

## Försäkringskassan som part i förvaltningsdomstol

### En analys av hur väl myndighetens processföring fungerar

Om den försäkrade inte är nöjd med Försäkringskassans omprövningsbeslut i ett socialförsäkringsärende kan hen överklaga det till förvaltningsrätten. Försäkringskassan blir då part i målet vid domstolen. Försäkringskassans processföring – det vill säga hur myndigheten för sin talan i domstol – har betydelse för rättsäkerheten för den försäkrade. Viktiga syften bakom att Försäkringskassan är part i domstolen är att myndigheten ska bidra till att underlaget blir fylligare och därmed till att domarna blir riktiga och välmotiverade. Myndigheten ska genom sin processföring också bidra till att den försäkrade bättre förstår omständigheterna och vad som krävs för att få rätt. Dessutom ska Försäkringskassans möjlighet att överklaga domstolens avgöranden bidra till att kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen kan fatta klagande och vägledande domar samt till att felaktiga avgöranden rättas till.

### Olika syn på rollen och uppdraget som processförare

Sammantaget visar ISF:s granskning att Försäkringskassans processföring i stora delar fungerar bra. Men det finns vissa allvarliga brister. Bland dessa framträder den övergripande slutsatsen att det finns olika synsätt på processförarens uppdrag och roll. Det är exempelvis inte tydligt för alla som arbetar i processföringsverksamheten att processförarna har ett ansvar för att komplettera utredningen när det behövs, att de ska förhålla sig oberoende till Försäkringskassans tidigare beslut och att det ligger i uppdraget att hjälpa den försäkrade så att hen kan ta tillvara sin rätt.

Granskningen visar att det också finns skillnader mellan de processjuridiska enheterna i faktiskt genomförande av processföringen. Det gäller i vilken utsträckning de kompletterar utredningen eller medger den försäkrades talan. Det finns också skillnader exempelvis i synen på i vilka fall Försäkringskassan ska överklaga en dom från förvaltningsrätten och skillnader i hur väl myndigheten argumenterar eller bemöter det som den försäkrade för fram.

Det är viktigt att processföraren är objektiv och saklig, samt förhåller sig fri och obunden till de beslut som Försäkringskassan tidigare har fattat. Granskningen visar att det finns olika syn på hur processförarna ska förhålla sig till tidigare beslut men även att en del tycker det är svårt att gå emot myndighetens tidigare inställning.

Det kan vara av avgörande betydelse för utgången i målet hur processförarna väljer att föra Försäkringskassans talan i domstol, vilka åtgärder de genomför under processen och på vilket sätt de argumenterar och bemöter det som den försäkrade för fram. Det kan många gånger också vara avgörande för den försäkrades möjlig-

het att ta tillvara sin rätt. I ett större perspektiv kan processförarnas agerande påverka de försäkrades förtroende för Försäkringskassan. Det påverkar också rättsutvecklingen vilka mål Försäkringskassan väljer att överklaga och driva.

### Styrningen av processförarnas arbete är liten

Processförarna är mycket fria när det gäller att själva bestämma hur de processar i domstol. Det saknas tydliga riktlinjer för vilket synsätt och vilka principer som ska gälla. Styrningen är i praktiken liten även när det gäller de avvägningar som en processförare behöver göra och flera processförare anser också att den vägledning som finns inte ger stöd i detta.

Hittills har uppföljningen av processförarnas arbete varit begränsad men när granskningen genomfördes skulle ett nytt verktyg för uppföljning och kvalitetsutveckling tas i bruk. Uppföljning och återkoppling är en viktig del av styrningen. Därför är det viktigt att verksamheten aktivt använder det nya verktyget för att fånga upp vad som kan behöva förbättras, både på individuell nivå och gemensamt inom det processjuridiska verksamhetsområdet. Verktyget bör också kunna hjälpa Försäkringskassan att identifiera de olika synsätt som finns, och vara en grund för att systematiskt kunna arbeta för att processförarnas arbete ska bli mer enhetligt. En ökad återkoppling bör vara en del i en stärkt styrning, och en viktig del för att nå förändring.

### Tillvägagångssätt

- Granskning av processföringsakter
- Intervjuer med processförare och enhetschefer på de processjuridiska enheterna
- Analys av statistik hämtad från diarieföringsystemet
- Dokumentstudier

## Mer samarbete och fördjupade diskussioner kan främja processföringen

Processförarna arbetar i hög grad självständigt och det finns endast få utvecklade rutiner och forum för samråd och fördjupade diskussioner. Som en del i att nå samsyn, men också för att motverka sådana brister som den här granskningen pekar på, anser ISF att Försäkringskassan bör se över arbetsformer och rutiner.

ISF anser att Försäkringskassan bör överväga att utveckla rutiner som i högre grad än i dag innebär samarbete med andra processförare och samråd med chef samt även riktlinjer för i vilka situationer samråd ska ske med rättslig expert eller försäkringsmedicinsk rådgivare. Det gäller att hitta rätt avvägning mellan processförarens självständiga ansvar och kontroll över sitt arbete å ena sidan och kvaliteten och enhetligheten i myndighetens processföring å andra sidan.

Flera processförare önskar att de skulle få mer utrymme att diskutera exempelvis svårbedömda fall eftersom det är ett bra sätt att fördjupa kunskaperna. ISF bedömer att fler och fördjupade diskussioner även skulle bidra till ökad samsyn.

## Erfarenheter från processföringen tas endast sporadiskt tillvara i Försäkringskassans verksamhet

Enligt Försäkringskassans styrande dokument ingår det i processförarens ansvar att peka på förbättringsområden, återkoppla och lyfta frågor så att de tas om hand i myndigheten. I chefernas ansvar ligger att säkerställa att det finns forum där medarbetarna får dialog om resultaten i verksamheten för att skapa lärande. Trots detta sker det, enligt vad som framkommer i intervjuerna, i praktiken endast sporadisk återkoppling till tidigare led inom Försäkringskassan. Det innebär att lärandet riskerar att utebli från processföringsverksamheten och från domstolarnas avgöranden.

Försäkringskassan har nyligen tagit fram riktlinjer för att återkoppling från processföringen ska komma till stånd till de delar av myndigheten som ansvarar för handläggning inför grundbeslut och omprövning. Det är viktigt att riktlinjerna faktiskt kommer till praktisk användning. Etablering av rutiner för hur omprövningsverksamheten och grundorganisationen ska få del av erfarenheterna från processföringen kan då bli en del i att förbättra myndighetens verksamhet i alla dessa led.

## ISF:s rekommendationer

Försäkringskassan behöver

- ▶ ta ställning och förtydliga styrningen inom de områden där det finns skilda synsätt och åsikter om vad uppdraget som processförare innebär
- ▶ göra det tydligt att Försäkringskassan som part i förvaltningsdomstol har ett ansvar för att utredningen håller tillräcklig kvalitet, och att processföraren därmed ska komplettera utredningen om den är otillräcklig
- ▶ göra det tydligt att processföraren ska göra sina bedömningar och ställningstaganden självständigt i förhållande till Försäkringskassans tidigare beslut
- ▶ uppmärksamma och understryka vikten av att argumentera sakligt och att det inte får förekomma att processföraren drivs av eller ger uttryck för uppfattningar av personligt slag
- ▶ uppmärksamma och understryka vikten av att bemöta relevanta argument och underlag från den försäkrade samt att ge den försäkrade råd och hjälp
- ▶ vidta adekvata åtgärder för att arbeta bort omotiverade skillnader mellan de processjuridiska enheterna
- ▶ ta fram strategier för hur processföringen kan motverka att det blir omotiverade skillnader i tillämpningen av socialförsäkringen inom myndigheten och i domstol
- ▶ utveckla arbetssätt och rutiner som i större utsträckning innebär att processförarna arbetar tillsammans samt regelbundet samråder med enhetschef och i den utsträckning som behövs med rättsliga experter och försäkringsmedicinska rådgivare
- ▶ systematiskt följa upp och utveckla kvaliteten, både för de enskilda processförarna och sett över hela processföringsverksamheten
- ▶ etablera ett systematiskt sätt för återkoppling och lärande mellan de olika leden för grundbeslut, omprövning, processföring och dom.

Utöver dessa rekommendationer behöver Försäkringskassan även titta närmare på de resultat som resten av rapporten presenterar om brister, skillnader och tendenser, och utifrån dessa resultat överväga vilka åtgärder myndigheten behöver genomföra för att processföringsverksamheten ska fungera på ett så rättssäkert och effektivt sätt som möjligt.

Vill du veta mer?

Rapporten finns att ladda ned eller beställa via vår webb: [www.inspsf.se](http://www.inspsf.se)