

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2019:8

Försäkringskassan som part i förvaltningsdomstol

En analys av hur väl myndighetens processföring fungerar

isf

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se.

Stockholm 2019

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Rapporten har skrivits av Maria Kain (projektledare) och Hanna Westgård. Även Åsa Barat Ullenius, Simon Bjurström, Nicklas Korsell, Ola Leijon, Katarina Sjöberg och Anne Wahlfridsson har under olika faser arbetat i projektet.

Sammanfattning

En försäkrad person som inte är nöjd med Försäkringskassans beslut kan begära omprövning av beslutet. Om den försäkrade inte är nöjd med omprövningsbeslutet kan hen överklaga det till förvaltningsrätten. Försäkringskassan blir då i regel motpart till den försäkrade i domstolsprocessen. Den försäkrade eller Försäkringskassan kan sedan överklaga förvaltningsrättens dom till kammarrätten, och kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen.

Vid Försäkringskassan är det de processjuridiska enheterna inom Rättsavdelningen som ansvarar för att föra Försäkringskassans talan i förvaltningsrätten och kammarrätten. Enheterna finns i Stockholm, Sundsvall, Göteborg och Malmö. Varje enhet ansvarar för mål vid de förvaltningsrätter och kammarrätter som finns inom respektive enhets geografiska ansvarsområde.

Försäkringskassans processföring – det vill säga hur myndigheten för sin talan som part i domstolen – har betydelse för rätts säkerheten för den försäkrade. Viktiga syften bakom att Försäkringskassan är part i domstolen är att myndigheten ska bidra till att underlaget i målen 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 klargörande och vägledande domar samt till att felaktiga avgöranden rättas till. Mot denna bakgrund är syftet med den här granskningen att undersöka hur väl Försäkringskassans processföring fungerar.

Granskningen av Försäkringskassans processföring innefattar en granskning av ärendeakter (aktgranskning), registerstudier, intervjuer med processförare och enhetschefer på Försäkringskassans processjuridiska enheter och dokumentstudier.

Sammantaget visar granskningen att Försäkringskassans processföring i stora delar fungerar bra. Det framgår av redovisningen av resultaten för de olika områden som ISF har granskat. Exempelvis kompletterar Försäkringskassan både till fördel och till nackdel för den försäkrade vilket tyder på en objektiv processföring. I vissa fall håller Försäkringskassan i processföringen alltför envist fast vid sitt tidigare beslut men i huvuddelen av fallen är det inte så. Andra exempel är att ISF i stor utsträckning anser det korrekt att bestrida den försäkrades överklagande i de fall myndigheten gör det och att majoriteten av ärenden inte har några språkliga brister.

Men analysen handlar till stor del om konsekvenser av sådant som fungerar mindre väl och som Försäkringskassan kan behöva åtgärda. Granskningen visar också att det finns vissa allvarliga brister.

Den övergripande slutsatsen är att det finns skillnader i synen på processförarens roll och uppdrag och i det faktiska genomförandet av processföringen. Skillnaderna finns mellan de enskilda intervjuade på de processjuridiska enheterna och mellan enheterna. I granskningsresultaten är skillnaderna mellan enheterna ibland små men sammantaget framträder ett mönster där skillnaderna blir tydliga.

Här sammanfattas ISF:s rekommendationer till Försäkringskassan och vilka resultat som ligger grund för dem.

Försäkringskassan behöver ta ställning och förtydliga styrningen inom de områden där det finns skilda synsätt och åsikter om vad processförarens uppdrag innebär

Den övergripande slutsatsen av granskningen är att det finns olika syn på uppdraget och rollen som processförare bland de som intervjuats på de processjuridiska enheterna. Många av dem understryker att processförarna ska göra en bedömning som är oberoende i förhållande till Försäkringskassans tidigare beslut och att det viktiga är att det ska bli rätt. Men några beskriver i stället att de ska argumentera för Försäkringskassans beslut och att de ska värna Försäkringskassans ståndpunkt.

Det finns också skillnader mellan de processjuridiska enheterna var tyngdpunkten mellan de olika synsätten ligger. Granskningen visar att det även finns skillnader i hur processföringen faktiskt genomförs som sannolikt kan kopplas samman med dessa skillnader i synsätt.

ISF anser att det är anmärkningsvärt att processförarna och de olika processjuridiska enheterna har och tillåts ha olika uppfattning om rollen och uppdraget som processförare och att olika kulturer accepteras. Det medför att processföringen inte är enhetlig, vilket i sin tur riskerar leda till eller bidra till osakliga skillnader i vad utgången blir i domstol. Skillnader i processföringen som beror på vilken processförare som har ansvar för ärendet minskar rättssäkerheten.

Försäkringskassan behöver göra det tydligt att myndigheten som part i förvaltningsdomstol har ett ansvar för att utredningen håller tillräcklig kvalitet, och att processföraren därmed ska komplettera utredningen om den är otillräcklig

Det är problematiskt att Försäkringskassans ansvar för utredningens kvalitet inte är tydligt för alla och att det inte heller i de styrande dokumenten framgår på ett tydligt sätt att Försäkringskassan har detta ansvar. Försäkringskassan har ett ansvar för att se till att utredningen är tillräcklig.

Det skiljer sig mellan enheterna i vilken utsträckning och i vilken instans processförarna anlitar en försäkringsmedicinsk rådgivare. Därför bör Försäkringskassan undersöka närmare om processförarna på de olika enheterna i ändamålsenlig utsträckning hämtar in yttranden från försäkringsmedicinska rådgivare och gör andra kompletteringar.

Det är vidare olyckligt att Försäkringskassan ibland verkar vänta till kammarrätten med att lämna in ny utredning som de hade anledning att lämna in redan i förvaltningsrätten. Det är inte försvarbart att Försäkringskassan först i andra instans åberopar bevisning som förvaltningsrätten borde ha haft tillgång till.

Försäkringskassan behöver göra det tydligt att processföraren ska göra sina bedömningar och ställningstaganden självständigt i förhållande till myndighetens tidigare beslut

Intervjuerna pekar på att det finns skillnader mellan olika processförare när det gäller hur bundna de känner sig till Försäkringskassans tidigare beslut. Det kommer tydligast till uttryck när det gäller att medge den försäkrades talan eller att överklaga en dom från förvaltningsrätten. En orsak till skillnaderna är antagligen de olika synsätten på uppdraget och på rollen som processförare.

Men det framstår också som att en del av de intervjuade inte känner sig fria i förhållande till organisationen i övrigt och att de har svårt att förhålla sig oberoende. Även om de själva bedömer att Försäkringskassans tidigare beslut är fel så medger de då ändå inte alltid den försäkrades talan. De tycker det är svårt att gå emot myndighetens tidigare beslut, men för att det ändå ska bli rätt för den försäkrade försöker de förmedla till domstolen att det tidigare beslutet är fel genom att formulera sig så att domstolen ska förstå att de inte är emot en ändring.

Den processförare som representerar Försäkringskassan är i sitt arbete skyldig att följa de allmänna förvaltningsrättsliga krav och andra krav som ställs på en statsanställd. Kraven innebär att varje processförare är skyldig att vara objektiv och opartisk i sitt arbete och att hen ska göra självständiga bedömningar, utan att vara bunden till myndighetens tidigare överväganden eller beslut.

Försäkringskassan behöver 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

ISF bedömer utifrån aktgranskningen att det finns brister i hur Försäkringskassan argumenterar för att motivera sin inställning i sina yttranden och i sina överklaganden. Den vanligaste mer allvarliga invändningen ISF har är att argumentationen är för kortfattad. Men det skiljer sig mellan enheterna hur vanligt det är. Argumentationen är sämre i kammarrätten än i förvaltningsrätten. Sämst är den när Försäkringskassan överklagar, vilket är märkligt eftersom det då gäller frågor som Försäkringskassan anser är viktiga att driva vidare. Det vore därför rimligt att argumenten där borde vara väl genomarbetade.

Att processföraren inte är tillräckligt objektiv kan ta sig uttryck i att argumenten för myndighetens inställning är partiska eller osakliga. Det kan också visa sig på ett mer indirekt sätt, till exempel genom att en processförare väljer att inte bemöta argument eller att inte kommentera det som framkommer i ett läkarintyg som den försäkrade lämnar och förklara vad intyget innebär för den försäkrades rätt att få den förmån det gäller.

Det är ovanligt att processförarna försvarar Försäkringskassans beslut till varje pris. Men det förekommer. I några ärenden i aktgranskningen har processföraren dessutom använt argument eller värderingar av personlig art som gäller den försäkrade. Eftersom sådan processföring inte får förekomma är det allvarligt att ISF kan konstatera att det ändå händer.

Processföraren får inte låta sig påverkas av personliga omständigheter som rör den försäkrade och som är ovidkommande. Processföraren får inte heller särbehandla någon försäkrad.

Försäkringskassan behöver uppmärksamma och understryka vikten av att bemöta relevanta argument och underlag från den försäkrade samt att ge den försäkrade råd och hjälp

Aktgranskningen visar att Försäkringskassan inte alltid bemöter den försäkrades relevanta synpunkter och kompletteringar och ibland bara delvis gör det. Bristerna är störst när myndigheten överklagar domar från förvaltningsrätten. Det är något förvånande, eftersom utgången i den första instansen borde ge myndigheten större anledning att noggrant bemöta alla de omständigheter som den försäkrade åberopar.

Det är också skillnader mellan enheterna när det gäller i vilken utsträckning de bemöter vad den försäkrade har anfört.

Det är bekymmersamt att det förekommer att Försäkringskassan inte alls bemöter eller kommenterar relevanta uppgifter som den försäkrade för fram.

Det är viktigt att Försäkringskassan så långt som möjligt bemöter det den försäkrade framför, med hänsyn till myndighetens serviceskyldighet. Den innebär att processföraren ska lämna den försäkrade sådan hjälp att hen kan ta till vara sina intressen.

Att processföraren inte alltid eller inte i tillräcklig utsträckning bemöter det den försäkrade för fram är olyckligt också i förhållande till syftena bakom tvåpartsprocessen, där Försäkringskassan är den försäkrades motpart. Ett av de grundläggande syftena med den är att processmaterialet blir fylligare genom parternas dialog. Ett annat är att öka den enskilda personens förståelse för sakomständigheterna.

Försäkringskassan behöver vidta adekvata åtgärder för att arbeta bort omotiverade skillnader mellan de processjuridiska enheterna

Aktgranskningen och registerstudien visar att det finns tydliga skillnader mellan enheterna exempelvis i hur vanligt det är att de tillför yttranden från en försäkringsmedicinsk rådgivare eller medger den försäkrades talan. Aktgranskningen visar att det också finns skillnader mellan enheterna i andra avseenden, till exempel när det gäller i vilken utsträckning de bemöter det som den försäkrade för fram och kvaliteten i deras argumentation.

Det ska självklart inte vara olika hur ett ärende handläggs i dessa avseenden beroende på vilken processjuridisk enhet vid Försäkringskassan som har ansvar för det. De försäkrade kan annars därigenom behandlas olika, vilket är problematiskt för rättssäkerheten. Det är rimligt att anta att dessa skillnader i vissa fall även får betydelse för utgången i domstol, och resultaten tyder också på det, men detta har inte direkt undersökts inom ramen för denna granskning.

Försäkringskassan behöver ta fram strategier för hur processföringen kan motverka att det blir omotiverade skillnader i tillämpningen av socialförsäkringen inom myndigheten och i domstol

I samband med processföringen och domstolens prövning noterar processförarna ibland brister som borde ha åtgärdats i tidigare led inom Försäkringskassan, det vill säga av dem som deltar i handläggningen av ärendet eller fattar beslutet efter den försäkrades ansökan om en förmån eller efter den försäkrades begäran om omprövning. Detta gör att processföringsverksamheten bör se det som sin uppgift att vara med och bevaka att hela myndigheten tillämpar regelverket lika, och påpeka när det inte görs. Det gör också att processförarnas erfarenheter behöver tas om hand så att myndigheten kan åtgärda de brister som processförarna uppmärksammar.

Tidigare ISF-rapporter har visat omotiverade skillnader i hur ofta beslut ändras i Försäkringskassans olika omprövningsenheter, och också skillnader mellan de olika förvaltningsdomstolarna i hur ofta de ändrar Försäkringskassans beslut.

Detta gör det ännu viktigare att Försäkringskassan i sin processföring eftersträvar och försöker bidra till en likformig tillämpning av socialförsäkringsbestämmelserna över hela landet. Processförarna bör bland annat göra det när de bedömer vilka mål de ska överklaga och i vilka fall de ska medge den försäkrades talan. De skillnader mellan de processjuridiska enheterna som granskningen visar riskerar i stället att förstärka skillnaderna hos domstolarna. Ett tydligt exempel på detta är att skillnaderna mellan hur benägna enheterna är att medge den försäkrades talan är en avgörande faktor som påverkar i vilken utsträckning domstolen ändrar Försäkringskassans beslut och den försäkrade får den förmån hen har sökt. För den enhet där processförarna sällan medger den försäkrades talan blir det färre ändringar till den försäkrades fördel i domstolen.

Försäkringskassan behöver 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

I stort sett anser processförarna att arbetet med processföringen är bra organiserat och de uppskattar att det är ett självständigt arbete.

Processförarna tycker i allmänhet att det är bra att det finns rutiner för samråd med en kollega inför vissa beslut. Men många tar ändå upp att de till alltför stor del arbetar var och en för sig och att det saknas rutiner och forum för att ha diskussioner, vilket leder till att de får mindre samsyn.

ISF anser utifrån granskningsresultaten att Försäkringskassan behöver undersöka vidare hur mycket eget ansvar processförarna ska ha och hur självständigt de ska arbeta och fatta beslut. 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.

Arbetssätt och rutiner behöver i högre grad än i dag bygga in samarbete mellan processförarna i de enskilda ärendena och avstämningar med chef,

rättsliga experter och försäkringsmedicinska rådgivare. ISF bedömer att detta skulle kunna bidra till ökad kvalitet, ett ökat lärande och även ökad samsyn bland processförarna.

Försäkringskassan behöver systematiskt följa upp och utveckla kvaliteten, både för de enskilda processförarna och sett över hela processföringsverksamheten

Det verktyg för kvalitetsutveckling som de processjuridiska enheterna nu tar i bruk bör kunna vara en del i att åtgärda både större och mindre brister som den här granskningen har konstaterat.

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 vara en viktig del för att nå förändring.

Försäkringskassan behöver etablera ett systematiskt sätt för återkoppling och lärande mellan de olika leden för grundbeslut, omprövning, processföring och dom

En viktig del av styrningen av hela myndigheten är återkoppling och lärande, så att myndigheten kan identifiera behov av förbättringar som den sedan kan genomföra. Det gäller inte minst att erfarenheter från processföringen kommer till nytta i resten av myndigheten.

I intervjuerna beskriver processförarna att de i praktiken bara sporadiskt återkopplar till tidigare led inom Försäkringskassan. Om inte de nya riktlinjerna för återkoppling till omprövningen som Försäkringskassan nyligen infört innebär en konkret skillnad i praktiken, är risken därför stor att lärandet uteblir utifrån vad processföraren ser och hur det går i domstolen. Återkopplingen behöver också nå de handläggare i grundorganisationen som i första steget arbetar med ärendena så att det så långt som möjligt blir rätt från början.



adress Box 1056, 405 22 Göteborg, *besöksadress* Lilla Bommen 1, Göteborg
telefon 010-174 15 00 *e-post* registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se