåner som handläggs i ÄHS för att markera att det är fråga om verkställighet.

7.4.2 Dokumentera alla åtgärder

ISF har konstaterat att sättet att dokumentera verkställighetsärendena varierar mellan enskilda ärenden och mellan förmåner vid LFC och NFC. I dagarsättningsärendena kan journalanteckningar till exempel inte skrivas in i det avslutade ärendet i ÄHS utan måste ske på papper som skannas in. Det framgår inte heller av dateringen av ärendet att åtgärder har vidtagits efter det att det ursprungliga beslutet fattades. Att därmed både nyttan med dokumentationen försämras och ansträngningen som krävs för att föra den ökar bidrar knappast till dokumentationens kvalitet. Dessa hinder bör undandräjas.

Referenser

Lagar och förordningar

Förvaltningslagen (1986:223).

Förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Regeringsbeslut

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försäkringskassan.

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Försäkringskassan.

Övrigt

Försäkringskassan, *Arbetsordning för Försäkringskassan*, Intern föreskrift dnr 24617/2009 version 3.7.

Försäkringskassan, *Ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring*, Vägledning 2003:4 version 7.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans interna föreskrifter om normerande styrdokument och stöddokument*, Intern föreskrift dnr 46208-2009 version 6.

Försäkringskassan, *Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassan beslut*, Vägledning 2001:7 version 7.

Försäkringskassan, *Processen för att utreda och besluta om rätten till ersättning enligt arbetsskadeförsäkringen*, Processbeskrivning dnr 58896-07 version 2.1.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2009*.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Arbetslöshetskassornas verkställighet av domar*, PM dnr 2010/260.

Regeringsrätten, RÅ 1996 ref. 24.

Riksdagens ombudsmän, JO-beslut dnr 381-2007.

Riksdagens ombudsmän, JO-beslut dnr 4111-2008.

Riksdagens ombudsmän, JO-beslut dnr 1115-2009.

Riksdagens ombudsmän, JO-beslut dnr 4612-2009.

Riksdagens ombudsmän, JO-beslut dnr 4911-2009.

Riksdagens ombudsmän, JO-beslut dnr 5794-2009.

Riksdagens ombudsmän, JO:s ämbetsberättelse 1996/97:JO1.

