

Svar på ISF-rapport

Rapport – 2019:8 Försäkringskassan som part i förvaltningsdomstol, En analys av hur väl myndighetens processföring fungerar

Generella synpunkter

Försäkringskassan välkomnar att Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) för första gången granskat myndighetens processföring. Rapporten innehåller ett flertal viktiga iakttagelser som blir delar i myndighetens pågående förbättringsarbete av processföringen.

Försäkringskassan konstaterar att materialet som ISF har granskat i många delar är flera år gammalt vilket tyvärr i viss mån minskar användbarheten och relevansen av rapporten i vissa delar. Under de senaste åren har vi som ett led i vårt eget arbete med att utvärdera och förbättra processföringen både identifierat och börjat arbeta med flera av de frågor som ISF belyser i sina rekommendationer. Vi har vidtagit åtgärder för ökad enhetlighet och samsyn genom att bl.a. skapa kollegiala forum för processförarna där frågeställningar av generellt intresse tas upp. Vi arbetar vidare aktivt med att lyfta juridiska frågeställningar på arbetsplatsträffar och att vid behov föra frågorna vidare till verksamhetsområdets eller avdelningens ledningsgrupp. Sedan maj 2017 har vi ett gemensamt ärendehanteringssystem med en gemensam arbetsbeskrivning för alla enheterna, vilket innebär att alla praktiska moment utförs och dokumenteras på samma sätt. För att skapa enhetlighet har dessutom rutiner för arbete med olösta rättsfrågor och yttranden till domstolar när allmänna ombudet är part tagits fram. Vi har också tagit fram och arbetar efter en plan för att ytterligare förbättra vår processföring. Vi har inte tidigare haft något bra sätt att mäta att våra åtgärder leder till önskat resultat, men vi planerar att under 2019 börja använda ett kvalitetsverktyg, som innebär att ett urval ärenden granskas utifrån en frågemall. Syftet är kollegialt lärande inom processföringen och ska ge ett systematiserat underlag för att se vad vi eventuellt gör olika och motverka det. Vi kommer också att börja arbeta med de delar av rekommendationerna som vi bedömer relevanta och som inte tidigare har ingått i handlingsplanen.

Precis som i all offentlig verksamhet är det naturligtvis av stor vikt att enskilda som berörs förstår och kan följa processen. Försäkringskassan anser dock att det är domstolarnas krav och förväntningar på Försäkringskassans yttranden samt möjligheten till prejudikatbildning som är grunden för processföringsverksamheten. Försäkringskassan saknar domstolsperspektivet i rapporten och anser att den hade blivit ännu mer användbar om den utgått från domstolarnas uppfattning om vår processföring.

Kommentarer till specifika slutsatser i rapporten

Ta ställning och förtydliga styrningen inom de områden där det finns skilda synsätt och åsikter om vad uppdraget som processförare innebär

För att kunna ta ställning till hur Försäkringskassans processföring fungerar behövs en definition av vad god processföring är. Det finns inte någon sådan enhetlig

definition. ISF har dock formulerat sin uppfattning om vad god processföring är. Försäkringskassan anser att det finns viktiga delar i ISF:s definition men anser också att den har allvarliga brister eftersom den inte alls beaktar vad domstolarna efterfrågar från Försäkringskassan för att kunna komma fram till ett korrekt avgörande.

Vi har påbörjat ett arbete som ska leda till förbättrad intern styrning av processföringen genom att förtydliga uppdraget och definiera vad Försäkringskassan anser är god processföring. Försäkringskassan behöver fastställa mål och syfte med processföringen, vad processförarna ska och inte ska göra samt förtydliga i den interna styrningen vad som är domstolens roll. Det kvantitativa målet för en god processföring är givet – att hantera inkomna ärenden i tid – men det kvalitativa målet är mer oklart och behöver definieras. Det är relevanta brister som ISF identifierat och det finns behov av att se över den interna styrningen för att komma tillrätta med dessa. Styrningen måste dock som framgår ovan beakta domstolarnas behov och möjligheterna till prejudikatbildning.

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

Försäkringskassan anser att utredningen ska hålla hög kvalitet redan från första instans när grundbeslutet fattas och under beslutstiden är det myndighetens ansvar att ärendet blir utrett i den omfattning som krävs. När ett mål har överklagats till domstol har ansvaret för att målet utreds i tillräcklig omfattning övergått till domstolen. Syftet med processföringen kan inte vara att läka brister i Försäkringskassans underliggande utredning. Det blir en mycket dyr hantering och leder till minskad likabehandling jämfört med de som inte överklagat. Men om det i ett enskilt fall behövs för att domstolen ska få ett fullständigt och korrekt beslutsunderlag ska processföraren givetvis på eget initiativ komplettera med ytterligare utredning. Utgångspunkten är att processföringen ska bidra till att den person som är berättigad till en förmån ska få den samtidigt som avslag som är korrekta ska stå fast. Avgörandet och därmed det yttersta ansvaret för att så blir fallet ligger på domstolarna.

Göra det tydligt att processföraren ska göra sina bedömningar och ställningstaganden självständigt i förhållande till Försäkringskassans tidigare beslut

Det är oklart vad ISF menar med att processförarna ska vara "självständiga" och "oberoende" i förhållande till organisationen i övrigt och till tidigare fattade beslut. Försäkringskassan vill understryka att processförarna, liksom övriga befattningshavare på myndigheten, utöver föreskrifter och praxis även är bundna av de internt styrande dokument i rättsliga och administrativa frågor som är relevanta i målet och att de ska föra myndighetens talan utifrån dessa såsom part i domstolen. Denna lydningssplikt hindrar inte att processförarna är objektiva och sakliga samt är obundna att frånga Försäkringskassans tidigare beslut och bedömningar i det enskilda fallet om dessa är felaktiga. Givet att det överklagade beslutet är korrekt och någon avgörande ny information i ärendet inte kommit in är dock utrymmet för processföraren att göra någon ny bedömning starkt begränsat. Processföraren ska givetvis ta hänsyn till nya uppgifter och när det behövs ska processföraren själv ta in ny utredning. ISF:s granskning visar att processförarna generellt gör det, särskilt

när det är fråga om att medge bifall till den enskildes talan. Försäkringskassans medarbetarundersökning från våren 2019 visar dessutom att processförarna själva anser att de har mandat att utföra sitt uppdrag.

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

Hos Försäkringskassan är tjänstemannarollen och den statliga värdegrunden grundläggande och självklara utgångspunkter för alla våra yrkesroller och Försäkringskassan arbetar mycket aktivt med detta. Eventuella brister i objektiviteten kommer vi förhoppningsvis att kunna identifiera när vi börjar använda vårt kvalitetsverktyg, men det är viktigt att vi fortsätter fokusera på detta också på andra sätt inom hela organisationen.

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

Processföraren ska på domstolens begäran yttra sig över den enskildes överklagande. Försäkringskassan ska ange om den enskildes yrkanden medges eller bestrids och ange skälen om yrkandet bestrids.

I Försäkringskassans roll som part ingår att Försäkringskassan aktivt måste ta ställning till sådana nya omständigheter som åberopas av den enskilde i målet. Vid behov ska processföraren reda ut oklarheter och missuppfattningar som kan framgå av överklagandet.

Utgångspunkten är att processföraren ska bemöta nya omständigheter som inte tidigare framförts i ärendet. Det som redan har bemötts på grund- och omprövningsnivå behöver således inte bemötas igen. I den mån vi inte har gjort detta tidigare ska vi under processföringen bemöta det som är relevant. Domstolarna vill att Försäkringskassan yttrar sig över det som har betydelse i målet. Om ISF uppmärksammat att vi inte gör det så ska vi självklart göra det, oavsett om det är till för- eller nackdel för den enskilde.

Försäkringskassan anser att det inte ingår i processförarnas uppdrag inom eller utanför ramen för processen i domstol att ge den enskilde råd och hjälp. Domstolen har ansvar för och styr processen och det är väsentligt att domstolen har tillgång till det material som krävs för att komma till rättssäkra avgöranden. Försäkringskassan bör i domstolsprocessen vara restriktiv med att ge den enskilde råd eller hjälp som inte efterfrågas av domstolen eftersom Försäkringskassan annars riskerar att underminera domstolens roll och ansvar för att ge parterna processledning. Det är därför normalt inte ändamålsenligt att parterna har några mer omfattande kontakter med varandra utan domstolens insyn i de saker domstolen har att pröva.

Försäkringskassan har en långtgående serviceskyldighet enligt förvaltningslagen. Utgångspunkten är att den enskilde i första hand ska få råd och hjälp i sitt ärende under beslutstiden av en handläggare på grundenheten för det aktuella ärendeslaget. Under domstolsprövningen är det domstolen som har till uppgift att se till att den enskilde kan tillvarata sin rätt. Om det behövs mer omfattande råd och hjälp – som går utöver vad som kan krävas att Försäkringskassan eller domstolen tillhandahåller

– kan den enskilde behöva anlita ett juridiskt ombud. Det är dock viktigt att uppmärksamma att många av de frågor och svårigheter enskilda har och möter inte uteslutande rör just den sak (exempelvis sjukpenning under en viss period) som är föremål för prövning i domstolen utan den enskildes situation i vidare mening (exempelvis att gå från sjukskrivning via rehabilitering till arbete). I sådana situationer är det på grund av frågornas beskaffenhet lämpligare att den enskilde har kontakt med de handläggande delarna av verksamheten i stället för en processförare.

Vidta adekvata åtgärder för att arbeta bort omotiverade skillnader mellan de processjuridiska enheterna

Försäkringskassan har sedan flera år uppmärksammat och agerar för att komma till rätta med omotiverade skillnader mellan de processjuridiska enheterna. Vissa skillnader kan delvis bero på att domstolarna arbetar olika och efterfrågar olika uppgifter från Försäkringskassan. Detta hanteras delvis genom att vi fördelar om ärenden mellan de processjuridiska enheterna. Vi konstaterar dock, med hänsyn till att de ärenden ISF granskat ligger långt tillbaka i tiden, att vi behöver göra egna uppföljningar av nyare ärenden för att se om de brister som lyfts fram i granskningen fortfarande är aktuella. Vi kommer därefter överväga vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas.

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

Vi behöver skapa återkopplingsforum inom Försäkringskassan där processförarna på ett systematiskt sätt kan återkoppla sina erfarenheter och kunskaper från domstolsprövningen till myndighetens omprövnings- och grundenheter. Kunskapsöverföring kan då också ske från grundenheterna till processföringen vid behov. Arbetet behöver ske i nära samarbete mellan Försäkringskassans processföring och de andra verksamheterna.

Försäkringskassan är intresserad av att bidra till att skapa en jämn praxis. Däremot bedömer Försäkringskassan att det är svårare för processföringen att motverka omotiverade skillnader i domstolarnas tillämpning av socialförsäkringen. Redan i dagsläget flyttar vi över ärenden mellan de processjuridiska enheterna, dessutom påpekar vi om och på vilket sätt kammarrätterna dömer olika. Till en liten del kan processföringen även påverka genom att medgivande till bifall från Försäkringskassan nästan alltid leder till att resultatet av domstolsprövningen blir bifall till överklagandet i enlighet med medgivandet. Dessutom kan processförarna genom överklagande bidra till att klargörande och vägledande domar kan avges samt att felaktiga avgöranden kan rättas till. Vi arbetar också efter Högsta förvaltningsdomstolens och kammarrätternas intresselistor, dvs. vilka frågor de bedömer som extra intressanta för ny praxis. Styrning som leder till ett gemensamt synsätt på tillämpningen av medgivande och överklagande kan på så sätt bidra till att minska omotiverade skillnader i domstolarnas tillämpning av socialförsäkringen och vi arbetar aktivt med att dessa rutiner ska vara ändamålsenliga.

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

Försäkringskassan bedömer att processförarna till stor del redan arbetar på det sätt ISF rekommenderar, men vi anser att dessa rutiner kan behöva förtydligas och till viss del även utvecklas. Omarbetning av rutinen för vissa delar av samarbetet med de rättsliga experterna pågår redan.

Systematiskt följa upp och utveckla kvaliteten, både för de enskilda processförarna och sett över hela processföringsverksamheten

Försäkringskassan har redan tagit fram ett kvalitetsverktyg för att systematiskt kunna följa upp och utveckla verksamheten. Avsikten är att verktyget ska börja införas under 2019.

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

En riktlinje för återkoppling finns. Den behöver dock utvecklas bland annat med beaktande av det som kommer fram i ISF:s rapport. Vi kan dessutom behöva skapa återkopplingsforum där processförarna på ett systematiskt sätt kan återkoppla sina erfarenheter och kunskaper från domstolsprövningen till Försäkringskassans omprövnings- och grundenheter.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Mikael Westberg, verksamhetsområdeschef Gun Borgstedt och enhetschef Anne-Marie Elfström, den senare som föredragande.

Nils Öberg