isf
INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Rapport 2014:18

Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna

INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Rapport 2014:18

Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2014

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Systemtillsyn innebär att granska om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Effektivitetsgranskning innebär att granska om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Rapporten kan beställas från Inspektionen för socialförsäkringen.

Beställningsadress:
Inspektionen för socialförsäkringen
Box 202
101 24 Stockholm

Telefon: 08-58 00 15 00
E-post: registrator@inspsf.se

Rapporten kan laddas ner från
www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2014

Innehåll

Generaldirektörens förord 7
Sammanfattning 9
Summary 13
1 Inledning 17
1.1 Bakgrund 17
1.2 Syfte 19
1.3 Avgränsningar och metod 20
1.4 Tidigare undersökningar 22
1.5 Disposition 24
2 Socialförsäkringsärendenas väg genom instanserna 27
2.1 Socialförsäkringsförmånerna 27
2.2 De handläggande instanserna 28
2.3 Försäkringskassan 32
2.4 Förvaltningsdomstolarna 34
2.4.1 Förvaltningsrätterna 34
2.4.2 Kammarrätterna 37
3 Flödet av socialförsäkringsärenden 39
3.1 Omprövningsärenden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten 41
3.1.1 Antalet omprövningsbeslut 41
3.1.2 Ändringsfrekvensen i omprövningsverksamheten 43
3.2 Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna 45
3.2.1 Antalet socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna 45

3.2.2 Ändringsfrekvensen i förvaltningsrätterna 51
3.2.3 Ändringsfrekvensen i kammarrätterna 57
3.3 Sammanfattning 62
4 Parternas inverkan på utgången i målet 63
4.1 Ny bevisning 64
4.2 Ombud 67
4.3 Muntlig förhandling 70
4.4 Försäkringskassans utredningar, beslut och processföring 75
4.5 Sammanfattning 81
5 Parternas benägenhet att överklaga förvaltningsrättens dom 83
5.1 Den enskildes benägenhet att överklaga 83
5.1.1 Ombud 84
5.1.2 Muntlig förhandling 84
5.1.3 Motivering av domar 85
5.2 Försäkringskassans benägenhet att överklaga 88
5.2.1 Överklagande av mål om sjuk- och aktivitetsersättning 89
5.2.2 Överklagande av mål om arbetsskadeersättning 91
5.3 Sammanfattning 92
6 Varför ändrar domstolarna Försäkringskassans beslut? 93
6.1 Varför ändrar förvaltningsrätterna? 95
6.2 Varför ändrar kammarrätterna? 97
6.3 Sammanfattning 99
7 Analys av skillnader i ändringsfrekvens mellan förvaltningsdomstolarna 101
7.1 Datakällor 101
7.2 Kan egenskaper hos individerna förklara skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna? 103
7.3 Jämnar förvaltningsdomstolarna ut skillnader i ändringsfrekvens som uppstår vid Försäkringskassans omprövning? 111
7.3.1 Stora skillnader i ändringsfrekvens mellan Försäkringskassans omprövningsenheter 112

7.3.2 Små skillnader i benägenhet att överklaga Försäkringskassans omprövningsbeslut ... 115
7.3.3 Liten utjämning sker i förvaltningsdomstolarna ... 118
7.4 Sammanfattning ... 124
8 Skillnader mellan förvaltningsrätterna som kan ha betydelse för ändringsfrekvensen ... 125
8.1 Ny bevisning, ombud och muntlig förhandling ... 125
8.2 Orsaker till att förvaltningsrätterna ändrar Försäkringskassans beslut ... 126
8.3 Kommunicering med Försäkringskassan ... 126
8.4 Domstolarnas utredningsskyldighet ... 128
8.5 Domskälens utformning ... 129
8.6 Organisation, specialisering och arbetsbörda ... 131
8.7 Olika synsätt vid domstolarna ... 133
8.8 Sammanfattning ... 134
9 Diskussion ... 137
9.1 Förvaltningsdomstolarna jämnar inte ut skillnader som uppstår vid omprövningen ... 138
9.2 Orsaker till att parterna överklagar ... 139
9.3 Vad förklarar skillnaderna i ändringsfrekvens? ... 141
9.3.1 Faktorer utanför domstolen ... 141
9.3.2 Faktorer hos domstolen ... 143
9.4 Rättssäkerhet för den enskilde ... 148
9.5 Slutsatser ... 150
Referenser ... 153
Bilaga Metod ... 157
Appendix 1 ... 177
Appendix 2 ... 195

Generaldirektörens förord

Den som är missnöjd med ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kan begära att beslutet omprövas av myndigheten. Om beslutet inte ändras, har den försäkrade möjlighet att överklaga till förvaltningsrätt och därefter eventuellt till kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen. De sistnämnda alternativen kräver dock att prövningstillstånd ges.

Möjligheten till omprövning och överklagande är viktiga mekanismer för kvalitetssäkring av besluten och därmed för rättssäkerhet och legitimitet hos socialförsäkringen. Från tidigare finns emellertid vissa observationer som har rest frågor kring rättssäkerheten. ISF noterade i en tidigare rapport (*När sjukpenning nekas*, rapport 2013:1) att Försäkringskassans omprövningsenheter ändrar grundbesluten rörande sjukpenning i varierande omfattning, trots att fördelningen av ärenden mellan kontoren sker på basis av vilken dag i månaden den försäkrade är född och att ändringsfrekvensen därför borde vara densamma. Det är också känt sedan tidigare att förvaltningsrätterna ändrar Försäkringskassans beslut och bifaller den försäkrades överklagande i mycket varierande omfattning.

I föreliggande rapport redovisas en omfattande analys av hanteringen av socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna. Ett syfte har varit att undersöka varför Försäkringskassans beslut ändras och om möjligt finna naturliga förklaringar till den varierande ändringsfrekvensen domstolarna emellan. Den helt dominerande orsaken till att besluten ändras visar sig vara att domstolen gör en annan bevisvärdering än Försäkringskassan och inte att ny bevisning kommer in till domstolen.

Naturliga förklaringar till de stora variationerna i ändringsfrekvens – demografiska skillnader, olikheter i yrkeslivet och liknande – svarar bara för en mindre del av skillnaderna mellan förvaltningsdomstolarna. Det framstår i stället som troligast att skillnaderna beror på att

domstolarna handlägger och bedömer målen på olika sätt. En skillnad ligger i synen på ansvarsfördelningen; olika domstolar har olika syn på i vilken utsträckning det är parternas ansvar att presentera utredning respektive hur långt domstolens utredningsansvar sträcker sig.

Den skillnad som finns mellan personer som är födda i olika delar av månaden i det flöde av ärenden som har bedömts av Försäkringskassans omprövningsenheter visar sig passera domstolarna utan att modifieras nämnvärt. Även sedan ärendena har handlagts av både förvaltningsrätter och kammarrätter föreligger en markant skillnad mellan personer som är födda under första respektive andra halvan av månaden, en skillnad som alltså är helt artificiell och som uppkommer genom bristande likformighet i Försäkringskassans beslutsfattande. Den viktiga slutsatsen beträffande domstolarnas ändringsfrekvens är alltså inte att den varierar utan att den inte rättar till den skevhet som uppkommer hos Försäkringskassan. I detta ligger inte ett ställningstagande från ISF:s sida beträffande vem som är eller inte är berättigad till en förmån, endast ett konstaterande att domstolarna i sitt beslutsfattande inte står fria gentemot Försäkringskassans bedömning.

Rapporten innehåller ytterligare ett antal observationer som förhoppningsvis kommer att kunna utnyttjas i domstolarnas och Försäkringskassans fortsatta utvecklingsarbete.

Rapporten har skrivits av Emma Rönström (projektledare), Christian Andersson, Simon Bjurström, Catarina Eklundh Ahlgren, Marie Jakobsson Randers, Ola Leijon och Anne Wahlfridsson.

Stockholm i oktober 2014

Per Molander

Sammanfattning

En person som inte är nöjd med ett beslut som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har fattat kan begära omprövning av beslutet. Omprövningsbeslutet kan sedan överklagas till förvaltningsdomstol – det vill säga till förvaltningsrätt, kammarrätt och slutligen Högsta förvaltningsdomstolen.

Det huvudsakliga syftet med denna rapport är att undersöka skillnader i ändringsfrekvens (i vilken utsträckning förvaltningsrätterna ändrar myndigheternas beslut) mellan förvaltningsrätterna och försöka förklara vad skillnaderna beror på. Rapporten syftar också till att undersöka orsakerna till att Försäkringskassans beslut överklagas och ändras.

ISF:s undersökning visar att möjligheten att få rätt vid Försäkringskassans omprövning varierar beroende på när i månaden personen är född. Detta beror på att ärendena fördelas mellan omprövningsenheterna utifrån födelsedag och att de olika omprövningsenheterna har olika ändringsfrekvens. Möjligheten att få rätt vid domstolsprövning varierar mellan olika delar av landet. Det är stor skillnad i ändringsfrekvens även mellan de tolv förvaltningsrätterna i landet.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppger i sina årsredovisningar att en vanlig orsak till att domstolarna ändrar myndigheternas beslut är att den som överklagar kommer in med nytt underlag. Detta bekräftas dock inte i ISF:s undersökning. Den vanligaste orsaken är i stället att domstolen gör en annan värdering av bevisningen än vad som har gjorts vid tidigare prövning.

Hur hög ändringsfrekvensen vid en viss omprövningsenhet eller en viss förvaltningsrätt är, verkar inte ha någon större betydelse för om de som har fått avslag överklagar. De personer som har fått sitt ärende prövat vid en enhet som är restriktiv i sina bedömningar är inte mer benägna att överklaga än de som har fått sitt ärende prövat vid en enhet som är mer generös. Personer som har ombud, eller

som har haft en muntlig förhandling i förvaltningsrätten, är däremot mer benägna att överklaga till kammarrätten. Ytterligare en faktor som verkar öka överklagandefrekvensen är att förvaltningsrätten tydligt förklarar vad som har varit avgörande för utgången i målet. Slutsatsen blir att ju bättre en person förstår förvaltningsrättens dom, desto större är sannolikheten för att hen kommer att överklaga.

Undersökningen visar att de skillnader i ändringsfrekvens som uppstår vid Försäkringskassans omprövning finns kvar efter prövning i domstol. Det är alltså betydligt fler av de personer som är födda i slutet av månaden som får bifall i sina ärenden än av dem som är födda i början på månaden.

Skillnader i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna kan inte förklaras av skillnader i individuella egenskaper hos dem som har överklagat. De egenskaper som har undersökts är bland annat kön, ålder, civilstånd, utrikesfödd, utbildningsnivå, branschtillhörighet, yrke och sjukskrivningshistorik.

I mål där den som överklagar har ett ombud, där det kommer in ny bevisning eller där förvaltningsrätten håller muntlig förhandling är sannolikheten att få bifall större än i de mål där detta inte förekommer. Dessa faktorer kan dock inte förklara skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna.

Resultatet av undersökningen tyder på att de huvudsakliga förklaringarna till skillnaderna i ändringsfrekvens i stället ligger hos domstolarna. Förvaltningsrätterna har olika synsätt i flera frågor. Skillnader finns dels på domstolsnivå, där ledningen beslutar om verksamhetens organisation, dels i handläggningen och bedömningen av enskilda mål. Undersökningen visar att förvaltningsrätter med låg ändringsfrekvens i mindre utsträckning låter Försäkringskassan svara på överklaganden, och i mindre utsträckning hämtar in yttranden från en sakkunnig läkare. Dessutom skriver de sammanfattande domskäl i större utsträckning än vad förvaltningsrätter med högre ändringsfrekvens gör.

I de flesta socialförsäkringsmål finns ett stort bedömningsutrymme. Det finns utrymme för att tolka lagen på olika sätt utan att det går att slå fast vad som är rätt eller fel. När lagstiftaren lämnar över ett stort bedömningsutrymme till domstolarna blir tillämpningen mer oförutsägbar. Risk finns då också för olikformighet i tillämpningen.

Parterna i socialförsäkringsmålen är inte jämnstarka. Den person som ärendet berör saknar ofta kunskaper om socialförsäkringsreglerna och har kanske inte möjlighet att skaffa sig ett ombud. Som motpart står Försäkringskassan och dess professionella processförare. Domstolarna behöver därför ha tillräckligt med resurser för att utreda målen och skriva tydliga domskäl. En generell slutsats av undersökningen är att rättssäkerhet är resurskrävande.

Summary

Social Security Cases in the Administrative Courts

The Swedish Social Insurance Inspectorate (Inspektionen för socialförsäkringen, ISF) is an independent supervisory agency for the Swedish social insurance system. The objectives of the agency are to strengthen compliance with legislation and other statutes, and to improve the efficiency of the social insurance system through system supervision and efficiency analysis and evaluation.

The ISF's work is mainly conducted on a project basis and is commissioned by the Government or initiated autonomously by the agency. This report has been initiated by the agency.

Background

An individual who is denied a social security benefit by the Swedish Social Insurance Agency (SSIA) has the right to request a re-examination of the decision made by the SSIA. The re-examination is done by the SSIA and if the decision is not changed it can be appealed to the Administrative Courts. The Administrative Court system has three instances: the Administrative Court, the Administrative Court of Appeal and the Supreme Administrative Court. For the last two instances a review permit is needed, which is approved if there might be reason to change the Administrative Court's decision or if the decision of the court may be of importance as a precedent.

The idea of the judicial review is that a higher court will be able to correct erroneous decisions made by lower courts. In compliance with the rule of law, the rules and regulations should be applied

consistently, without unjustifiable regional differences. A uniform adjudication process gives legitimacy to both the SSIA and the Administrative Courts, and thus to the social insurance system in general.

According to statistics from the National Courts Administration covering all appealed cases during the year 2012 the percentage of cases where the Administrative Courts changed the SSIA's decisions varied from 12 to 36 percent between the different regional courts. The fact that the percentage of changed cases varies between courts can be due to various factors. Differences in population structure and regional variations in economic structure could, at least in part, explain the differences. Other possible explanations could be regional differences in how often legal representatives and oral proceedings are used. Currently no comprehensive picture exists of the reasons why decisions and judgments are appealed and why they are changed within the social security system. This report intends to bring better knowledge to this field.

Objectives

The main objective of this study is to analyze the differences in the percentage of changed cases between Administrative Courts. The report also tries to explain possible causes of the differences between the Administrative Courts. Another objective of the report is to explain why the decisions of the SSIA are appealed and changed.

Methods

The study uses three different methods: analysis of register data, examining of judgments and interviews.

Register data from the SSIA and the National Courts Administration is used. Decisions that were re-examined by the SSIA during the year 2009 and onwards and which were reviewed by the Administrative Courts between January 2010 and June 2013 are analyzed. The analysis is mainly focused on sickness benefits, disability benefits and occupational injuries.

In the examination of judgments, 905 judgments regarding both disability benefits and occupational injuries from five Administrative Courts have been examined. From the four Administrative Courts of Appeal, 291 judgments regarding disability benefits have been examined.

Finally, interviews have been conducted with representatives of five of the Administrative Courts and all four of the Administrative Courts of Appeal. In total 23 individuals were interviewed.

Findings

The study shows that the difference in the percentage of changed cases that exists between the SSIA's re-examination units remains after judicial review. The distribution of cases between units is solely based on when during the month an individual is born. Individuals who are born at the end of the month are much more likely to have their cases approved compared with individuals born at the beginning of the month. The difference between the two groups is not evened out by the Administrative Courts, even though the individuals are very similar when it comes to background characteristics.

The study also shows that the difference in the percentage of changed cases between Administrative Courts cannot be explained by differences in the individual characteristics of those who have appealed. The individual characteristics that have been included in the study are: gender, age, marital status, whether the individual is foreign born, educational level, occupation, sector, occupational status and sickness absence. Nor can the presence of a legal representative, new evidence or oral proceedings explain the existing differences between the Administrative Courts.

Instead, the differences in the percentage of changed cases are probably related to factors within the Administrative Courts. The study shows, for example, that Administrative Courts with a low percentage of changed cases are less likely to offer the SSIA the chance to respond to appeals. It is also shown that Administrative Courts with a low percentage of changed cases obtain an expert medical opinion less often. The Administrative Courts with a low percentage of changed cases are shown to present less detailed grounds for their decisions. The study also shows that individuals appeal more often when the grounds for the decision are detailed and exhaustive.

In conclusion this study has not found any acceptable explanations either for the differences in the percentage of changed cases depending on when during the month an individual is born, or for the differences in the percentage of changed cases between different Administrative Courts.

In the majority of social security cases there exists a large margin of discretion. The law can be interpreted in different ways without defining what is right and wrong. When the legislator leaves a large margin of discretion to the courts the enforcement will be more unpredictable.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

På socialförsäkringsområdet fattar Försäkringskassan beslut om de flesta förmånerna. Sedan den 1 januari 2010 fattar Pensionsmyndigheten beslut om pensionsrelaterade förmåner. Den som är missnöjd med ett beslut kan begära att beslutsmyndigheten omprövar det. Myndigheternas omprövningsbeslut kan överklagas till förvaltningsrätten, vars dom i sin tur kan överklagas till kammarrätten och sedan vidare till Högsta förvaltningsdomstolen. I kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd för att målet ska prövas.

Tanken är att en högre instans ska kunna rätta till felaktiga beslut från underinstanserna. Domstolarna sägs ibland därför utgöra den yttersta garanten för en rättssäker tillämpning av regelverket. Andelen beslut som ändras av förvaltningsdomstolarna används också ofta som mått på kvaliteten i handläggningen och besluten hos den myndighet som har fattat det ursprungliga beslutet.

Att beslut ändras vid domstolsprövning kan bero på olika faktorer. Det kan hänga samman med att parterna har gett in ny information eller nya beslutsunderlag till domstolen som inte fanns tillgängliga när myndigheten fattade sitt beslut. Även kvaliteten i myndighetens utredningar och beslut kan spela in. Vidare kan faktorer som om den försäkrade har ombud i målet eller om domstolen håller muntlig förhandling tänkas ha betydelse för utgången. Domstolens agerande under processen påverkar naturligtvis också utgången, bland annat genom vilket underlag som kommuniceras med parterna eller om domstolen hämtar in utlåtande från en sakkunnig. Men att domstolen ändrar ett beslut kan också bero på att den värderar bevisningen eller rättsläget på ett annat sätt än beslutsmyndigheten.

En central rättssäkerhetsaspekt är att regeltillämpningen är enhetlig och att det inte finns några omotiverade regionala skillnader i detta avseende. Detta är inte minst viktigt på socialförsäkringsområdet,

där bedömningsutrymmet ofta är stort. En enhetlig regeltillämpning är avgörande för tilltron till såväl Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som till domstolarna, och därmed även för socialförsäkringen i stort.

Försäkringskassan har arbetat med att minska de stora regionala skillnader som har funnits i tillämpningen av socialförsäkringsregelverket. Dessa skillnader har på senare år minskat betydligt. ISF har dock i en tidigare rapport konstaterat att det finns betydande skillnader när det gäller i vilken utsträckning Försäkringskassans olika omprövningsenheter ändrar det ursprungliga beslutet som myndigheten har fattat.[1] Det är också känt sedan tidigare att det finns stora skillnader när det gäller i vilken utsträckning olika förvaltningsrätter ändrar Försäkringskassans beslut.[2] Det finns i dag tolv förvaltningsrätter i landet. Vilken förvaltningsrätt som prövar ett visst överklagande beror på var den enskilde, som målet gäller, är bosatt.[3] Enligt statistik från Domstolsverket för år 2012 varierade andelen mål där domstolen ändrade myndighetens beslut mellan 12 procent och 36 procent. Skillnaderna är stora för alla typer av socialförsäkringsmål men störst för sjukförmånerna. Detta mönster har varit detsamma åtminstone under hela 2000-talet.

Det kan finnas många orsaker till att ändringsfrekvensen skiljer sig åt mellan olika förvaltningsrätter. Skillnader i befolkningens sammansättning och regionala variationer i näringsstrukturen skulle, åtminstone delvis, kunna förklara olikheterna. Även variationer i beslutsmyndighetens regeltillämpning eller processföring skulle kunna förklara de skillnader som finns mellan olika förvaltningsrätter. Vidare kan det finnas skillnader över landet när det gäller de enskildas benägenhet att överklaga. Eftersom den beslutande myndigheten har möjlighet att överklaga förvaltningsrättens dom kan även Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens benägenhet att överklaga ha betydelse för i vilken utsträckning deras beslut står sig efter domstolsprövning. Det kan också tänkas att det finns andra skillnader hänförliga till parterna som påverkar, till exempel i vilken utsträckning de ger in ny bevisning eller om de enskilda anlitar ombud. Skillnaderna kan också bero på olikheter i domstolarnas handläggning eller bedömningar.

[1] Inspektionen för socialförsäkringen (2013).
[2] Se till exempel DN den 26 april 2012.
[3] 113 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

Även om det naturligtvis är eftersträvansvärt att domstolarnas tillämpning ska vara lika över landet, är det samtidigt viktigt att ha i åtanke att domarens roll skiljer sig från rollen som handläggare vid en förvaltningsmyndighet. I grundlagen finns ett krav på att domarna ska döma självständigt.[4] Detta krav på oavhängighet rymmer både en extern och en intern aspekt. Domarens yttre oavhängighet innebär att domaren ska vara fri från otillbörlig påverkan från andra samhällsorgan och enskilda intressen. Den inre självständigheten går ut på att domaren, i förhållande till chefer och kollegor, ska utföra sina rättskipande uppgifter självständigt.[5] Den enskilda domarens självständighet i dömandet är en viktig princip för att kunna upprätthålla det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning som står fri från påverkan från den lagstiftande makten.

Det finns i dag inte någon samlad bild av i vilken utsträckning, och av vilka anledningar, beslut och domar överklagas och ändras inom socialförsäkringsområdet. Även regeringen har konstaterat att det behövs bättre kunskap om varför besluten ändras vid domstolsprövning.[6] Avsikten är att denna rapport ska kunna bidra med kunskap på området.

1.2 Syfte

Denna rapport syftar till att analysera skillnader i ändringsfrekvens mellan de olika förvaltningsrätterna, det vill säga i vilken utsträckning förvaltningsrätterna ändrar Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut.

Som ett led i detta beskrivs flödet av ärenden från Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens omprövningsverksamhet till förvaltningsrätten och vidare till kammarrätten. Avsikten är att ge en bild av i vilken utsträckning myndigheternas beslut och förvaltningsrätternas domar överklagas, samt av vilka anledningar högre instans ändrar överklagade beslut och domar.

[4] Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Regeln är utformad som en föreskrift för andra myndigheter, men den medför också en skyldighet för den enskilde domaren att hålla den dömande verksamheten fri från påverkan från andra offentliga organ.
[5] Sveriges Domareförbund, s. 99 f.
[6] Ds 2011:18, s. 19.

1.3 Avgränsningar och metod

Undersökningen omfattar socialförsäkringsmål som överklagas från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Antalet ärenden som överklagas från Pensionsmyndigheten är dock väsentligt mycket lägre än antalet ärenden som överklagas från Försäkringskassan. De ärenden som överklagas från Pensionsmyndigheten finns med i den beskrivning av flödet av socialförsäkringsärenden som finns i kapitel 3. Undersökningen är i övrigt begränsad till ärenden som har överklagats från Försäkringskassan.

Undersökningen omfattar mål i förvaltningsrätterna och kammarrätterna. Högsta förvaltningsdomstolens handläggning lämnas utanför undersökningen eftersom prövningstillstånd i högsta instans i princip bara beviljas i mål som har prejudikatintresse, oavsett om underinstansernas avgörande är riktigt eller inte. Högsta förvaltningsdomstolen sakprövar bara en liten del (cirka 2 procent) av de överklaganden som kommer in dit.

Undersökningen har genomförts med tre olika metoder: analys av registerdata, granskning av domar och intervjuer. För en mer detaljerad beskrivning av de metoder som har använts, se bilaga.

Analysen av registerdata bygger på uppgifter avseende samtliga ärenden hos Försäkringskassan där omprövningsbeslut har fattats från och med år 2009 och som har avslutats i förvaltningsrätten under perioden januari 2010–juni 2013. Uppgifterna har inhämtats från Försäkringskassans och Domstolsverkets[7] register. Uppgifterna gör det möjligt att följa omprövningsärenden från Försäkringskassan genom processen i förvaltningsrätt och i förekommande fall kammarrätt. Uppgifter har även inhämtats från Försäkringskassan om de försäkrades kön, ålder, civilstånd, födelseland, utbildningsnivå, sjukskrivningshistorik och liknande. Analysen har särskilt fokuserat på mål om sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt mål om arbetsskadeersättning.

Orsakerna till valet av förmåner är flera. Dessa förmåner är antalsmässigt så stora vid förvaltningsrätterna att det finns ett tillräckligt antal mål, även vid de mindre förvaltningsrätterna, för att tillåta jämförelser. Sjukförmånerna och arbetsskadeersättningen är också

[7] Domstolsverket är en statlig myndighet som ger administrativt stöd åt domstolarna och bland annat ansvarar för domstolarnas statistik.

ekonomiskt viktiga, både för de enskilda och för statsfinanserna. Därtill kommer att Försäkringskassan handlägger förmånerna på olika ställen i sin organisation.

ISF har granskat domar från både förvaltningsrätter och kammarrätter. Domarna kom från förvaltningsrätterna i Härnösand, Linköping, Luleå, Malmö och Stockholm samt från alla fyra kammarrätterna (Göteborg, Jönköping, Stockholm och Sundsvall). Många av förvaltningsrätterna genomgick en omfattande omorganisation under år 2010. Därför har domar från åren 2011 och 2012 valts. Undersökningen har omfattat förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning. Från kammarrätterna har bara sjuk- och aktivitetsersättningsdomar granskats, eftersom det var för få domar om arbetsskadeersättning. Mål där kammarrätten inte har beviljat prövningstillstånd har inte ingått i domsgranskningen, eftersom beslut om prövningstillstånd inte innehåller någon individualiserad motivering.

Domsgranskningen omfattar 905 mål från förvaltningsrätterna, varav 485 mål gäller sjuk- och aktivitetsersättning och 420 mål gäller arbetsskadeersättning. Från kammarrätterna har 291 mål om sjuk- och aktivitetsersättning granskats. Urvalet har stratifierats på måltyp, på bifall respektive avslag, samt på respektive förvaltningsrätt.[8] För kammarrätternas del har dessutom eftersträvats en jämn fördelning mellan mål som Försäkringskassan respektive den enskilde har överklagat.[9] Resultaten från domsgranskningen har viktats för att återspegla det totala antalet socialförsäkringsmål vid de aktuella förvaltningsrätterna.

Slutligen har intervjuer genomförts på förvaltningsrätterna i Härnösand, Linköping, Luleå, Malmö och Stockholm samt på alla fyra kammarrätterna. Intervjuer har genomförts med domare och föredragande. Urvalet av intervjupersoner gjordes av respektive domstol efter önskemål från ISF om att få intervjua domare som var specialiserade på socialförsäkringen samt erfarna föredragande, gärna med särskilt ansvar för socialförsäkringsmålen. Intervjuerna har i första

[8] Gruppen bifallsdomar i mål om arbetsskadeersättning är mindre än övriga grupper eftersom tillgången på sådana mål var mer begränsad. På förvaltningsrätterna i Härnösand, Linköping och Luleå gjordes en totalundersökning av denna grupp.

[9] För mål som överklagats av Försäkringskassan och där Försäkringskassan har fått avslag på sitt överklagande har en totalundersökning gjorts. Den gruppen är mindre än övriga grupper.

hand avsett mål om sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning. Dessutom har domstolssekreterare vid de fem förvaltningsrätterna och alla kammarrätterna intervjuats om hur domstolarna registrerar mål.

En administrativ chef eller motsvarande från de fem utvalda förvaltningsrätterna och alla kammarrätterna har intervjuats per telefon om domstolens organisation. Från de sju övriga förvaltningsrätterna har motsvarande information inhämtats skriftligen.

1.4 Tidigare undersökningar

Den statliga Förtroendeutredningen hade i uppdrag att undersöka allmänhetens förtroende för domstolarna. Utredningen genomförde enkätundersökningar bland annat av allmänhetens förståelse av domar och beslut. Undersökningen avsåg både mål vid förvaltningsdomstol och vid allmän domstol. Enligt utredningen uppgav fyra av tio personer, som hade egna erfarenheter av kontakt med domstolar, att de helt förstod domskälen i domen.[10] De egentliga skälen i domstolarnas avgöranden är alltför ofta knapphändigt formulerade enligt Förtroendeutredningen. Inte sällan saknas en ordentlig argumentation, där både skälen för och emot den slutliga bedömningen tas upp och problematiseras. Även om det är tidskrävande att skriva mer utförliga domar, kan en förbättring i underrätterna förväntas leda till färre överklaganden och en minskad arbetsbörda i överrätterna enligt utredningen.[11]

Försäkringskassan har i en rapport redovisat rättsläget utifrån ett antal kammarrättsdomar om sjukpenning och sjukersättning. I rapporten har Försäkringskassan bland annat redovisat domar där kammarrätten har uttalat sig om brister i Försäkringskassans utredning och bevisning. De brister som påtalades gällde bland annat att Försäkringskassan inte närmare hade motiverat vilken medicinsk behandling som skulle kunna leda till att arbetslivsinriktad rehabilitering kunde inledas. I andra fall påtalades att Försäkringskassan inte hade någon utredning som talade för en annan bedömning av det medicinska tillståndet, eller av arbetsförmågan, än vad den försäkrades utredning visade.[12]

[10] SOU 2008:106, s. 65.
[11] SOU 2008:106, s. 191 f. Uttalandet gäller både förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna.
[12] Försäkringskassan (2013).

ISF har i en rapport konstaterat att det i sjukpenningärenden finns stora skillnader i ändringsfrekvens mellan olika omprövningsenheter hos Försäkringskassan. Det kom fram i undersökningen att det fanns två olika uppfattningar på omprövningsenheterna om vad en omprövning innebär. Ett synsätt innebar att omprövarna endast skulle kontrollera om beslutet är juridiskt korrekt och inte göra någon ny egen bedömning. Ett annat synsätt innebar att omprövarna inte är beroende av grundbeslutet, utan ska göra en ny förutsättningslös prövning. Enligt slutsatserna i ISF:s rapport skulle de två olika synsätten möjligen kunna bidra till att förklara de skillnader i ändringsfrekvens som fanns mellan olika omprövningsenheter.[13]

Medicinska underlag har stor betydelse för handläggningen av sjukförmåns- och arbetsskadeärenden. Försäkringskassan har undersökt kvaliteten i de läkarintyg som kommer in till Försäkringskassan i sjukpenningärenden. Syftet var att få underlag för att ta ställning till om landstingen skulle få ta del av medlen från den så kallade sjukskrivningsmiljarden. Undersökningarna visar stora regionala skillnader mellan landstingen.[14] Även ISF har undersökt kvaliteten i de medicinska underlag som ligger till grund för Försäkringskassans beslut om sjukpenning och då kommit fram till att kvaliteten i de underlag som Försäkringskassan hade tillgång till i sjukpenningärenden var alltför låg.[15]

Riksrevisionen har granskat handläggningstider och information till enskilda som överklagar myndighetsbeslut till förvaltningsrätten. Undersökningen avser mål om sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt ekonomiskt bistånd. I rapporten konstaterar Riksrevisionen att handläggningstiderna varierar mycket mellan förvaltningsrätterna, och att väntetiden får negativa konsekvenser för den enskilde. Det har därför stor betydelse var i landet den som överklagar bor. Granskningen visar också att klaganden inte alltid förstår sin roll i processen. Det är inte alltid tydligt för den klagande att hen är del i en tvåpartsprocess där myndigheten som har fattat det överklagade beslutet är motpart. Bristen på relevant information från domstolen kan leda till att den klagande inte ges tillräckliga förutsättningar att förstå och hantera processen vilket, konstaterar Riksrevisionen, är en fråga om rättssäkerhet.[16]

[13] Inspektionen för socialförsäkringen (2013), s. 79 f.
[14] Försäkringskassan (2011) och Försäkringskassan (2012).
[15] Inspektionen för socialförsäkringen (2011) som gällde sjukpenningärenden från år 2010.
[16] Riksrevisionen (2014), s. 95 ff.

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en utvärdering av domstolarnas inre organisation och arbetsformer. Uppdraget, som rapporterades 2009, omfattade både förvaltningsdomstolarna (kammarrätterna och de dåvarande länsrätterna) och de allmänna domstolarna (tingsrätterna och hovrätterna). I uppdraget ingick att analysera eventuella samband mellan en domstols inre organisation och dess förmåga att uppnå målet att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Statskontoret konstaterar att sådana samband är mycket komplexa och att det finns en rad faktorer som kan ha betydelse. Statskontorets analys visar att det för länsrätternas del finns mycket små skillnader mellan olika organisationsformer vad gäller utfallet i styckkostnader och omloppstider. Det finns ett tydligare samband mellan en länsrätts storlek och dess effektivitet, också i termer av omloppstider och styckkostnader. För tingsrätternas del gör Statskontoret en analys av sambandet mellan tingsrätternas organisation och ändringsfrekvensen i hovrätten. Analysen, som dock bygger på ett bristfälligt underlag, tyder på att det finns ett svagt samband mellan inre organisation och ändringsfrekvens. Analysen tyder också på att det inte finns något samband mellan en tingsrätts storlek och ändringsfrekvensen i hovrätten.[17]

1.5 Disposition

Rapporten är disponerad i tre delar. Den första delen (kapitel 2 och 3) innehåller dels en beskrivning av socialförsäkringsmålen och de handläggande myndigheterna, dels en beskrivning av flödet av socialförsäkringsärenden från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till förvaltningsrätt och vidare till kammarrätt.

I den andra delen fokuseras på varför förvaltningsdomstolarna ändrar Försäkringskassans beslut. I kapitel 4 redovisas vilka faktorer som kan medföra att förvaltningsrätten och kammarrätten ändrar, medan kapitel 5 innehåller en analys av varför parterna överklagar. Kapitel 6 innehåller en redovisning av orsakerna till att förvaltningsrätten och kammarrätten har ändrat underinstansens beslut i de mål som har granskats.

[17] Statskontoret (2009).

I rapportens tredje del fokuseras på orsakerna till att ändringsfrekvensen skiljer sig mellan olika förvaltningsrätter. I kapitel 7 analyseras skillnaderna i ändringsfrekvens mellan olika förvaltningsrätter med hjälp av registerdata. I kapitel 8 redovisas faktorer som kan förklara skillnaderna i ändringsfrekvens.

Det avslutande kapitlet innehåller en diskussion och slutsatser.

I bilaga finns en genomgång av de metoder som använts vid undersökningen. Appendix 1 innehåller fullständiga resultat från skattade regressionsmodeller och en beskrivning av flödet av ärenden genom de olika instanserna. Appendix 2 innehåller en matris över de frågor som har använts vid intervjuer på domstolarna.

2 Socialförsäkringsärendenas väg genom instanserna

2.1 Socialförsäkringsförmånerna

Det är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som administrerar socialförsäkringsförmånerna. Försäkringskassan har hand om bidrag och ersättningar till barnfamiljer, sjuka, arbetsskadade och personer med funktionsnedsättning. Pensionsmyndigheten har hand om pensioner och andra stöd till äldre och efterlevande, bland annat ålderspension och bostadstillägg till pensionärer.

Till sjukförmånerna hör bland annat sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Sjukpenning betalas ut om arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom, och betalas i normalfallet ut under en begränsad period.[18]

Aktivitetsersättning lämnas till unga försäkrade (19–29 år) med nedsatt arbetsförmåga eller behov av förlängd skolgång. Från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år lämnas i stället sjukersättning om den försäkrade uppfyller förutsättningarna för det. Rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning har den försäkrade om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan, med minst en fjärdedel.[19] För sjukersättning krävs utöver detta att arbetsförmågan kan anses vara stadigvarande nedsatt och att medicinska och arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder inte bedöms kunna leda till att den försäkrade återfår någon arbetsförmåga. För att beviljas aktivitetsersättning krävs i stället att nedsättningen kan antas bestå under minst ett år.[20]

[18] 27 kap. 2, 21–24 a §§ socialförsäkringsbalken.
[19] 33 kap. 5, 8, 16 och 18 §§ socialförsäkringsbalken.
[20] 33 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. De rehabiliteringsåtgärder som avses är de som anges i 27 kap. 6 § och i 29–31 kap. socialförsäkringsbalken.

Sjukersättning lämnas tills vidare, medan aktivitetsersättning beviljas för en bestämd tidsperiod som inte kan vara längre än tre år.[21]

Rätt till livränta från arbetsskadeförsäkringen har en försäkrad vars förmåga att skaffa sig inkomst av arbete har minskat med minst en femtondel om nedsättningen kan antas bestå under minst ett år.[22] Nedsättningen av arbetsförmågan ska ha orsakats av arbetsskadan. Med arbetsskada avses en skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. En skada ska anses ha uppkommit av sådan orsak om övervägande skäl talar för det.[23] Den vanligaste formen av ersättning från arbetsskadeförsäkringen är arbetsskadelivränta som ska kompensera den försäkrade för förlorad arbetsinkomst. Det finns även möjlighet att få ersättning för kostnader för bland annat tandvård och särskilda hjälpmedel.

Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten finner att den försäkrade inte längre uppfyller kraven för rätt till en förmån, kan myndigheten besluta att dra in ersättningen. I de fall då den försäkrade har fått en förmån under en period utan att vara berättigad till detta, kan myndigheten, under vissa förutsättningar, besluta att återkräva vad som har betalats ut för mycket.[24] Det är myndigheten som tar initiativ till beslut om indragning och återkrav.

I följande avsnitt beskrivs Försäkringskassans, förvaltningsrätternas och kammarrätternas handläggning av socialförsäkringsärenden.

2.2 De handläggande instanserna

Försäkringskassans första beslut i ett ärende (grundbeslut) fattas antingen av lokala försäkringscenter eller nationella försäkringscenter. Om Försäkringskassan fattar ett beslut som går den enskilde emot, har hen möjlighet att begära omprövning av beslutet inom två månader från det att hen fick del av beslutet.[25] Omprövningsärendet handläggs då på en omprövningsenhet. Det finns fyra omprövningsenheter i landet: Stockholm, Sundsvall[26], Jönköping/Norrköping

[21] 33 kap. 4 och 19 §§ socialförsäkringsbalken.
[22] 41 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.
[23] 39 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.
[24] 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.
[25] 113 kap. 7 och 19 §§ socialförsäkringsbalken.
[26] Omprövningsverksamheten i Sundsvall utgör organisatoriskt en del av omprövningsverksamheten i Stockholm.

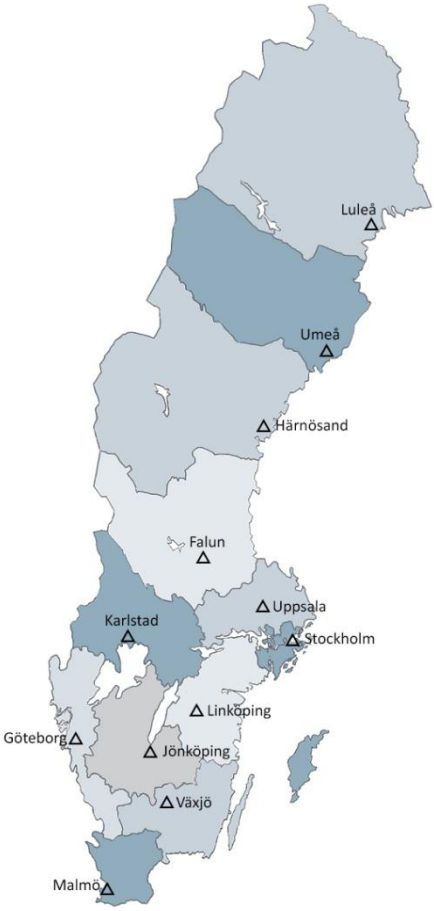
samt Göteborg. Omprövningsenheterna i Jönköping, Stockholm och Göteborg handlägger bland annat sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt ersättningar vid arbetsskada. Vilken omprövningsenhet som omprövar beslutet beror också på vilken förmån som ska prövas och vilken dag i månaden den enskilde är född.[27]

Om även omprövningsbeslutet går den enskilde emot så har hen möjlighet att överklaga beslutet till förvaltningsrätten senast två månader efter att hen fick del av beslutet.[28] Överklagandet ska skickas till den omprövningsenhet som har handlagt ärendet, som sedan skickar överklagandet vidare till förvaltningsrätten. Innan överklagandet skickas till förvaltningsrätten ska Försäkringskassan ta ställning till om beslutet ska ändras därför att det är uppenbart felaktigt.[29]

Det finns tolv förvaltningsrätter i landet. De finns på följande orter: Falun, Göteborg, Härnösand, Jönköping, Karlstad, Linköping, Luleå, Malmö, Stockholm, Umeå, Uppsala och Växjö. Vilken förvaltningsrätt som ska pröva ett socialförsäkringsmål avgörs som huvudregel av var den enskilde är bosatt.[30] Förvaltningsrätternas domkretsar (geografiska upptagningsområden) framgår av figur 1.

[27] Sammanställning från Försäkringskassan Verksamhetsområdet Processjuridik daterad den 18 mars 2013.
[28] 113 kap. 10 och 20 §§ socialförsäkringsbalken.
[29] Försäkringskassan (2001), s.33 f. och 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.
[30] 113 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

Figur 1. Förvaltningsrätternas domkretsar från och med den 15 februari 2010



En dom från förvaltningsrätten kan såväl den enskilde som Försäkringskassan sedan överklaga till kammarrätten, förutsatt att domen har gått parten emot. Tiden för att överklaga är även här två månader.[31] I socialförsäkringsmål krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska ta upp överklagandet till prövning.

[31] 113 kap. 20 § socialförsäkringsbalken.

Kammarrätterna är fyra till antalet och även de är geografiskt organiserade. Kammarrätterna finns i Göteborg, Jönköping, Stockholm och Sundsvall. Varje kammarrätt har mellan två och fyra förvaltningsrätter under sig. Det innebär exempelvis att mål från förvaltningsrätterna i Göteborg, Karlstad och Malmö överklagas till Kammarrätten i Göteborg. Se figur 2.

Figur 2. Kammarrätternas domkretsar samt de förvaltningsrätter som tillhör respektive kammarrätt

Oavsett om målet prövas i sak eller om kammarrätten beslutar att inte bevilja prövningstillstånd, kan kammarrättens avgörande överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. I högsta instans är möjligheten att få prövningstillstånd betydligt mer begränsad än i kammarrätten.

2.3 Försäkringskassan

Handläggning av ärenden

De flesta ärenden initieras genom att den försäkrade ansöker om en förmån.[32] Vid ansökan om sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning ska den försäkrade normalt också ge in medicinska underlag som visar att hen har rätt till ersättning. Försäkringskassan gör därefter en bedömning av det underlag som finns i ärendet och om det behöver kompletteras. Vid behov kan handläggaren även begära yttrande från en försäkringsmedicinsk rådgivare.[33] Rådgivarens uppgift är att hjälpa handläggaren att förstå och analysera de medicinska underlagen. Den försäkringsmedicinska rådgivaren kan också medverka i gruppkonsultationer med avidentifierade ärenden under ledning av en specialist.[34]

Handläggning av omprövningsärenden

Vid omprövningen ska den aktuella sakfrågan på nytt prövas förutsättningslöst. Det finns vid en omprövning ingen bundenhet till det tidigare grundbeslutet. I samband med sin begäran om omprövning kan den försäkrade ge in nytt underlag. En ny fullständig prövning av sakfrågan ska dock göras även om den försäkrade inte har åberopat något nytt. Försäkringskassan kan vid behov komplettera utredningen i ärendet.[35]

Försäkringskassans processföring

När den försäkrade överklagar ett omprövningsbeslut, ska Försäkringskassan överlämna överklagandet till förvaltningsrätten. Försäkringskassan blir då motpart i målet hos domstolen.[36]

Det är de processjuridiska enheterna på Försäkringskassan som för Försäkringskassans talan i förvaltningsrätt och kammarrätt. De processjuridiska enheterna har också till uppgift att överklaga förvaltningsrätternas domar när det anses befogat. I Högsta

[32] Jfr 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.
[33] Se bland annat Försäkringskassan (2013), s. 62 ff.
[34] Försäkringskassan (2004), s. 308.
[35] Försäkringskassan (2001), s. 18 f.
[36] 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

förvaltningsdomstolen förs Försäkringskassans talan av Försäkringskassans Rättsavdelning. Det är också Rättsavdelningen som överklagar kammarrätternas domar.

De processjuridiska enheterna finns i Stockholm, Sundsvall, Göteborg och Malmö. Organisatoriskt tillhör de verksamhetsområdet processjuridik inom Rättsavdelningen. Enheternas ansvarsområden är geografiskt avgränsade, det vill säga varje enhet ansvarar för mål vid de förvaltningsrätter och kammarrätter som finns inom respektive enhets ansvarsområde. Till skillnad från omprövningsenheterna handlägger alla de processjuridiska enheterna alla förmåner.

Tabell 1. De processjuridiska enheternas ansvarsområde i förhållande till förvaltningsdomstolarna

Processjuridisk enhet	*Förvaltningsrätter*	*Kammarrätter*
Stockholm	Stockholm, Uppsala och Linköping	Stockholm och Jönköping
Göteborg	Göteborg och Karlstad	Göteborg
Malmö	Malmö, Växjö och Jönköping	Göteborg och Jönköping
Sundsvall	Falun, Härnösand, Umeå och Luleå	Sundsvall

Källa: Försäkringskassan.

När den enskilde överklagar kan förvaltningsrätten förelägga Försäkringskassan att svara på överklagandet, om det inte anses onödigt.[37] Försäkringskassan ska i svaret ange sin inställning till överklagandet, och då ange om den försäkrades yrkanden medges eller bestrids. Bestrids den försäkrades yrkanden, ska Försäkringskassan ange skälen för detta.[38]

Enligt Försäkringskassans vägledning ingår i rollen som part att Försäkringskassan aktivt ska ta ställning till sådana nya omständligheter som åberopas av den försäkrade i målet. Om den försäkrade åberopar ny utredning hos förvaltningsrätten, kan det finnas skäl också för Försäkringskassan att komplettera utredningen. Om den försäkrade till exempel åberopar ett nytt läkarutlåtande hos förvaltningsrätten, kan Försäkringskassan i vissa fall behöva hämta in yttrande av försäkringsmedicinsk rådgivare.[39]

[37] 10 § förvaltningsprocesslagen.
[38] 11 § förvaltningsprocesslagen.
[39] Försäkringskassan (2001), s. 39.

2.4 Förvaltningsdomstolarna

2.4.1 Förvaltningsrätterna

Förvaltningsrätterna hette tidigare länsrätter och hade då som huvudregel ett län som sitt upptagningsområde. Förvaltningsrättsreformen som trädde i kraft den 15 februari 2010 innebar att de 23 länsrätterna omorganiserades till 12 förvaltningsrätter. Av dessa var 9 nya domstolar som bildades dels genom övergång av verksamhet, dels genom att vissa länsrätters domkrets delades upp mellan flera förvaltningsrätter. Länsrätterna i Luleå, Malmö och Umeå berördes inte av reformen på annat sätt än att domstolarna bytte namn till förvaltningsrätter. Vissa förvaltningsrätter genomgick en omfattande omorganisation, vilket bland annat medförde stor personalomsättning.[40]

De vanligaste måltyperna vid en förvaltningsrätt är skattemål, socialförsäkringsmål och migrationsmål samt mål om ekonomiskt bistånd, körkort och mål enligt kommunallagen. Andra vanliga mål är mål om tvångsvård av barn, missbrukare och psykiskt sjuka. Samtliga förvaltningsrätter handlägger socialförsäkringsmål. Även i övrigt hanterar de ungefär samma måltyper med undantag för migrationsmål (utlännings- och medborgarskapsmål), som enbart finns hos migrationsdomstolarna. Förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg, Luleå och Malmö är även migrationsdomstolar. Förvaltningsrätten i Luleå blev migrationsdomstol den 1 oktober 2013.

Organisation

Avsnittet beskriver förvaltningsrätternas organisation år 2012.[41] Förändringar som har skett efter år 2012 har inte fångats upp.

Storleksmässigt är det stor skillnad mellan domstolarna. Förvaltningsrätten i Stockholm är störst med ungefär 500 anställda och 40 000 mål per år. Förvaltningsrätterna i Göteborg respektive Malmö är ungefär hälften så stora. Därefter är det ett ganska stort hopp till de mellanstora domstolarna (förvaltningsrätterna i Linköping, Uppsala,

[40] Möte med Domstolsverket den 2012-11-15 samt respektive förvaltningsrätts redovisning till Domstolsverket av genomförandet av förvaltningsrättsreformen.

[41] Sammanställningen bygger på respektive förvaltningsrätts arbetsordning och organisationsplan. Information har även hämtats direkt från domstolarna. Telefonintervjuer har hållits med en administrativt ansvarig person på respektive förvaltningsrätt i Härnösand, Linköping, Luleå, Malmö och Stockholm. De övriga förvaltningsrätterna, utom Förvaltningsrätten i Jönköping, har besvarat frågor skriftligen.

Jönköping, Falun och Karlstad) med cirka 50–60 anställda och mellan 6 000 och 8 000 mål per år. De minsta domstolarna (förvaltningsrätterna i Växjö, Härnösand, Umeå och Luleå[42]) har mellan 25 och 40 anställda och handlägger 2 500–5 000 mål per år. Antalet domare varierar från 5 domare i Förvaltningsrätten i Umeå till cirka 90 domare i Förvaltningsrätten i Stockholm. Förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö handlägger tillsammans cirka 60 procent av alla socialförsäkringsmål i landet.

Domstolarna har stor frihet att organisera sig själva.[43] Alla tolv förvaltningsrätterna har valt olika organisationsformer, men vissa mönster kan urskiljas. De mindre domstolarna, till exempel förvaltningsrätterna i Härnösand, Karlstad, Luleå och Växjö, är som regel inte uppdelade i avdelningar. De större förvaltningsrätterna är däremot uppdelade i två eller flera avdelningar. I de flesta fall har man valt att ha en avdelning som handlägger alla socialförsäkringsmål (oftast i kombination med andra måltyper), och den avdelningen kan i sin tur vara uppdelad i mindre enheter. Förvaltningsrätten i Stockholm har exempelvis en avdelning för bland annat socialförsäkringsmål som i sin tur är uppdelad i sju mindre enheter. Förvaltningsrätten i Jönköping är den enda som har en organisation med två avdelningar som i princip utgör spegelbilder av varandra. Det innebär att socialförsäkringsmål handläggs på båda avdelningarna. Förvaltningsrätterna i Malmö och Göteborg har också flera avdelningar som hanterar socialförsäkringsmål. Vid dessa domstolar finns, till skillnad från i Jönköping, även avdelningar som inte hanterar socialförsäkringsmål.

Hur domstolen är organiserad har betydelse för graden av specialisering. På vissa förvaltningsrätter arbetar alla domare i princip med alla måltyper, det vill säga även med socialförsäkringsmålen. Detta gäller främst för de mindre förvaltningsrätterna. Vid domstolar som har en speciell socialförsäkringsavdelning är huvudregeln att alla domare på den avdelningen dömer i socialförsäkringsmål. Domarna ägnar då en stor del av sin tid åt dessa mål, men dömer även i andra måltyper. Vid några få förvaltningsrätter är bara ett fåtal domare specialiserade på socialförsäkring. Vilka personer detta är kan dock förändras över tid. Det varierar således mellan förvaltningsrätterna hur många domare som handlägger dessa mål och hur specialiserade de är. Vid Förvaltningsrätten i Stockholm sprids målen mellan cirka 25 domare, medan endast två eller tre domare dömer i flertalet

[42] Från och med oktober 2013 har Förvaltningsrätten i Luleå även blivit migrationsdomstol och då blivit en betydligt större domstol.
[43] Se förordning (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

socialförsäkringsmål vid förvaltningsrätterna i Linköping respektive Karlstad. Det ska framhållas att det på många domstolar förekommer rotation, vilket innebär att domarna med jämna mellanrum byter specialområde.

Beredningspersonalen består normalt av dels fast anställda föredragande, dels notarier som är under utbildning. Föredragandena är i stor utsträckning specialiserade vid alla förvaltningsrätter.

Handläggningen av socialförsäkringsmål

När förvaltningsrätten får in ett överklagande från en enskild ska domstolen ta ställning till om målet behöver kommuniceras, det vill säga om överklagandet ska skickas till motparten. Försäkringskassan får som huvudregel yttra sig över innehållet i överklagandet och eventuella bilagor till detta. Detta behövs inte om kommunicering är onödig och inte heller om domstolen inte kommer att bifalla överklagandet. Försäkringskassans svaromål skickas i sin tur till klaganden, som normalt får tillfälle att komma in med ett nytt yttrande till domstolen.[44] I samband med att Försäkringskassan yttrar sig i målet kan myndigheten även ge in ny utredning, till exempel ett yttrande från en försäkringsmedicinsk rådgivare.

Handläggningen är oftast skriftlig, men muntlig förhandling kan förekomma som komplement till det skriftliga materialet. Om den enskilde begär muntlig förhandling, ska sådan normalt hållas.[45] I sådana fall kallas parterna och eventuella vittnen till förhandling. Under förhandlingen får såväl den enskilde som myndigheten som är motpart framställa sin syn på saken och förhöra eventuella vittnen.

Som huvudregel avgörs socialförsäkringsmål av en domare och tre nämndemän. Ett mål som är av enkel beskaffenhet får en domare avgöra ensam.[46] Nämndemännen har inte juridisk utbildning utan är politiskt tillsatta lekmän. De deltar normalt inte i domskrivningen.

I de allra flesta fall avslutas målet genom att förvaltningsrätten i en dom tar ställning till om Försäkringskassans beslut är riktigt. Det kallas för att målet prövas i sak. Det kan finnas olika skäl till att ett mål inte kan sakprövas, som till exempel att Försäkringskassan inte

[44] 10–12 och 18 §§ förvaltningsprocesslagen.
[45] 9 § förvaltningsprocesslagen.
[46] 17 och 18 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

har omprövat beslutet, att den enskilde återkallar sitt överklagande eller att ändamålet med överklagandet av någon anledning har förfallit. I dessa fall avslutas målet genom att rätten avskriver målet eller avvisar överklagandet. Detta sker i form av ett beslut. Ett mål kan också återförvisas till Försäkringskassan för ny prövning. Rättens domar och beslut kallas med ett gemensamt namn för avgörande.

2.4.2 Kammarrätterna

Organisation

Avsnittet beskriver kammarrätternas organisation år 2012. Förändringar som har skett efter år 2012 har inte fångats upp.[47]

Kammarrätterna skiljer sig åt storleksmässigt. Kammarrätten i Stockholm, som även fungerar som migrationsöverdomstol, är störst. Denna domstol har 220 anställda, varav 80 domare, och närmare 20 000 inkomna mål per år (varav drygt hälften är migrationsmål). Om man bortser från migrationsmålen är Kammarrätten i Göteborg ungefär i samma storlek med cirka 10 000 inkomna mål per år och 110 anställda, varav ett 40-tal domare. Kammarrätterna i Jönköping och Sundsvall är betydligt mindre med i storleksordningen 4 000 respektive 3 000 mål per år. I Jönköping finns cirka 75 anställda och i Sundsvall cirka 55 anställda. De två domstolarna har drygt 20 domare vardera.

Alla fyra kammarrätterna är organiserade i storavdelningar där i princip varje avdelning handlägger socialförsäkringsmål. Endast vid Kammarrätten i Sundsvall har man valt en organisationsform med två avdelningar där bara den ena handlägger socialförsäkringsmål.

Handläggningen av socialförsäkringsmål

Den som inte får helt bifall till sitt överklagande i förvaltningsrätten kan överklaga till kammarrätten. Om förvaltningsrätten har bifallit överklagandet helt eller delvis, kan Försäkringskassan överklaga förvaltningsrättens avgörande.

[47] Sammanställningen bygger på respektive kammarrätts arbetsordning och organisationsplan samt information från telefonintervjuer med en administrativt ansvarig person på respektive kammarrätt.

För att kammarrätten ska ta upp ett socialförsäkringsmål till prövning krävs det att domstolen först meddelar prövningstillstånd. Sådant tillstånd ska beviljas när det finns anledning att ifrågasätta riktigheten i förvaltningsrättens domslut (ändringsdispens). Kammarrätten kan även bevilja prövningstillstånd i vissa andra situationer, främst när det behövs ett vägledande avgörande inom ett visst rättsområde (prejudikatdispens).[48] Om kammarrätten inte meddelar prövningstillstånd innebär det att förvaltningsrättens dom står fast.[49] I så fall fattar kammarrätten ett beslut om detta och expedierar det till parterna. Detta beslut kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

Normalt sker kommuniceringen i kammarrätten först när målet har beviljats prövningstillstånd. I de fall då den enskilde överklagar får Försäkringskassan svara i målet enligt samma principer som gäller i förvaltningsrätten. När det är Försäkringskassan som överklagar är det i stället den enskilde som betraktas som motpart och som får svara på Försäkringskassans överklagande. Kommunicering behövs inte om domstolen bedömer att Försäkringskassans talan inte kommer att bifallas eller om det är uppenbart onödigt.[50] Om båda parter överklagar, blir de varandras motparter och får svara på varandras överklaganden. I övrigt går processen i kammarrätten till på samma sätt som i förvaltningsrätten.

Till skillnad från i förvaltningsrätten kan i princip inga mål avgöras av *en* domare i kammarrätten, utan det är alltid minst två ledamöter som deltar i avgörandet. Mål som ska prövas i sak avgörs av tre ledamöter som alla är lagfarna domare. Frågan om prövningstillstånd kan avgöras av två ledamöter om de är överens.[51] Inga nämndemän deltar i avgörandet av socialförsäkringsmål i kammarrätten.

Den part som är missnöjd med kammarrättens dom eller beslut kan överklaga till Högsta förvaltningsdomstolen.

[48] 113 kap. 16 § socialförsäkringsbalken och 34 a § förvaltningsprocesslagen, i dess lydelse före den 1 juli 2013. Från och med detta datum har ytterligare en grund för prövningstillstånd tillkommit.
[49] 34 a § förvaltningsproceslagen fjärde stycket.
[50] 10 § förvaltningsprocesslagen.
[51] 12 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

3 Flödet av socialförsäkringsärenden

I detta kapitel redovisas statistik avseende antalet omprövningsbeslut som fattas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt i vilken utsträckning dessa innebär en ändring av det ursprungliga beslutet. Dessutom redovisas hur stor andel av omprövningsbesluten som överklagas.[52] I kapitlet redovisas även motsvarande statistik avseende förvaltningsdomstolarnas domar. I domstolarnas statistik ingår mål som kommer både från Försäkringskassan och från Pensionsmyndigheten, men som tidigare nämnts utgör de sistnämnda endast en liten andel av målen.

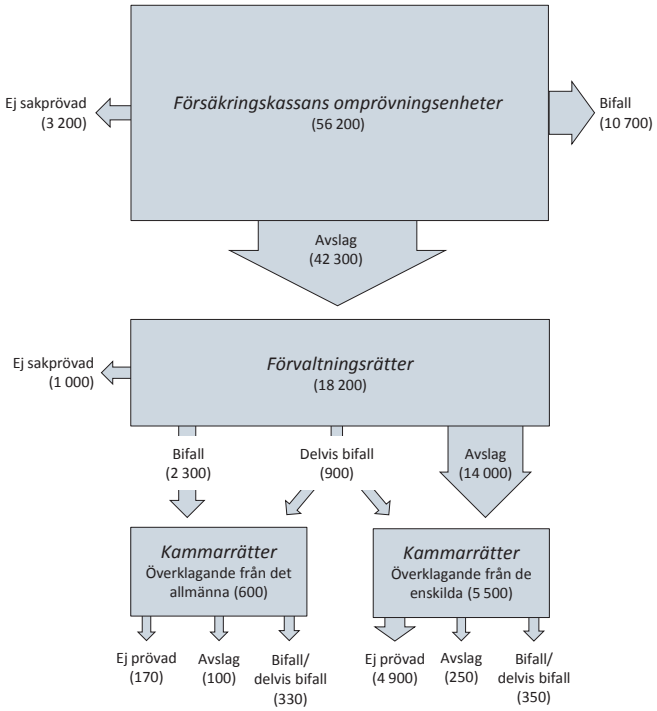
Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar årligen flera miljoner beslut.[53] Många av både Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut är maskinella utbetalningsbeslut. Det finns ingen exakt siffra på hur många beslut som är negativa för den enskilde. Hur stor andel av de negativa besluten som den enskilde begär omprövning av går därför inte att beräkna.[54]

Figur 3 illustrerar flödet av socialförsäkringsärenden från Försäkringskassan till kammarrätten beräknat på ett genomsnitt av åren 2010–2012. Av figuren framgår att av de ungefär 56 200 ärenden som omprövas av Försäkringskassan under ett år, bifalls 10 700 vilket ger en ändringsfrekvens på ungefär 20 procent. Av de 42 300 omprövningar som avslås, går drygt 40 procent vidare till förvaltningsrätterna. Av dessa 18 200 mål får ungefär 3 200 helt eller delvis bifall, vilket motsvarar en ändringsfrekvens på nästan 20 procent hos förvaltningsrätterna. Efter förvaltningsrättens dom överklagar den

[52] Redovisningen bygger på aggregerad statistik från Försäkringskassan och Domstolsverket. Statistik från Domstolsverket inkluderar överklagade beslut som fattats av Pensionsmyndigheten.
[53] Se bland annat Pressmeddelande från Försäkringskassan den 18 januari 2012 samt uppgift från Pensionsmyndigheten.
[54] Uppgift från Pensionsmyndigheten.

enskilde i högre utsträckning än Försäkringskassan, men den enskilde får prövningstillstånd i lägre utsträckning. Av de mål som prövas av kammarätten, ändras ungefär lika många till den enskildes fördel som till den enskildes nackdel.

Figur 3. Antalet socialförsäkringsärenden per år (genomsnitt av åren 2010–2012) samt utgången i respektive instans (antalet mål inom parentes)



Anm: Variabeln ”ej prövad” inkluderar både mål som inte har fått prövningstillstånd och mål som inte har sakprövats. ”Sakprövad” definieras i avsnitt 2.4.1.
Källa: Data från Försäkringskassan och Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

3.1 Omprövningsärenden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

3.1.1 Antalet omprövningsbeslut

Under åren 2011 och 2012 fattade Försäkringskassan cirka 50 000 omprövningsbeslut per år. Fördelningen mellan olika ärendeslag hos Försäkringskassan framgår av tabell 2.

Tabell 2. Antal avslutade omprövningsärenden hos Försäkringskassan för olika ärendeslag år 2010–2012

Ärendeslag	*2010*	*2011*	*2012*
Sjukpenning	12 019	8 609	9 901
Sjuk- och aktivitetsersättning	10 496	6 944	5 348
Bostadsförmåner[55]	6 865	5 066	5 078
Sjukpenninggrundande inkomst	7 253	5 663	5 023
Barn- och familjeförmåner[56]	6 768	6 168	4 977
Återkrav	4 465	4 246	3 366
Underhållsstöd	4 469	3 539	3 086
Handikappförmåner[57]	2 851	2 140	2 424
Tandvårdsersättning	3 866	2 656	1 740
Assistansersättning	1 648	1 348	1 553
Aktivitetsstöd och etableringsersättning	1 820	1 631	1 536
Arbets- och yrkesskadeförsäkring	2 934	1 557	1 305
Övriga[58]	845	5 105	2 233
Samtliga	66 299	54 672	47 570

Källa: Data från Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

[55] Bostadsbidrag, bostadsersättning och bostadstillägg till pensionärer.
[56] Barnbidrag, EU-familjeförmåner, familjebidrag, föräldrapenning, graviditetspenning, jämställdhetsbonus och tillfällig föräldrapenning.
[57] Arbetshjälpmedel, bilstöd, handikappersättning och vårdbidrag.
[58] Regressersättning för sjömän, EU- och EES-vård, högriskskydd, närståendepenning, rehabiliteringsersättning, smittbärarersättning och övriga ersättningsärenden.

Samtliga förmånsslag hos Försäkringskassan har minskat i antal mellan åren 2010 och 2012. Sjukförmånerna sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning står för det största antalet ärenden vid omprövningsenheterna. Sjukpenninggrundande inkomst, som ligger till grund för beräkningen av storleken på olika förmåner, omprövas också i hög utsträckning. De barn- och familjeförmåner som omprövas mest är tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och graviditetspenning. Återkravsärenden är en annan stor grupp. Dessa beslut gäller återkrav av olika förmåner som har betalats ut felaktigt. De största handikappförmånerna är vårdbidrag, som är ett stöd till föräldrar med funktionsnedsatta barn, och handikappersättning, som är ett stöd till funktionsnedsatta vuxna. Assistansersättningen, som också är en form av handikappförmån, redovisas separat. Arbets- och yrkesskadeförsäkringen var tidigare en antalsmässigt betydligt större förmån, men de senaste åren har antalet beslut sjunkit.

Pensionsmyndighetens omprövningsverksamhet är ungefär en tiondel så stor som Försäkringskassans. Pensionsmyndigheten fattade knappt 5 000 omprövningsbeslut per år under åren 2011 och 2012. De vanligaste förmånerna i Pensionsmyndighetens omprövningsverksamhet är ålderspension och bostadstillägg till pensionärer. Även återkrav av de förmåner som Pensionsmyndigheten betalar ut förekommer i relativt stor omfattning.[59]

[59] Pensionsmyndigheten (2012), s. 32 och (2013), s. 38 f.

3.1.2 Ändringsfrekvensen i omprövningsverksamheten

Skillnader mellan förmåner

Hur ofta ett grundbeslut ändras vid omprövning skiljer sig markant mellan olika ärendeslag, se tabell 3.

Tabell 3. Andel beslut som ändras vid omprövning för olika ärendeslag år 2010–2012

Ärendeslag	*2010*	*2011*	*2012*
Tandvårdsersättning	49 %	51 %	49 %
Sjukpenninggrundande inkomst	41 %	43 %	41 %
Barn- och familjeförmåner	43 %	39 %	39 %
Bostadsförmåner	29 %	27 %	25 %
Återkrav	20 %	23 %	24 %
Underhållsstöd	16 %	17 %	17 %
Sjukpenning	11 %	10 %	11 %
Aktivitetsstöd och etableringsersättning	12 %	10 %	11 %
Handikappförmåner	7 %	6 %	9 %
Assistansersättning	6 %	6 %	8 %
Sjuk- och aktivitetsersättning	4 %	3 %	5 %
Arbets- och yrkesskadeförsäkring	4 %	3 %	4 %
Övriga	15 %	14 %	22 %
Samtliga	21 %	20 %	20 %

Källa: Data från Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

De antalsmässigt stora sjukförmånerna ändras i förhållandevis liten utsträckning. I vissa förmåner ändras däremot nästan vartannat beslut. Det kan hänga samman med att rätt underlag kommer in till Försäkringskassan först i samband med omprövningen, till exempel i ärenden om tandvårdsersättning och föräldrapenning.

Pensionsmyndigheten ändrade under de aktuella åren 10–15 procent av ärendena vid omprövning. Även där är det stor skillnad mellan förmånerna. Endast ett par procent av omprövade beslut om ålderspension ledde till ändring, medan motsvarande siffra för återkrav var 20–30 procent.[60]

[60] Pensionsmyndigheten (2013), s. 39.

Skillnader mellan Försäkringskassans omprövningsenheter

Det finns tydliga skillnader mellan Försäkringskassans omprövningsenheter vad gäller ändringsfrekvensen. Ändringsfrekvensen vid omprövningsenheterna i Göteborg, Jönköping och Stockholm framgår av tabell 4.[61]

Tabell 4. Andel ändrade beslut vid omprövningsenheterna för olika ärendeslag år 2012[62]

Ärendeslag	*Göteborg*	*Jönköping*	*Stockholm*
Tandvårdsersättning	49 %	-	-
Sjukpenninggrundande inkomst	42 %	-	40 %
Barn- och familjeförmåner	39 %	38 %	39 %
Bostadsförmåner	26 %	24 %	23 %
Återkrav	28 %	24 %	22 %
Underhållsstöd	18 %	-	16 %
Sjukpenning	14 %	13 %	9 %
Aktivitetsstöd och etableringsersättning	14 %	13 %	8 %
Handikappförmåner	11 %	8 %	8 %
Assistansersättning	8 %	8 %	8 %
Sjuk- och aktivitetsersättning	5 %	7 %	3 %
Arbets- och yrkesskadeförsäkring	6 %	5 %	2 %
Övriga	37 %	13 %	17 %

Källa: Data från Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

Omprövningsenheten i Stockholm har i de flesta fall en något lägre ändringsfrekvens än de andra omprövningsenheterna. Omprövningsenheten i Göteborg ändrar mest i de flesta förmånsslag. En närmare analys av dessa skillnader för sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning presenteras i kapitel 7.

Andel omprövningsbeslut som överklagas

Drygt vart tionde av Pensionsmyndighetens omprövningsbeslut överklagades till förvaltningsrätt mellan år 2010 och år 2012, vilket innebar att 550–750 omprövningsbeslut överklagades årligen.[63]

[61] Omprövningsenheten i Sundsvall redovisas inte särskilt i Försäkringskassans statistik eftersom den organisatoriskt hör till omprövningsverksamheten i Stockholm.
[62] Bindestreck markerar att omprövningsenheten inte handlägger det aktuella ärendeslaget.
[63] Pensionsmyndigheten (2013), s. 39.

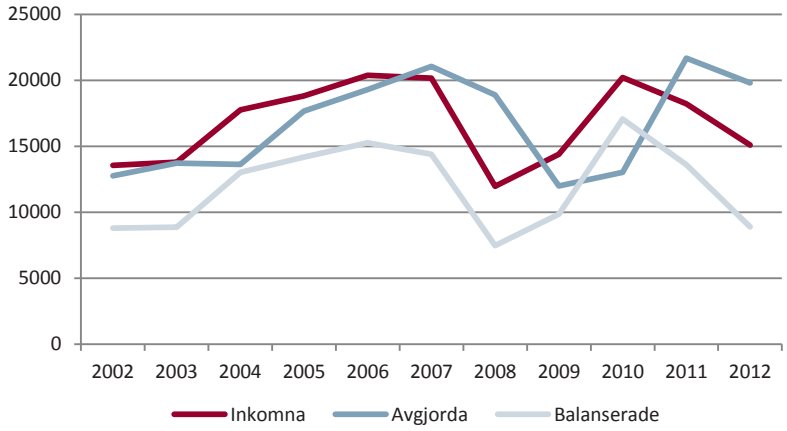
För Försäkringskassan finns ingen motsvarande siffra för samtliga omprövningsbeslut. Av Försäkringskassans omprövningsbeslut som gäller sjukpenning överklagades cirka vart tredje beslut. Motsvarande siffra för sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning är drygt fyra av tio respektive nästan vartannat beslut (se vidare tabell 22).

3.2 Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna

3.2.1 Antalet socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna

Antalet socialförsäkringsmål i förvaltningsrätterna har varierat kraftigt under de senaste åren, se figur 4.

Figur 4. Antalet inkomna, avgjorda och balanserade[64] socialförsäkringsmål, inklusive mål om sjuklön, i förvaltningsrätterna år 2002–2012



Källa: Data från Domstolsverket.

[64] Balanserade mål är mål som inkommit till domstolen men inte ännu avslutats vid en viss tidpunkt (enligt uppgift från Domstolsverket den 10 juni 2014).

Antalet inkomna mål började öka år 2003 för att sedan sjunka kraftigt i samband med Försäkringskassans omorganisation år 2008. Antalet mål bör också ha påverkats av att Försäkringskassans socialförsäkringsnämnder avskaffades år 2008. Socialförsäkringsnämndernas beslut omprövades inte utan överklagades direkt till förvaltningsdomstol. Detta innebar att även de förmåner[65] som tidigare prövades i en socialförsäkringsnämnd, från och med år 2008 skulle omprövas av Försäkringskassan innan de kunde överklagas till förvaltningsdomstol. Att vissa ärenden ändrades vid Försäkringskassans omprövning bör ha medfört att andelen ärenden som gick vidare till domstol minskade, eller åtminstone att ärendena kom in till domstolen med viss fördröjning. Efter år 2008 ökade antalet mål igen till cirka 20 000 mål år 2010. Denna våg av ärenden har nu ebbat ut och antalet socialförsäkringsmål har därefter åter minskat.

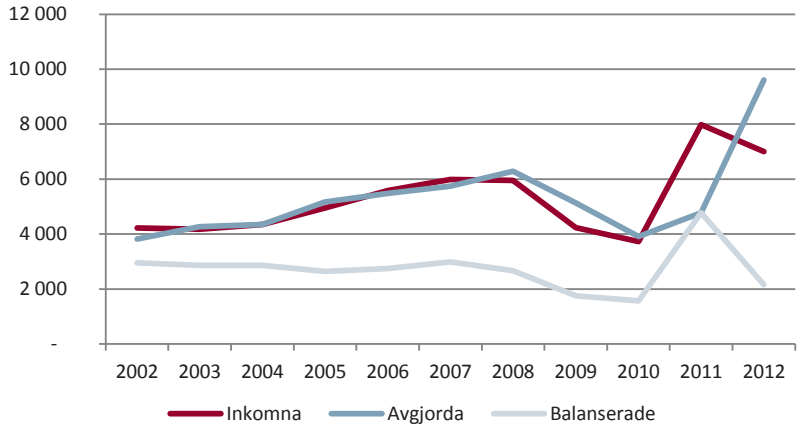
Antalet avgjorda mål har följt ungefär samma kurva som de inkomna målen, men med viss fördröjning. Under förberedelserna för och genomförandet av förvaltningsrättsreformen år 2010 byggdes vissa balanser upp. Därefter har antalet avgjorda mål ökat. Antalet avgjorda mål var högt under åren 2011–2012 när många domstolar kunde dra nytta av nedlagt förändringsarbete.[66]

I kammarrätterna syns samma tendenser som i förvaltningsrätterna fastän topparna och dalarna av naturliga skäl kommer senare till kammarrätterna, se figur 5.

[65] Vid avskaffandet av socialförsäkringsnämnderna fattades beslut om rätten till sjuk- och aktivitetsersättning, handikappersättning, vårdbidrag, livränta och assistansersättning av nämnderna.

[66] Domstolsverket (2012), s. 40 och (2014), s. 43. Antalet avgjorda mål har dock minskat under år 2013 men det är fortfarande minskade balanser.

Figur 5. Antalet inkomna, avgjorda och balanserade socialförsäkringsmål, inklusive mål om sjuklön, i kammarrätterna år 2002–2012



Källa: Data från Domstolsverket.

Den ökade inströmningen av socialförsäkringsmål som förvaltningsrätterna upplevde under perioden 2003–2006 inträffade även i kammarrätterna, men med någon fördröjning.[67] Ökningen som inträffade i förvaltningsrätterna åren 2008–2010 var i kammarrätterna mer koncentrerad och medförde en fördubbling av mål mellan åren 2010 och 2011. Det kan hänga samman med förvaltningsrätternas omorganisation år 2010 som verkar ha medfört att avverkningstakten under den perioden inte kunde hålla jämna steg med måltillströmningen.[68]

Till och med år 2009 kom alla förvaltningsrätternas socialförsäkringsmål från Försäkringskassan. Sedan Pensionsmyndigheten bildades år 2010 kommer ett par procent av förvaltningsrätternas socialförsäkringsmål i stället från Pensionsmyndigheten. Av tabell 5 framgår hur stora olika förmåner är på förvaltningsrätterna, men inte från vilken myndighet målen kommer.[69]

[67] Inkomna och avgjorda mål omfattar alla mål som handlades av kammarrätten, oavsett om prövningstillstånd beviljades eller inte.
[68] Jfr Domstolsverket (2012), s. 40.
[69] Pensionsmyndighetens ärenden finns framför allt under rubrikerna ”Bostadsförmåner” och ”Övriga”.

Tabell 5. Antalet avgjorda mål i förvaltningsrätterna fördelat på olika måltyper[70] år 2010–2012

Måltyp	*2010*	*2011*	*2012*
Sjukpenning[71]	4 899	5 821	6 123
Sjuk- och aktivitetsersättning	3 199	5 315	4 726
Sjuklön	23	3 365	1 512
Arbetsskadeersättning[72]	1 620	1 894	1 470
Bostadsförmåner[73]	560	993	1 221
Assistansersättning	585	868	933
Handikapsförmåner[74]	600	818	825
Underhållstöd	464	781	812
Familjeförmåner[75]	235	478	613
Tandvårdsersättning	170	371	362
Aktivitetsstöd	78	213	287
Övriga[76]	582	753	915
Samtliga	13 015	21 670	19 799

Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

I förvaltningsrätterna, liksom hos Försäkringskassans omprövningsverksamhet, är sjukförmånerna antalsmässigt störst (jämför tabell 2). De står för mer än hälften av förvaltningsrätternas socialförsäkringsmål. En av de största måltyperna är arbetsskadeersättningen, till skillnad från i Försäkringskassan där den är en relativt liten förmån. Beslut om arbetsskadeersättning överklagas alltså i relativt hög grad. Å andra sidan är det den enda måltyp som har minskat i domstolarna mellan åren 2010 och 2012.

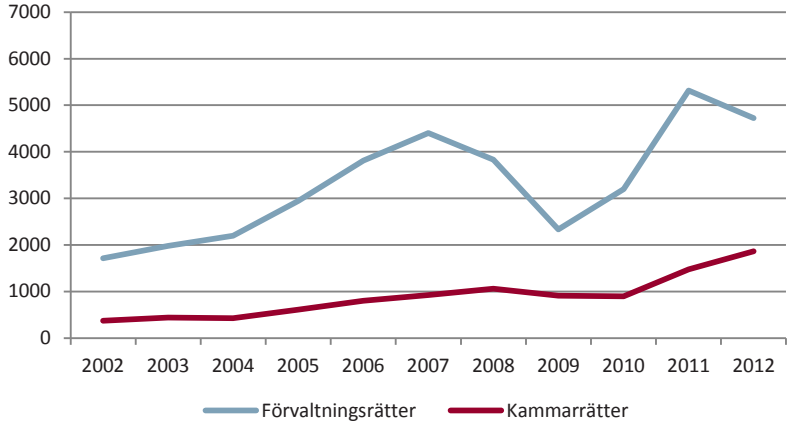
Återkrav redovisas inte särskilt i domstolarnas statistik, utan ingår i den måltyp som återkravet avser. Det är därför inte möjligt att följa dessa mål särskilt i Domstolsverkets statistik.

[70] Sjuklön inkluderar den förmån som i Försäkringskassan kallas regressersättning för sjömän.
[71] Inklusive mål om sjukpenninggrundande inkomst och graviditetspenning.
[72] Inklusive yrkesskadeförsäkring.
[73] Kommunalt bostadstillägg, bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer och boendetillägg.
[74] Handikappersättning, vårdbidrag och bilstöd.
[75] Föräldrapenning, vårdnadsbidrag, barnbidrag, adoptionsbidrag och jämställdhetsbonus.
[76] Försäkringstillhörighet, pensionsförmåner, förmåner till totalförsvarspliktiga, personskadeskydd med flera.

Mål om sjuk- och aktivitetsersättning

Antalet avgjorda mål om sjuk- och aktivitetsersättning har ökat under den senaste tioårsperioden, se figur 6.

Figur 6. Antalet avgjorda mål om sjuk- och aktivitetsersättning i samtliga förvaltningsrätter och kammarätter år 2002–2012[77]



Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

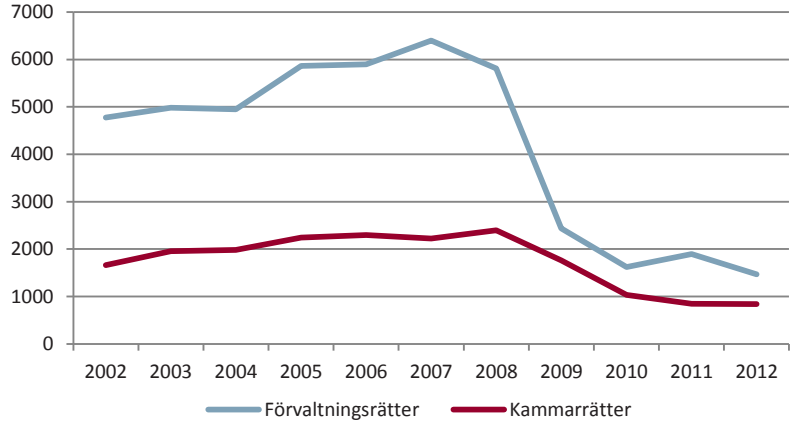
Sjuk- och aktivitetsersättning var en av de förmåner som före år 2008 prövades i Försäkringskassans socialförsäkringsnämnder. Dessa mål omprövades då inte, utan överklagades direkt till förvaltningsdomstol. En förklaring till att en mindre andel av dessa ärenden därefter överklagades till domstol bör vara att Försäkringskassan från och med år 2008 först skulle ompröva dem. Detta kan således vara orsaken till det minskade antalet mål i förvaltningsrätterna åren 2008–2009. Antalet mål om sjuk- och aktivitetsersättning ökade kraftigt mellan åren 2009 och 2011 i samband med reformer inom sjukförsäkringen och en balansavarbetning hos Försäkringskassan.[78] Därefter har antalet mål minskat, vilket sannolikt hänger samman med att allt färre får avslag på sina ansökningar av Försäkringskassan.[79]

[77] Sjuk- och aktivitetsersättning ersatte 2003 de tidigare ersättningsformerna förtidspension och sjukbidrag. Det är enligt Domstolsverket oklart om även mål om förtidspension och sjukbidrag är inkluderade.
[78] Jfr Domstolsverket (2013), s. 39.
[79] Domstolsverket (2014), s. 43.

Mål om arbetsskadeersättning

Antalet arbetsskadeärenden vid Försäkringskassan har sjunkit kraftigt sedan år 2007. Till en del kan minskningen förklaras med att en stor avarbetning av arbetsskadeärendena skedde på Försäkringskassan detta år. Men minskningen har fortsatt även därefter.[80] Tidigare prövade socialförsäkringsnämnderna även ärenden om arbetsskadeersättning. Att nämnderna avskaffades och ärendena därefter skulle omprövas av Försäkringskassan bör också ha påverkat antalet mål i förvaltningsdomstolarna. Den minskade ärendemängden hos Försäkringskassan återspeglas också hos domstolarna, se figur 7.

Figur 7. Antalet avgjorda mål om arbetsskadeersättning i samtliga förvaltningsrätter och kammarrätter år 2002–2012



Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

Från att ha legat relativt konstant under perioden 2002–2007, med en topp år 2008, sjönk antalet arbetsskademål i förvaltningsrätterna och kammarrätterna år 2009. Även åren därefter har antalet avgjorda mål minskat något.

[80] Inspektionen för socialförsäkringen (2011a), s. 33.

3.2.2 Ändringsfrekvensen i förvaltningsrätterna

I detta avsnitt redovisas hur stor andel av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens överklagade beslut som förvaltningsrätterna ändrar. Redovisningen bygger på domstolarnas registrering av utgången i målet. Som ändrade räknas mål där förvaltningsrätten har registrerat ”ändrat” eller ”delvis ändrat”.[81] Med ändringsfrekvens avses i denna rapport antalet ändrade mål dividerat med antalet sakprövade mål. I beräkningen ingår inte mål som inte har prövats i sak – det vill säga mål där domstolen har avvisat eller avskrivit eller på annat sätt avslutat målet utan att ta ställning till sakfrågan.

Skillnader mellan förmåner

Ändringsfrekvensen i olika måltyper framgår av tabell 6.

Tabell 6. Andel ändrade beslut i förvaltningsrätterna för olika måltyper (exklusive sjuklön) år 2010–2012

Måltyp	*2010*	*2011*	*2012*
Assistansersättning	28 %	27 %	30 %
Sjukpenning	23 %	23 %	21 %
Sjuk- och aktivitetsersättning	23 %	20 %	21 %
Handikappförmåner	23 %	17 %	20 %
Arbetsskadeersättning	19 %	19 %	17 %
Aktivitetsstöd	25 %	13 %	16 %
Familjeförmåner	18 %	18 %	15 %
Underhållsstöd	18 %	18 %	12 %
Bostadsförmåner	13 %	13 %	11 %
Tandvårdsersättning	4 %	43 %	9 %
Övriga	15 %	12 %	18 %
Samtliga	22 %	21 %	20 %

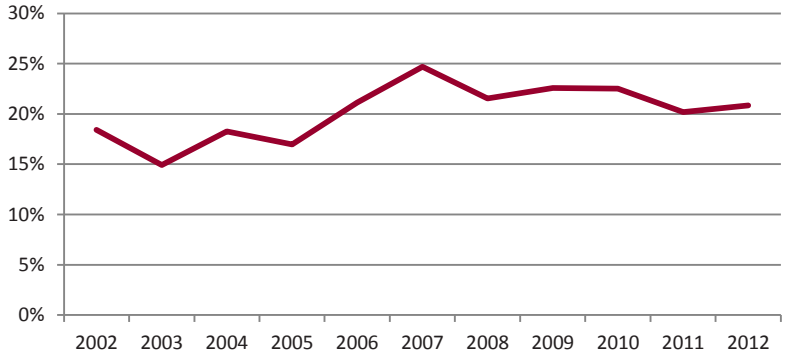
Källa: Data från domstolsverket, ISF:s bearbetning.

[81] I förvaltningsrätterna finns ingen möjlighet att särredovisa återförvisade mål. Dessa mål redovisas normalt som ”ändrade” och ingår därför i beräkningen av ändringsfrekvens.

Assistansersättning är den måltyp som ändras mest i förvaltningsrätterna. Men även sjukförmånerna ändras mer än genomsnittet. Bostadsförmåner, det vill säga framför allt mål om bostadsbidrag respektive bostadstillägg till pensionärer, ändras i liten utsträckning. Även familjeförmåner och mål om underhållsstöd har en lägre ändringsfrekvens än genomsnittet.

Ändringsfrekvensen i mål om sjuk- och aktivitetsersättning har varierat mellan 15 och 25 procent under den senaste tioårsperioden, se figur 8.

Figur 8. Andel ändrade beslut i mål om sjuk- och aktivitetsersättning i samtliga förvaltningsrätter år 2002–2012

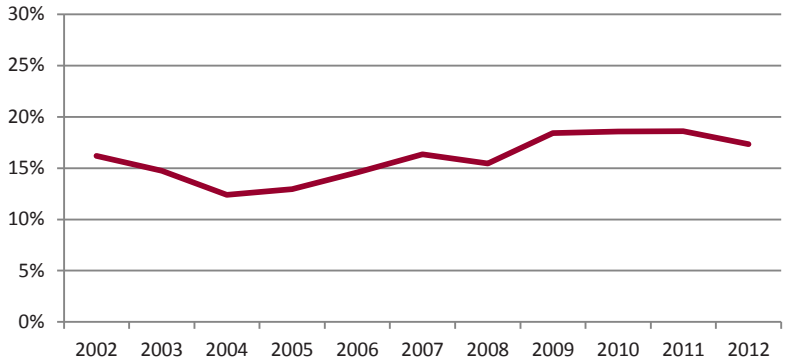


Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

Ändringsfrekvensen i mål om sjuk- och aktivitetsersättning ökade under perioden 2005–2007, det vill säga redan före regeländringarna år 2008. Från och med år 2008 har ändringsfrekvensen legat ganska konstant.

Ärenden om arbetsskadeersättning överklagas som tidigare nämnts i hög utsträckning, men i gengäld ligger ändringsfrekvensen generellt lägre än genomsnittet för socialförsäkringsmålen, se figur 9. Inga större fluktuationer över tid har inträffat under den senaste tioårsperioden.

Figur 9. Andel ändrade beslut i mål om arbetsskadeersättning i samtliga förvaltningsrätter år 2002–2012

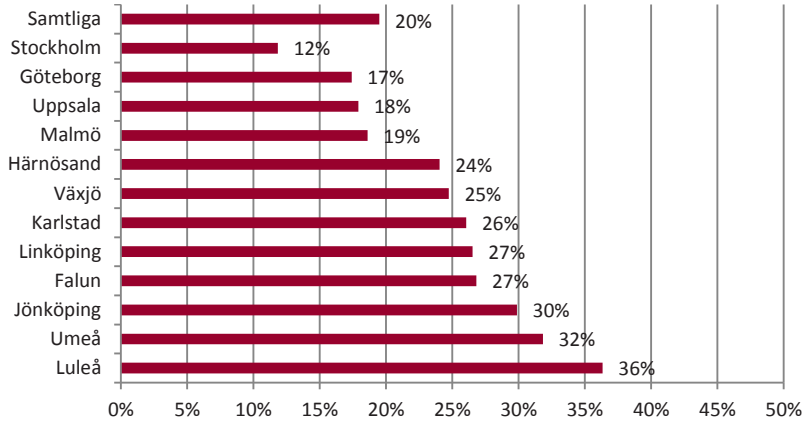


Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

Skillnader mellan förvaltningsrätterna

Som tidigare nämnts skiljer sig ändringsfrekvensen mellan landets olika förvaltningsrätter, se figur 10.

Figur 10. Andel ändrade beslut i de olika förvaltningsrätterna för alla socialförsäkringsmål exklusive mål om sjuklön[82] år 2012



Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

[82] Under åren 2011–2012 har Förvaltningsrätten i Göteborg och Kammarrätten i Göteborg fått in och avgjort ett stort antal mål om regressersättning för sjömän (sjuklön). Dessa mål gällde alla samma fråga och hanterades som massmål. För att statistiken för dessa domstolar ska bli rättvisande har alla mål om sjuklön exkluderats. Jfr Domstolsverket (2013), s. 39.

De tre storstäderna har tillsammans med Förvaltningsrätten i Uppsala lägst ändringsfrekvens. Högst på skalan finns Förvaltningsrätten i Luleå med 36 procent ändrade beslut, men förvaltningsrätterna i Umeå och Jönköping ligger också över 30 procent. Genomsnittet för hela landet ligger kring 20 procent. Förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö handlägger tillsammans cirka 60 procent av alla socialförsäkringsmål i Sverige. Dessa domstolar får därför ett stort genomslag på medelvärdet.

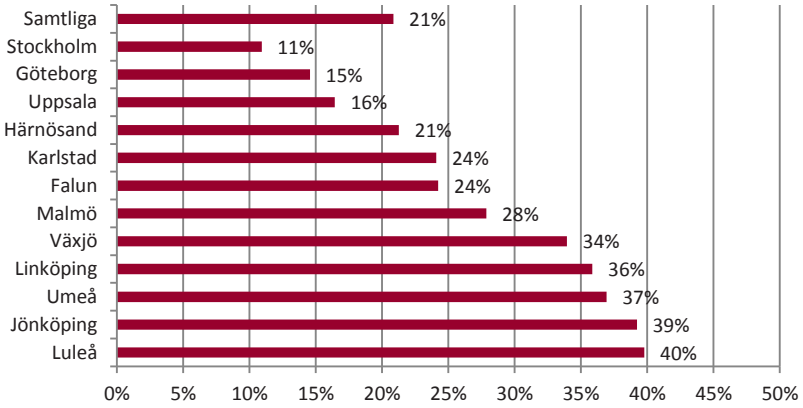
Skillnaderna mellan förvaltningsrätterna har varit stora under hela perioden 2002–2012.[83] Förvaltningsrätterna i Stockholm och Uppsala har legat lägst under hela perioden. Förvaltningsrätterna i Göteborg och Malmö har också legat lågt, men har haft en ändringsfrekvens på mer än 20 procent under några år kring 2008. Förvaltningsrätten i Luleå har under ett flertal år legat bland de högsta ändringsfrekvenserna. På vissa av de mindre domstolarna har fluktuationerna över tid varit större. Till exempel vid Förvaltningsrätten i Umeå och Förvaltningsrätten i Härnösand har ändringsfrekvensen varierat med cirka tio procentenheter under de sista fyra åren (2009–2012). En förklaring skulle kunna vara att personalbyten och organisatoriska förändringar möjligen får större genomslag på mindre domstolar.

Variationerna mellan förvaltningsrätterna är stora även i andra måltyper än socialförsäkring. Som en jämförelse kan nämnas att ändringsfrekvensen i skattemål för år 2012 varierar mellan 5 och 36 procent i olika förvaltningsrätter. I mål om ekonomiskt bistånd varierar ändringsfrekvensen mellan 8 och 26 procent för samma år. Det är dock inte de förvaltningsrätter som ändrar mest i socialförsäkringsmål som också ändrar mest i skattemål. Inte heller är det de förvaltningsrätter som ändrar minst i socialförsäkringsmål som ändrar minst i skattemålen. I biståndsmålen däremot är mönstret mer likartat det mönster som kan ses i socialförsäkringsmålen.

I målen om sjuk- och aktivitetsersättning är skillnaderna i ändringsfrekvens mellan domstolarna större än för socialförsäkringsmålen som helhet, se figur 11. Ändringsfrekvensen ligger också i genomsnitt något högre i mål om sjuk- och aktivitetsersättning än i socialförsäkringsmålen generellt.

[83] Under perioden fram till den 15 februari 2010 fanns 23 länsrätter i stället för de nuvarande tolv förvaltningsrätterna. De gamla länsrätternas statistik har förts över till de nybildade förvaltningsrätterna. Även data för tiden före år 2010 redovisas per förvaltningsrätt i Domstolsverkets statistik. Under vissa år (2004–2007) är siffrorna, på grund av gallring, behäftade med en betydande osäkerhet.

Figur 11. Andel ändrade beslut i mål om sjuk- och aktivitetsersättning för de olika förvaltningsrätterna år 2012

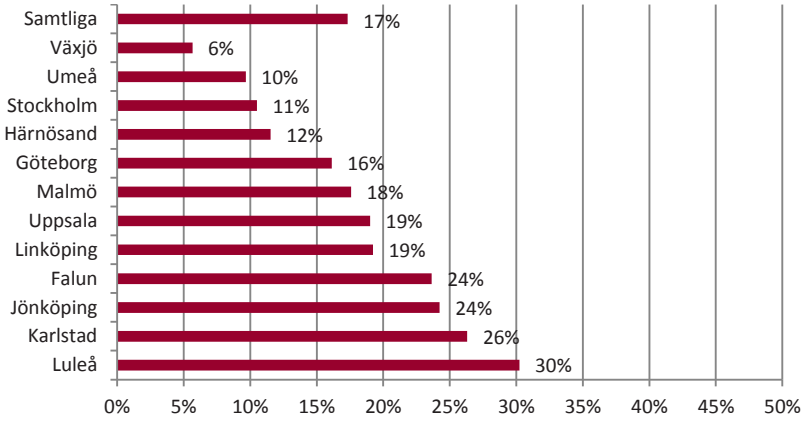


Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

Förvaltningsrätterna i Malmö, Linköping, Jönköping, Umeå och Växjö har en betydligt högre ändringsfrekvens i sjuk- och aktivitetsersättning än vad de har i genomsnitt för alla måltyper. Flera domstolar har dock samma eller något lägre ändringsfrekvens i dessa mål. I fem domstolar ligger ändringsfrekvensen över 30 procent.

Även i arbetsskademålen varierar ändringsfrekvensen kraftigt mellan förvaltningsrätterna, se figur 12. Men den ligger generellt lägre än för socialförsäkringsmålen som helhet.

Figur 12. Andel ändrade beslut i mål om arbetsskadeersättning vid förvaltningsrätterna år 2012



Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

I denna måltyp är det inte bara de stora förvaltningsrätterna som har en förhållandevis låg ändringsfrekvens, utan det har även några av de mindre domstolarna. Det ska dock observeras att antalet mål om arbetsskadeersättning är relativt litet. På de mindre domstolarna är det därför ett mindre antal mål som ligger till grund för statistiken, vilket innebär att osäkerheten i nivån är betydande. Detta kan vara en orsak till att ändringsfrekvensen för Förvaltningsrätten i Växjö ligger betydligt under sitt genomsnitt på 25 procent för alla måltyper. Även förvaltningsrätterna i Umeå, Härnösand och Linköping har lägre ändringsfrekvens i dessa mål än i andra mål. Det är endast Förvaltningsrätten i Uppsala som har en marginellt högre ändringsfrekvens i just arbetsskademålen.

Andel förvaltningsrättsdomar som överklagas

Av förvaltningsrätternas samtliga avgjorda socialförsäkringsmål överklagades ungefär en tredjedel till kammarrätterna under åren 2010–2012. Av de mål som går den enskilde emot överklagar hen ungefär en tredjedel av förvaltningsrättens domar till kammarrätten. Försäkringskassan har under åren 2010 och 2011 överklagat drygt 20 procent av förvaltningsrätternas bifallsdomar, men år 2012 har denna siffra sjunkit till cirka 15 procent. Se vidare kapitel 5. Pensionsmyndigheten har överklagat bara ett fåtal domar per år.[84]

Som en jämförelse kan nämnas att skattemål överklagas till kammarrätten oftare än socialförsäkringsmål. För skattemål låg överklagandefrekvensen strax under 40 procent under åren 2010–2012.[85] Däremot överklagas socialförsäkringsmål förhållandevis ofta om man jämför med mål i allmän domstol. Av tingsrättens domar överklagades 10 procent av brottmålsdomarna och cirka 5 procent av tvistemålsdomarna till hovrätten under dessa år.[86]

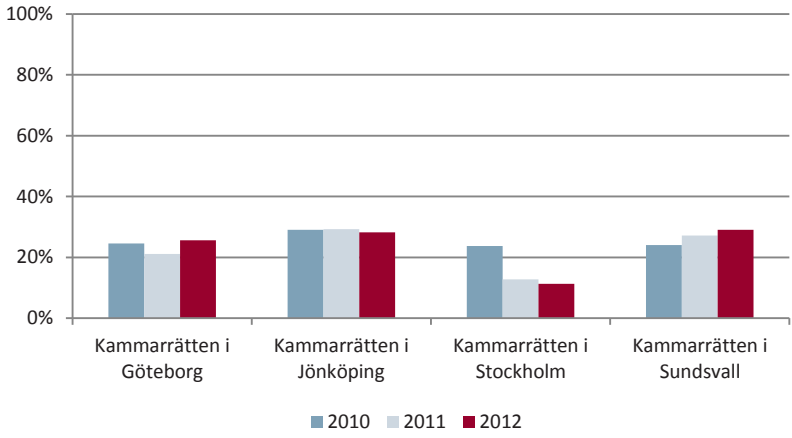
[84] Enligt uppgift från Pensionsmyndigheten har myndigheten överklagat uppskattningsvis 4–6 domar per år av de 40–50 bifallsdomar/år som kommit från förvaltningsdomstolarna.
[85] För prövning av skattemål krävs inte prövningstillstånd i kammarrätterna.
[86] Domstolsverket (2013), s. 20 och 36.

3.2.3 Ändringsfrekvensen i kammarrätterna

Andel överklaganden som får prövningstillstånd

Andelen överklaganden där kammarrätterna meddelar prövningstillstånd uppgår till drygt 20 procent under perioden 2010–2012 utan hänsyn tagen till vilken part som överklagar. Av figur 13 framgår andelen meddelade prövningstillstånd i kammarrätterna. Andelen prövningstillstånd är beräknad i förhållande till antalet mål där frågan om prövningstillstånd har prövats. Mål som har avslutats utan sakprövning ingår inte i beräkningen.

Figur 13. Andelen meddelade prövningstillstånd i kammarrätterna år 2010–2012 för alla socialförsäkringsmål exklusive mål om sjuklön

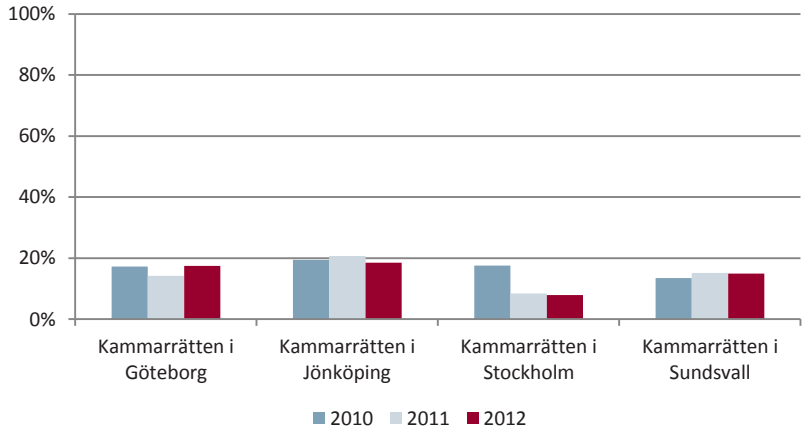


Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

Andelen meddelade prövningstillstånd varierar mellan drygt 10 och knappt 30 procent på de olika kammarrätterna. Kammarrätten i Stockholm har lägst andel meddelade prövningstillstånd, och andelen har halverats mellan åren 2010 och 2012. Kammarrätten i Jönköping har legat högst under hela perioden, men för år 2012 har Kammarrätten i Sundsvall gått upp till samma nivå. Orsaken till att andelen prövningstillstånd skiljer sig mellan olika kammarrätter har inte kunnat klarläggas vid intervjuer med domstolarna.

Av figur 13 framgår inte om prövningstillstånd har meddelats efter ansökan av den enskilde eller av det allmänna. Detta framgår i stället av figur 14 och 15. Det allmänna är i de allra flesta fall Försäkringskassan, men i materialet ingår även mål som har överklagats av Pensionsmyndigheten eller av det allmänna ombudet för socialförsäkringen.[87]

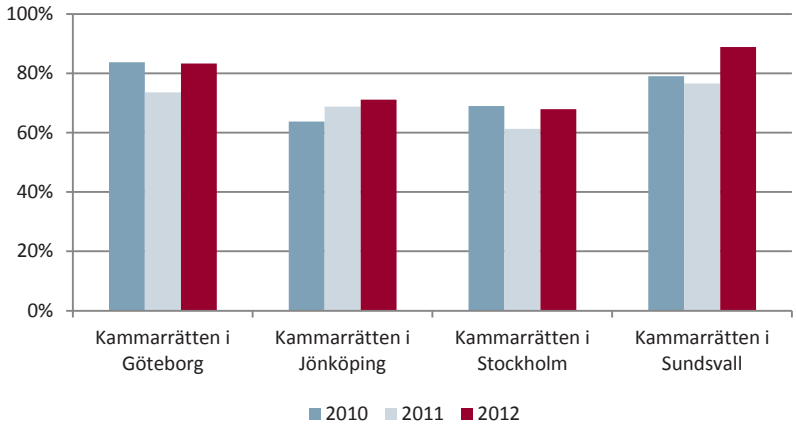
Figur 14. Andelen meddelade prövningstillstånd i kammarrätterna när den enskilde är klagande år 2010–2012 för alla socialförsäkringsmål exklusive mål om sjuklön



Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

[87] Det allmänna ombudet för socialförsäkringen är en funktion som har till uppgift att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut till förvaltningsdomstol. Allmänna ombudet kan överklaga både till fördel och till nackdel för enskild part (113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken).

Figur 15. Andelen meddelade prövningstillstånd i kammarrätterna när det allmänna är klagande år 2010–2012 för alla socialförsäkringsmål exklusive mål om sjuklön



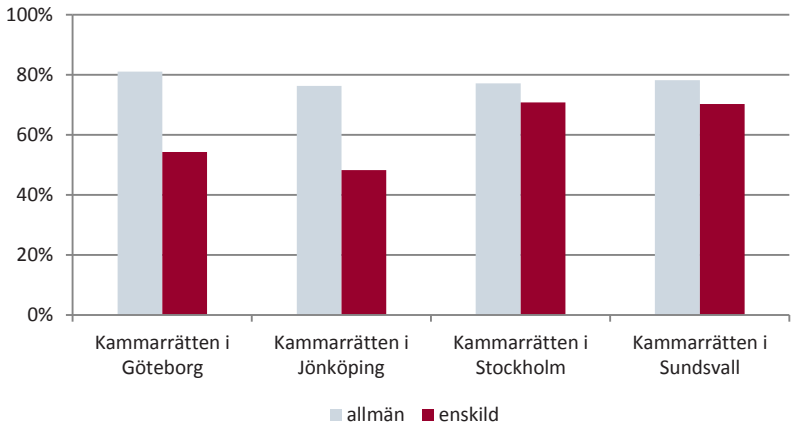
Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

Vid alla kammarrätterna meddelas prövningstillstånd i betydligt högre grad när det allmänna överklagar (mellan 60 och 90 procent) än när den enskilde överklagar (mellan 8 och 20 procent). En förklaring till att kammarrätten oftare beviljar det allmänna prövningstillstånd kan vara att myndigheterna har kännedom om de regler som gäller och därför bara överklagar i de mål där möjligheten att få prövningstillstånd bedöms vara god.

Andelen överklagade domar som ändras

Ändringsfrekvensen i de olika kammarrätterna framgår av figur 16. Ändringfrekvensen är beräknad som antalet ändrade mål i förhållande till antalet mål som har prövats i sak. Som ändrade mål räknas helt ändrade, delvis ändrade och återförvisade mål. Mål som inte har fått prövningstillstånd, eller som av något annat skäl har avslutats utan sakprövning, ingår inte.

Figur 16. Andel ändrade domar i kammarrätterna år 2012 för alla socialförsäkringsmål exklusive mål om sjuklön när den enskilde respektive det allmänna har varit klagande[88]



Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

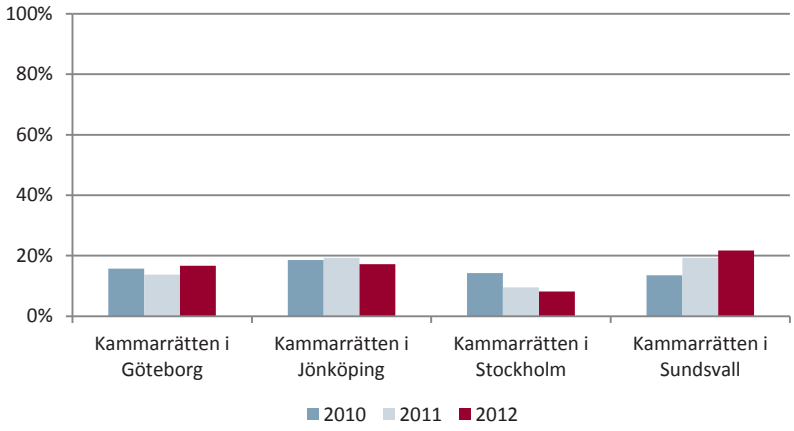
Som framgår av figuren är ändringsfrekvensen betydligt högre i kammarrätterna än i förvaltningsrätterna. Detta hänger samman med reglerna om prövningstillstånd. Reglerna innebär att prövningstillstånd ska beviljas när det finns anledning att ifrågasätta riktigheten i förvaltningsrättens domslut.[89] När domslutet bedöms vara riktigt avslås ofta ansökan om prövningstillstånd.

Vid alla kammarrätterna får det allmänna bifall till sitt överklagande i högre utsträckning än den enskilde. Vid en jämförelse mellan kammarrätterna bifalls det allmännas talan ungefär lika ofta av alla kammarrätter, det vill säga i cirka 80 procent av målen. Hur ofta den enskildes överklagande bifalls varierar mer mellan olika kammarrätter – från 48 procent i Kammarrätten i Jönköping till cirka 70 procent i kammarrätterna i Stockholm och Sundsvall. Här kan en samvariation finnas mellan andelen beviljade prövningstillstånd och ändringsfrekvensen. Att Kammarrätten i Stockholm bifaller den enskildes överklagande i högre grad än Kammarrätten i Jönköping skulle i så fall vara en konsekvens av att Kammarrätten i Stockholm beviljar prövningstillstånd i lägre grad.

[88] Mål där båda parter har överklagat har inte tagits med i beräkningen.
[89] 34 a § andra stycket p. 2 förvaltningsprocesslagen.

Avslutningsvis visar figur 17 den totala ändringsfrekvensen för kammarrätterna, det vill säga andelen ändrade mål i förhållande till alla mål som har kommit in (exklusive ej sakprövade). Mål som inte har fått prövningstillstånd räknas då som ej ändrade.

Figur 17. Ändringsfrekvensen i kammarrätterna, exklusive mål om sjuklön, för åren 2010–2012 där mål som inte har fått prövningstillstånd räknas som ej ändrade



Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetning.

Andel kammarrättsdomar som överklagas

Från kammarrätterna till Högsta förvaltningsdomstolen överklagades ungefär en tredjedel av målen åren 2010–2011, men andelen har sjunkit till en femtedel år 2012.[90]

[90] Domstolsverket (2013), s. 47.

3.3 Sammanfattning

Antalet socialförsäkringsmål per år har varierat mycket under åren 2002–2012. Förändringar i antalet socialförsäkringsärenden över tid hänger ofta samman med lagändringar eller organisatoriska förändringar hos de tillämpande myndigheterna.

Ändringsfrekvensen vid Försäkringskassans omprövning varierar både mellan olika förmånsslag och mellan olika omprövningsenheter. Även i förvaltningsrätterna finns skillnader i ändringsfrekvens mellan olika domstolar och mellan olika måltyper. De fyra kammarrätterna meddelar prövningstillstånd i olika stor omfattning. Det är också stor skillnad i andelen meddelade prövningstillstånd beroende på om det är det allmänna eller den enskilde som överklagar till kammarrätten. För de mål som har släppts upp skiljer sig ändringsfrekvensen också beroende på vilken part som överklagar. Beroende främst på att andelen prövningstillstånd skiljer sig åt är ändringsfrekvensen olika i de olika kammarrätterna. Skillnader mellan olika måltyper har inte undersökts i kammarrätterna.

4 Parternas inverkan på utgången i målet

I detta kapitel beskrivs faktorer som parterna har inflytande över och kan tänkas påverka utgången i målen vid förvaltningsdomstolarna. De faktorer som har undersökts är betydelsen av att parterna ger in ny bevisning i målet, att den enskilde har anlitat ombud och att muntlig förhandling har hållits i målet. Här redovisas också vilken kvalitet det är på Försäkringskassans utredningar, beslut och processföring. Det ska framhållas att det är domstolarnas syn på kvaliteten i Försäkringskassan som presenteras. Företrädare för Försäkringskassans processjuridiska enheter har inte intervjuats. Inte heller har parternas argumentation i överklaganden och yttranden, som naturligtvis kan ha betydelse, undersökts.

Undersökningen bygger på bearbetning av registerdata från Domstolsverket samt granskning av domar och intervjuer med domstolsanställda från fem förvaltningsrätter och alla kammarrätter. Registerdata avser alla socialförsäkringsmål, medan domsgranskningen och intervjuerna bara avser mål om sjuk- och aktivitetsersättning samt, beträffande förvaltningsrätterna, arbetsskadeersättning.

I vissa fall har det varit möjligt att belysa en fråga med hjälp av alla tre källorna, till exempel vad gäller hur förekomsten av ombud och muntlig förhandling har påverkat utgången i målen. Vissa frågor har däremot varit möjliga att undersöka endast med hjälp av domsgranskning. Det gäller exempelvis förekomsten av ny bevisning. Andra frågor har kunnat studeras bara genom intervjuer. I de fall registerdata finns, har sådana uppgifter använts i första hand eftersom de är heltäckande för de aktuella åren.

Den vanligaste frågan i de undersökta förvaltningsrättsdomarna gäller rätten till ersättning.[91] Endast en liten andel gäller beräkning av ersättningens storlek, indragning av ersättning eller återkrav. Återkrav är dock vanligare i arbetsskademålen. Även i kammarrätten är rätten till ersättning den vanligaste frågan i målet.[92]

4.1 Ny bevisning

Vid domsgranskningen har registrerats om det till domstolen har kommit in ny bevisning som inte fanns med vid Försäkringskassans omprövning. Med ny bevisning menas här olika typer av intyg och handlingar som är utfärdade av andra än parterna. Det kan också vara vittnesförhör med utomstående. Ny bevisning som ges in av den enskilde kan till exempel vara medicinska handlingar, intyg från arbetsgivare, eller vittnen som hörs vid en muntlig förhandling. Försäkringskassan kan ge in ny bevisning till exempel i form av ett utlåtande från en försäkringsmedicinsk rådgivare, alternativt en utredning eller ett beslut från ett annat ärende. Även domstolen kan hämta in ny bevisning, vilket i så fall normalt sker i form av ett utlåtande från en medicinskt sakkunnig. Om parterna har tillfört målet nya argument har däremot inte registrerats i domsgranskningen.

Bedömningen av om ny bevisning har kommit in till domstolen har gjorts utifrån innehållet i domen och det dagboksblad som finns i varje mål. Utan tillgång till akten har det inte varit möjligt att med säkerhet veta om det som har getts in i målet fanns med redan i underinstansen. I en femtedel av målen har det därför inte varit möjligt att bedöma om någon ny bevisning har kommit in till domstolen. Det resultat som redovisas nedan avser således de mål där det har gått att bedöma om ny bevisning har kommit in.

Enligt den bedömning som har gjorts, har den enskilde gett in ny bevisning i 46 procent av förvaltningsrätternas mål i de undersökta måltyperna. Det är vanligare att ny bevisning kommer in i mål om sjuk- och aktivitetsersättning än i mål om arbetsskadeersättning. Den nya bevisningen består till 90 procent av medicinskt underlag från läkare, psykiater eller sjukgymnast. I ett fåtal fall har den nya bevisningen

[91] För sjuk- och aktivitetsersättning gällde 95 procent av domarna rätten till ersättning och för arbetsskadeersättning var siffran 86 procent.
[92] 90 procent av de granskade sjuk- och aktivitetsersättningsdomarna gäller rätten till ersättning.

utgjorts av intyg från psykolog, socionom, kurator eller arbetsterapeut, alternativt ett utlåtande från Arbetsförmedlingens arbetslivsintroduktion. Det är inte ovanligt att den enskilde ger in flera olika typer av bevisning i samma mål.

I kammarrätten har den försäkrade gett in ny bevisning i 57 procent av de mål om sjuk- och aktivitetsersättning där prövningstillstånd har beviljats. Även i kammarrätten är det vanligast att den försäkrade ger in medicinskt underlag från läkare, psykiater eller sjukgymnast.

Domsgranskningen visar att Försäkringskassan har gett in ny bevisning i 8 procent av förvaltningsrättsmålen. Det vanligaste är att Försäkringskassan har gett in ett yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare. När Försäkringskassan har hämtat in ett yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare har, i nästan alla fall, också den försäkrade gett in ny bevisning. Det vanligaste när det finns ny bevisning från båda parter är att den försäkrade har gett in ny bevisning först. I kammarrätten ger Försäkringskassan oftare in ny bevisning än i förvaltningsrätten. Detta har skett i 22 procent av de mål som kammarrätterna har släppt upp. I den siffran inkluderas både mål där Försäkringskassan är klagande och mål där den enskilde är klagande.

I mindre än 1 procent av de granskade målen har förvaltningsrätten hämtat in ett yttrande från en sakkunnig. Detta förekommer nästan uteslutande i mål om arbetsskadeersättning. I kammarrätten har förekomsten av sakkunnigutlåtanden inte undersökts.

Hur påverkar ny bevisning?

Enligt domsgranskningen är ändringsfrekvensen i förvaltningsrätten ungefär dubbelt så hög i mål där den försäkrade har gett in ny bevisning som i mål där den försäkrade inte har gett in någon ny bevisning. I kammarrätten däremot är ändringsfrekvensen inte högre i de mål där ny bevisning har kommit in än i de mål där ingen ny bevisning finns. Det ska dock poängteras att granskningen av kammarrättsdomar bara omfattar mål där prövningstillstånd har beviljats. Huruvida prövningstillstånd beviljas i högre utsträckning när ny bevisning ges in har inte studerats.

Att Försäkringskassan avslår en ansökan om sjuk- och aktivitetsersättning eller arbetsskadeersättning beror i de flesta fall på att den enskilde inte har lyckats bevisa sin rätt till ersättning. Att den

enskilde kommer in med ny bevisning kan därför öka sannolikheten för bifall. Hur stor betydelse ny bevisning har är beroende av kvaliteten på det nya materialet, och varierar också mellan måltyperna.

När Försäkringskassan svarar i ett mål hos domstolen, förekommer det att myndigheten invänder att den nya bevisning som har kommit in i målet inte är relevant eftersom den avser en senare period än den som är aktuell. Vid domsgranskningen har kunnat konstateras att domstolen inte alltid håller med om detta. Kammarrätten i Göteborg har i en ofta citerad dom om sjukpenning uttalat följande princip:

> ”Kammarrätten anser inte att det föreligger hinder att beakta senare upprättade medicinska underlag under förutsättning att dessa ger en bild av ett sjukdomstillstånd som i huvudsak torde ha förelegat under den i målet aktuella tidsperioden.”[93]

Även när Försäkringskassan har gett in ny bevisning i förvaltningsrätten är ändringsfrekvensen mer än dubbelt så hög som i de mål där Försäkringskassan inte har gett in ny bevisning. I kammarrätten däremot får den enskilde rätt i lägre utsträckning i de mål där Försäkringskassan har gett in ny bevisning. En förklaring till att ändringsfrekvensen i förvaltningsrätten är högre i de mål där Försäkringskassan har gett in ny bevisning kan vara att Försäkringskassan hämtar in ett yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare främst i de mål där den enskilde har kommit in med ny stark bevisning. Det försäkringsmedicinska yttrandet kan antingen tala till den enskildes fördel eller nackdel. När yttrandet är positivt för den enskilde kan det i vissa fall leda till att Försäkringskassan medger bifall till den enskildes överklagande. I motsatt fall leder ofta det försäkringsmedicinska yttrandet till att Försäkringskassan bestrider bifall till överklagandet. Även i de fall då yttrandet är till den enskildes nackdel kan domstolen ibland bifalla överklagandet, om den nya bevisning som den enskilde har gett in anses vara tillräcklig.

Nytt underlag i förvaltningsrätten ökar således sannolikheten för att Försäkringskassans beslut ska ändras. Att mål med ny bevisning ändras oftare behöver dock inte innebära att det är det nya underlaget som är avgörande för förvaltningsrättens bedömning. Vad som i det enskilda fallet har varit orsak till att domstolen ändrat ett omprövningsbeslut eller en dom från en lägre instans beskrivs i kapitel 6.

[93] Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 februari 2010 i mål nr 1489-09.

4.2 Ombud

Den som överklagar ett mål till en förvaltningsdomstol kan antingen själv föra sin talan eller anlita ett ombud till sin hjälp. Det är sällsynt att rättshjälp beviljas i socialförsäkringsmål.[94] Det innebär att den enskilde ofta själv får stå för eventuell ersättning till ombudet. Det är dock inte ovanligt att den enskilde har ett juridiskt ombud via sitt fackförbund. LO-TCO Rättsskydd är den största aktören och engagerar sig i de förmåner som är arbetsrelaterade, som till exempel arbetsskadeersättning och sjukersättning. I mål om assistansersättning är det vanligt att assistansanordnarna företräder sina kunder vid tvister i domstol.

Enligt registerdata hade den enskilde ombud i förvaltningsrätten i 21 procent av alla socialförsäkringsmål år 2012. Ombud var vanligast vid Förvaltningsrätten i Luleå (27 procent) och minst vanligt vid förvaltningsrätterna i Växjö och Härnösand (14 procent). I kammarrätterna fanns ombud med i 34 procent av alla socialförsäkringsmål år 2012.

Vid en jämförelse mellan måltyperna i förvaltningsrätten är det vanligast med ombud i mål om assistansersättning och i mål om arbetsskadeersättning. Där finns ombud med i mer än 60 procent respektive i ungefär 40 procent av målen, se tabell 7.

Tabell 7. Andelen mål med ombud i förvaltningsrätterna i olika måltyper

Måltyp	*2010*	*2011*	*2012*
Assistansersättning	63 %	64 %	64 %
Arbetsskadeersättning	46 %	44 %	39 %
Sjuk- och aktivitetsersättning	23 %	23 %	22 %
Sjukpenning	22 %	21 %	18 %
Övriga	10 %	9 %	10 %
Samtliga	25 %	23 %	21 %

Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

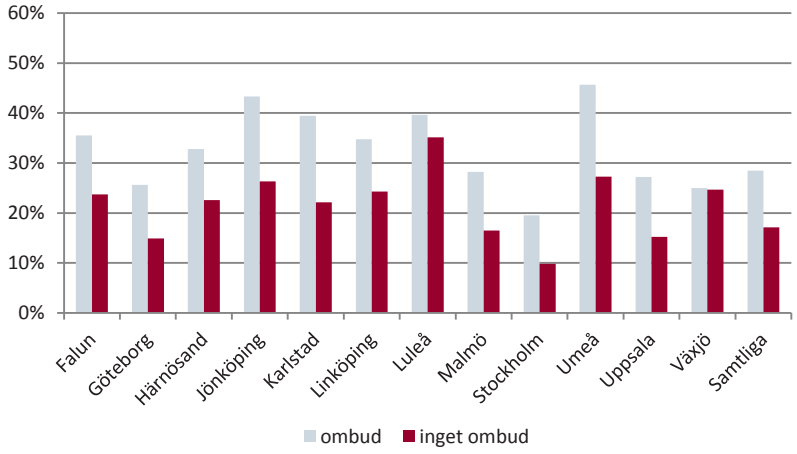
[94] Jfr Riksrevisionen (2014), s. 80.

En förklaring till att ombud förekommer oftare i vissa måltyper än i andra kan vara vilken betydelse målet har för den enskilde och hur stora ekonomiska värden det rör sig om. Enligt domsgranskningen är ombud vanligt till exempel i mål om återkrav. Att det är vanligt med ombud i mål om arbetsskadeersättning kan bero på att de ofta är juridiskt svåra och att behovet av ombud därför är stort.

Hur påverkar ombud?

Ändringsfrekvensen i förvaltningsrätten är högre om den enskilde har ett ombud, se figur 18.

Figur 18. Andelen ändrade beslut i förvaltningsrätterna år 2012 i socialförsäkringsmål där ombud finns respektive inte finns med



Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

År 2012 var ändringsfrekvensen för hela landet 28 procent för dem som hade ombud, och 17 procent för dem som inte hade det. Ändringsfrekvensen med ombud var högre vid alla förvaltningsrätter utom vid Förvaltningsrätten i Växjö. Vid vissa förvaltningsrätter, till exempel Förvaltningsrätten i Stockholm, var andelen ändrade mål nästan dubbelt så hög när ombud fanns med.

Hur mycket sannolikheten att få bifall förändras när man har ombud varierar kraftigt mellan förmånerna, se tabell 8. Tabellen visar hur mycket större eller mindre sannolikheten att få bifall är i mål med ombud än i mål utan ombud.

Tabell 8. Relativ sannolikhet att få bifall i förvaltningsrätten med ombud jämfört med utan ombud

Måltyp	*2010*	*2011*	*2012*
Arbetsskadeersättning	176 %	143 %	129 %
Övriga	61 %	40 %	89 %
Sjuk- och aktivitetsersättning	65 %	62 %	56 %
Sjukpenning	53 %	60 %	50 %
Assistansersättning	−6 %	−8 %	8 %
Samtliga	62 %	60 %	67 %

Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

I mål om assistansersättning är ändringsfrekvensen inte högre i mål där ombud deltar. I mål om arbetsskadeersättning är däremot ändringsfrekvensen mer än dubbelt så hög (mer än 100 procent) i de mål där ombud finns. I den sistnämnda måltypen kan den juridiska argumentationen ha stor betydelse, eftersom lagstiftningen är komplex. Även i mål om sjukpenning samt mål om sjuk- och aktivitetsersättning är sannolikheten att få bifall betydligt högre om man har ombud, men skillnaden är inte så stor som i arbetsskademålen.

I kammarrätten är sannolikheten att få prövningstillstånd nästan dubbelt så stor i mål där det finns ett ombud. I mål om arbetsskadeersättning är sannolikheten att få prövningstillstånd nästan tre gånger så stor. När prövningstillstånd väl har beviljats i ett socialförsäkringsmål är det däremot ingen skillnad i ändringsfrekvens mellan mål där ombud finns och mål där ombud inte finns.

Varför den enskilde har större möjlighet till framgång om hen företräds av ett ombud kan det finnas flera förklaringar till. Det behöver inte bero på hur ombudet agerar i processen, utan det kan vara så att det finns en selektion redan innan målen kommer till domstolen. I intervjuer vid domstolarna framkommer som en förklaring till att ändringsfrekvensen är högre i mål med ombud att en person med

sakkunskap har bedömt att det finns en fråga i målet att driva. LO-TCO Rättsskydd, som är det vanligast förekommande ombudet i socialförsäkringsmålen, uppger att de gör en grovsållning innan de beslutar att företräda den enskilde. I grovsållningen faller ungefär 25 procent av ärendena bort, eftersom de inte bedöms kunna nå framgång.[95]

Vid intervjuer med domstolsanställda framkommer även andra förklaringar till att ändringsfrekvensen är högre i mål med ombud. En förklaring är att de professionella ombuden, som är specialiserade på socialförsäkring, kan ta fram kärnfrågan och argumentera i förhållande till lagen. Dessutom lämnar de i större utsträckning in nya medicinska underlag, anlitar sakkunniga läkare eller lämnar in relevanta utredningar. Att ny bevisning kommer in oftare när det finns ett professionellt ombud framgår även av domsgranskningen. I mål om arbetsskadeersättning är det dubbelt så vanligt med ny bevisning när ombud finns.[96]

Bland de intervjuade finns även uppfattningen att ombud inte har någon betydelse alls för utgången i målet. De anser emellertid att det vid en muntlig förhandling har betydelse om det finns ett ombud.

4.3 Muntlig förhandling

Handläggningen i förvaltningsdomstolen är som huvudregel skriftlig, men muntlig handläggning kan förekomma som komplement om det är till fördel för utredningen. Muntlig förhandling ska hållas om den enskilde begär det och förhandlingen inte är obehövlig eller särskilda skäl talar emot det.[97] I Europakonventionen finns krav på en rättvis rättegång som innebär att den enskilde ska ha möjlighet till muntlig förhandling.[98] I vissa situationer behöver förhandling inte alltid hållas; till exempel om målet inte rör en bevisfråga utan en rättsfråga, om det finns tillräckligt beslutsunderlag[99] eller om den enskildes överklagande ändå ska bifallas.

[95] Möte med LO-TCO Rättsskydd den 22 mars 2012.
[96] Även i mål om sjuk- och aktivitetsersättning kommer ny bevisning in oftare när ombud finns, men där är skillnaden inte statistiskt signifikant.
[97] 9 § förvaltningsprocesslagen.
[98] Artikel 6 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
[99] Jfr Wennergren och von Essen (2013), s. 132.

Enligt registerdata höll förvaltningsrätterna muntlig förhandling i 3 procent av alla socialförsäkringsmål under år 2012. Andelen muntliga förhandlingar varierade mellan 2 och 5 procent i olika förvaltningsrätter. Förvaltningsrätten i Falun höll muntlig förhandling i 5 procent av sina socialförsäkringsmål, medan förvaltningsrätterna i Stockholm och Luleå höll muntlig förhandling i 2 procent av målen.

Hur vanligt det är att hålla muntlig förhandling varierar mellan måltyperna, se tabell 9.

Tabell 9. Andelen muntliga förhandlingar i förvaltningsrätterna i olika måltyper

Måltyp	*2010*	*2011*	*2012*
Assistansersättning	11 %	10 %	9 %
Arbetsskadeersättning	10 %	12 %	8 %
Sjuk- och aktivitetsersättning	6 %	5 %	3 %
Sjukpenning	6 %	4 %	3 %
Övriga	3 %	2 %	1 %
Samtliga	6 %	5 %	3 %

Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

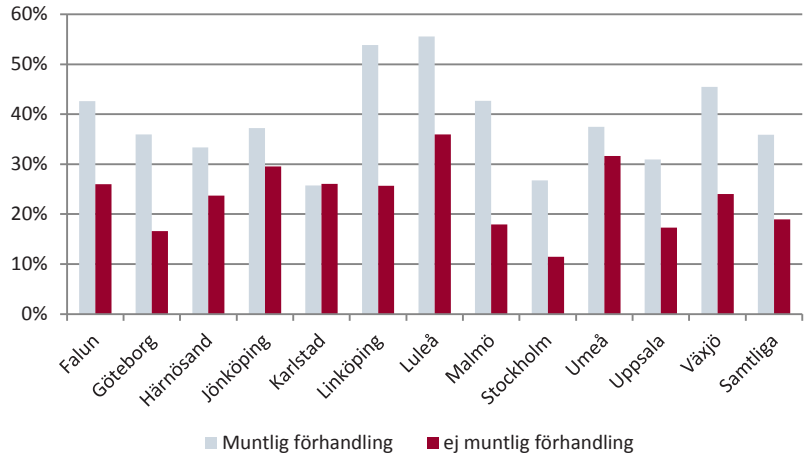
Vanligast är det att förvaltningsrätten håller förhandling i mål om assistansersättning och arbetsskadeersättning. Enligt domsgranskningen är muntlig förhandling också vanlig i återkravsmål. Andelen muntliga förhandlingar i socialförsäkringsmål har dock halverats mellan åren 2010 och 2012. Om minskningen beror på att färre personer begär muntlig förhandling, att förvaltningsrätten har blivit mer restriktiva med att bevilja muntlig förhandling eller om det finns andra orsaker har inte undersökts.

I de socialförsäkringsmål där den försäkrade har ett ombud visar registerdata att muntlig förhandling begärs fyra gånger så ofta som i mål där den enskilde överklagar på egen hand. En förklaring kan enligt intervjuerna vara att många enskilda inte känner till möjligheten att begära muntlig förhandling.

Hur påverkar muntlig förhandling?

I socialförsäkringsmål där förvaltningsrätten har hållit muntlig förhandling är ändringsfrekvensen genomgående högre än i mål där domstolen endast har haft skriftlig handläggning, se figur 19.

Figur 19. Andelen ändrade beslut i förvaltningsrätterna år 2012 i socialförsäkringsmål med respektive utan muntlig förhandling



Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

Ändringsfrekvensen för hela landet år 2012 var 36 procent i mål där muntlig förhandling hade hållits, men endast 19 procent i mål där muntlig förhandling inte hade hållits. Sannolikheten att få bifall när muntlig förhandling hade hållits var högre vid alla förvaltningsrätter utom vid den i Karlstad. Vad gäller de mindre förvaltningsrätterna får man dock hålla i minnet att jämförelsen bygger på ett fåtal observationer. Vid vissa förvaltningsrätter, till exempel de i Stockholm och Malmö, var sannolikheten för bifall mer än dubbelt så hög när muntlig förhandling hade hållits.

Hur mycket sannolikheten att få bifall ökar när man har muntlig förhandling varierar kraftigt mellan måltyperna, se tabell 10. Tabellen visar hur mycket högre sannolikheten att få bifall är i mål där muntlig förhandling har hållits jämfört med i mål där endast skriftlig handläggning har förekommit.

Tabell 10. Relativ sannolikhet för att få bifall i förvaltningsrätten med muntlig förhandling jämfört med utan muntlig förhandling

Måltyp	*2010*	*2011*	*2012*
Arbetsskadeersättning	96 %	92 %	116 %
Assistansersättning	55 %	88 %	88 %
Sjuk- och aktivitetsersättning	51 %	70 %	47 %
Sjukpenning	55 %	56 %	46 %
Övriga	208 %	115 %	211 %
Samtliga	75 %	77 %	89 %

Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

I mål om arbetsskadeersättning är ändringsfrekvensen i mål där muntlig förhandling har hållits ungefär dubbelt så hög (cirka 100 procent) som i mål där muntlig förhandling inte har ägt rum. I mål om assistansersättning och i sjukförsäkringsmålen är sannolikheten att få bifall också högre, men inte så hög som i arbetsskademålen. Enligt domsgranskningen är återkravsmålen överrepresenterade bland de mål som bifalls efter muntlig förhandling.

Man måste också fråga sig om det finns en selektion när det gäller vilka mål som blir aktuella för muntlig förhandling. Selektionen kan avse både vilka mål den enskilde yrkar muntlig förhandling i och vilka mål domstolen faktiskt håller muntlig förhandling i. I det förstnämnda avseendet är det sannolikt fråga om mål som har stor betydelse för den enskilde. En indikation på detta är att muntlig förhandling är vanligare i mål om återkrav av arbetsskadeersättning respektive sjuk- och aktivitetsersättning än i andra mål som gäller dessa förmåner. Mål om återkrav har typiskt sett stor betydelse för den enskilde och dessutom kan den enskildes trovärdighet vara en viktig fråga. Det sistnämnda kan vara ett incitament för domstolen att hålla muntlig förhandling i återkravsmål. Att parterna vill höra vittnen är en annan faktor som kan göra att muntlig förhandling hålls. En intervjuperson kommenterar den högre ändringsfrekvensen efter muntlig förhandling så här:

> ”Man sätter inte ut förhandlingar slentrianmässigt, utan man försöker att bara hålla förhandlingar där det faktiskt fyller en funktion och då är det typiskt sett i mål där utgången är tveksam. Det finns en bevisfråga att diskutera, det finns vittnen åberopade och då självklart får det ett utslag på ändringsfrekvensen, det vore jättekonstigt annars. Då skulle vi sätta ut förhandlingar helt i onödan…”

En uppfattning som kommer fram vid intervjuerna är att muntlig förhandling kan ha viss betydelse för en person som har svårt att uttrycka sig i skrift, men som kan vara klar och tydlig vid en muntlig framställning. För dessa personer kan det ha betydelse med en muntlig förhandling, eftersom de får möjlighet att förklara sådant som är otydligt i det skiftliga materialet. Muntlig förhandling kan även ha betydelse genom att det finns möjlighet att höra vittnen, till exempel en läkare som då kan precisera uppgifter i läkarintyget eller utlåtandet. Dessutom kan bevisfrågor diskuteras vid förhandlingen. Genom att man ser den enskilde och hör dennes livshistoria blir det levandegjort och mänskligt. Någon intervjuperson menade att man går igenom målet lite noggrannare när man håller muntlig förhandling. Det påpekas dock av flera intervjupersoner att det som kommer fram vid den muntliga förhandlingen kan vara både till nackdel och fördel för den enskilde.

En annan delvis motsägande uppfattning som förs fram vid intervjuerna är att en muntlig förhandling är ett tillfälle för den enskilde att med egna ord berätta sin historia och att få bli hörd, men att det inte har betydelse för utgången i målet. De intervjuade ser inte att det kommer fram så mycket mer väsentliga fakta till målet. Det enda som har betydelse för målet är den medicinska bedömningen, och därför kan den enskilde inte ha särskilt mycket att vinna på en muntlig förhandling.

I intervjuerna kommer också fram att muntlig förhandling skulle kunna påverka ledamöterna, främst nämndemännen. Av domsgranskningen framgår att det är vanligare att nämndemännen går emot juristdomarens uppfattning i de mål där en muntlig förhandling har hållits. I 10 procent av de mål som förvaltningsrätten har bifallit efter muntlig förhandling har ordföranden varit skiljaktig.[100] Det innebär att i dessa fall har nämndemännen bestämt utgången medan juristdomaren har haft en annan uppfattning.

[100] Att jämföra med fyra procent i de mål där muntlig förhandling inte har hållits. Skillnaden är dock inte statistiskt signifikant.

4.4 Försäkringskassans utredningar, beslut och processföring

Vid intervjuerna nämns kvaliteten i Försäkringskassans utredningar och beslut som exempel på faktorer som kan påverka utgången. När det gäller kvaliteten framkommer två olika uppfattningar hos intervjupersonerna.

Den ena uppfattningen är att Försäkringskassans utredningar och beslut inte har några anmärkningsvärda brister, utan att dessa håller en god kvalitet – åtminstone i jämförelse med andra myndigheters beslut. Försäkringskassan har oftast gjort grundliga utredningar och det finns fullständiga underlag. I besluten förklarar Försäkringskassan för den enskilde vad det är myndigheten bedömer, vilket bland annat gör det möjligt för den enskilde att värdera om hen behöver lämna in kompletterande underlag. Det finns dock skillnader i utredningarna mellan förmånerna, där målen om arbetsskadeersättning är fylliga och detaljerade med omfattande utredningsmaterial. Utredningarna i ärenden som rör sjukersättning är däremot ofta kortfattade, och den individuella bedömningen får litet utrymme. Enligt denna uppfattning håller utredningarna i stort sett tillräcklig kvalitet men kvaliteten i beslutsmotiveringar behöver förbättras, framför allt så att det går att följa hela kedjan i utredningen och att motiveringen till beslutet tydligt framgår.

Den andra uppfattningen är att det är vanligt med utredningar som är av sämre kvalitet. En brist som lyfts fram är att den enskilde ibland nekas anstånd för att komplettera sitt ärende. Detta görs med motiveringen att anstånd inte kan beviljas med hänsyn till att ärendet ska avgöras inom en viss tidsram. På så vis finns det risk för att beslut fattas på bristfälliga underlag. Ett annat exempel på brister gäller om och i så fall vilka arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder som har genomförts, där Försäkringskassans dokumentation ibland är bristfällig. Dokumentationen kan behövas i sjukersättningsmål för bedömningen av om rehabiliteringsmöjligheterna är uttömda.

Kvaliteten i Försäkringskassans utredningar och beslut verkar variera över tid. Någon av de intervjuade menar att det har blivit stor skillnad sedan Försäkringskassan slutade att regelmässigt höra försäkringsmedicinsk rådgivare i ärendet (vilket skedde från och med år 2009[101]), och att det har bidragit till att utredningarna inte är lika gedigna

[101] Se Inspektionen för socialförsäkringen (2011b), s. 9 ff.

längre. Även om det förekommer gruppdiskussioner där försäkringsmedicinsk rådgivare deltar, kan dessa inte ligga till grund för domstolens bedömning. Andra intervjuade vid domstolarna har däremot uppfattningen att både utredningarna och besluten har blivit bättre under senare tid.

Några av de intervjuade anser att återkravsutredningarna är ett problemområde. Det kan saknas en grundläggande utredning om att den enskilde har haft rätt till ersättning. Det lyfts också fram att utredningen avslutas på ett för tidigt stadium. Som exempel nämns att om den enskilde inte har uppfyllt sin anmälningsskyldighet, utreder Försäkringskassan inte nästa led, det vill säga om den enskilde skäligen bort inse att hen har fått för mycket ersättning.[102]

Försäkringskassans processföring

En förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna komma in med ny bevisning i ett mål, eller medge den enskildes överklagande, är att myndigheten föreläggs att svara. När detta ska ske redovisas i avsnitt 2.4.1. I vilken utsträckning detta sker vid de förvaltningsrätter som har ingått i domsgranskningen framgår av avsnitt 8.3.

Från intervjuerna framkommer uppfattningen att det är varierande kvalitet på Försäkringskassans yttranden till domstolen. Försäkringskassans processförare har stor kompetens, men enligt flera av de intervjuade är processförarna ofta alltför kortfattade i sina svar. När Försäkringskassan föreläggs att svara för att det har kommit in nytt medicinskt underlag, förekommer det att det nya underlaget varken kommenteras eller bemöts i yttrandet.

Flera intervjupersoner tar upp att Försäkringskassans svar kan vara kortfattade även när Försäkringskassan bemöter den enskildes överklagande efter att kammarrätten har meddelat prövningstillstånd. Ibland svarar Försäkringskassan att den vidhåller vad som tidigare har anförts och inte har någonting mer att tillägga. Det anser de intervjuade är märkligt, eftersom kammarrätten har meddelat prövningstillstånd på grund av att det finns något av intresse i målet, till exempel av prejudikatintresse.

[102] Återbetalningsskyldighet kan komma i fråga i två situationer när ersättning betalats ut felaktigt eller med för högt belopp, dels om den försäkrade har lämnat oriktiga uppgifter eller inte fullgjort en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, dels om den försäkrade har insett eller skäligen borde ha insett att ersättningen betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

Domsgranskningen visar att Försäkringskassan sällan ger in ny bevisning under processens gång. I de fall där ny bevisning skickas in är det nästan alltid ett yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare. Försäkringskassan har kommit in med yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare i 6 procent av de mål där förvaltningsrätten har förelagt Försäkringskassan att svara. Att ett sådant yttrande kommer in är vanligare i arbetsskademål än i mål om sjuk- och aktivitetsersättning.

Enligt en tidigare granskning som ISF har gjort om att inte betala ut sjukpenning är det också mycket sällan som omprövare tar initiativ till ny utredning eller begär yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare i samband med begäran om omprövning.[103] Omprövarna och processförarna har, enligt Försäkringskassans riktlinjer om användningen av försäkringsmedicinskt stöd inom omprövningen och processföringen, rätt att begära yttrande från en försäkringsmedicinsk rådgivare. Om det inte har tillkommit medicinskt underlag vid begäran om omprövning eller vid överklagande finns det dock i de flesta fall ingen anledning att begära ett sådant yttrande.[104] Enligt den ovannämnda granskningen var det dock bara i ett fåtal ärenden som Försäkringskassan hade begärt ett yttrande från en försäkringsmedicinsk rådgivare, trots att den enskilde vid begäran om omprövning hade kommit in med nytt medicinskt underlag i vart tredje ärende.

Att Försäkringskassan sällan ger in ett nytt yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare har även bekräftats under intervjuerna. Vid intervjuerna framförs också uppfattningen att Försäkringskassan sällan medger den enskildes överklagande. Enligt domsgranskningen medger Försäkringskassan bifall i 5 procent av de mål i förvaltningsrätten där den hade förelagts att svara. Medgivandena är jämnt fördelade mellan de två måltyperna.

Enligt Försäkringskassan finns det inga principer dokumenterade för när ett överklagande ska medges. Om det har kommit in nytt underlag som visar att den enskilde har rätt till en ersättning ska Försäkringskassan medge talan. Det är alltid en bedömning som görs i det enskilda fallet.[105]

Vid intervjuer på domstolarna framkommer att när Försäkringskassan medger den enskildes talan, är det vanligen i mål där ny medicinsk bevisning har kommit in eller när det har framkommit någon ny

[103] Inspektionen för socialförsäkringen (2013), s. 60.
[104] Försäkringskassan (2009).
[105] Intervju med Försäkringskassans Rättsavdelning verksamhetsområde processjuridik den 6 mars 2013.

uppgift som inte fanns i den tidigare utredningen. Det händer också att Försäkringskassan medger talan när målet har satts ut till muntlig förhandling, utan att ange något skäl. Andra anledningar som nämns vid intervjuerna är att Försäkringskassan har konsulterat försäkringsmedicinsk rådgivare eller att det har kommit ny praxis.

Hur påverkar kvalitets- och utredningsbrister?

Vid domsgranskningen kommer det fram att brister i Försäkringskassans utredning och processföring kan påverka utgången i domstolen. I kammarrätten kan det även inträffa att Försäkringskassan får avslag på sitt överklagande på grund av brister i utredningen eller processföringen.

Vid intervjuerna framkommer att det är sällsynt att domstolen bifaller den enskildes överklagande med anledning av att det har förekommit utredningsbrister hos Försäkringskassan. Det verkar inte heller vara vanligt att återförvisa målen till Försäkringskassan på grund av brister i utredningen. För att återförvisa ett mål ska det handla om så stora brister i utredningsmaterialet att det inte är möjligt att fatta beslut utifrån underlaget. Men vissa av de intervjuade menar att de är mer benägna att återförvisa än att ändra till den enskildes fördel, men att en dålig utredning ändå kan ”slå tillbaka mot Försäkringskassan”, det vill säga att den enskilde får rätt.

Den enskilde och Försäkringskassan har olika bevisbörda beroende på vilken fråga målet gäller. I till exempel sjukersättningsmål ska den enskilde visa att hen har en nedsatt arbetsförmåga. Om den enskilde inte presenterar en tillräckligt stark medicinsk utredning som visar nedsatt arbetsförmåga, och Försäkringskassans utredning dessutom är bristfällig, skulle det kunna leda till att den enskilde får avslag på sin talan. Samtidigt menar flera av de intervjuade att man inte ska vara för generös mot Försäkringskassan. I mål där Försäkringskassan har bevisbördan, till exempel vid återkrav, är det inte aktuellt att återförvisa för att Försäkringskassan ska göra rätt. Det kan därför finnas ett större utrymme att bifalla den enskildes talan i mål där Försäkringskassan har bevisbördan.

Flera intervjupersoner har också uppfattningen att Försäkringskassans omprövningsenheter verkar ”låsta vid den tidigare bedömningen” och därför inte ändrar tidigare beslut även när ny utredning lämnas in. Det kan handla om starka medicinska underlag som lämnas in

vid omprövningen och som Försäkringskassan inte bemöter vare sig i omprövningsbeslutet eller under processens gång.[106]

Det finns en uppfattning hos intervjupersonerna om att Försäkringskassan på något sätt måste bemöta när den enskilde lämnar in starka medicinska underlag eller kommer in med nya uppgifter i processen. Om Försäkringskassan inte bemöter eller presenterar någon motbevisning i dessa mål kan det leda till att den enskildes talan bifalls.

Brister i Försäkringskassans utredning eller processföring har enligt domsgranskningen[107] lett till bifall i 11 procent av förvaltningsrättsdomarna och 3 procent av kammarrättsdomarna (se tabellerna 13 och 14 i kapitel 6). Dessutom har kammarrätten av samma anledning avslagit Försäkringskassans överklagande i ett antal mål.

Från domsgranskningen kan några vanliga typfall urskiljas. I närmare hälften av fallen beror domstolens bifall på att Försäkringskassan inte har kommit in med någon motbevisning som talar emot den utredning som den enskilde har presenterat.[108] Ibland har domstolen specifikt angett att det är ett yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare som saknas. Lika vanligt är det att domstolen anser att Försäkringskassan inte har preciserat vilka rehabiliteringsinsatser den försäkrade skulle kunna genomgå för att återfå sin arbetsförmåga. Försäkringskassan har då i sitt beslut eller under processens gång hävdat att rehabiliteringsmöjligheterna inte är uttömda men domstolen har underkänt den invändningen eftersom den är för allmänt hållen.

I en dom beskriver förvaltningsrätten Försäkringskassans ansvar så här:

> ”Det är ostridigt att (NN:s) arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom. Frågan i målet som förvaltningsrätten har att ta ställning till blir därför om (NN:s) arbetsförmåga är stadigvarande nedsatt på grund av sjukdom. För att så ska anses vara fallet får rehabiliteringsåtgärder inte bedömas kunna leda till att någon arbetsförmåga återfås. – Av utredningen i målet framgår att (NN) under åren han varit sjukskriven genomgått upprepade försök med arbetsträning. Alla försök har emellertid fått avbrytas på grund av att (NN) försämrats i sitt hälsotillstånd. Flera behandlande läkare har ansett att (NN:s) arbetsförmåga är stadigvarande nedsatt på grund av sjukdom. Vid sådana förhållanden får det anses åligga Försäkringskassan att visa att det fortfarande finns möjlighet för (NN) att genom rehabilitering återfå någon arbetsförmåga.”

[106] Jfr Inspektionen för socialförsäkringen (2013), s. 49 f.
[107] Ungefär 900 förvaltningsrättsdomar och 300 kammarrättsdomar ingår i underlaget.
[108] Jfr HFD 2013 ref. 60 där Högsta förvaltningsdomstolen beviljade sjukersättning bland annat med motiveringen att det i målet inte hade presenterats någon bevisning som motsade den behandlande läkarens bedömning.

Följande dom är ett exempel på ett fall där brister i Försäkringskassans utredning och processföring har medfört att den enskilde har beviljats sjukersättning i förvaltningsrätten:

> ”I det överklagade beslutet anför Försäkringskassan att det inte är uteslutet att (NN:s) arbetsförmåga skulle kunna förbättras i ett lättare arbete […] samt att det inte är klarlagt att ytterligare medicinsk rehabilitering inte skulle kunna förbättra hennes arbetsförmåga. Enligt förvaltningsrättens mening kan ett så allmänt hållet påstående inte ges företräde framför den behandlande läkarens bedömning att (NN:s) nuvarande arbetsuppgifter är optimalt anpassade till hennes besvär, att nedsättningen av hennes arbetsförmåga är permanent i alla arbeten på arbetsmarknaden, även skyddade sådana, samt att medicinsk utredning och rehabilitering är uttömda. Det finns heller inte något yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare eller annat medicinskt underlag som styrker motsatt bedömning.”

I en dom beviljade förvaltningsrätten den enskilde sjukersättning. Försäkringskassan överklagade domen, men kammarrätten avslog Försäkringskassans överklagande med följande motivering:

> ”Försäkringskassans försäkringsmedicinska rådgivare har i sitt yttrande […] inte uttalat sig i frågan om nedsättningen är stadigvarande eller ej. Någon medicinsk utredning i övrigt som talar mot (behandlande läkares) bedömning finns inte i målet. Enligt kammarrättens mening kan (NN:s) arbetsförmåga mot denna bakgrund anses vara stadigvarande nedsatt. Som framgår av den aktuella regleringen är det inte tillräckligt för rätt till sjukersättning, att arbetsförmågan anses vara stadigvarande nedsatt. Enligt paragrafen ska dessutom medicinsk behandling eller rehabilitering inte bedömas kunna leda till att någon arbetsförmåga återfås. […] (Behandlande läkares) ovan berörda utlåtande och Arbetsförmedlingens dokumentation efter deltagande i arbetslivsintroduktion […] talar därvid i tillräcklig grad för att (NN:s) arbetsförmåga inte kan återfås genom medicinsk behandling eller rehabilitering. Försäkringskassans allmänt hållna påstående om att alla rehabiliteringsmöjligheter inte är uttömda kan inte anses vederlägga detta.”

Exemplen ovan gäller mål om sjukersättning, som också står för merparten av de mål där domstolen har funnit brister. Bland mål om arbetsskadeersättning är det ofta återkravsmålen som leder till bifall på grund av brister i utredningen. I en dom har förvaltningsrätten beviljat delvis eftergift av återbetalningsskyldighet med följande motivering:

> ”Förvaltningsrätten finner att Försäkringskassans passivitet i samband med att (NN) har anmält ändrade inkomster, samt den långvariga underlåtenheten att genomföra efterkontroller, till viss del har medfört att återkravsbeloppet har blivit så stort.”

De ovan beskrivna bristerna, som ISF har funnit vid domsgranskningen, överensstämmer med de brister i utredning och bevisning

som Försäkringskassan har beskrivit i en rapport. Försäkringskassan har med utgångspunkt i kammarrättsdomar analyserat rättsläget vad gäller sjukförsäkringen. I rapporten konstaterar Försäkringskassan att kammarrätterna i flera fall har beviljat den enskilde sjuk- eller aktivitetsersättning och då funnit att Försäkringskassans bevisning inte har varit tillräcklig.[109]

Enligt intervjuerna är det inte vanligt att domstolarna återförvisar mål till Försäkringskassan på grund av brister i utredningen. Även domsgranskningen visar att det är ovanligt, men att det förekommer. Det är betydligt vanligare i mål om arbetsskadeersättning än i mål om sjuk- och aktivitetsersättning. Av de mål som har återförvisats enligt domsgranskningen har hälften återförvisats på grund av brister i Försäkringskassans utredning. Den näst vanligaste anledningen är att Försäkringskassans beslut bygger på felaktig rättstillämpning. I ett mindre antal fall har återförvisningen haft processuella orsaker. Domstolen kan till exempel skicka tillbaka målet som en följd av utgången i ett annat mål. Att återförvisning är en utgång som domstolarna väljer när bristerna är av mer allvarligt slag illustreras av följande domskäl från en förvaltningsrätt:

> ”(R)ätten har vid två tillfällen återförvisat frågan om inkomst efter skadan för förnyad prövning. Förvaltningsrätten ska ärligt säga att den vid en genomgång och jämförelse av de olika aktuella besluten […] inte förstår vad Försäkringskassan har gjort. […] Mot bakgrund av det ovan sagda kan Försäkringskassans bedömningar […] inte anses vila på ett fullgott underlag. Hur otillfredsställande det än kan synas ska därför det överklagade beslutet återigen undanröjas i den överklagade delen och målet visas åter till Försäkringskassan för komplettering av underlaget och förnyad prövning i sak.”

4.5 Sammanfattning

Hur parterna agerar i processen har betydelse för utgången i socialförsäkringsmålen. I de mål där den enskilde eller Försäkringskassan ger in ny bevisning ökar sannolikheten för att den enskilde får bifall till sitt överklagande. Att det oftare blir bifall även när Försäkringskassan ger in ny bevisning hänger sannolikt samman med att Försäkringskassan ger in ny bevisning först när den enskilde redan har gjort det.

[109] Försäkringskassan (2013), s. 26.

I de mål där den enskilde har ombud är sannolikheten för bifall högre i förvaltningsrätten. I kammarrätten är sannolikheten att få prövningstillstånd högre om den enskilde har ett ombud, men när målet väl har fått prövningstillstånd är inte sannolikheten att få bifall högre i mål med ombud. I förvaltningsrätten verkar även muntlig förhandling ha betydelse. Den enskilde får oftare bifall i mål där muntlig förhandling har hållits.

De tre faktorerna ny bevisning, ombud och muntlig förhandling hänger ihop. I de mål där ombud finns ges ny bevisning in oftare och hålls muntlig förhandling oftare. Det kan bero på att ombudet har den kunskap som krävs för att ta fram rätt utredning.

Försäkringskassans utredningar, beslut och processföring har också betydelse för utgången i målen. Kvaliteten i utredningar och beslut tycks överlag vara god, men det finns brister enligt de intervjuer som har genomförts på domstolarna. Återkravsmålen innehåller ibland sämre utredningar. En annan brist enligt intervjuerna är att Försäkringskassan inte alltid konsulterar försäkringsmedicinsk rådgivare när det behövs – inte heller när det kommer in ny bevisning under processens gång. Att motbevisning saknas påpekas i vissa domar och det är ibland skäl för bifall. Myndighetens svar på den enskildes överklagande är ibland alltför kortfattade, till exempel i mål där kammarrätten har meddelat prövningstillstånd. Brister hos Försäkringskassan medför ibland att domstolen bifaller den enskildes överklagande. Mer sällan innebär bristerna att domstolen återförvisar målet (se vidare kapitel 6).

5 Parternas benägenhet att överklaga förvaltningsrättens dom

Parternas benägenhet att överklaga förvaltningsrätternas domar är naturligtvis avgörande för hur många förvaltningsrättsdomar som ändras av kammarrätten och hur många som står fast. Här redovisas hur den enskildes benägenhet att överklaga påverkas av om hen har ombud, om förvaltningsrätten har hållit muntlig förhandling och hur förvaltningsrättens domskäl är utformade.

Försäkringskassans benägenhet att överklaga studeras delvis utifrån andra utgångspunkter. Främst undersöks om andelen överklaganden har samband med ändringsfrekvensen vid respektive förvaltningsrätt.

Inom ramen för denna del av undersökningen har inga intervjuer eller liknande genomförts med de enskilda eller med Försäkringskassans processförare.

5.1 Den enskildes benägenhet att överklaga

Som nämnts i avsnitt 3.2.2 har den enskilde under åren 2010–2012 överklagat ungefär en tredjedel av de domar där hen inte har fått helt rätt i förvaltningsrätten. Överklagandefrekvensen skiljer sig åt mellan förmånerna. Andelen överklaganden från enskilda i mål om sjuk- och aktivitetsersättning ligger på drygt en tredjedel, medan i genomsnitt vartannat mål om arbetsskadeersättning överklagas.

Hur stor andel som överklagas varierar mellan förvaltningsrätterna, men ändringsfrekvensen verkar inte påverka i någon större utsträckning. Det finns alltså inte något tydligt samband mellan förvaltningsrättens ändringsfrekvens och den enskildes benägenhet att överklaga till kammarrätten (jämför avsnitt 7.3.2 angående benägenheten att överklaga omprövningsbeslutet). Benägenheten att överklaga verkar bero på andra faktorer.

5.1.1 Ombud

En faktor som verkar ha betydelse för benägenheten att överklaga är att det finns ombud i målet. Av registerdata framgår att i socialförsäkringsmål där den enskilde har ombud och inte har fått helt bifall i förvaltningsrätten, överklagas nästan vartannat mål till kammarrätten. Om den enskilde inte har ombud, överklagas däremot cirka vart fjärde mål. Benägenheten att överklaga är således betydligt högre när ombud finns.[110] Här kan dock finnas en selektion på ärendebasis genom att ombudet har gjort en bedömning av om målet är värt att driva.

5.1.2 Muntlig förhandling

En intressant fråga är om den försäkrade överklagar till kammarrätten i högre eller lägre grad efter att muntlig förhandling har hållits i förvaltningsrätten. Muntlig förhandling ska hållas om den enskilde parten begär det och det inte är obehövligt.[111] Enligt förarbetena till förvaltningsprocesslagen ska det inte anses obehövligt om den enskilde parten genom förhandlingen kan få en bättre förståelse för målets utgång. Att den enskilde förstår varför domstolen har dömt som den har gjort torde i sin tur vara av avgörande betydelse för om den enskilde accepterar domen, även när domen går vederbörande emot.[112]

Kleist och Wejedal argumenterar för att muntlig förhandling leder till att den enskilde överklagar i mindre utsträckning. Den som får komma till tals muntligen kan tänkas känna ett större förtroende för att målet har blivit korrekt bedömt.

> ”Hur många enskilda som överklagar ”i onödan” för att de inte förstod målets utgång är oklart. Klart är dock att förvaltningsdomstolarna ytterst sällan – för att inte säga aldrig – håller muntliga förhandlingar i syfte att ge den enskilde just en bättre förståelse för målets utgång. Bland de mål som inte meddelades prövningstillstånd eller inte föranledde ändring i sak torde det därmed – gissningsvis – finnas åtminstone ett icke ringa antal enskilda som inte hade överklagat om de bara hade förstått varför det gick som det gick.”[113]

[110] Detta gäller även om man kontrollerar för individuella egenskaper med samma metod som har använts i tabell 23.
[111] 9 § förvaltningsprocesslagen.
[112] SOU 1991:106, s. 588 och Kleist och Wejedal (2013), s. 368.
[113] Kleist och Wejedal (2013), s. 369.

Enligt registerdata överklagar den enskilde nästan dubbelt så ofta i socialförsäkringsmål när förvaltningsrätten har hållit muntlig förhandling jämfört med när ingen förhandling har hållits. Jämförelsen bygger på de mål där muntlig förhandling har hållits, men den enskilde inte har fått helt bifall. Resultatet talar således emot tesen att en muntlig förhandling skulle göra den försäkrade mindre benägen att överklaga förvaltningsrättens dom.[114]

5.1.3 Motivering av domar

Det finns grundläggande regler för vad domar och beslut ska innehålla. Domstolens avgörande av mål ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet, till exempel vad som har kommit fram under en muntlig förhandling. Av beslutet ska framgå de skäl som har bestämt utgången.[115] En dom ska innehålla parternas yrkanden och invändningar samt, i den mån det behövs, en redogörelse för den dom eller det beslut som överklagas.[116]

Det enda krav som lagen ställer på domskälens utformning är alltså att de skäl som har bestämt utgången ska framgå. Ett allmänt riktmärke bör vara att beslutet är skrivet på ett så lättfattligt och språkligt ändamålsenligt sätt att läsaren förstår vilka frågor som prövats och varför de bedömts på det sätt som skett. Urvalet av vilka dokument och annan information som ska redovisas i domen ska anpassas efter beslutsmotiveringen. Denna redovisning, den så kallade sakframställningen, har inte något självändamål utan dess ändamål är att tjäna beslutsmotiveringen.[117] Av motiveringen bör framgå vad domstolen har funnit bevisat i målet, om bevisfrågan utgör en springande punkt.[118]

Att domskälen redovisas noggrant är viktigt från bland annat rättssäkerhetssynpunkt och för förtroendet för rättskipningen. Beslutsmotiveringen fyller flera viktiga funktioner enligt kommentaren till förvaltningsprocesslagen. Motiveringskravet bidrar till att prövningen blir omsorgsfull, saklig och objektiv. Väl motiverade avgöranden

[114] Benägenheten att överklaga efter muntlig förhandling är signifikant högre även om man kontrollerar för individuella egenskaper med samma metod som har använts i tabell 23.
[115] 30 § förvaltningsprocesslagen.
[116] 13 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol.
[117] Wennergren och von Essen (2013) s. 341. Jfr Domstolsverket (2010).
[118] Prop. 1971:30, s. 583 f.

gynnar en enhetlig praxis. Vidare ska den som vill överklaga domen kunna bedöma om det finns möjlighet till framgång och hur talan i så fall bör läggas upp. Som exempel på undermåliga motiveringar anges i kommentaren sådana som endast återger innehållet i lagtexten, eller där man skriver ”med hänsyn till omständigheterna i målet” eller någon liknande formulering.[119] Att på ett begripligt sätt motivera utgången i målet är, som justitieombudsmannen uttrycker det, själva kärnan i domargärningen.[120]

Förtroendeutredningen har gjort en undersökning av begripligheten i domar som kommer från både de allmänna domstolarna och från förvaltningsdomstolarna. Utöver brister som gäller struktur och språkbruk konstaterar utredningen att domskälen alltför ofta är knapphändigt formulerade. Inte sällan saknas en ordentlig argumentation, där domstolarna tar upp och problematiserar både skälen för och emot den slutliga bedömningen. I stället använder domstolarna sammanfattande formuleringar.[121]

ISF har i sin genomgång av förvaltningsrättsdomar undersökt hur domar i mål om sjuk- och aktivitetsersättning respektive arbetsskadeersättning är motiverade. Domskälen har delats in i fyra olika kategorier med utgångspunkt i hur tydligt motiverad domen är.[122] Det ska dock poängteras att domskälen inte har jämförts med hur Försäkringskassans beslut har varit motiverat i det enskilda fallet. En utförlig motivering i omprövningsbeslutet kan ha föranlett förvaltningsrätten att vara kortfattad i sina domskäl.

Resultatet visar att förvaltningsrätten har motiverat sin dom med en hänvisning till Försäkringskassans bedömning i en liten andel av domarna (6 procent). Detta förekommer både när Försäkringskassan har medgett bifall till den enskildes överklagande och när Försäkringskassan inte har gjort det. I knappt en tredjedel av de

[119] Wennergren och von Essen (2013), s. 339 ff.
[120] JO:s beslut den 10 april 2013, dnr 592-2012 och 1813-2012 (som dock gäller brottmål). Jfr även Domstolsverket (2010).
[121] SOU 2008:106, s. 191.
[122] A) Förvaltningsrätten instämmer i myndighetens bedömning utan att göra någon egen bedömning. B) Förvaltningsrätten anger att man finner rekvisiten i lagtexten uppfyllda/inte uppfyllda eller gör en samlad bedömning utan att ange vad man har lagt vikt vid.
C) Förvaltningsrätten anger vilka delar av underlaget man har lagt vikt vid utan att tydligt förklara vad som har varit avgörande för utgången i målet. D) Förvaltningsrätten förklarar tydligt vad som har varit avgörande för utgången i målet. En utförligare beskrivning av metoden finns i bilaga.

granskade domarna har förvaltningsrätten använt en sammanfattande formulering utan att tala om hur bevisningen har värderats. I cirka en tredjedel av domarna har förvaltningsrätten däremot angett vilken bevisning eller vilka omständigheter som domstolen har lagt vikt vid, dock utan att tydligt förklara vad som har varit avgörande för utgången i målet. I den resterande tredjedelen av domarna har förvaltningsrätten tydligt förklarat vad som har varit avgörande för utgången i målet.

Vid en jämförelse mellan avslagsdomar och bifallsdomar har bifallsdomar oftare utförliga domskäl. Närmare hälften av bifallsdomarna innehåller en tydlig motivering till domstolens ställningstagande. I bifallsdomarna är det mindre vanligt att domstolen gör en samlad bedömning. En intervjuperson vid en av de större domstolarna berättar att de ofta skriver mer utförliga domskäl när överklagandet ska bifallas, men att det inte alltid finns tid till detta när överklagandet ska avslås.

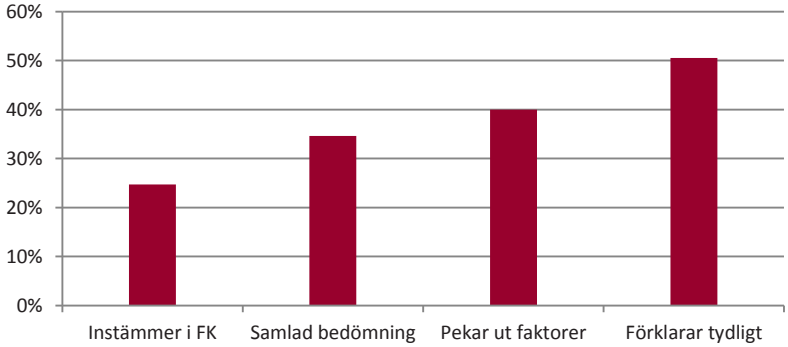
> ”När man bifaller har man inte Försäkringskassans beslut att hänga upp det på utan då frångår man det beslutet som redan finns. Annars har ju ofta Försäkringskassan skrivit en bra motivering och då finns inte samma behov av att upprepa, utan det blir att man trycker på några saker, kanske det kassan också har tryckt på. Men om man bifaller då har man en annan syn på målet, då måste man ändå förklara varför man har kommit fram till något annat.”

Enligt Förtroendeutredningen kan en ökad problematiseringsgrad i förvaltningsrätternas domskäl förväntas leda till färre överklaganden till kammarrätterna. Advokater brukar enligt utredningen ofta hävda att ett inte obetydligt antal överklaganden beror på att klienterna inte har fått svar på varför bedömningen blev som den blev.[123] Även i Riksrevisionens rapport uttrycks en förmodan att en välformulerad, begriplig dom gör den enskilde mindre benägen att överklaga.[124]

ISF har därför undersökt om motiveringen av avslagsdomar har någon betydelse för hur ofta den enskilde överklagar förvaltningsrättens dom. Hur den enskildes benägenhet att överklaga påverkas av domskälen framgår av figur 20. Underlaget utgörs av domar där förvaltningsrätten antingen har avslagit eller delvis bifallit den enskildes överklagande, och där hen alltså har anledning att vara missnöjd med domen. Detta är fallet i 87 procent av de granskade målen. Den enskilde har överklagat i genomsnitt i 40 procent av de mål där förvaltningsrätten inte har gett helt bifall.

[123] SOU 2008:106, s. 192.
[124] Riksrevisionen (2014), s. 78.

Figur 20. Andelen förvaltningsrättsdomar som den enskilde överklagar av de domar som har gått den enskilde emot fördelat på hur förvaltningsrätten har motiverat domen[125]



Källa: ISF:s granskning av domar.

Figuren visar att den enskilde överklagar en fjärdedel av de domar där förvaltningsrätten instämmer i Försäkringskassans bedömning. När förvaltningsrätten förklarar tydligt vad som har varit avgörande för utgången i målet överklagar den enskilde dubbelt så ofta.

ISF:s granskning bekräftar således inte antagandet att den enskilde skulle vara mer benägen att överklaga om hen får en dom som innehåller en sammanfattande formulering jämfört med en dom som innehåller mer problematiserande domskäl. Tendensen är snarast den motsatta, men det ska observeras att skillnaderna mellan andelarna i figur 20 inte är statistiskt signifikanta.

5.2 Försäkringskassans benägenhet att överklaga

Försäkringskassan uppger att den överklagar förvaltningsrättens dom i två fall: dels om målet har prejudikatintresse, dels om det inte föreligger rätt till den ersättning som förvaltningsrätten har beviljat.[126] Försäkringskassan kan överklaga förvaltningsrättens dom både till fördel och till nackdel för den enskilde.[127] Det förstnämnda är dock mycket ovanligt enligt Försäkringskassan.

[125] De fyra kategorierna definieras i not 122.
[126] Intervju med Försäkringskassans Rättsavdelning, verksamhetsområdet processjuridik den 6 mars 2013. I Verksamhetsplanen har man lyft fram att man ska överklaga för att få prejudikat.
[127] 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken.

Enligt registerdata överklagar det allmänna[128] i ungefär vart femte av de socialförsäkringsmål där förvaltningsrätterna helt eller delvis har bifallit den enskildes överklagande. Det verkar dock finnas en sjunkande tendens. År 2010 överklagade det allmänna 22 procent av socialförsäkringsmålen, år 2011 var siffran 20 procent och för 2012 ligger motsvarande siffra kring 15 procent. Vid intervjuerna har kommit fram att flera kammarrätter har noterat en nedgång i antalet överklaganden från Försäkringskassan och att Försäkringskassan har börjat koncentrera sig på frågor av mer principiell natur.

En annan delvis motsägande uppfattning som kommer fram i intervjuerna är att Försäkringskassan överklagar i stor utsträckning när den enskilde har fått bifall i förvaltningsrätten. De intervjuade uppfattar processförarna som nitiska, och att de överklagar även om det gäller en bedömningsfråga som står och väger eller om det rör sig om ersättning för kortare perioder. Denna iakttagelse får visst stöd av statistiken. Registerdata visar att Försäkringskassan överklagar nästan lika ofta när förvaltningsrätten har bifallit den enskildes talan delvis, som när den enskilde har fått helt bifall.

Som tidigare har konstaterats påverkas den enskildes benägenhet att överklaga av hur förvaltningsrättens dom är motiverad. Domsmotiveringen har däremot ingen betydelse för Försäkringskassans benägenhet att överklaga, enligt domsgranskningen. Domsgranskningen visar också att Försäkringskassan nästan alltid överklagar förvaltningsrättens dom om ordföranden i förvaltningsrätten har varit skiljaktig. Detta är något som också de intervjuade nämner.

5.2.1 Överklagande av mål om sjuk- och aktivitetsersättning

Registerdata visar att Försäkringskassans benägenhet att överklaga skiljer sig åt mellan måltyperna. Nedan redovisas Försäkringskassans benägenhet att överklaga förvaltningsrätternas domar i mål om sjuk- och aktivitetsersättning. I tabell 11 relateras Försäkringskassans benägenhet att överklaga till respektive förvaltningsrätts ändringsfrekvens.

[128] I data över överklaganden från ”det allmänna” inkluderas överklaganden från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Överklaganden från Pensionsmyndigheten och det allmänna ombudet utgör en mycket liten andel. Överklaganden från Pensionsmyndigheten förekommer inte alls vad gäller sjuk- och aktivitetsersättning och endast ett fåtal vad gäller arbetsskadeersättning. Jfr Inspektionen för socialförsäkringen (2012), s. 27.

Tabell 11. Förvaltningsrätternas ändringsfrekvens i mål om sjuk- och aktivitetsersättning samt andel ändrade mål som det allmänna överklagade till kammarrätten år 2011[129]

Förvaltningsrätt	*Ändringsfrekvens*	*Andel överklagande*
Förvaltningsrätten i Luleå	39 %	31 %
Förvaltningsrätten i Jönköping	36 %	24 %
Förvaltningsrätten i Falun	35 %	19 %
Förvaltningsrätten i Härnösand	33 %	48 %
Förvaltningsrätten i Linköping	31 %	27 %
Förvaltningsrätten i Växjö	26 %	24 %
Förvaltningsrätten i Malmö	23 %	18 %
Förvaltningsrätten i Umeå	23 %	30 %
Förvaltningsrätten i Karlstad	20 %	20 %
Förvaltningsrätten i Göteborg	17 %	21 %
Förvaltningsrätten i Uppsala	12 %	21 %
Förvaltningsrätten i Stockholm	11 %	24 %
Samtliga	20 %	24 %

Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

Det allmänna överklagar i genomsnitt 24 procent av målen i de mål där den enskilde har fått helt eller delvis bifall i förvaltningsrätten. En hypotes när det gäller hur stor andel av målen som Försäkringskassan överklagar är att denna andel skulle vara högre ju fler mål som respektive förvaltningsrätt har bifallit. Skillnaderna är stora beroende på vilken förvaltningsrätt målen kommer ifrån. Domar från Förvaltningsrätten i Härnösand överklagas mest (48 procent). Minst överklagas domar från förvaltningsrätterna i Malmö och Falun (under 20 procent).

Som framgår av tabell 11 finns inget tydligt samband mellan andelen överklaganden och ändringsfrekvensen för respektive förvaltningsrätt. Som exempel kan nämnas Förvaltningsrätten i Jönköping som har näst högst ändringsfrekvens, och Förvaltningsrätten i Stockholm, som har lägst ändringsfrekvens. Bifallsdomar från dessa domstolar överklagas i lika stor utsträckning av Försäkringskassan (24 procent).

[129] Inkluderar överklaganden från Försäkringskassan och det allmänna ombudet för socialförsäkringen.

5.2.2 Överklagande av mål om arbetsskadeersättning

I mål om arbetsskadeersättning är ändringsfrekvensen, som tidigare har konstaterats, i genomsnitt lägre än i mål om sjuk- och aktivitetsersättning. I tabell 12 relateras det allmännas benägenhet att överklaga ändrade domar om arbetsskadeersättning till respektive förvaltningsrätts ändringsfrekvens. Antalet mål om arbetsskadeersättning är förhållandevis lågt, vilket i synnerhet för de mindre domstolarna kan innebära att jämförelsen nedan bygger på få observationer. Detta kan vara förklaringen till den låga siffran för Förvaltningsrätten i Umeå, där endast ett fåtal ändringsdomar finns för år 2011.

Tabell 12. Förvaltningsrätternas ändringsfrekvens i mål om arbetsskadeersättning samt andel ändrade mål som det allmänna överklagar till kammarrätten år 2011[130]

Förvaltningsrätt	*Ändringsfrekvens*	*Andel överklagande*
Förvaltningsrätten i Luleå	29 %	42 %
Förvaltningsrätten i Falun	27 %	33 %
Förvaltningsrätten i Jönköping	23 %	41 %
Förvaltningsrätten i Göteborg	21 %	29 %
Förvaltningsrätten i Uppsala	21 %	20 %
Förvaltningsrätten i Växjö	20 %	17 %
Förvaltningsrätten i Karlstad	20 %	16 %
Förvaltningsrätten i Härnösand	19 %	17 %
Förvaltningsrätten i Linköping	17 %	15 %
Förvaltningsrätten i Stockholm	15 %	30 %
Förvaltningsrätten i Malmö	13 %	47 %
Förvaltningsrätten i Umeå	4 %	0 %
Samtliga	19 %	30 %

Källa: Data från Domstolsverket, ISF:s bearbetningar.

I de arbetsskademål där den enskilde har fått helt eller delvis bifall i förvaltningsrätten överklagar det allmänna i genomsnitt i 30 procent av målen. Trots att förvaltningsrätterna ändrar mål om arbetsskadeersättning i lägre utsträckning, överklagar Försäkringskassan alltså en större andel.

[130] Inkluderar överklaganden från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Det finns tillförlitliga siffror för år 2011 men inte för år 2012 eftersom målet måste vara avgjort i kammarrätten för att uppgift om klagande part ska finnas.

I denna måltyp är skillnaderna mellan förvaltningsrätterna också större. Domar från Förvaltningsrätten i Malmö överklagas mest (47 procent), trots en mycket låg ändringsfrekvens. Ändringsdomar från förvaltningsrätterna i Jönköping och Luleå överklagas också i stor utsträckning. Om man bortser från Förvaltningsrätten i Umeå, överklagas ändringsdomar från förvaltningsrätterna i Härnösand, Karlstad, Linköping och Växjö i mindre utsträckning (under 20 procent) än övriga. Såvitt framgår av tabellen finns inget tydligt samband mellan andelen överklaganden och ändringsfrekvensen för respektive förvaltningsrätt. Exempelvis överklagas domar från förvaltningsrätterna i Luleå och Malmö mest, trots att den förstnämnda har högst ändringsfrekvens och den sistnämnda näst lägst.

5.3 Sammanfattning

Det finns inget tydligt samband mellan förvaltningsrättens ändringsfrekvens och den enskildes benägenhet att överklaga domar i mål om sjuk- och aktivitetsersättning respektive arbetsskadeersättning. Den enskildes benägenhet att överklaga förvaltningsrättens domar är större när ombud finns. Den enskilde bör visserligen ha lättare att förstå domen när det finns ett ombud som kan förklara denna, men samtidigt kan ombudet ha gjort bedömningen att målet är värt att driva. Även i de mål där muntlig förhandling har hållits överklagar de enskilda oftare. En tredje faktor som verkar öka överklagandefrekvensen är att förvaltningsrätten tydligt förklarar vad som har varit avgörande för utgången i målet. Alla de tre faktorer som har undersökts talar alltså i samma riktning; ju bättre den enskilde förstår förvaltningsrättens dom, desto större är sannolikheten för att hen kommer att överklaga. Detta går stick i stäv med antaganden som bland annat Förtroendeutredningen tidigare gjort.

Försäkringskassans benägenhet att överklaga verkar ha minskat något under de undersökta åren 2010–2012. Benägenheten att överklaga ser ut att variera mellan olika förmåner. Hypotesen att Försäkringskassan skulle vara mer benägen att överklaga mål från en förvaltningsrätt med högre andel bifall verkar inte stämma. I mål om sjuk- och aktivitetsersättning respektive arbetsskadeersättning finns inte något tydligt samband mellan förvaltningsrättens ändringsfrekvens och Försäkringskassans benägenhet att överklaga.

6 Varför ändrar domstolarna Försäkringskassans beslut?

I detta kapitel redovisas orsakerna till att förvaltningsrätten ändrar Försäkringskassans omprövningsbeslut samt orsakerna till att kammarrätten ändrar förvaltningsrättens domar. Hur kammarrätten resonerar vid bedömningen av om prövningstillstånd ska meddelas, berörs också. Resultaten baseras på granskning av domar om sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning.[131]

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anger i sina årsredovisningar att en vanlig orsak till att förvaltningsdomstolarna ändrar ett omprövningsbeslut är att den enskilde lämnar in nya beslutsunderlag till domstolen.[132] För att undersöka om denna uppfattning är riktig, eller om det finns andra skäl för att domstolarna ändrar, har orsaken till ändring delats in i följande kategorier:[133]

- Ny utredning har kommit in.[134]
- Domstolen har gjort en annan bevisvärdering än underinstansen.
- Domstolen har gjort en annan rättslig bedömning än underinstansen.
- Domstolen har gjort en annan bedömning av faktiska omständigheter.
- Brister i Försäkringskassans utredning eller processföring.

[131] Endast bifallsdomar ingår.
[132] Försäkringskassan (2013b), s. 45 och Pensionsmyndigheten (2013), s. 39.
[133] För en närmare beskrivning av metoden, se bilaga.
[134] Häri inkluderas framför allt ny bevisning från den enskilde, ny bevisning från Försäkringskassan, uppgifter som framkommit vid muntlig förhandling och sakkunnigutlåtande som inhämtats av domstolen.

– Försäkringskassan har medgett talan.
– Annan anledning.

Bedömningen av vad som har varit orsaken till bifall grundas på vad domstolen skriver i domskälen. Det är ofta svårt att dra gränsen mellan fall där ändringen har berott på ny utredning och fall där domstolen har gjort en annan bevisvärdering, eftersom domstolen ska göra en samlad bedömning av allt material som finns i målet. Ny utredning har betraktats som orsak när det på ett tydligt sätt framgår att den har varit avgörande för domstolens ställningstagande.

Att domstolen gör en annan rättslig bedömning innebär att lagtext, förarbeten eller rättsfall har tolkats på annat sätt än vad underinstansen har gjort. Domstolen gör ibland en annan tolkning av fakta i målet utan att det kan hänföras till vare sig annan bevisvärdering eller annan rättslig bedömning. Exempel på en sådan ”annan bedömning av faktiska omständigheter” är när domstolen gör en bedömning av var den enskilde skulle ha arbetat om hen inte hade blivit arbetsskadad.

Med ”brister i Försäkringskassans utredning och processföring” avses samma typ av faktorer som har redovisats i avsnitt 4.4. Försäkringskassan kan under domstolsprocessen medge talan, det vill säga medge att den enskilde ska få bifall till sitt överklagande. I dessa fall nämner ofta domstolen Försäkringskassans medgivande som skäl för att ändra beslutet.

Ambitionen vid domsgranskningen har varit att så långt som möjligt urskilja *en* avgörande orsak till ändring i varje mål. Ibland har det varit nödvändigt att ange två olika orsaker, till exempel i fall där målet innehåller två delfrågor. Vissa orsaker förekommer nästan alltid tillsammans med en annan orsak. Det gäller till exempel Försäkringskassans medgivande eller brister i Försäkringskassans utredning eller processföring.[135]

[135] För en närmare beskrivning av metoden, se bilaga.

6.1 Varför ändrar förvaltningsrätterna?

Domsgranskningen visar att den vanligaste orsaken till att förvaltningsrätten ändrar Försäkringskassans beslut är att domstolen gör en annan bevisvärdering än vad myndigheten har gjort, se tabell 13. I mer än hälften av målen är detta orsak till bifall. I en fjärdedel av målen är ny bevisning orsaken till att förvaltningsrätten har bifallit. Att domstolen gör en annan rättslig bedömning är avgörande bara i en sjundedel av målen. I de måltyper som är aktuella här är bedömningsfrågor oftast avgörande. Det finns därför sällan anledning att göra en annan rättslig bedömning av frågorna i målet.

Tabell 13. Orsaken till ändring i förvaltningsrätterna i mål om sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning[136]

Orsak till ändring	*Sjuk- och aktivitetsersättning*	*Arbetsskade-ersättning*
Annan bevisvärdering	61 %	43 %
Ny utredning	23 %	28 %
Annan rättslig bedömning	12 %	18 %
Brister i Försäkringskassan	11 %	9 %
Försäkringskassan har medgett talan	11 %	9 %
Annan anledning	4 %	8 %
Annan bedömning av faktiska omständigheter	1 %	5 %

Källa: ISF:s granskning av domar.

Annan bevisvärdering är en betydligt vanligare ändringsgrund i mål om sjuk- och aktivitetsersättning än i arbetsskademål (drygt 60 procent jämfört med 40 procent). Både ny utredning och annan rättslig bedömning är däremot vanligare i arbetsskademål. Även i mål om återkrav av ersättning är det vanligt att domstolen gör en annan rättslig bedömning, till exempel när det är fråga om att bevilja eftergift av återkravet.

[136] Observera att det kan finnas mer än en orsak i ett mål varför summan kan överstiga 100 procent.

Att bifallet beror på att Försäkringskassan medger talan är nästan lika vanligt i båda måltyperna. Det förekommer i ungefär en tiondel av målen. Som en jämförelse kan nämnas att när Pensionsmyndighetens omprövningsbeslut ändras av domstolarna, har Pensionsmyndigheten medgett talan i ungefär hälften av målen.[137]

Brister i Försäkringskassans utredning och processföring förekommer som orsak till ändring i ungefär en tiondel av målen. Det är en något vanligare orsak i mål om sjuk- och aktivitetsersättning.

I de domar där ny utredning bedömts vara avgörande för ändring har även en bedömning gjorts av *vilken* utredning som har haft störst betydelse. Det kan till exempel vara ny medicinsk bevisning från den enskilde, nytt yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare, information som har kommit fram vid muntlig förhandling, ett sakkunnigutlåtande som domstolen har hämtat in eller en kombination av flera typer av utredningar som har lett till att förvaltningsrätten har ändrat Försäkringskassans beslut. Domsgranskningen visar att domstolen i de flesta fall pekar ut nytt medicinskt underlag från den enskilde som den utredning som har varit avgörande. Nytt medicinskt material från den enskilde har betydelse för utgången i mer än hälften av de fall där ändringen har berott på ny utredning. De andra typerna av utredning är mindre vanliga, men yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare, muntlig förhandling respektive sakkunnigyttrande har alla ungefär lika stor betydelse. I vissa fall har flera olika typer av utredning betydelse för utgången i målet. Det är till exempel vanligt att ny bevisning från den försäkrade och nytt försäkringsmedicinskt yttrande samtidigt är avgörande för att domstolen bifaller.

Vid en jämförelse mellan förvaltningsrätterna kan inga stora skillnader konstateras i fördelningen mellan ny utredning och annan bevisvärdering. I mål om sjuk- och aktivitetsersättning bifaller dock Förvaltningsrätten i Linköping betydligt oftare på grund av brister hos Försäkringskassan än vad de andra förvaltningsrätterna gör (se vidare avsnitt 8.2). Det innebär inte nödvändigtvis att det finns större brister i de mål som förekommer i Linköping, utan bara att denna förvaltningsrätt i högre utsträckning motiverar sina bifallsdomar med brister i Försäkringskassans utredning eller processföring.

[137] Uppgift från Pensionsmyndigheten.

6.2 Varför ändrar kammarrätterna?

För att ett överklagat mål ska prövas i sak av kammarrätten krävs det att kammarrätten först beviljar prövningstillstånd. Som beskrivits i avsnitt 2.4.2 är ändringsdispens respektive prejudikatdispens de två vanligaste grunderna för prövningstillstånd.[138] Om kammarrätten inte beviljar prövningstillstånd blir förvaltningsrättens dom gällande. Det innebär att ett beslut att inte bevilja prövningstillstånd har samma verkan för ändringsfrekvensen i kammarrätten som en dom där överklagandet avslås.

Vid intervjuerna i kammarrätterna har det kommit fram att det vanligaste skälet till att meddela prövningstillstånd i mål om sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning är att det finns skäl att ändra förvaltningsrättens dom (ändringsdispens). Som exempel på när det finns skäl att meddela prövningstillstånd tar de intervjuade upp att kammarrätten gör en annan bedömning än förvaltningsrätten. Andra exempel är att det kommer in nya medicinska underlag, som en specialistutredning eller att den enskilde har gjort en ny medicinsk utredning. Det medicinska underlaget är viktigt, men domstolarna uppger att även sjukhistorik och utfallet av en eventuell arbetsträning är viktiga faktorer vid bedömningen av rätten till sjukersättning.

De intervjuade vid kammarrätterna verkar vara överens om att bedömningen av om prövningstillstånd ska beviljas är densamma oavsett om det är Försäkringskassan eller den enskilde som överklagar. Men de tar också upp att eftersom Försäkringskassan är expertmyndigheten och kan reglerna, får Försäkringskassan oftare prövningstillstånd.

Vid granskningen av kammarrättsdomar har det, jämfört med förvaltningsrättsdomarna, varit än svårare att fastställa om ny bevisning har kommit in. Det har också varit svårare att avgöra vad som har varit avgörande för utgången i målet, eftersom kammarrättens domskäl i de flesta granskade domar är kortfattade. Formuleringar som

> ”kammarrätten finner att den medicinska utredningen i målet inte ger tillräckligt stöd för att (NN:s) arbetsförmåga är stadigvarande nedsatt…”

är vanligt förekommande. I sådana fall har slutsatsen dragits att kammarrättens bifall beror på att man har gjort en annan bedömning än förvaltningsrätten.

[138] Enligt 34 a § förvaltningsprocesslagen i dess lydelse före den 1 juli 2013.

Tabell 14. Orsaken till ändring i kammarrätterna i mål om sjuk- och aktivitetsersättning[139]

Orsak till ändring	*Sjuk- och aktivitetsersättning*
Annan bevisvärdering	80 %
Ny utredning	11 %
Annan rättslig bedömning	9 %
Försäkringskassan har medgett talan	4 %
Brister i Försäkringskassan	3 %
Annan anledning	3 %
Annan bedömning av faktiska omständigheter	2 %

Källa: ISF:s granskning av domar.

Som framgår av tabell 14 visar undersökningen att den vanligaste orsaken till att kammarrätten ändrar en dom i mål om sjuk- och aktivitetsersättning är att kammarrätten gör en annan bevisvärdering än förvaltningsrätten. Detta är orsaken i åtta av tio mål. Ny utredning som har kommit in i kammarrätten är orsaken till ändring i ett av tio mål. I de mål där det har framkommit att ny utredning har varit avgörande, har ny bevisning från den försäkrade varit den vanligaste orsaken till ändring. Att kammarrätten har gjort en annan rättslig bedömning är orsaken till ändring i ett av tio mål. Det finns exempel på domar där ändringen i kammarrätten beror på att den har bedömt att förvaltningsrättens rättstillämpning varit felaktig. Det kan röra felaktig tillämpning av övergångsbestämmelserna i mål om sjukersättning. Övriga orsaker till ändring är ovanliga i denna måltyp.

Orsaken till ändring skiljer sig inte åt mellan mål där Försäkringskassan är klagande och mål där den enskilde är klagande. Antalet mål är för litet för att det ska vara möjligt att dra några slutsatser om skillnader i ändringsorsak mellan olika kammarrätter.

Vid domsgranskningen har det observerats att ny bevisning från den enskilde också kan leda till att förvaltningsrättens dom *inte* ändras. I de fall där Försäkringskassan överklagar och yrkar att kammarrätten ska upphäva förvaltningsrättens bifallsdom händer det att ny bevisning från den försäkrade medför att Försäkringskassan får avslag på sitt överklagande. Även information som kommer fram vid muntlig

[139] Observera att det kan finnas mer än en orsak i ett mål, varför summan kan överstiga 100 procent.

förhandling kan leda till att en bifallsdom står sig i kammarrätten. Det förekommer också att bristen på motbevisning från Försäkringskassans sida leder till avslag på Försäkringskassans talan, jämför avsnitt 4.4.

I ett mål, där förvaltningsrätten har bifallit den enskildes överklagande och beviljat halv sjukersättning, har Försäkringskassan överklagat till kammarrätten utan att ge in någon ny bevisning. Den enskilde har däremot gett in två utlåtanden från specialist och en försäkringsmedicinsk utredning till kammarrätten. Kammarrätten har då avslagit Försäkringskassans överklagande med följande motivering:

> ”Kammarrätten finner vid en sammantagen bedömning att den nytillkomna medicinska utredningen tillsammans med övrig utredning i målet ger stöd för att anse (NN:s) arbetsförmåga stadigvarande nedsatt i sådan omfattning att han är berättigad till halv sjukersättning.”

Granskningen av förvaltningsrättsdomar visar att Försäkringskassan nästan alltid överklagar domar där ordföranden i förvaltningsrätten har varit skiljaktig. När Försäkringskassan överklagar dessa så kallade nämndemannadomar ändrar kammarrätten dem nästan alltid. I kammarrätten står ändring av nämndemannadomar för 18 procent av alla ändringsdomar i måltypen sjuk- och aktivitetsersättning.

6.3 Sammanfattning

Den vanligaste orsaken till att beslut om sjuk- och aktivitetsersättning ändras är att förvaltningsrätten gör en annan värdering av bevisningen än vad Försäkringskassan har gjort. Det är också den vanligaste orsaken till att kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom i dessa mål. Även i mål om arbetsskadeersättning är annan bevisvärdering den vanligaste orsaken till att förvaltningsrätten ändrar Försäkringskassans beslut. Orsaken till att kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom i dessa mål har inte undersökts.

Hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten finns det en uppfattning att domstolen ofta ändrar myndigheternas beslut på grund av ny utredning som har kommit in först i domstolen. Denna uppfattning bekräftas inte av undersökningen. I mål om sjuk- och aktivitetsersättning respektive mål om arbetsskadeersättning är det mindre vanligt att ny utredning är avgörande för utgången. Förvaltningsrätten ändrar underinstansens avgörande på grund av att det har kommit in ny utredning i en av fyra granskade domar. I kammarrätten är ny utredning orsaken till ändring i en av tio granskade domar.

7 Analys av skillnader i ändringsfrekvens mellan förvaltningsdomstolarna

I detta kapitel redovisas en analys av de skillnader i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna som har beskrivits i kapitel 3. Analysen avser förmånerna sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning och arbetsskadeersättning samt bygger på uppgifter som hämtats ur olika register hos Försäkringskassan och Domstolsverket. I avsnitt 7.1 beskrivs data som används i analysen. Därefter redovisas en analys av om skillnaderna i ändringsfrekvens mellan olika förvaltningsrätter kan förklaras av att det finns skillnader i observerbara individegenskaper mellan individer som har mål vid de tolv förvaltningsrätterna i landet. I kapitlet analyseras slutligen de skillnader i ändringsfrekvens som finns mellan Försäkringskassans omprövningsenheter och om dessa skillnader jämnas ut när målen, i förekommande fall, har avgjorts av förvaltnings- och kammarrätt.

7.1 Datakällor

För analysen har data från Domstolsverkets målhanteringssystem Vera, Försäkringskassans diariesystem Diabas samt Försäkringskassans databas MiDAS använts.[140] Information om samtliga socialförsäkringsärenden som har avgjorts i förvaltningsrätt och kammarrätt från och med januari 2010 fram till och med juni 2013 har använts. Datamängden begränsas vidare till de ärenden som inkommit till Försäkringskassan från år 2009 och framåt. Särskilt fokus har lagts på förmånerna sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning och arbetsskadeersättning.

[140] För en mer detaljerad beskrivning av hur bearbetningen av datamaterialet har gått till, se bilaga.

För att studera skillnader i ändringsfrekvens mellan olika förvaltningsrätter utnyttjas det faktum att en individs födelsedatum bestämmer vilken omprövningsenhet vid Försäkringskassan som handlägger ett specifikt ärende. Hur Försäkringskassan är organiserad och hur tilldelningen av ärenden till olika omprövningsenheter ser ut har beskrivits mer i detalj i avsnitt 2.2 och 2.3. Eftersom ärendena fördelas utifrån vilken dag i månaden som individer är födda, kan skillnader i ändringsfrekvens mellan ärendebeståndet hos den ena respektive den andra omprövningsenheten inte förklaras av skillnader i individuella egenskaper hos de individer som ärendena gäller.

För analysen skapas en variabel som är lika med 1 om individen är född den första halvan av månaden (dag 2–15) och 0 om individen är född den sista halvan av månaden (dag 16–31). Eftersom utrikesfödda är överrepresenterade bland personer med födelsedag den första dagen i månaden, har de individer som är födda dag 1 i månaden uteslutits från analysen för att göra de två grupperna jämförbara.[141] Ärenden som gäller den grupp av individer som är födda dag 2–15 i månaden handlägger normalt omprövningskontoret i Stockholm, och ärenden som gäller den grupp som är födda dag 16–31 i månaden handlägger normalt omprövningskontoren i Göteborg eller Jönköping.[142]

Datamaterialet innehåller totalt 83 345 individuella ärenden som Försäkringskassan har omprövat och som gäller någon av de tre studerade förmånerna. Efter det att de som är födda dag 1 i månaden (4,6 procent) uteslutits återstår 79 474 observationer. Därefter har de observationer där det saknas information om bostadskommun (1 547 observationer eller 1,9 procent) uteslutits. Detta görs eftersom information om bostadskommun behövs för att säkerställa till vilken förvaltningsrätt individen hör. Analyspopulationen som används för denna undersökning uppgår till 77 927 individuella ärenden. Dessa ärenden är fördelade enligt följande: sjukpenning 40 604 ärenden, sjuk- och aktivitetsersättning 28 875 ärenden och arbetsskadeersättning 8 448 ärenden. Tabell 15 beskriver det urval som har gjorts.

[141] Detta beror på att utrikesfödda som inte vet vilken dag i månaden de är födda får dag 1 i månaden tilldelat. I datamaterialet är utrikesfödda med födelsedag 1 i månaden överrepresenterad med cirka 30 procent.

[142] Majoriteten av ärenden för individer som är födda i slutet på månaden handlades under den studerade perioden av omprövningskontoret i Jönköping.

Tabell 15. Beskrivning av analyspopulationen och hur många observationer som utesluts på grund av restriktioner, januari 2009–juni 2013

	Samtliga	*Antal och andel som utesluts eftersom de är födda dag 1 i månaden*	*Antal och andel som därefter utesluts eftersom det saknas information om bostadskommun*	*Analys-population*
Sjukpenning	42 646	1 857 (4,4 %)	185 (0,4 %)	40 604
Sjuk- och aktivitets-ersättning	31 810	1 627 (5,1 %)	1 308 (4,1 %)	28 875
Arbetsskade-ersättning	8 889	387 (4,4 %)	54 (0,6 %)	8 448
Totalt	83 345	3 871 (4,6 %)	1 547 (1,9 %)	77 927

Anm: I tabellen ingår samtliga omprövningsärenden oavsett om de fått bifall eller avslag.
Källa: ISF:s bearbetningar av data från Domstolsverket och Försäkringskassan.

7.2 Kan egenskaper hos individerna förklara skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna?

Avsnitt 3.2.2 har visat på stora skillnader i ändringsfrekvens mellan olika förvaltningsrätter. Det kan finnas många olika anledningar till varför det existerar skillnader i ändringsfrekvens. En hypotes är att det finns geografiska skillnader i egenskaper hos individerna som har betydelse för utgången i målet. Det kan exempelvis finnas regionala skillnader i befolkningssammansättningen som kan påverka i vilken utsträckning individerna har behov av olika socialförsäkringsförmåner och även i vilken utsträckning de är benägna att överklaga ett negativt beslut. Vid intervjuer genomförda på förvaltningsrätter och kammarrätter har olika tänkbara förklaringar till skillnaderna kommit fram. En förklaring har varit att de arbeten som finns skiljer sig åt mellan olika regioner, vilket kan påverka risken för nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom eller skada.

En annan hypotes är att beviljandegraden i Försäkringskassans grundbeslut skiljer sig åt på lokal nivå och att skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna endast är ett sätt att korrigera dessa skillnader. I denna undersökning har det inte varit möjligt att följa Försäkringskassans grundbeslut till eventuell domstolsprövning. En analys på aggregerad nivå har dock genomförts, där Försäkringskassans beslut grupperats länsvis och hänförts till respektive förvaltningsrätt. För sjukpenning visar denna analys inget tydligt samband mellan beviljandegraden i grundbesluten och ändringsfrekvensen vid förvaltningsrätterna. För sjukersättning visar däremot analysen ett positivt samband mellan beviljandegraden och ändringsfrekvensen. Detta innebär att individer som tillhör ett län med hög beviljandegrad i Försäkringskassan också får bifall i högre utsträckning vid prövning i förvaltningsrätt. Det verkar därmed inte finns stöd för hypotesen att skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätter beror på att förvaltningsrätterna korrigerar skillnader som uppstått i Försäkringskassans grundbeslut för dessa förmåner.

För att analysera hur stor del av skillnaderna i ändringsfrekvens som beror på skillnader i egenskaper hos de som överklagar mål till förvaltningsrätten, och hur stor del av skillnaderna som inte kan förklaras av sådana skillnader, används en dekomponerings- eller uppdelningsmetod.[143] Metoden innebär att datamaterialet delas upp i två grupper. Därefter studeras skillnader mellan grupperna för variabeln av intresse – i detta fall skillnaden i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätter. En del av skillnaden mellan grupperna kan förklaras med hjälp av sammansättningen i observerbara variabler, medan den andra delen kan förklaras av faktorer som är okända eller icke observerbara i datamaterialet. Den oförklarade delen används inom litteraturen ofta som ett mått på diskriminering, men kan alltså också vara ett mått på skillnader mellan grupperna som beror på icke observerbara faktorer. För att kunna tolka den oförklarade delen som diskriminering behövs fullständig information om vilka faktorer som kan tänkas påverka skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna.

Metoden kräver som nämnts att datamaterialet delas upp i två grupper som jämförs med varandra. När det gäller skillnaden i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna kan denna gruppering göras på olika sätt. Exempelvis kan enskilda förvaltningsrätter jämföras med varandra, eller så delas datamaterialet in i två grupper beroende på

[143] För en mer utförlig beskrivning av metoden och hur den tillämpas i detta avsnitt se bilaga.

förvaltningsrätternas ändringsfrekvens: grupp 1 för förvaltningsrätterna med hög ändringsfrekvens och grupp 2 för förvaltningsrätterna med låg ändringsfrekvens. I denna undersökning har uppdelningen gjorts på tre olika sätt:

1. De sex förvaltningsrätterna med lägst ändringsfrekvens jämförs med de sex förvaltningsrätterna med högst ändringsfrekvens.
2. De tre förvaltningsrätterna med lägst ändringsfrekvens jämförs med de tre förvaltningsrätterna med högst ändringsfrekvens.
3. Förvaltningsrätten med lägst ändringsfrekvens jämförs med förvaltningsrätten med högst ändringsfrekvens.

Analysen har genomförts både enskilt för de aktuella förmånerna och för de tre förmånerna tillsammans. De variabler på individnivå som inkluderats i modellen är kön, ålder, civilstånd, utrikesfödd, utbildningsnivå[144], branschtillhörighet[145], yrke[146], sysselsättningsstatus[147], antal barn mellan noll och sex år samt sjukskrivningshistorik[148]. I modellen inkluderas även variabler för om det har hållits muntlig förhandling i förvaltningsrätten och om den enskilde har haft ett ombud. För att ta hänsyn till egenskaper som är specifika för särskilda år inkluderas även årsspecifika indikatorvariabler.

[144] Utbildningsnivå är definierad utifrån följande sju grupper: förgymnasial 9 år, gymnasial högst 2 år, gymnasial 3 år, eftergymnasial kortare än 3 år, eftergymnasial 3 år eller längre och forskarutbildning.

[145] Branschtillhörigheten är klassificerad i följande fem grupper: statligt, kommunalt, landsting, privat samt övriga organisationer.

[146] Yrkestillhörighet definieras utifrån Svensk näringsgrensindelning (SNI) i följande 18 grupper: 1. Jordbruk, skogsbruk, fiske och utvinning av metall, 2. tillverkning, 3. försörjning av el, gas, värme och kyla samt vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och sanering, 4. byggverksamhet, 5. handel, reparation av motorfordon och motorcyklar, 6. transport och magasinering, 7. hotell- och restaurangverksamhet, 8. informations- och kommunikationsverksamhet, 9. finans- och försäkringsverksamhet, 10. fastighetsverksamhet, 11. verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik, 12. uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster, 13. offentlig förvaltning och försvar, obligatorisk socialförsäkring samt internationella organisationer och utländska ambassader, 14. utbildning, 15. vård och omsorg, sociala tjänster, 16. kultur, nöje och fritid, 17. annan serviceverksamhet, 18. yrke saknas eller okänt.

[147] Sysselsättningsstatus indikerar om individen är förvärvsarbetande eller inte.

[148] Individens sjukskrivningshistorik mäts under ett fönster av tre år som är förlagt sex månader innan individens ärende har inkommit till omprövning hos Försäkringskassan. Detta för att undvika att sjukskrivningshistorikvariabeln påverkas retroaktivt av det mål individen drivit i förvaltningsrätten. Sjukfrånvaron mäts som antalet nettodagar med sjukpenning och sjuk- eller aktivitetsersättning, eller båda. Nettodagar innebär att två dagar med 50 procents sjukfrånvaro räknas som en dag. Eftersom en individ kan ha både sjuk- eller aktivitetsersättning och sjukpenning samtidigt (båda på deltid) kan summan av sjukfrånvaron för ett fåtal bli högre än antalet dagar. I dessa fall tillåts endast det maximala antalet dagar.

Inledningsvis redovisas i tabell 16 nedan hur stor del av skillnaden i ändringsfrekvens som kan förklaras med hjälp av de inkluderade individvariablerna i en gemensam modell för samtliga studerade förmåner, det vill säga sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning, för perioden 2010 till juni 2013. Antalet observationer i analysen nedan är lägre än i tabell 15 ovan, eftersom endast en begränsad andel av alla som får avslag i Försäkringskassans omprövning överklagar ärendet till förvaltningsrätt.[149]

Tabell 16. Uppdelning av förklarad respektive oförklarad skillnad i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätter för sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning år 2010–juni 2013, procent[150]

	De sex domstolarna med lägst ändrings-frekvens jämfört med de sex med högst	*De tre domstolarna med lägst ändrings-frekvens jämfört med de tre med högst*	*Domstolen med högst ändrings-frekvens jämfört med den med lägst*
Hög ändringsfrekvens (grupp 1)	31,5	33,6	40,8
Låg ändringsfrekvens (grupp 2)	17,8	15,1	11,8
Skillnad i ändrings-frekvens	13,7**	18,6**	29,0**
Förklarad skillnad	1,2**	0,8**	3,7**
Oförklarad skillnad	12,5**	17,8**	25,3**
Antal observationer	25 584	16 095	6 678

Anm.: **Signifikant skild från noll på 1-procentsnivån, *signifikant skild från noll på 5-procentsnivån. Modellen innehåller följande kontrollvariabler: kön, ålder, född sent eller tidigt i månaden, civilstånd, utrikesfödd, utbildningsnivå, branschtillhörighet, yrke, sysselsättningsstatus, antal barn i åldern noll till sex år, sjukskrivningshistorik, om muntlig förhandling hållits och om den enskilde har haft ombud.
Källa: ISF:s bearbetningar av data från Domstolsverket och Försäkringskassan.

[149] Andelen som överklagar ett avslag från Försäkringskassans omprövning beskriv i mer detalj i avsnitt 7.4.
[150] Modellen innehåller inte kontroller för de enskilda förmånerna men resultaten påverkas inte i någon större utsträckning om dessa kontroller tas med i modellen.

Av tabell 16 framgår att en relativt liten andel av skillnaden i ändringsfrekvens mellan förvaltningsdomstolarna kan förklaras av de variabler på individnivå som inkluderas i modellen.[151] När de sex förvaltningsrätterna med högst ändringsfrekvens (31,5 procent) jämförs med de sex förvaltningsrätterna med lägst ändringsfrekvens (17,8 procent), kan endast drygt 1 procentenhet av den totala skillnaden på knappt 14 procentenheter i ändringsfrekvens förklaras av de individegenskaper som inkluderas i modellen (se kolumn 1 i tabell 16). Den förklarade delen av skillnaden i ändringsfrekvens mellan de två grupperna av förvaltningsrätter utgör endast knappt 9 procent (1,2 dividerat med 13,7) av den totala skillnaden i ändringsfrekvens.

När i stället de tre förvaltningsrätterna med lägst ändringsfrekvens jämförs med de tre förvaltningsrätterna med högst ändringsfrekvens, kommer en liknande bild fram (se kolumn 2 i tabell 16). Ändringsfrekvensen för gruppen med högst ändringsfrekvens blir nu naturligtvis något högre (33,6 procent) och ändringsfrekvensen för gruppen med lägst ändringsfrekvens något lägre (15,1 procent). Av den totala skillnaden i ändringsfrekvens på 18,6 procentenheter kan skillnader i individegenskaper förklara 0,8 procentenheter. Denna förklarade del utgör drygt 4 procent av skillnaden i ändringsfrekvens mellan grupperna.

Slutligen har de två förvaltningsrätter med högst respektive lägst ändringsfrekvens studerats (se kolumn 3 i tabell 16). Skillnaden i ändringsfrekvens mellan de två domstolarna för de tre studerade förmånerna är 29 procentenheter. Skillnader i individuella egenskaper mellan individer med mål vid de två domstolarna förklarar knappt 4 procentenheter av skillnaden i ändringsfrekvens. Den förklarade delen utgör knappt 13 procent av den totala skillnaden i ändringsfrekvens mellan domstolarna.

För att närmare studera skillnaderna i ändringsfrekvens mellan de olika förvaltningsrätterna har motsvarande analys som ovan genomförts uppdelat på förmåner. I tabell 17 nedan redovisas resultaten för mål i förvaltningsrätten gällande sjukpenning.

[151] I appendix 1 redovisas de fullständiga resultaten från regressionsmodellerna för de enskilda grupperna i vilka de olika variablernas påverkan på ändringsfrekvensen presenteras.

Tabell 17. Uppdelning av förklarad respektive oförklarad skillnad i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätter för sjukpenning år 2010–juni 2013, procent

	De sex domstolarna med lägst ändrings-frekvens jämfört med de sex med högst	*De tre domstolarna med lägst ändrings-frekvens jämfört med de tre med högst*	*Domstolen med högst ändrings-frekvens jämfört med den med lägst*
Hög ändringsfrekvens (grupp 1)	35,2	36,4	47,2
Låg ändringsfrekvens (grupp 2)	19,4	17,0	13,1
Skillnad i ändrings-frekvens	15,8**	19,4**	34,1**
Förklarad skillnad	0,9**	0,9**	1,4
Oförklarad skillnad	14,9**	18,5**	32,7**
Antal observationer	11 077	7 087	2 676

Anm.: **Signifikant skild från noll på 1-procentsnivån, *signifikant skild från noll på 5-procentsnivån. Modellen innehåller följande kontrollvariabler: kön, ålder, född sent eller tidigt i månaden, civilstånd, utrikesfödd, utbildningsnivå, branschtillhörighet, yrke, sysselsättningsstatus, antal barn i åldern noll till sex år, sjukskrivningshistorik, om muntlig förhandling hållits och om den enskilde har haft ombud.
Källa: ISF:s bearbetningar av data från Domstolsverket och Försäkringskassan.

Från analysen av mål gällande sjukpenning vid förvaltningsrätterna framgår det av tabell 17 att knappt 1 procentenhet av skillnaden i ändringsfrekvens kan förklaras av de i modellen inkluderade variablerna för individuella egenskaper. Resultatet gäller oavsett hur indelningen av förvaltningsrätter i grupper med låg respektive hög ändringsfrekvens görs.

När gruppen med de sex förvaltningsrätterna med högst ändringsfrekvens jämförs med resterande förvaltningsrätter så kan 0,9 procentenheter av skillnaden i ändringsfrekvens förklaras av modellen. För modellspecifikationen som jämför de tre förvaltningsrätter som har högst respektive lägst ändringsfrekvens blir resultatet detsamma; 0,9 procentenheter av skillnaden i ändringsfrekvens mellan grupperna kan förklaras av modellen. Båda dessa resultat är statistiskt signifikanta.

När slutligen de två förvaltningsrätterna med högst respektive lägst ändringsfrekvens jämförs kan 1,4 procentenheter av skillnaden i ändringsfrekvens förklaras, men detta resultat är inte statistiskt signifikant.

För mål om sjuk- och aktivitetsersättning presenteras resultaten i tabell 18.

Tabell 18. Uppdelning av förklarad respektive oförklarad skillnad i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätter för sjuk- och aktivitetsersättning år 2010–juni 2013, procent

	De sex domstolarna med lägst ändrings-frekvens jämfört med de sex med högst	*De tre domstolarna med lägst ändrings-frekvens jämfört med de tre med högst*	*Domstolen med högst ändrings-frekvens jämfört med den med lägst*
Hög ändringsfrekvens (grupp 1)	32,4	36,0	40,6
Låg ändringsfrekvens (grupp 2)	17,4	13,5	11,1
Skillnad i ändrings-frekvens	15,1**	22,5**	29,6**
Förklarad skillnad	1,4**	0,2	5,4**
Oförklarad skillnad	13,7**	22,2**	24,2**
Antal observationer	10 983	6 915	3 292

Anm.: **Signifikant skild från noll på 1-procentsnivån, *signifikant skild från noll på 5-procentsnivån. Modellen innehåller följande kontrollvariabler: kön, ålder, född sent eller tidigt i månaden, civilstånd, utrikesfödd, utbildningsnivå, branschtillhörighet, yrke, sysselsättningsstatus, antal barn i åldern noll till sex år, sjukskrivningshistorik, om muntlig förhandling hållits och om den enskilde har haft ombud.
Källa: ISF:s bearbetningar av data från Domstolsverket och Försäkringskassan.

Resultaten för sjuk- och aktivitetsersättning visar att när alla tolv förvaltningsrätter delas upp i två grupper och jämförs med varandra, kan den specificerade modellen förklara 1,4 procentenheter av den totala skillnaden i ändringsfrekvens på 15,1 procentenheter. Detta utgör cirka 10 procent av den totala skillnaden, och resultatet är statistiskt signifikant.

När de tre förvaltningsrätterna med högst ändringsfrekvens analyseras mot de tre med lägst ändringsfrekvens, är den förklarade delen av skillnaden i ändringsfrekvens inte statistiskt säkerställd.

Slutligen, när den förvaltningsrätt som har högst respektive lägst ändringsfrekvens studeras, visar resultaten att 5,4 procentenheter av den totala skillnaden i ändringsfrekvens på 29,6 procent kan förklaras av de individegenskaper som ingår i modellen. Detta innebär att drygt 18 procent av skillnaden i ändringsfrekvens kan förklaras av skillnader i individernas egenskaper mellan de undersökta grupperna. Den förklarade skillnaden i ändringsfrekvens är statistiskt signifikant.

Tabell 19. Uppdelning av förklarad respektive oförklarad skillnad i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätter för arbetsskadeersättning år 2010–juni 2013, procent

	De sex domstolarna med lägst ändringsfrekvens jämfört med de sex med högst	*De tre domstolarna med lägst ändringsfrekvens jämfört med de tre med högst*	*Domstolen med högst ändringsfrekvens jämfört med den med lägst*
Hög ändringsfrekvens (grupp 1)	19,5	21,8	27,3
Låg ändringsfrekvens (grupp 2)	14,4	14,8	11,3
Skillnad	5,1**	7,1**	16,1**
Förklarad skillnad	0,5	0,5	5,0
Oförklarad skillnad	4,6**	6,6**	11,0**
Antal observationer	3 503	2 031	638

Anm.: **Signifikant skild från noll på 1-procentsnivån, *signifikant skild från noll på 5-procentsnivån. Modellen innehåller följande kontrollvariabler: kön, ålder, född sent eller tidigt i månaden, civilstånd, utrikesfödd, utbildningsnivå, branschtillhörighet, yrke, sysselsättningsstatus, antal barn i åldern noll till sex år, sjukskrivningshistorik, om muntlig förhandling hållits och om den enskilde har haft ombud.
Källa: ISF:s bearbetningar av data från Domstolsverket och Försäkringskassan.

När det gäller arbetsskadeersättning är antalet mål i förvaltningsrätterna färre än för de andra studerade förmånerna. Detta är möjligtvis en förklaring till att den förklarade delen av skillnaden i ändringsfrekvens mellan grupperna av förvaltningsrätter inte är statistiskt signifikant i någon av specifikationerna i tabell 19.

Sammantaget visar resultaten att endast en mindre del av de observerade skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna kan förklaras av individuella egenskaper hos dem som överklagar till förvaltningsrätten.

7.3 Jämnar förvaltningsdomstolarna ut skillnader i ändringsfrekvens som uppstår vid Försäkringskassans omprövning?

Efter det att Försäkringskassan har fattat beslut i ett ärende har den enskilde möjlighet att få sitt ärende omprövat. Handläggningen av denna omprövning sker, som beskrivits i avsnitt 2.2 och 2.3, på olika omprövningsenheter i landet. För den studerade tidsperioden januari 2009–juni 2013 har följande huvudregel gällt: Ärenden som rör individer som är födda den första delen av månaden (dag 1–15) handlägger Försäkringskassans omprövningsenhet i Stockholm, och de ärenden som rör individer som är födda den andra delen av månaden (dag 16–31) handlägger i majoriteten av fallen Jönköping, alternativt Göteborg eller någon annan enhet.[152] Som framgått av avsnitt 3.1.2 har det funnits skillnader i ändringsfrekvens mellan omprövningsenheterna under den studerade tidsperioden.

För att studera om förvaltningsrätterna och kammarrätterna jämnar ut skillnader i ändringsfrekvens som uppstår vid Försäkringskassans omprövning har genomgående jämförelser mellan två grupper gjorts. Den ena gruppen är de individer som är födda dag 2–15 i månaden[153], och den andra gruppen är de som är födda dag 16–31 i månaden. Eftersom det enda som skiljer dessa individer åt är vilken dag i månaden de är födda, är det rimligt att tänka sig att de är mycket lika varandra när det gäller individuella egenskaper.

I det följande beskrivs och analyseras samtliga steg – från Försäkringskassans omprövning till överklagande i förvaltningsrätten och i förekommande fall ett avgörande i kammarrätten. När ärendet avgjorts i kammarrätten antas detta vara den slutliga domen i målet, och om ärendet inte överklagats till kammarrätt antas beslutet i förvaltningsrätten vara det slutliga. Presentationen görs även uppdelat på enskilda förvaltningsrätter.

[152] 99,4 procent av alla ärenden som enligt regeln ska ha handlagts vid omprövningsenheten i Stockholm har också gjort det. Motsvarande andel som skulle ha handlagts vid någon av de övriga omprövningsenheterna och där denna regel med säkerhet följts är 89,1 procent. Dessa procentsatser gäller för samtliga studerade förmåner, nämligen sjuk- och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning och sjukpenning. Regeln har alltså efterföljts väl.

[153] De individer som är födda dag 1 i månaden utesluts, som beskrivits i avsnitt 7.1, eftersom utrikesfödda är överrepresenterade med denna födelsedag.

7.3.1 Stora skillnader i ändringsfrekvens mellan Försäkringskassans omprövningsenheter

I tabell 20 nedan redovisas ändringsfrekvensen vid Försäkringskassans omprövning för perioden januari 2009 till juni 2013. Redovisningen är uppdelad på de två grupper som studerats samt förmånerna sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning och arbetsskadeersättning. Hur ändringsfrekvensen i de studerade förmånerna förhåller sig till ändringsfrekvensen för samtliga förmåner, och hur ändringsfrekvensen förändrats över tid, har beskrivits i kapitel 3.

Tabell 20. Ändringsfrekvens för respektive studerad förmån vid Försäkringskassans omprövning uppdelat på när i månaden individen är född samt vilken förvaltningsrätts upptagningsområde som individen tillhör, procent
Standardfel för samtliga står inom parentes

Förmån	*Sjukpenning*		*Sjuk- och aktivitets-ersättning*		*Arbetsskade-ersättning*	
Boende i domkretsen till förvaltningsrätten i	*Född dag* 2–15	16–31	*Född dag* 2–15	16–31	*Född dag* 2–15	16–31
Falun	7,0	13,8	4,7	5,9	4,0	5,7
Göteborg	8,3	16,3	4,9	7,9	2,0	3,8
Härnösand	7,6	11,7	3,0	5,1	4,5	9,1
Jönköping	10,1	15,6	3,1	5,1	1,5	4,3
Karlstad	7,3	12,4	4,2	6,2	2,2	6,5
Linköping	7,9	12,8	3,8	4,0	4,3	6,5
Luleå	6,1	12,1	3,2	6,3	4,3	5,7
Malmö	9,4	14,1	2,7	6,7	2,7	3,8
Stockholm	8,4	15,3	4,0	6,8	4,8	4,8
Umeå	7,1	14,1	3,3	8,5	0,6	2,7
Uppsala	8,2	15,4	3,2	6,5	5,4	2,7
Växjö	8,1	12,4	5,8	7,1	2,5	3,0
Samtliga	8,3 (0,2)	14,5 (0,2)	4,0 (0,2)	6,5 (0,2)	3,2 (0,3)	4,7 (0,3)

Källa: ISF:s bearbetningar av data från Försäkringskassan.

Av tabell 20 kan, när samtliga ärenden analyseras, utläsas att det för alla tre förmåner finns statistiskt signifikanta skillnader i ändringsfrekvensen mellan dem som är födda dag 2–15 (ärenden som med stor sannolikhet är handlagda vid omprövningsenheten i Stockholm) och de individer som är födda dag 16–31 (ärenden som sannolikt är handlagda vid någon av de övriga omprövningsenheterna).

Den största skillnaden i ändringsfrekvens finns för sjukpenning. Drygt 8 procent av dem som är födda tidigt i månaden får bifall till sitt sjukpenningärende, medan andelen som får bifall av de som är födda i slutet av månaden är nästan 15 procent. Av dem som är födda i slutet av månaden får alltså drygt 70 procent (= (14,5–8,3)/8,3) fler bifall jämfört med dem som är födda i början av månaden. För sjuk- och aktivitetsersättning är ändringsfrekvensen 4 procent för dem som är födda dag 2–15 och 6,5 procent för dem som är födda dag 16–31. Det är en skillnad på drygt 60 procent. För arbetsskadeersättning är skillnaden liknande; drygt 3 procent av dem som är födda dag 2–15 får bifall och nästan 5 procent av dem som är födda dag 16–31 – en skillnad på nästan 50 procent.

Skillnaderna mellan de två grupperna är statistiskt signifikant för alla tre förmånerna. En liknande bild uppstår vid en geografisk uppdelning av datamaterialet efter vilken förvaltningsrätts upptagningsområde individerna tillhör.

Som beskrivits ovan borde rimligtvis de individuella egenskaperna hos de som är födda i början av månaden och de som är födda i slutet av månaden vara mycket lika, eftersom det endast är födelsedagen som skiljer dem åt och som gör att deras ärenden handlagts vid Försäkringskassans olika omprövningsenheter. För att kontrollera att inte vissa typer av ärenden systematiskt handläggs vid specifika omprövningsenheter, vilket skulle kunna snedvrida resultaten, har undersökts om de två grupperna skiljer sig åt utifrån vissa utvalda individuella egenskaper. Resultatet redovisas i tabell 21.

Tabell 21. Individegenskaper för samtliga studerade förmåner uppdelat på när i månaden individen är född för alla som haft ett omprövningsärende hos Försäkringskassan under januari 2009–juni 2013, andelar och antal

Variabler	*Född dag 2–15 i månaden*	*Född dag 16–31 i månaden*
Andel män	0,38	0,38
Andel utrikesfödda	0,29	0,27
Andel gifta	0,46	0,45
Andel förvärvsarbetande	0,61	0,61
Andel inom statlig sektor	0,05	0,05
Andel inom kommunal sektor	0,22	0,22
Andel inom sektorn landsting	0,04	0,04
Andel inom privat sektor	0,42	0,43
Andel inom sektorn övriga organisationer	0,05	0,05
Andel med sektor okänd	0,22	0,21
Andel med förgymnasial utbildning 9 år	0,07	0,06
Andel med gymnasial utbildning högst 2 år	0,15	0,15
Andel med gymnasial utbildning 3 år	0,52	0,53
Andel med eftergymnasial utbildning kortare än 3 år	0,04	0,04
Andel med eftergymnasial utbildning 3 år	0,21	0,21
Andel med eftergymnasial utbildning 3 år eller längre	0,03	0,03
Andel med forskarutbildning	0,02	0,02
Sjukskrivningshistorik (genomsnittligt antal dagar under 3 år)	468	478
Genomsnittligt antal barn mellan 0 och 6 år	0,18	0,18

Källa: ISF:s bearbetningar av data från Försäkringskassan.

Vid en jämförelse av individegenskaper för dem som är födda i början av månaden med dem som är födda sent i månaden kan inga tydliga skillnader iakttas mellan grupperna. Den enda variabeln där det finns en statistiskt signifikant skillnad (på 5-procentsnivån)

mellan grupperna är för sjukskrivningshistorik. Gruppen med dem som är födda i början av månaden hade något färre sjukskrivningsdagar under den treårsperiod som variabeln mäter.[154]

Sammantaget framgår av tabell 20 och 21 att det finns statistiskt signifikanta skillnader i ändringsfrekvens mellan de olika omprövningsenheterna, vilket leder till skillnader mellan individer som är födda i början respektive slutet av månaden. Dessa skillnader kan inte förklaras av skillnader i egenskaper hos individerna i de två grupperna utan måste tillskrivas skillnader i bedömning mellan de handläggande kontoren.

7.3.2 Små skillnader i benägenhet att överklaga Försäkringskassans omprövningsbeslut

I detta avsnitt undersöks om sannolikheten att överklaga till förvaltningsrätt skiljer sig beroende på när i månaden en individ är född. Vidare undersöks om det finns geografiska skillnader i benägenheten att överklaga samt vilka individuella egenskaper som samvarierar med benägenheten att överklaga till förvaltningsrätt. I tabell 22 nedan redovisas andelen av alla individer som fått avslag på sitt omprövningsärende hos Försäkringskassan som har valt att överklaga till förvaltningsrätten.

[154] Detta skulle kunna ha två förklaringar. En möjlighet är att dessa individer generellt har en lägre sannolikhet att beviljas ersättning hos Försäkringskassans omprövningsenheter. Om dessa individer har begärt omprövning tidigare med lägre sannolikhet att beviljas ersättning borde de som grupp ha fått något lägre antal sjukdagar. Den andra tänkbara förklaringen är att skillnaden beror på att sjukdagar fångas för perioden innan sex månader från det att de inkom med sin omprövningsansökan. Eftersom denna grupp beviljas ersättning i lägre omfattning och det faktum att ersättningen utgår för en retroaktiv period vid bifall, kan en del av förklaringen bestå i dessa retroaktiva perioder. Eftersom den ena gruppen oftare får bifall skulle detta kunna innebära att fler retroaktiva ersättningsdagar inkluderas för denna grupp vilket genererar en skillnad mellan grupperna.

Tabell 22. Andel som överklagar sitt ärende till förvaltningsrätt av dem som fått avslag på sitt omprövningsärende hos Försäkringskassan uppdelat på när i månaden individen är född, procent
Standardfel för samtliga står inom parentes

Förmån	*Sjukpenning*		*Sjuk- och aktivitetsersättning*		*Arbetsskade-ersättning*	
Förvaltningsrätt	*Född dag* 2–15	16–31	*Född dag* 2–15	16–31	*Född dag* 2–15	16–31
Falun	29,5	27,7	41,1	43,7	36,7	41,3
Göteborg	35,1	37,1	44,9	44,7	44,9	51,4
Härnösand	31,6	33,9	40,1	35,1	42,9	47,8
Jönköping	32,8	36,6	39,6	38,4	38,3	45,2
Karlstad	33,3	33,3	43,6	48,5	43,2	53,5
Linköping	30,8	29,1	30,8	34,7	39,0	44,6
Luleå	34,6	34,8	42,3	46,4	37,9	52,5
Malmö	32,0	31,3	38,2	39,2	47,4	48,3
Stockholm	30,2	29,5	43,8	46,7	49,0	46,1
Umeå	29,9	33,4	47,2	47,3	54,5	52,3
Uppsala	26,2	26,9	35,8	33,8	38,5	39,4
Växjö	30,8	32,0	40,3	40,0	41,8	45,5
Samtliga	31,5 (0,3)	32,0 (0,3)	41,1 (0,4)	42,5 (0,4)	43,5 (0,8)	47,1 (0,8)

Källa: ISF:s bearbetningar av data från Domstolsverket.

En hypotes när det gäller hur stor andel som väljer att överklaga sitt ärende till förvaltningsrätt är att denna andel skulle vara högre ju mer restriktiv bedömningen har varit vid Försäkringskassans omprövning. De individer som är födda under första delen av månaden har, som framgått av tabell 20, fått en mer restriktiv bedömning vid omprövningen. Tabell 22 visar dock ingen tydlig bild av att denna grupp väljer att överklaga sina ärenden oftare. Andelen som överklagar till förvaltningsrätt är till och med något lägre i sjukpenningärenden (31,5 procent) för dem som är födda i början av månaden än för dem som är födda i slutet av månaden (32,0 procent). Skillnaden är dock inte statistiskt signifikant. För sjuk- och aktivitetsersättning och arbetsskadeersättning finns en liknande skillnad mellan grupperna, men skillnaden är endast statistiskt signifikant för arbetsskadeersättning.

För att ytterligare analysera om benägenheten att överklaga Försäkringskassans omprövningsbeslut skiljer sig åt mellan dem som är födda tidigt respektive sent i månaden, har en regressionsmodell använts. Den visar sannolikheten att överklaga avslagsbeslutet från Försäkringskassan.[155] Beräkningarna har gjorts separat för de olika förmånerna och presenteras nedan i tabell 23.

Tabell 23. Sannolikheten att överklaga till förvaltningsrätt för individer födda dag 2–15 jämfört med individer födda dag 16–31 i månaden uppdelat på olika förmåner, oddskvoter Standardfel står inom parentes

	Sjukpenning	*Sjuk- och aktivitetsersättning*	*Arbetsskade-ersättning*
Född från dag 2 till dag 15	0,99 (0,02)	0,96 (0,02)	0,86** (0,04)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	35 871	26 720	8 084

Anm.: **Signifikant på 1-procentsnivån, *signifikant på 5-procentsnivån. De kontrollvariabler som inkluderas i modellen är utbildningsnivå, yrke, sektor, län, antal barn mellan 0 och 6 år, sjukskrivningshistorik, indikatorvariabler för civilstånd, kön, utrikesfödd och förvärvsarbete.
Källa: ISF:s bearbetningar av data från Försäkringskassan och Domstolsverket.

Ett beräknat värde av oddskvoten[156] på under 1 innebär en lägre sannolikhet att överklaga till förvaltningsrätten, medan ett värde högre än 1 innebär en högre sannolikhet. Resultaten i tabell 23 visar att sannolikheten att överklaga ett avslagsbeslut är lägre för de individer som är födda i början av månaden. Skillnaden mellan grupperna är dock statistiskt signifikant endast när det gäller arbetsskadeersättning. Individer födda första halvan av månaden har enligt den skattade modellen cirka 14 procent (1-0,86) lägre sannolikhet att överklaga ett avslagsbeslut till förvaltningsrätt. Alltså kan hypotesen, att de individer som har blivit mer restriktivt bedömda vid Försäkringskassans omprövning i högre utsträckning skulle överklaga sina avslagsbeslut till förvaltningsrätt, inte bekräftas. Jämför avsnitt 5.1 om den enskildes benägenhet att överklaga förvaltningsrättens dom.

[155] En logistisk regressionsmodell har används för att beräkna sannolikheterna.
[156] Oddskvot tolkas som relativa risker. En oddskvot på 1,5 innebär ett 50 procent förhöjt odds (risk) för händelsen i exponeringsgruppen jämfört med referensgruppen.

De inkluderade kontrollvariablerna[157] visar att sannolikheten att överklaga till förvaltningsrätten är högre för individer som är gifta och för individer som är äldre.[158] Även de som är högre utbildade (förutom forskarutbildade) samt de som har en mer omfattande sjukskrivningshistorik har en högre sannolikhet att överklaga till förvaltningsrätt. Resultaten visar däremot ingen statistiskt signifikant skillnad i sannolikheten att överklaga beroende på kön eller om individen är utrikesfödd.

7.3.3 Liten utjämning sker i förvaltningsdomstolarna

När individen överklagar ett omprövningsbeslut till förvaltningsrätt prövar någon av de tolv förvaltningsrätterna ärendet. Vilken domstol som prövar målet beror på var i landet individen bor. I tabell 24 redovisas utfallet i form av en sammantagen ändringsfrekvens. Detta innebär att det totala antalet bifallna omprövningsärenden och mål (vid Försäkringskassans omprövning och i förvaltningsrätt) relateras till det totala antalet ärenden som Försäkringskassans omprövningsenheter har handlagt.

[157] Kontrollvariabler är variabler som antas samvariera med den beroende variabeln (i detta fall benägenheten att överklaga) och som hålls konstanta för att kunna uttala sig om hur variabeln av intresse (i detta fall när i månaden en person är född) samvarierar med den beroende variabeln.
[158] För fullständiga regressionsresultat se appendix 1.

Tabell 24. Sammantagen ändringsfrekvens för respektive studerad förmån efter förvaltningsrätternas avgörande uppdelat på när i månaden individen är född, procent
Standardfel för samtliga står inom parentes

Förmån	*Sjukpenning*		*Sjuk- och aktivitets-ersättning*		*Arbetsskade-ersättning*	
Förvaltningsrätt	*Född dag*		*Född dag*		*Född dag*	
	2–15	*16–31*	*2–15*	*16–31*	*2–15*	*16–31*
Falun	14,9	21,8	15,2	17,9	11,6	14,1
Göteborg	15,1	22,4	11,7	14,9	9,4	11,3
Härnösand	17,5	23,2	13,8	12,4	11,4	16,1
Jönköping	20,6	25,6	15,9	16,7	7,2	13,2
Karlstad	16,5	19,6	12,4	17,2	8,9	17,0
Linköping	18,1	19,4	13,3	15,4	11,9	15,3
Luleå	21,7	25,1	18,4	23,7	13,0	19,5
Malmö	15,9	19,6	11,7	15,2	8,5	8,7
Stockholm	12,0	18,4	8,4	11,5	10,8	8,1
Umeå	15,4	22,9	17,1	19,4	4,5	5,5
Uppsala	12,3	19,5	8,4	10,1	11,1	9,4
Växjö	15,9	18,7	17,6	17,0	7,5	8,3
Samtliga	15,3 (0,3)	20,8 (0,3)	12,0 (0,3)	14,8 (0,3)	9,6 (0,5)	11,7 (0,5)

Källa: ISF:s bearbetningar av data från Domstolsverket.

För sjukpenning visar tabell 24 att det sammantaget är drygt 15 procent av de individer som är födda dag 2–15 i månaden som har haft ett omprövningsärende hos Försäkringskassan och som efter förvaltningsrättens avgörande har fått bifall i sitt ärende. Detta innebär att det alltså är 15 procent av det totala antalet omprövningsärenden som har fått bifall antingen vid Försäkringskassans omprövning eller i förvaltningsrätt.[159] Motsvarande siffra för dem som är födda dag 16–31 i månaden är knappt 21 procent. Detta innebär att drygt en av sju

[159] Detta innebär att det nästan är lika många individer födda dag 2 till 15 i månaden som fick bifall i sitt sjukpenningärende efter beslut i förvaltningsrätten som fick bifall i Försäkringskassans omprövning trots att det är betydligt färre antal ärenden i förvaltningsrätten. För en närmare beskrivning av flödet av ärenden se appendix 1.

individer som är födda i början av månaden fått bifall till sitt sjukpenningärende efter Försäkringskassans omprövning och (i förekommande fall) förvaltningsrättens dom. Motsvarande siffra för dem som är födda i slutet av månaden är drygt en på fem. Det kvarstår alltså skillnader i ändringsfrekvens mellan grupperna även efter det att förvaltningsrätten har avgjort målen. Skillnaden mellan gruppen som är född i början och gruppen som är född i slutet av månaden är statistiskt signifikant. Det kan också konstateras att det för samtliga förvaltningsrätter är en lägre total ändringsfrekvens för sjukpenningärenden för dem som är födda i början av månaden.

Vad gäller sjuk- och aktivitetsersättning är det efter förvaltningsrätternas prövning totalt 12 procent av de individer som är födda i början av månaden som har fått bifall. För dem som är födda i slutet av månaden är motsvarande siffra nästan 15 procent. Även här finns skillnaden i ändringsfrekvens mellan de två grupperna kvar efter att de mål som har överklagats till förvaltningsrätt har avgjorts. Skillnaden är statistiskt signifikant. När det gäller enskilda förvaltningsrätter kvarstår skillnaden i ändringsfrekvens för samtliga förvaltningsrätter utom Härnösand och Växjö.

Slutligen visar resultaten för arbetsskadeersättning en liknande bild. Ändringsfrekvensen efter bedömningarna i förvaltningsrätt är fortsatt lägre för de individer som är födda dag 2–15 i månaden (knappt 10 procent) än för dem som är födda dag 16–31 i månaden (knappt 12 procent). Skillnaden mellan grupperna är statistiskt signifikant. Ändringsfrekvensen är lägre för dem som är födda dag 2–15 i samtliga förvaltningsrätter utom i Stockholm och Uppsala.

För att ytterligare undersöka om sannolikheten att få bifall i förvaltningsrätten samvarierar med när i månaden en individ är född har sannolikheten för att få bifall beräknats med hjälp av en regressionsmodell.[160] I modellen inkluderas en rad kontrollvariabler som kan tänkas samvariera med sannolikheten att få bifall i förvaltningsrätten.

[160] En logistisk regressionsmodell har används för att beräkna sannolikheterna där utfallet är bifall eller inte bifall.

Tabell 25. Sannolikheten att få bifall i förvaltningsrätt för individer födda dag 2–15 jämfört med individer födda dag 16–31 i månaden uppdelat på olika förmåner, oddskvoter Standardfel står inom parentes

	Sjukpenning	*Sjuk- och aktivitetsersättning*	*Arbetsskade-ersättning*
Född från dag 2 till dag 15	1,110* (0,051)	1,009 (0,049)	1,058 (0,105)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	11 080	10 983	3 511

Anm.: **Signifikant på 1-procentsnivån, *signifikant på 5-procentsnivån. De kontrollvariabler som inkluderas i modellen är utbildningsnivå, yrke, sektor, län, antal barn mellan 0 och 6 år, sjukskrivningshistorik, indikatorvariabler för civilstånd, kön, utrikesfödd, förvärvsarbete, om individen haft ombud samt om det varit muntlig förhandling. Fullständiga resultat presenteras i appendix.
Källa: ISF:s bearbetningar av data från Försäkringskassan och Domstolsverket.

Tabell 25 visar att när målet gäller sjukpenning är sannolikheten att få bifall i förvaltningsrätten drygt 10 procent högre för dem som är födda dag 2–15 i månaden jämfört med dem som är födda i slutet av månaden. För övriga studerade förmåner finns inga statistiskt signifikanta effekter. Den högre sannolikheten för bifall i sjukpenningmål för individer födda i början på månaden är dock inte tillräckligt stor för att jämna ut skillnaderna i ändringsfrekvens som uppkommer vid Försäkringskassans omprövning. Detta framgår också av tabell 24.

Vilken ändringsfrekvens förvaltningsrätterna skulle behöva för att helt jämna ut skillnaderna mellan de som är födda dag 2–15 i månaden och de som är födda dag 16–31 kan illustreras med ett räkneexempel. För att jämna ut skillnaden mellan grupperna krävs att ändringsfrekvensen i de ärenden som når förvaltningsrätten nästan fördubblas för gruppen som är född i början på månaden (från cirka 24 till 43 procent). Med andra ord hade sannolikheten för bifall för dem som är födda i början av månaden behövt vara cirka 90 procent högre än för gruppen som är född i slutet av månaden (en oddskvot motsvarande 1,89).

Resultaten från den beräknade sannolikhetsmodellen visar också att sannolikheten att få bifall i förvaltningsrätten är högre om den försäkrade har ett ombud. Sannolikheten är högre också om det har varit muntlig förhandling i domstolen, även om effekten av denna faktor är något lägre än för ombud. Den beräknade effekten för variabeln muntlig förhandling är dock inte statistiskt signifikant för förmånen sjuk- och aktivitetsersättning. Hur förekomsten av ombud och muntlig förhandling inverkar på sannolikheten att få bifall har även redovisats i avsnitt 4.3 och 4.4.

Dessutom har individer med en mer omfattande sjukskrivningshistorik en högre sannolikhet att få bifall när det gäller sjuk- och aktivitetsersättning och arbetsskadeersättning, men däremot inte när det gäller sjukpenning. Utrikesfödda har en lägre sannolikhet att få bifall för alla tre studerade förmåner. Män har en lägre sannolikhet att få bifall när det gäller sjukpenning, men det finns inga statistiskt signifikanta resultat för de båda andra förmånerna. Vad gäller utbildningsnivå, yrke och sektor syns inga tydliga mönster vad gäller sannolikheten att få bifall.

Som beskrivits tidigare kan både den enskilde och det allmänna överklaga en dom från förvaltningsrätten. Domen överklagas då till kammarrätten. Om kammarrätten beviljar prövningstillstånd tas målet upp av den kammarrätt som individen tillhör geografiskt.

I tabell 26 redovisas den slutliga ändringsfrekvensen efter det att kammarrätten har avgjort de mål som har överklagats dit. Med slutlig ändringsfrekvens avses andelen av det totala antalet omprövningsärenden hos Försäkringskassan där den enskilde har fått bifall i sitt ärende. Om kammarrätten bifaller efter överklagande från det allmänna innebär det normalt att den enskilde får avslag på sitt ärende. Däremot innebär ett bifall i kammarrätten i ett mål där den enskilde har överklagat att det är den enskilde som fått bifall.[161]

[161] För en fullständig beskrivning av flödet av antal ärenden genom de olika instanserna och uppdelat för de studerade förmånerna se appendix 1.

Tabell 26. Slutlig ändringsfrekvens för respektive studerad förmån efter kammarrätternas avgörande uppdelat på när i månaden individen är född, procent
Standardfel för samtliga står inom parentes

Förmån	*Sjukpenning*		*Sjuk- och aktivitetsersättning*		*Arbetsskade-ersättning*	
Förvaltningsrätt	*Född dag* 2–15	16–31	*Född dag* 2–15	16–31	*Född dag* 2–15	16–31
Falun	14,9	21,6	15,4	17,8	10,7	14,1
Göteborg	15,6	23,0	11,9	14,9	8,8	10,9
Härnösand	17,1	20,8	11,1	11,8	9,5	15,2
Jönköping	20,5	25,4	15,4	16,2	6,7	11,8
Karlstad	16,0	18,8	12,4	16,9	9,3	16,3
Linköping	18,2	19,3	12,7	14,9	12,2	15,3
Luleå	20,0	24,3	17,4	23,1	11,9	18,1
Malmö	16,0	19,5	11,7	15,0	7,1	8,0
Stockholm	11,9	18,8	8,8	12,3	10,8	9,0
Umeå	15,4	22,6	17,9	19,4	4,5	7,3
Uppsala	12,3	19,6	8,9	10,4	11,1	11,2
Växjö	16,7	18,5	17,9	17,4	8,9	9,3
Samtliga	15,3 (0,3)	20,7 (0,3)	12,1 (0,3)	14,8 (0,3)	9,2 (0,5)	11,6 (0,5)

Källa: ISF:s bearbetningar av data från Försäkringskassan och Domstolsverket.

Vid en jämförelse mellan tabell 24 och tabell 26 framgår att det sker mycket små förändringar av den slutliga ändringsfrekvensen efter att kammarrätterna har dömt i de mål som överklagats dit och som har beviljats prövningstillstånd. Delvis beror detta på att det är relativt få mål som når dit. Men det beror även på att det är ungefär lika många mål där den enskilde får bifall till sitt överklagande som mål där det allmänna får bifall.

Skillnaderna i ändringsfrekvens mellan de individer som är födda dag 2–15 och de som är födda dag 16–31 i månaden kvarstår alltså efter att kammarrätten (i förekommande fall) avgjort målen. För förmånen sjukpenning är den slutliga ändringsfrekvensen för de som är födda dag 2–15 i månaden drygt 15 procent, medan motsvarande siffra för de individer som är födda dag 16–31 är knappt 21 procent. Detta innebär alltså att de som är födda dag 2–15 i månaden i lite mer än ett fall av sju får bifall till sitt sjukpenningärende. Motsvarande resultat för de individer som är födda dag 16–31 är att lite

mer än en på fem får bifall till sitt ärende. Skillnaden i ändringsfrekvens mellan dessa två grupper är statistiskt signifikant. Även för förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning och arbetsskadeersättning finns signifikanta skillnader i den slutliga ändringsfrekvensen mellan de som är födda dag 2–15 och de som är födda dag 16–31 i månaden.

7.4 Sammanfattning

Resultaten visar att de skillnader i ändringsfrekvens som uppstår vid Försäkringskassans omprövning finns kvar när både förvaltnings- och kammarrätt har avgjort ärendena. Det är betydligt fler av de individer som är födda under andra halvan av månaden som får bifall till sina ärenden än de individer som är födda under andra halvan av månaden.

Vid en jämförelse av individegenskaper (se tabell 21) är det tydligt att grupperna är mycket lika varandra vad gäller observerbara egenskaper. De observerade skillnaderna mellan dem som är födda tidigt och dem som är födda sent i månaden beror alltså inte på att grupperna skiljer sig åt i något av de avseenden som har undersökts. Resultaten visar inte heller några tydliga skillnader när det gäller den enskildes benägenhet att överklaga till förvaltningsrätt beroende på vilken omprövningsenhet som har fattat beslut i ärendet.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att domstolarna i mycket liten utsträckning utjämnar de skillnader som uppkommer vid Försäkringskassans omprövning. Skillnader i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätter kan inte heller förklaras av skillnader i individuella egenskaper hos dem som har mål i domstolar med hög respektive låg ändringsfrekvens.

8 Skillnader mellan förvaltningsrätterna som kan ha betydelse för ändringsfrekvensen

Som har konstaterats i kapitel 7 kan skillnader i egenskaper hos de individer som överklagar sina beslut till förvaltningsrätten bara till en liten del förklara skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna. I detta kapitel redovisas andra faktorer som kan ha betydelse för skillnaderna.

Först redovisas om förekomsten av ny bevisning, ombud och muntlig förhandling hos de olika förvaltningsrätterna kan förklara skillnaderna i ändringsfrekvens. Därefter beskrivs de skillnader som finns mellan förvaltningsrätterna när det gäller orsakerna till att de ändrar ett beslut. Sedan redovisas skillnader mellan förvaltningsrätterna beträffande i vilken omfattning de kommunicerar Försäkringskassan, begär sakkunnigutlåtande samt hur de utformar sina domskäl. Slutligen belyses om organisatoriska skillnader mellan förvaltningsrätterna och om olika synsätt vid förvaltningsrätterna kan förklara skillnaderna i ändringsfrekvens.

8.1 Ny bevisning, ombud och muntlig förhandling

Som har konstaterats i kapitel 4 ökar förekomsten av ny bevisning, ombud eller muntlig förhandling sannolikheten för att den enskilde ska få bifall hos förvaltningsrätten. Om dessa tre faktorer förekommer i högre utsträckning vid de förvaltningsrätter som har en hög ändringsfrekvens skulle detta kunna vara en delförklaring till skillnaderna i ändringsfrekvens mellan domstolarna.

Enligt domsgranskningen finns endast små skillnader mellan förvaltningsrätterna i andelen mål där den enskilde har gett in ny bevisning.

Detta tyder på att denna faktor inte kan förklara skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna. Analysen av registerdata i kapitel 7, som avser alla förvaltningsrätter, har vidare visat att inte heller förekomsten av ombud och muntlig förhandling kan förklara de stora skillnaderna i ändringsfrekvens som finns mellan förvaltningsrätterna.

8.2 Orsaker till att förvaltningsrätterna ändrar Försäkringskassans beslut

I kapitel 6 har orsakerna till att förvaltningsrätterna ändrar Försäkringskassans beslut redovisats. När det gäller de orsaker som har undersökts finns inga signifikanta skillnader mellan de fem förvaltningsrätter som har ingått i domsgranskningen – med ett undantag. Det som skiljer sig är i vilken utsträckning domstolen åberopar brister i Försäkringskassans utredningar och processföring som grund för ändring av Försäkringskassans beslut. Förvaltningsrätten i Linköping bifaller den enskildes överklagande på grund av sådana brister i cirka en tredjedel av de granskade ändringsdomarna i mål om sjuk- och aktivitetsersättning. Det är en betydligt högre andel än vid de andra studerade förvaltningsrätterna, där motsvarande siffra ligger mellan 2 och 10 procent.

Ändringsfrekvensen i mål om sjuk- och aktivitetsersättning vid Förvaltningsrätten i Linköping är bland de högre av de fem domstolarna. I övrigt går det inte att se något tydligt samband mellan ändringsfrekvensen och orsaken till ändring.

8.3 Kommunicering med Försäkringskassan

En förutsättning för att Försäkringskassan ska få lägga fram sin syn på saken under domstolsprocessen är att Försäkringskassan får svara på överklagandet (kommunicering). I domsgranskningen har undersökts hur ofta förvaltningsrätterna kommunicerar överklagandet med Försäkringskassan. Resultatet visar att Försäkringskassan igenomsnitt får svara i 43 procent av målen om sjuk- och aktivitetsersättning och i 51 procent av målen om arbetsskadeersättning. Försäkringskassan får svara oftare i bifallsmålen än i avslagsmålen. I 75 procent av alla bifallsmål får Försäkringskassan svara, att jämföra med 38 procent av avslagsmålen.

Det finns betydande skillnader mellan förvaltningsrätterna vad gäller hur ofta Försäkringskassan kommuniceras (se tabell 27). Förvaltningsrätten i Stockholm kommunicerar Försäkringskassan i betydligt lägre grad än de övriga granskade förvaltningsrätterna. Förvaltningsrätterna i Luleå och Härnösand kommunicerar däremot Försäkringskassan i stor utsträckning.

Tabell 27. Andel mål där förvaltningsrätterna kommunicerar överklagandet med Försäkringskassan relaterat till ändringsfrekvensen i mål om sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning

Förvaltningsrätt	*Försäkringskassan kommuniceras*	*Ändringsfrekvens**
Luleå	75 %	36 %
Härnösand	72 %	23 %
Linköping	62 %	30 %
Malmö	57 %	23 %
Stockholm	30 %	11 %

Källa: ISF:s granskning av domar. * Ändringsfrekvens för mål om sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning beräknad för åren 2011 och 2012.

Hur ofta förvaltningsrätten kommunicerar Försäkringskassan samvarierar med ändringsfrekvensen. Förvaltningsrätter med låg ändringsfrekvens kommunicerar alltså Försäkringskassan mindre ofta än förvaltningsrätter med hög ändringsfrekvens. Den enda domstol som avviker från mönstret är Förvaltningsrätten i Linköping. Detta kan hänga samman med att domstolen, som nämnts, i högre grad än de andra förvaltningsrätterna bifaller på grund av brister i Försäkringskassans processföring.

Motparten behöver inte kommuniceras om det inte finns anledning att anta att överklagandet kommer att bifallas.[162] För fyra av förvaltningsrätterna finns det ett samband mellan beslutet att kommunicera Försäkringskassan och att överklagandet så småningom bifalls. Förvaltningsrätten i Luleå avviker emellertid genom att där inte finns någon skillnad mellan hur ofta avslagsmål och bifallsmål kommuniceras. Det kan tyda på att Förvaltningsrätten i Luleå vid beslutet att kommunicera inte gör någon bedömning av den presumtiva utgången i målet. I Förvaltningsrätten i Stockholm resulterar däremot denna

[162] Jfr 10 § förvaltningsprocesslagen.

bedömning i att 70 procent av målen inte behöver kommuniceras, vilket talar för att man i dessa mål inte anser att det finns anledning att anta att överklagandet kommer att bifallas.

Även Riksrevisionen har i sin rapport konstaterat att det är stora skillnader mellan förvaltningsrätterna i fråga om kommuniceringen. Ledningen vid flera förvaltningsrätter har på fråga från Riksrevisionen förklarat att olika kommuniceringsmönster på olika domstolar beror på kultur och tradition. På vissa förvaltningsrätter har man en uttalad strävan att hålla nere kommuniceringen. De intervjuade framhåller också att den presumtiva utgången i målet har betydelse för bedömningen av om kommunicering ska ske i målet eller inte.[163]

8.4 Domstolarnas utredningsskyldighet

Domstolen ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver (den så kallade officialprincipen).[164] Förvaltningsrätterna och kammarrätterna har möjlighet att vid behov hämta in ett sakkunnigutlåtande från till exempel en läkare.[165] Domstolarna ska dock också ta hänsyn till principen som säger att en domstol inte får utreda till klagandens nackdel.[166]

Vid domsgranskningen har undersökts i vilken omfattning förvaltningsrätterna har hämtat in sakkunnigutlåtande. Hur domstolarna i övrigt uppfyller sin utredningsskyldighet har inte undersökts.

Enligt domsgranskningen hämtar förvaltningsrätterna in utlåtande från sakkunnig läkare i mindre än 1 procent av de granskade domarna. Sådant utlåtande hämtar de nästan uteslutande in i arbetsskademålen, och bara i ett fåtal mål om sjuk- och aktivitetsersättning. Det finns dock en stor variation mellan domstolarna. Förvaltningsrätten i Härnösand har hämtat in sakkunnigutlåtande i högre utsträckning än de andra förvaltningsrätterna som ingår i studien, närmare bestämt i 6 procent av målen i domsgranskningen. Förvaltningsrätterna i Malmö och Stockholm har inte hämtat in sakkunnigutlåtande i något av de mål som har studerats. Motsvarande siffror för förvaltningsrätterna i Linköping och Luleå ligger däremellan. Detta innebär att de domstolar som har lägst ändringsfrekvens, det vill säga förvaltnings-

[163] Riksrevisionen (2014), s. 52. Riksrevisionen har undersökt och intervjuat företrädare för förvaltningsrätterna i Falun, Göteborg, Stockholm, Umeå, Uppsala och Växjö.
[164] 8 § förvaltningsprocesslagen.
[165] 24 § förvaltningsprocesslagen.
[166] Jfr 29 § förvaltningsprocesslagen och prop. 1971:30, s. 580.

rätterna i Malmö och Stockholm, också är de domstolar som hämtar in sakkunnigutlåtande i minst utsträckning. För övriga domstolar går det dock inte att se ett tydligt mönster när det gäller inhämtande av sakkunnigutlåtande och ändringsfrekvens.

Vid intervjuerna framkommer också att domstolarna i liten utsträckning hämtar in sakkunnigutlåtanden. Enligt de intervjuade har domstolens användning av sakkunniga minskat de senaste 10–15 åren. Tidigare förekom det framför allt i arbetsskademålen. Numera är det sällan som domstolarna hämtar in sakkunnigutlåtande. En intervjuperson anger som förklaring att målen inte får bli gamla, att det ska vara genomströmning och att man inte kan veta om sakkunnigutlåtandet kommer att vara gynnsamt för den enskilde. Det kanske bara innebär ett par månaders extra väntan på ett avgörande.

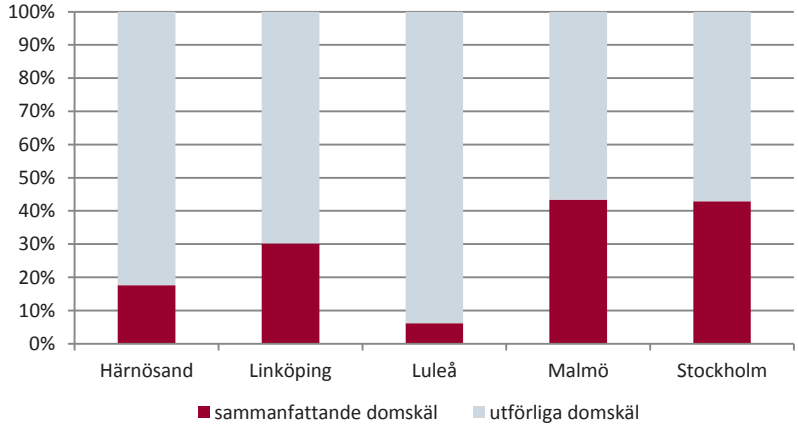
Dock tar flera intervjupersoner upp att de fortfarande hämtar in sakkunnigutlåtande vid svårbedömda frågor. Som exempel anger de mål där det finns jämbördig medicinsk bevisning med skäl som talar både för och emot den enskilde, eller att den enskildes specialistläkare och den försäkringsmedicinska rådgivaren har motsatta uppfattningar. Några av de intervjuade tar upp att de inte tar in sakkunnigutlåtande på grund av bristande utredningar i Försäkringskassan. En av de intervjuade menar dock att de inhämtar sakkunnigutlåtanden mer sällan nu eftersom Försäkringskassans utredningar har blivit bättre.

8.5 Domskälens utformning

I avsnitt 5.1 har redovisats hur domskälens utformning skiljer sig åt mellan avslagsdomar och bifallsdomar. Det finns också skillnader mellan de förvaltningsrätter som ingår i domsgranskningen vad gäller motivering av domar, se figur 21 och 22. Jämförelsen bygger på samma kategorisering som har beskrivits i avsnitt 5.1.3.[167] Med sammanfattande domskäl avses sådana domskäl där förvaltningsrätten antingen har instämt i Försäkringskassans bedömning eller har gjort en samlad bedömning av bevisningen i målet. Med utförliga domskäl avses domskäl där förvaltningsrätten antingen har pekat ut vilka faktorer som har haft betydelse, eller tydligt förklarat vad som har varit avgörande för utgången i målet. Figur 21 visar mål där överklagandet har avslagits, och figur 22 visar mål där överklagandet helt eller delvis har bifallits.

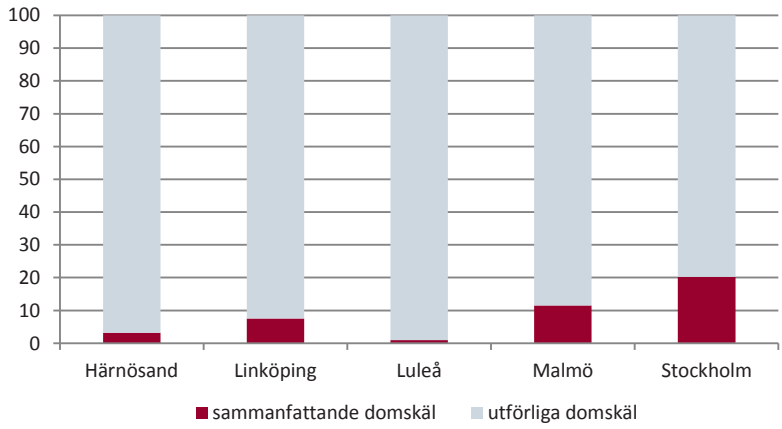
[167] Se not 122.

Figur 21. Förvaltningsrätternas domskäl i ej ändrade mål om sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning, procent



Källa: ISF:s granskning av domar.

Figur 22. Förvaltningsrätternas domskäl i ändrade mål om sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning, exklusive mål där Försäkringskassan har medgett bifall till överklagandet, procent[168]



Källa: ISF:s granskning av domar.

[168] En beskrivning av metoden för hur domskälen har bedömts finns i bilaga.

Förvaltningsrätten i Luleå, som har en hög ändringsfrekvens, utmärker sig genom att skriva utförliga domskäl både i de mål där överklagandet avslås och i de mål där överklagandet bifalls. I förvaltningsrätterna i Malmö respektive Stockholm, som har relativt låga ändringsfrekvenser, består domskälen i avslagsmål av sammanfattande bedömningar i närmare hälften av målen. Förvaltningsrätter med låg ändringsfrekvens skriver oftare sammanfattande domskäl, medan förvaltningsrätter med hög ändringsfrekvens oftare skriver utförliga domskäl.

Det ska dock framhållas att domsgranskningen bygger på domar från åren 2011 och 2012. Vid förvaltningsdomstolarna pågår sedan några år ett arbete med att utveckla domskrivningen. Regeringen gav år 2009 domstolarna i uppdrag att se över utformningen av domar och beslut.[169] Syftet är i första hand att göra domstolens texter mer begripliga för parter och andra intressenter.[170] Med tanke på det pågående arbetet kan bilden se annorlunda ut i dag.

8.6 Organisation, specialisering och arbetsbörda

Alla tolv förvaltningsrätterna har valt olika organisationsformer och grad av specialisering. Organisatoriska faktorer skulle kunna vara en bidragande orsak till skillnaderna i ändringsfrekvens. På frågan om vad som skulle kunna förklara skillnaderna i ändringsfrekvens har de intervjuade lyft fram skillnader i organisation, specialisering och arbetsbörda mellan olika förvaltningsrätter.

De intervjuade lyfter bland annat fram att ändringsfrekvensen kan ha samband med domstolens storlek. En uppfattning som kommer fram från några intervjuade på de större domstolarna är att stora domstolar inte bifaller lika ofta därför att domarna dömer i många likartade mål och får snabbare erfarenhet. Andra intervjuade har i stället framhållit att när man har många mål, har man mindre tid för att gå igenom dem. Det är dock inte säkert att det skulle leda till fler bifall om det fanns mer tid för att utreda varje enskilt mål.

[169] Regeringsbeslut den 17 december 2009.
[170] Domstolsverket (2010).

De intervjuade lyfter också fram att skillnader i graden av specialisering kan ha betydelse för ändringsfrekvensen. Domstolar med specialisering inom socialförsäkring kan ha föredragande med bakgrund från Försäkringskassan som även har arbetat en längre tid med socialförsäkring på förvaltningsdomstol. Föredragande och domare som är specialiserade har enligt intervjuerna ett mer genomtänkt sätt att arbeta och göra bedömningar. Vilken grad av specialisering domstolen har skulle enligt de intervjuade därför kunna vara en orsak till att man avslår eller bifaller i olika omfattning.

Några intervjupersoner tar upp att tidspress och arbetsbelastning kan skilja mellan domstolarna och vara en bidragande orsak till att ändringsfrekvensen skiljer sig åt. En uppfattning är att det på domstolar med en lägre arbetsbelastning finns möjlighet att läsa intygen flera gånger och tid att utreda målet, vilket leder till att man har mer tid att göra egna bedömningar av exempelvis arbetsförmågan.

Det skulle vara intressant att jämföra arbetsbelastningen vid förvaltningsrätterna. Enligt uppgift från Domstolsverket har den genomsnittliga arbetstiden per socialförsäkringsmål vid förvaltningsrätterna förändrats under perioden 2011–2013. Arbetstiden per mål har varit lägre under de år då antalet mål har varit större. Uppgifter om arbetstid per förvaltningsrätt har dock inte varit möjliga att få fram. Enligt uppgift från Domstolsverket är statistiken inte tillräckligt tillförlitlig för att en jämförelse mellan förvaltningsrätterna ska vara möjlig att göra. Av statistiken framgår dock, enligt verket, att tidsåtgången per socialförsäkringsmål skiljer sig åt mellan olika förvaltningsrätter.[171]

Enligt regeringens verksamhetsmål för år 2012 ska huvuddelen av förvaltningsrätternas mål ta högst 6 månader att avgöra. För år 2013 har målet preciserats så att 75 procent av målen (som inte är förtursmål) ska ta högst 6 månader att avgöra.[172] Riksrevisionen har påpekat i sin rapport att det utöver verksamhetsmålet om handläggningstid inte finns något annat återrapporteringskrav för förvaltningsrätterna.[173]

[171] Uppgifterna bygger på tidsredovisning som genomförts två månader per år på alla förvaltningsrätter. Olika förvaltningsrätter tidsredovisar dock inte under samma två månader. Vid förvaltningsrätterna i Stockholm och Umeå tidsredovisar man hela året. E-post och telefonsamtal från Domstolsverket.
[172] Regleringsbrev för budgetåret 2012 respektive 2013 avseende Sveriges Domstolar.
[173] Riksrevisionen (2014), s. 85.

8.7 Olika synsätt vid domstolarna

De intervjuade har också lyft fram olika kultur och synsätt vid domstolarna som tänkbara förklaringar till att det finns skillnader i ändringsfrekvens.

Även om domarna har samma regelverk och praxis att förhålla sig till, tolkas lagen olika enligt de intervjuade. Det finns dessutom ett stort bedömningsutrymme i socialförsäkringsmålen med möjlighet att tolka handlingarna och värdera bevisningen i målen olika. Olika synsätt på beviskrav och hur tidigare sjukhistorik och ersättningar ska beaktas kan enligt vad som framkommer vid intervjuerna ha betydelse för utgången i målet. Intervjupersonerna tar i sammanhanget upp betydelsen av att kammarrätterna borde justera om någon förvaltningsrätt är för generös eller för restriktiv i sin bedömning, och därmed jämna ut de regionala skillnaderna.

Enligt intervjuerna kan också domarens inställning ha viss betydelse. Vissa domare, som har en stark känsla för den enskilde, är mer benägna att bifalla. Förutom faktorer som är kopplade till domarens personlighet kan det finnas anledning att tro att domarens bakgrund har betydelse för hur hen bedömer målen. Ett exempel är att domare med bakgrund från arbete med utredningar och lagstiftningsarbete på departement troligen är mindre benägna att bifalla i jämförelse med domare som enbart har varit i domstol. En av de intervjuade beskriver betydelsen av domarens inställning så här:

> ”Man får inte glömma att domare också är människor. Fulla med värderingar och åsikter och uppfattningar och fördomar. Det enda är att vi har försökt träna oss så gott det går i att försöka vara objektiva, men vi är inte annorlunda som människor, och vid stora bedömningsytor så kommer väl det att visa sig.
>
> Just i sjukförsäkringsmålen är ju bedömningsutrymmet väldigt, väldigt stort. Det är väldigt svårt att säga vad som är rätt och fel. Det finns ett jättebrett utrymme för att bedöma på ett eller annat sätt och när det är på det sättet, då tror jag att personliga preferenser spelar in i bedömningen vilket ju inte är något konstigt om man har en väldigt vid bedömningsmöjlighet. Det gör inte att man är en bättre eller sämre domare, utan det handlar bara om att här har man en möjlighet att bedöma det på väldigt olika sätt utan att det finns någon tydlig ledning i rättspraxis eller så. Det är ju avgörande i enskilda fall hela tiden vi pratar om. Det är väldigt sällan så att man kan säga att det där rättsfallet säger att den här personen borde ha ersättning. Och något måste man ju falla tillbaka på. […] Visst måste det ha med domarens personliga preferenser och erfarenheter att göra, det tror jag helt klart.”

Vid flera intervjuer framförs att det i socialförsäkringsmål ofta handlar om att göra bedömningar i varje enskilt fall där det inte finns någon tydlig ledning i praxis. De medicinska underlagen som den enskilde lämnar in kan värderas olika på de olika domstolarna. Här kan det enligt de intervjuade finnas skillnader mellan domstolarna, där vissa domstolar har en bredare syn på vad som är medicinsk bevisning. Det kan innebära att vissa domstolar lägger större vikt än andra vid utredning som inte kommer från läkare – till exempel utlåtanden från psykoterapeuter, sjukgymnaster och arbetsterapeuter som arbetar på Arbetsförmedlingen.

I intervjuerna framkommer att en annan orsak till skillnader i ändringsfrekvens skulle kunna vara att det finns olika kulturer på domstolarna. Det kan innebära att man medvetet eller omedvetet påverkas av varandra i hur hård man är i sin bedömning. En uppfattning som de intervjuade för fram är att bedömningen troligen är hårdare i storstadsregionerna. De anger som exempel att det i storstadsregionerna finns relativt sett fler tjänstemannaarbeten, och att det därför är svårare att bevisa att man har en arbetsskada än i regioner där det fortfarande finns en tung industri. En annan uppfattning är att det lättare skapas kulturer på mindre domstolarna.

8.8 Sammanfattning

Förekomsten av ny bevisning, ombud och muntlig förhandling hos de olika förvaltningsrätterna verkar inte ha något samband med skillnaden i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna. Det finns däremot enligt domsgranskningen flera andra avseenden där det finns skillnader mellan domstolarna som skulle kunna ha ett samband med skillnaderna i ändringsfrekvens.

Förvaltningsrätterna är olika benägna att låta brister i Försäkringskassans utredning och processföring leda till att den försäkrade får bifall till sitt överklagande. Förvaltningsrätterna verkar också ha olika syn på när Försäkringskassan ska kommuniceras och när sakkunnigutlåtande ska inhämtas. Även utformningen av domskäl skiljer sig åt mellan de förvaltningsrätter som har ingått i domsgranskningen. Sammanfattningsvis är det så att de förvaltningsrätter som har låg ändringsfrekvens kommunicerar Försäkringskassan mer sällan, inhämtar sakkunnigutlåtande i mindre utsträckning och skriver sammanfattande domskäl i högre utsträckning än förvaltningsrätter som har högre ändringsfrekvens.

Det finns vidare skillnader mellan förvaltningsrätterna vad gäller organisation, graden av specialisering och sannolikt även arbetsbelastning. Detta är faktorer som enligt intervjuerna skulle kunna ha betydelse för skillnaderna i ändringsfrekvens, men vars påverkan på ändringsfrekvensen inte har varit möjliga att mäta i undersökningen.

Det finns ett stort bedömningsutrymme i socialförsäkringsmålen. Att man har olika sätt att tolka lagen och olika syn på hur bevisningen i målet ska värderas, kan enligt intervjuerna därför vara en orsak till att förvaltningsrätter i olika utsträckning ändrar Försäkringskassans beslut. Olika kulturer vid domstolarna kan bidra till skillnader i hur restriktiv eller generös man är i sina bedömningar.

9 Diskussion

I de socialförsäkringsärenden som överklagas ska förvaltningsdomstolarna utgöra en garant för en rättssäker tillämpning av socialförsäkringsförmånerna. I begreppet rättssäkerhet ligger ett krav på likformighet. Förutsättningarna för en likformig rättstillämpning är dels att beslut som behöver ändras verkligen kommer upp till prövning, dels att domstolarna dömer på ett likformigt sätt. Det finns sedan länge skillnader i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna och denna undersökning har haft som ambition att kartlägga orsakerna till dessa skillnader.

Domstolarnas beslutsfattande kan inte styras på samma sätt som förvaltningsmyndigheters beslutsfattande. Till skillnad från vad som är fallet vid myndighetsutövning i en förvaltningsmyndighet, går det därför inte ställa samma krav på likriktning i domstolarnas dömande verksamhet. Domstolarna och de enskilda domarna är dock skyldiga att följa grundlagens bestämmelse om allas likhet inför lagen och att iaktta saklighet och opartiskhet i sitt dömande.[174]

Rättskipningen styrs av författningstext, prejudicerande domar och förarbeten. Inom delar av socialförsäkringsområdet, till exempel sjukförsäkringen, lämnar rättskällorna förhållandevis liten vägledning. När lagstiftaren lämnar över ett stort bedömningsutrymme till rättstillämpningen blir konsekvensen en högre grad av oförutsebarhet. Risk finns då också för olikformighet i tillämpningen utan att det för den skull är möjligt att slå fast vad som är rätt eller fel. Det ska poängteras att ISF i sin analys inte tar ställning till vad som är rätt nivå på ändringsfrekvensen.

Det är bara en liten andel av Försäkringskassans beslut som överklagas och prövas i domstol. Domstolarna fyller dock även en funktion för att främja likartade bedömningar i framtida ärenden.

[174] 1 kap. 9 § regeringsformen.

Särskilt de högre instansernas bedömning ska ge Försäkringskassan vägledning för framtiden. Här fyller det allmänna ombudet och Försäkringskassan en viktig funktion genom att överklaga ärenden av principiell betydelse.

9.1 Förvaltningsdomstolarna jämnar inte ut skillnader som uppstår vid omprövningen

En förutsättning för en likformig tillämpning av socialförsäkringsreglerna är att domstolarna vid sin prövning av överklagade mål står fria från Försäkringskassans bedömning. Om domstolen skulle betrakta Försäkringskassan som en expertmyndighet vars beslut som huvudregel är riktiga finns det risk för att färre beslut än vad som borde vara fallet, kommer att ändras. För att ifrågasätta Försäkringskassans beslut krävs både tid och kunskap. Frågan är hur fristående domstolarna är i förhållande till Försäkringskassans bedömningar.

ISF har i en tidigare undersökning funnit att Försäkringskassans omprövningsenheter ändrar grundbeslut om sjukpenning i olika stor utsträckning.[175] Också den nu genomförda undersökningen visar att det finns stora skillnader i ändringsfrekvens mellan omprövningsenheterna. Såväl när det gäller sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning som arbetsskadeersättning blir de försäkrade som är födda under första halvan av månaden i genomsnitt hårdare bedömda vid omprövningen än de försäkrade som är födda under den andra halvan av månaden.[176] När beslutskedjan från Försäkringskassans omprövning till eventuell domstolsprövning[177] studeras för de individer som är födda tidigt i månaden jämfört med dem som är födda sent i månaden, framkommer att de relativt stora skillnaderna i ändringsfrekvens som finns mellan Försäkringskassans omprövningsenheter till största delen kvarstår även efter domstolsprövning. Förvaltningsrätterna jämnar dock i viss utsträckning ut skillnader som har uppkommit vid

[175] Inspektionen för socialförsäkringen (2013), s. 79 f.

[176] Ärendena fördelas mellan omprövningsenheterna utifrån vilken dag i månaden den enskilde är född. De ärenden som gäller försäkrade som är födda i början av månaden prövas i princip alltid av omprövningsenheten i Stockholm.

[177] Underlaget omfattar alla omprövningsbeslut, både de som inte har överklagats och de som har gått vidare till förvaltningsrätt och i förekommande fall kammarrätt.

Försäkringskassans omprövning när det gäller sjukpenning. Men skillnaden i sannolikhet att få bifall i förvaltningsrätt är så liten att den totala skillnaden mellan grupperna inte mer än marginellt jämnas ut.

Efter domstolsprövning är skillnaden i den slutliga ändringsfrekvensen för sjukpenning drygt 5 procentenheter mellan dem som är födda i första halvan och dem som är födda i andra halvan av månaden. De som är födda sent i månaden får i genomsnitt bifall i vart femte ärende, medan de som är födda tidigt i månaden endast får bifall i lite mer än vart sjunde ärende. För förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning är skillnaden mellan grupperna något mindre.

De två grupperna är mycket lika vad gäller individuella egenskaper, till exempel när det gäller kön, ålder, utrikesfödd, utbildningsnivå, yrke och sjukskrivningshistorik. Det är därför svårt att se att det skulle kunna finnas saklig grund för de skillnader i ändringsfrekvens som finns mellan grupperna genom hela beslutskedjan – från omprövning vid Försäkringskassan, via förvaltningsrätt upp till kammarrätt. Detta talar för att domstolarna vid sin överprövning inte står helt fria från Försäkringskassans bedömning.

9.2 Orsaker till att parterna överklagar

Att den enskilde begär omprövning av och därefter överklagar Försäkringskassans beslut har avgörande betydelse för att domstolarna ska kunna ändra oriktiga beslut. Det finns inte något tydligt samband mellan ändringsfrekvensen och hur ofta de enskilda väljer att överklaga. Beslut från omprövningsenheter med låg ändringsfrekvens överklagas inte i större utsträckning än beslut från omprövningsenheter med hög ändringsfrekvens. Inte heller i ledet mellan förvaltningsrätt och kammarrätt finns något tydligt samband mellan ändringsfrekvensen i förvaltningsrätten och de enskildas benägenhet att överklaga. Enskilda som har fått en mer restriktiv bedömning (i genomsnitt) överklagar således inte i högre utsträckning än de som har fått en mer generös bedömning.

Orsakerna till att vissa överklagar omprövningsbeslutet och andra inte gör det, är svåra att identifiera. En hypotes är att de enskilda som har sämst hälsa av dem som får avslag inte orkar processa vidare. Det skulle kunna innebära att de som överklagar inte nödvändigtvis är de

individer som ligger ”närmast” att få bifall. En faktor som talar emot denna hypotes är dock att individer med längre sjukskrivningshistorik har en större benägenhet att överklaga än individer med kortare sjukskrivningshistorik.

Hur avslagsbesluten är formulerade skulle kunna påverka benägenheten att överklaga. Detta har inte undersökts för omprövningsbeslutens del, men däremot har undersökts om förvaltningsrätternas domskäl påverkar överklagandefrekvensen. En hypotes är att benägenheten att överklaga skulle minska om den enskilde bättre förstår rättens avgörande. Enligt Förtroendeutredningen kan en ökad problematiseringsgrad i domar medföra att personer som inte är juridiskt kunniga lättare förstår hur domstolen har resonerat. Den ökade arbetsbördan i underrätterna, som skulle bli följden, skulle emellertid kunna spara arbete i överrätterna genom att färre enskilda överklagar.[178]

ISF:s undersökning bekräftar inte teorin att utförliga domskäl skulle minska incitamentet att överklaga. Resultatet tyder snarast på motsatsen, att den enskilde blir mer benägen att överklaga om domen är tydligt motiverad.[179] Om domskälen tydligt redovisar hur bevisningen har värderats och pekar ut i vilka avseenden den brister, får den enskilde tillräcklig information för att kunna ta fram relevant bevisning och argumentation till sitt överklagande. Om domskälen däremot inte ger den enskilde någon ytterligare förklaring till avslaget utöver den motivering som finns i Försäkringskassans beslut, kan det leda till att hen väljer att inte överklaga.

Det verkar således som att ju bättre förståelse för domstolens avgörande den enskilde får, desto mer benägen blir hen att överklaga. Ytterligare två resultat från undersökningen som pekar i samma riktning är att den enskilde överklagar i högre utsträckning i mål där muntlig förhandling har hållits i förvaltningsrätten, eller där hen företräds av ombud. Att den som har ombud är mer benägen att överklaga kan dock även hänga ihop med att ombudet redan från början har bedömt att den enskilde borde kunna ha framgång med ett överklagande. Såväl förekomsten av ombud som muntlig förhandling borde ge den enskilde bättre förståelse för processen. Detta motsäger således Kleist och Wejedals resonemang att den enskilde blir mindre benägen att överklaga när muntlig förhandling har hållits eftersom hen då får en bättre förståelse för målets utgång.[180]

[178] SOU 2008:106, s. 192.
[179] Se även Inspektionen för socialförsäkringen (2013), s. 78.
[180] Kleist och Wejedal (2013), s. 368 f.

Även Försäkringskassans benägenhet att överklaga förvaltningsrättens domar är en faktor som har betydelse för hur många beslut som slutligen kommer att ändras av domstol. Det verkar dock inte finnas något tydligt samband mellan respektive förvaltningsrätts ändringsfrekvens och Försäkringskassans överklagandefrekvens. Försäkringskassan tycks under senare tid ha minskat sin andel överklaganden till kammarrätt. Detta behöver inte vara någon nackdel om det är ett resultat av att Försäkringskassan gör ett mer noggrant urval och väljer att överklaga mål som bedöms ha större betydelse. En minskad andel överklaganden kan också vara en följd av att det nu finns viss praxis inom sjukförsäkringsområdet, vilket saknades för några år sedan när lagstiftningen var ny.

9.3 Vad förklarar skillnaderna i ändringsfrekvens?

En förutsättning för att domstolarna ska uppfylla sin roll som garant för rättssäkerheten är att de dömer på ett likformigt sätt. Det finns stora skillnader i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna. Detta behöver inte nödvändigtvis vara ett problem, utan det kan finnas godtagbara skäl till dessa skillnader. Ett antal faktorer har studerats inom ramen för denna undersökning men det kan naturligtvis även finnas andra faktorer som har betydelse.

9.3.1 Faktorer utanför domstolen

Ett godtagbart skäl till skillnaderna i ändringsfrekvens, skulle kunna vara att det finns skillnader i individuella egenskaper[181] hos de enskilda som har mål hos de olika förvaltningsrätterna. Undersökningen visar emellertid att skillnader i egenskaper hos de individer som har ett mål i en förvaltningsrätt endast till en liten del kan förklara skillnaderna i ändringsfrekvens mellan olika förvaltningsrätter. Detta innebär att det inte är möjligt att förklara skillnaderna mellan förvaltningsrätterna utifrån att de individer som har mål vid förvaltningsrätter med hög ändringsfrekvens på ett tydligt sätt skiljer sig från de individer som har mål vid förvaltningsrätter med låg ändringsfrekvens. Det ska dock noteras att det kan finnas individuella egenskaper som inte har varit möjliga att observera i datamaterialet men som skulle kunna påverka ändringsfrekvensen.

[181] Till exempel kön, ålder, utrikesfödd, utbildningsnivå, yrke och sjukskrivningshistorik.

En hypotes är att skillnaderna i ändringsfrekvens mellan domstolarna beror på att det finns regionala skillnader i beviljandegraden i Försäkringskassans grundbeslut. För vissa förmåner, bland annat sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning, fattas grundbeslut vid lokala kontor som handlägger ärenden rörande enskilda som bor i ett visst område. Skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna skulle för dessa förmåner kunna vara ett utslag av att domstolarna korrigerar skillnader i Försäkringskassans grundbeslut. Den analys som har gjorts för sjukpenning och sjukersättning ger dock inget stöd för denna hypotes.

En annan tänkbar förklaring till variationerna i ändringsfrekvens mellan domstolarna är att kvaliteten på de medicinska underlagen från sjukvården varierar över landet. I de flesta socialförsäkringsmål har de medicinska underlagen stor betydelse för domstolens bedömning. De behandlande läkare som skriver medicinska underlag är ofta knutna till samma geografiska område som de enskilda och deras respektive förvaltningsrätter. Denna möjliga förklaring har ISF inte studerat. Försäkringskassan har emellertid undersökt kvaliteten i medicinska underlag för sjukpenning och funnit att det finns stora regionala skillnader.[182] Försäkringskassans undersökning hade dock ett annat syfte, och avsåg endast medicinska underlag för sjukpenning. Det är därför inte möjligt att dra några slutsatser av denna undersökning om hur regionala skillnader i kvaliteten på de medicinska underlagen skulle kunna påverka skillnaderna i ändringsfrekvens.

Sannolikheten att få bifall i förvaltningsrätten ökar när den enskilde har ett ombud, har åberopat ny bevisning eller har fått möjlighet att lägga fram sin syn på saken vid en muntlig förhandling. Skillnader mellan domstolarna när det gäller i vilken utsträckning dessa faktorer förekommer skulle kunna vara en möjlig förklaring till skillnaderna i ändringsfrekvens. Resultaten tyder dock på att inte heller dessa faktorer kan förklara de stora skillnaderna i ändringsfrekvens som finns mellan förvaltningsrätterna.

Sammanfattningsvis kan de faktorer utanför domstolen som har studerats inte förklara de stora skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna. Frågan är därmed om det finns faktorer hos domstolarna som skulle kunna förklara skillnaderna.

[182] Försäkringskassan (2011) respektive (2012).

9.3.2 Faktorer hos domstolen

Förvaltningsrätternas handläggning

Det finns flera skillnader i hur förvaltningsrätterna handlägger och gör bedömningar i socialförsäkringsmål. Några av dessa skillnader kan hänga samman med domarnas syn på tvåpartsprocessen. Tvåpartsprocessen innebär att Försäkringskassan är den enskildes motpart i socialförsäkringsmålen. Syftet är bland annat att utredningsmaterialet ska bli fylligare genom parternas dialog i processen. Genom att parterna sörjer för ett bättre utredningsmaterial avlastas domstolen en del av arbetet med att se till att sakfrågorna i målet blir tillräckligt utredda, och behovet av aktivitet från domstolens sida minskar när det gäller att skaffa in utredning i målet.[183] Domstolarnas utredningsansvar formas delvis efter förhållandet mellan två motstående principer: officialprincipen och förhandlingsprincipen. Officialprincipen innebär att rätten ska se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.[184] Enligt förhandlingsprincipen, i dess renodlade form, ligger ansvaret för utredningen helt på parterna.[185]

ISF har inte undersökt hur förvaltningsrätterna uppfyller sitt utredningsansvar på annat sätt än att förekomsten av sakkunnigutlåtanden har studerats. Det hör till undantagen att förvaltningsrätterna hämtar in sakkunnigutlåtande. Benägenheten att göra detta skiljer sig dock åt mellan förvaltningsrätterna. Förvaltningsrätter med låg ändringsfrekvens har inte hämtat in sakkunnigutlåtande i något av de undersökta målen, medan detta har skett i viss – om än liten – utsträckning vid förvaltningsrätter med högre ändringsfrekvens. Att domstolarna inte använder sig av möjligheten att hämta in sakkunnigutlåtanden kan bero på tidsbrist eller på att domstolen riskerar att få in ett utlåtande som är negativt för den enskilde.

ISF har också undersökt hur ofta domstolarna ger Försäkringskassan tillfälle att yttra sig över överklagandet (kommunicering) och funnit att förvaltningsrätter med låg ändringsfrekvens kommunicerar Försäkringskassan mer sällan än förvaltningsrätter med hög ändringsfrekvens. Resultatet väcker två frågor: dels varför domstolarna kommunicerar i olika stor utsträckning, dels vad som blir konsekvensen för handläggningen och för utgången i målet.

[183] Prop. 1995/96:22, s. 78.
[184] 8 § förvaltningsprocesslagen.
[185] Se RÅ 2009 ref. 69.

Beslutet att kommunicera eller inte innefattar normalt en bedömning av om överklagandet sannolikt kommer att bifallas eller inte, även om andra omständigheter också kan ha betydelse.[186] Det är därför rimligt att anta att den ”kommuniceringskultur” som utvecklas på domstolen i viss mån återspeglar domstolens inställning i sakfrågorna.

En annan anledning till att förvaltningsrätten inte kommunicerar överklagandet med Försäkringskassan är enligt intervjuer på domstolarna att Försäkringskassan ofta inte har någonting att tillägga utan svarar att myndigheten vidhåller sitt beslut utan att kommentera det som anförs i överklagandet.

En konsekvens av att inte kommunicera är att målen kan avgöras snabbare. Att handläggningstiden hålls så kort som möjligt är dock inte alltid positivt för den enskilde. Om Försäkringskassan inte får möjlighet att yttra sig i målet kan det leda till att domstolen missar relevant information. I domsgranskningen finns exempel på att det i samband med kommuniceringen har kommit fram nya uppgifter som har gjort att domstolen har bifallit överklagandet.

I de granskade målen svarar Försäkringskassan ofta att den bevisning som den enskilde har gett in inte är tillräcklig och Försäkringskassan ger inte heller in någon ny bevisning. Ett sådant svar kan domstolen värdera på olika sätt. Antingen anses innehållet i svaret inte tillföra målet någon ny information. Eller så tillmäter domstolen det betydelse och låter den bevisning som den enskilde har gett in bli avgörande för utgången eftersom Försäkringskassan inte har presenterat några motargument eller någon motbevisning. Det har framkommit vid domsgranskningen att förvaltningsrätterna är olika benägna att bifalla den enskildes överklagande på grund av bristen på motbevisning. Detta är sannolikt ett utslag av hur domstolen ser på officialprincipen kontra förhandlingsprincipen.

Synen på dessa två principer har även betydelse för vilka utredningsåtgärder domstolen vidtar och i vilken utsträckning parterna kommuniceras. En konsekvens av detta är att domstolarna är olika benägna att låta Försäkringskassan bära risken för brister i utredningen, vilket påverkar ändringsfrekvensen. Hur domstolen ser på officialprincipen kontra förhandlingsprincipen verkar sammanfattningsvis ha betydelse för ändringsfrekvensen.

[186] Jfr 10 § förvaltningsprocesslagen.

Det finns vidare skillnader mellan de undersökta förvaltningsrätterna vad gäller domskälens utformning. Förvaltningsrätter med låg ändringsfrekvens skriver – särskilt i avslagsmål – oftare mer kortfattade domskäl än förvaltningsrätter med högre ändringsfrekvens. Det krävs tid och kunskap för att distansera sig från Försäkringskassans bedömning. Att formulera en hållbar motivering kan ofta vara ett viktigt led i bedömningen av målet. Om arbetsbelastningen är hög, eller om den som utreder målet inte har tillräckliga kunskaper på området, kan det ligga nära till hands att avslå den enskildes överklagande med en sammanfattande formulering. Det finns då risk att det leder till att färre mål ändras än vad som annars hade varit fallet. Även kortfattade domskäl kan naturligtvis föregås av en omsorgsfull bedömning, vilket säkert ofta är fallet när domaren eller handläggaren eller båda har goda kunskaper om socialförsäkring. En stor personalomsättning på handläggarsidan, särskilt om domstolen är organiserad så att varje domare får mål från ett stort antal handläggare, minskar dock domarens möjligheter att se till att domskälen i varje mål blir väl genomarbetade. De skillnader i domskälens utformning som har iakttagits kan därför hänga samman med skillnader i arbetsbelastning, personalomsättning och andelen personal med god kunskap inom socialförsäkringsområdet på olika förvaltningsrätter.

Förvaltningsrätternas organisation och arbetsformer

Förvaltningsdomstolarna har stor frihet att själva besluta om sin organisation och i viss utsträckning om sina arbetsformer. Förvaltningsrätterna har sinsemellan mycket olika organisationsformer och därmed även olika arbetssätt, vilket skulle kunna vara en förklaring till skillnaderna i ändringsfrekvens.

Skillnaderna i förvaltningsrätternas storlek är betydande. Personalmässigt är Förvaltningsrätten i Stockholm nästan tjugo gånger så stor som de minsta förvaltningsrätterna. De tre största domstolarna har alla låg ändringsfrekvens, samtidigt som flera av de små förvaltningsrätterna har hög ändringsfrekvens. Det kan förefalla som att ändringsfrekvensen hänger samman med domstolarnas storlek, men det skulle lika gärna kunna vara en fråga om förutsättningarna på orten. Möjligheten att rekrytera och behålla kvalificerad personal skiljer sig exempelvis åt mellan storstäder och mindre städer. Det bör också vara så att förvaltningsrätterna påverkas av den praxis som är etablerad vid

den egna kammarrätten. Detta kan till exempel vara en förklaring till att Förvaltningsrätten i Uppsala, liksom Förvaltningsrätten i Stockholm, har låg ändringsfrekvens trots att Förvaltningsrätten i Uppsala är en betydligt mindre domstol än Förvaltningsrätten i Stockholm.[187]

Det finns även stora skillnader mellan domstolarna när det gäller graden av specialisering. I en rapport från Domstolsverket diskuteras frågan om specialisering leder till att domstolarnas tillämpning blir lika över landet. Utökad specialisering leder enligt rapporten till mer enhetlig praxis, och därmed till större förutsägbarhet och högre rättssäkerhet för parterna. En alltför långtgående specialisering kan emellertid leda till att alltför få personer styr rättsbildningen på ett område. Denna risk kan enligt rapporten minskas genom rotation eller genom att specialiserade domare bara ägnar en viss del av tiden åt specialmål.[188]

Hur många personer som deltar i handläggningen av socialförsäkringsmålen skiljer sig åt mellan förvaltningsrätterna, dels på grund av domstolarnas storlek, dels på grund av graden av specialisering. En förvaltningsrätt har framhållit att specialiserade handläggare medför att domarna kan avgöra fler mål. Enligt ISF borde dock specialiserade handläggare kunna ha betydelse inte bara för kvantiteten utan även för kvaliteten i handläggningen. Även det intresse för måltypen som verkar finnas bland många specialiserade domare och handläggare skulle kunna påverka ändringsfrekvensen. Arbetsformerna inom den grupp som arbetar med socialförsäkringsmålen bör också spela in. Gemensamma diskussioner i sakfrågor kan sannolikt bidra till både kunskapsöverföring och en mer enhetlig praxis. En sådan diskussion bör vara lättare att åstadkomma om inte alltför många personer deltar i handläggningen av socialförsäkringsmålen.

Vid intervjuerna har framförts att den lägre ändringsfrekvensen på större domstolar skulle kunna bero på att man där får snabbare erfarenhet av olika frågor. Enligt ISF:s mening kan dock stor erfarenhet av en viss måltyp lika gärna innebära att man ändrar i högre utsträckning.

[187] Dessa förvaltningsrätters domar överklagas till Kammarrätten i Stockholm, som ha lägst ändringsfrekvens av kammarrätterna, se figur 16.
[188] Domstolsverket (2008), s. 25.

Som exempel på en domstol där det, trots att den är liten[189], finns god erfarenhet av socialförsäkringsmål, kan nämnas Förvaltningsrätten i Luleå. Vid intervjuer har framkommit att de föredragande på Förvaltningsrätten i Luleå som arbetar med socialförsäkringsmål har arbetat länge och är specialiserade inte bara på socialförsäkring utan även *inom* området socialförsäkring. Detta innebär att en föredragande inom socialförsäkringsområdet inte arbetar med alla förmåner. Föredragandena upplever sig ha tillräcklig tid och möjlighet att hämta in den utredning som behövs. De får gå de utbildningar de behöver och kan även lägga tid på omvärldsbevakning. Domarna har stort förtroende för föredragandena och målen diskuteras ganska ingående. När det händer något nytt inom socialförsäkringsområdet, diskuteras det ofta mellan domare och föredragande. Det kan exempelvis gälla ny lagstiftning eller nya rutiner som när Försäkringskassan började ha gruppkonsultationer med sina försäkringsmedicinska rådgivare. Beviskrav och bevisbördans placering diskuteras också ofta med den domare som är ansvarig för socialförsäkringsmålen. När föredraganden lyfter dessa frågor och andra tendenser i Försäkringskassans beslut och handläggning får föredragande och domare upp ögonen för nya frågor och frågorna blir belysta. Såväl inom föredragandegruppen som inom domargruppen finns också ett intresse för socialförsäkringsfrågorna.

Olika synsätt

ISF har i en tidigare rapport konstaterat att det finns skillnader i ändringsfrekvens mellan Försäkringskassans omprövningsenheter. Som en möjlig förklaring till dessa skillnader angavs att omprövarna hade olika uppfattningar om vad en omprövning innebär. En uppfattning var att omprövarna endast skulle kontrollera om beslutet är juridiskt korrekt, och inte göra någon ny egen bedömning. En annan uppfattning var att omprövarna inte är bundna av grundbeslutet, utan ska göra en ny förutsättningslös prövning.[190] Om det skulle finnas olika uppfattningar om vad en domstolsprövning innebär också mellan olika domare eller mellan olika domstolar har inte undersökts. I vissa avseenden finns det dock skillnader i synsätt mellan olika förvaltningsrätter när det gäller handläggningen och bedömningen av målen.

[189] Vid tidpunkten för undersökningen var Förvaltningsrätten i Luleå en av de minsta förvaltningsrätterna men sedan den 1 oktober 2013 har den fördubblat sin storlek.
[190] Inspektionen för socialförsäkringen (2013).

Hur domstolsledningen väljer att organisera verksamheten, inklusive graden av specialisering, skiljer sig mellan domstolarna och kan ses som ett utslag av olika synsätt hos domstolarnas ledning. Även i handläggningen av enskilda mål kan olika synsätt hos domare och handläggare få konsekvenser för exempelvis beslut om kommunicering, ställningstaganden till om ytterligare utredning ska hämtas in och utformningen av domskäl.

Undersökningen visar sammanfattningsvis att förvaltningsrätter med låg ändringsfrekvens kommunicerar Försäkringskassan i mindre utsträckning, hämtar in sakkunnigutlåtande i mindre utsträckning och skriver sammanfattande domskäl i större utsträckning än vad förvaltningsrätter med högre ändringsfrekvens gör. I många socialförsäkringsmål finns dessutom ett stort bedömningsutrymme där olika domare kan ha olika sätt att tolka lagen och värdera bevisningen i målet. Domare vid vissa domstolar kan vara mer generösa eller mer restriktiva i sin bedömning än vad domare är vid andra domstolar. Detta har framkommit vid intervjuerna och bilden bekräftas också av den genomgång av förvaltningsrätternas domar som har gjorts i samband med domsgranskningen. Skilda tolkningar inom ramen för bedömningsutrymmet är sannolikt en orsak till att Försäkringskassans beslut ändras i olika utsträckning vid olika förvaltningsrätter. Utan att göra en bedömning av hur förvaltningsrätterna dömer i målen, vilket ligger utanför denna studie, är det dock inte möjligt att uttala sig om vilken betydelse detta har för skillnaderna i ändringsfrekvens.

De faktorer som ISF har undersökt talar dock sammantaget för att förklaringen till skillnaderna i ändringsfrekvens huvudsakligen ligger hos domstolarna.

9.4 Rättssäkerhet för den enskilde

Att domstolarna har samma synsätt ifråga om handläggningen och bedömningen av socialförsäkringsmål är en fråga om rättssäkerhet för den enskilde. En annan viktig rättssäkerhetsfråga rör den enskildes möjligheter att anlita ombud. Den som anlitar ett ombud gör det normalt på egen bekostnad, eftersom rättshjälp sällan beviljas i socialförsäkringsmål. I förarbetena till rättshjälpslagen görs bedömningen att behovet av ombud inte är lika stort i förvaltningsmål som i brottmål eller tvistemål på grund av förvaltningsdomstolarnas materiella

processledning och utredningsansvar.[191] I förarbetena till förvaltningsprocesslagen uttalas att domstolarnas aktivitet måste växla beroende bland annat på vad målet gäller och om den enskilde har ombud.[192]

ISF:s undersökning visar emellertid att sannolikheten att få bifall i domstol är högre i de mål där den enskilde har hjälp av ett ombud. Särskilt i måltyper som är juridiskt svåra verkar ombud ha stor betydelse för den enskildes möjlighet att få rätt. Det är inte bara ombudets argumentation och förmåga att veta när bevisningen bör kompletteras som spelar roll. Att den enskilde kanske inte vet hur processen går till, exempelvis möjligheten att begära muntlig förhandling, har också betydelse. Frågan är därför om det är förenligt med kravet på rättssäkerhet att inte alla har möjlighet att anlita ett ombud. Detta gäller särskilt om domstolarna ger förhandlingsprincipen företräde framför officialprincipen.

Att ett tvåpartsförhållande föreligger i socialförsäkringsmålen innebär inte att rättens utredningsansvar har upphört. Särskilt i mål där styrkeförhållandet mellan parterna är ojämnt, eller där avgörandet har mycket stor betydelse för den enskilde, vilar ett ansvar på domstolen att se till att inte en enskild part blir lidande genom att beslutsunderlaget är ofullständigt eller bristfälligt.[193]

En annan aspekt på rättssäkerheten är utformningen av domskäl. Om domen är utformad så att den enskilde kan förstå vad som ligger till grund för domstolens bedömning, kan hen lättare ta ställning till om det finns anledning att överklaga domen. Som framgått tidigare tyder resultaten från domsgranskningen på att den enskildes benägenhet att överklaga ökar när domskälen är utförliga. Domsgranskningen visar emellertid att domar där den enskilde får helt eller delvis bifall oftare har en tydlig motivering än avslagsdomar. En tänkbar orsak till detta som kommit fram vid intervjuerna är att det inte finns ett lika stort behov av en utförlig motivering när utgången är densamma som i Försäkringskassan. Från den enskildes synpunkt är dock behovet av en tydlig motivering större när domstolen avslår, än när domstolen bifaller, hens överklagande.

Mot bakgrund av att regeringens verksamhetsmål för domstolarna endast tar sikte på hur lång tid målen ska ta att avgöra, är det inte osannolikt att handläggningstiden är en faktor som får stort utrymme

[191] Prop. 1996/97:9, s. 119 ff.
[192] Prop. 1971:30 del 2, s. 530.
[193] Hessmark m.fl. (2013), s. 870.

internt på förvaltningsrätterna.[194] Den enskilde har naturligtvis också ett intresse av att målet avgörs snabbt, särskilt när det gäller en förmån som utgör grunden för hens försörjning. Samtidigt är det tidskrävande att kommunicera Försäkringskassan, hämta in sakkunnigutlåtande, göra noggranna bedömningar av underlagen och skriva klargörande domskäl. Inte minst i mål där den enskilde saknar ombud är behovet av aktivitet från domstolens sida stort. Som framkommit är det inte heller så att den tid som läggs ner i underinstansen kan sparas in i överinstansen genom ett minskat antal överklaganden. Detta sammantaget ställer krav på att domstolarna har tillräckliga resurser.

9.5 Slutsatser

Undersökningen visar sammanfattningsvis att förvaltningsrätterna *sammantaget* inte jämnar ut de skillnader i ändringsfrekvens som uppstår vid Försäkringskassans omprövning. Detta talar för att domstolarna inte står helt fria från Försäkringskassans bedömning. De skillnader i ändringsfrekvens som finns *mellan* förvaltningsrätterna kan endast i liten utsträckning förklaras av att egenskaper hos de individer som överklagar skiljer sig åt regionalt. Inte heller kan förekomsten av ombud, ny bevisning eller muntlig förhandling förklara dessa skillnader. Att förvaltningsrätterna har olika synsätt, både vad gäller den interna organisationen, handläggningen och dömandet i socialförsäkringsmålen är sannolikt den viktigaste orsaken till skillnaderna i ändringsfrekvens.

Konsekvensen av skillnaderna i ändringsfrekvens är att den enskildes möjlighet att få rätt i sitt sjukförsäkringsärende skiljer sig åt beroende på vilken väg genom instanserna ärendet tar. I varje instans (Försäkringskassans omprövning, förvaltningsrätt och kammarrätt) är den enhet som är placerad i Stockholm bland de mest restriktiva i sina bedömningar. Omprövningsenheten i Stockholm handlägger omprövningsärenden som avser enskilda födda under den första halvan av månaden. Vilken domstol som handlägger ärendet beror i stället på var den enskilde bor. Detta sammantaget innebär till exempel att den som bor i Stockholm och som är född i början av månaden kommer att ha mycket sämre möjligheter att få bifall än den som bor i Luleå eller i Jönköping och är född i slutet av månaden.

[194] Jfr Riksrevisionen (2014), s. 85.

I denna undersökning har inga godtagbara skäl till dessa skillnader kunnat identifieras. Resultatet väcker frågan om det är tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt att den enskildes möjligheter att få rätt är beroende dels av vid vilken omprövningsenhet respektive förvaltningsdomstol hens ärende handläggs, dels av om hen har ombud eller inte. Det ska dock framhållas att det kan finnas tänkbara förklaringar som inte har studerats.

Undersökningen visar också att den vanligaste orsaken till att förvaltningsdomstolarna ändrar ett beslut är att domstolen gör en annan värdering av bevisningen än vad underinstansen har gjort. Till skillnad från vad beslutsmyndigheterna brukar anta[195] är det däremot mindre vanligt att domstolarna ändrar på grund av att ny utredning har tillkommit under processen. Det är emellertid inte ovanligt att Försäkringskassan låter sig övertygas av ny utredning som kommer in till domstolen och därför medger bifall till den enskildes överklagande. I andra fall däremot leder bristen på motbevisning från Försäkringskassan till att den enskildes överklagande bifalls eller till att Försäkringskassans överklagande till kammarrätten avslås. Det kan därför finnas anledning för Försäkringskassan att vara mer aktiv i sin processföring i de mål där myndigheten anser att den enskildes överklagande ska avslås, alternativt att medge bifall till överklagandet i de fall då detta är befogat. Det är också viktigt att Försäkringskassan tar ansvar för rättsbildningen genom att överklaga mål där det finns behov av praxis. Med hänsyn till de stora skillnader i ändringsfrekvens som finns mellan förvaltningsrätterna är det också viktigt att Försäkringskassan, vid bedömningen av vilka mål som ska överklagas, eftersträvar att tillämpningen av socialförsäkringsreglerna blir likformig över hela landet.

Ytterligare en slutsats av ISF:s undersökning är att rättssäkerhet är resurskrävande och att det är viktigt att domstolarna har de resurser som krävs – både för att avgöra målen inom rimlig tid och för att tillgodose de enskildas behov av en gedigen utredning och välmotiverade domar. I domstolarna pågår redan ett angeläget arbete med att utveckla domskrivningen och göra domskälen mer lättbegripliga för den enskilde. Mot bakgrund av de resultat som framkommit i denna undersökning kan även rätten till juridiskt biträde samt domstolarnas syn på sin utredningsskyldighet och på parternas roll behöva diskuteras vidare. Förhoppningen är att denna rapport ska kunna utgöra underlag för en sådan diskussion.

[195] Se Försäkringskassan (2013), s. 45 och Pensionsmyndigheten (2013), s. 39.

Referenser

Blinder, A. (1973): "Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates", *Journal of Human Resources*, volym 8, s. 436–455.

Dagens Nyheter den 26 april 2012.

Domstolsverket (2008): *Länsrättsutredningen.* Domstolsverkets rapportserie 2008:2.

Domstolsverket (2010): *Strategi för utformning av domar och beslut i Sveriges domstolar.* Strategi 2010-12-21. Dnr 783-2010.

Domstolsverket (2012): *Årsredovisning 2011. Sveriges Domstolar.*

Domstolsverket (2013): *Årsredovisning 2012. Sveriges Domstolar.*

Domstolsverket (2014): *Årsredovisning 2013. Sveriges Domstolar.*

Ds 2011:18. *Översyn av socialförsäkringen – förslag till förbättringar.*

Försäkringskassan (2001): *Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut.* Vägledning 2001:7. Version 10.

Försäkringskassan (2004): *Sjukpenning och samordnad rehabilitering.* Vägledning 2004:2. Version 21.

Försäkringskassan (2009): *Försäkringsmedicinsk kompetens till omprövningsenheterna, verksamhetsområde processjuridik och det allmänna ombudet.* Riktlinjer 2009:1. Version 2. Beslutsdatum 2012-03-05.

Försäkringskassan (2011): *Kvalitetsgranskning av läkarintyg – en del av sjukskrivningsmiljarden.* Socialförsäkringsrapport 2011:12.

Försäkringskassan (2012): *Kvalitetsgranskning av läkarintyg – en del av sjukskrivningsmiljarden år 2011.* Socialförsäkringsrapport 2012:13.

Försäkringskassan (2013): *Analys av rättsläget avseende sjukförsäkringsreformerna.* Rapport den 15 november 2013, dnr 3026-2013.

Försäkringskassan (2013a): *Sjukersättning.* Vägledning 2013:1. Version 2.

Försäkringskassan (2013b): *Försäkringskassans årsredovisning 2012*.

Hessmark, L-G. m.fl. (2013): *Socialförsäkringsbalken – en kommentar*. Avd. D-H.

Inspektionen för socialförsäkringen (2011): *Försäkringskassans hantering av underlag för beslut om sjukpenning.* Rapport ISF 2011:8.

Inspektionen för socialförsäkringen (2011a): *Beslut om arbetsskada ur ett jämställdhetsperspektiv.* Rapport 2011:15.

Inspektionen för socialförsäkringen (2011b): *Gruppkonsultationer.* Rapport 2011:11.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012): *Ett förstärkt allmänt ombud.* Rapport 2012:11.

Inspektionen för socialförsäkringen (2013): *När sjukpenning nekas*. Rapport 2013:1.

Kleist, D. och Wejedal, S. (2013): "Tala är silver, tiga är guld. Om muntlig förhandling i förvaltningsmål, särskilt i skattemål", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, häfte 4, s. 345–375.

Kvale, S. (1997): *Den kvalitativa forskningsintervjun.* Studentlitteratur, Lund.

Konjunkturinstitutet (2012): *Detaljerad Dekomponering: Alternativa Lösningsmetoder för Invariansproblemet*, Fördjupnings-pm nummer 11.

Luton, L. (2010): *Qualitative research approaches for public administration*. M.E. Sharpe, Armonk.

Neumark, D. (1988): "Employers' Discriminatory Behavior and the Estimation of Wage Discrimination"*, Journal of Human Resources*, volym 23, s. 279–295.

Oaxaca, R. (1973): "Male-female Wage Differentials in Urban Labor Markets", *International Economic Review*, volym 14, s. 693–709.

Pensionsmyndigheten (2012): *Årsredovisning 2011*.

Pensionsmyndigheten (2013): *Årsredovisning 2012*.

Prop. 1971:30. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Prop. 1995/96:22. *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltnings-domstolarna.*

Prop. 1996/97:9. *Ny rättshjälpslag.*

Regeringsbeslut den 17 december 2009. *Uppdrag till Domstolsverket angående strategier för Sveriges Domstolars arbete med vissa förtroende-frågor.* Ju2008/10177/DOM.

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Sveriges Domstolar. Ju2012/7947/DOM. Ju2012/7567/KRIM (delvis).

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Sveriges Domstolar. Ju2013/7943/DOM. Ju2013/7403/DOM.

Riksrevisionen (2014): *Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda.* RiR 2014:6.

SOU 1991:106. *Domstolarna inför 2000-talet.*

SOU 2008:106. *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag.*

Statskontoret (2009): *Domstolarnas inre arbete – en utvärdering.* 2009:20.

Sveriges Domareförbund (2011), *God domarsed – om etik och ansvarstagande.*

Wennergren, B. och von Essen, U. (2013): *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, sjätte upplagan*.

Bilaga Metod

Registerdata från domstolarna

Vera och SIV

Registerdata avseende socialförsäkringsmålen är hämtade från domstolarnas målhanteringssystem Vera.[196] Sedan år 2007 är målen kopplade mellan instanserna vilket innebär att uppgifter från förvaltningsrätten förs med till kammarrätten när ett mål överklagas. Uppgifterna i Vera ligger till grund för statistiksystemet SIV (Statistik i verksamheten) men i SIV är uppgifterna avidentifierade.[197]

Detta avsnitt bygger på ISF:s iakttagelser vid analys av registerdata och domar samt på intervjuer med domstolssekreterare.

Brister i registerkvalitet

I samband med att målet avslutas registreras utgången i målet. Den uppgiften registreras och ligger till grund för statistiken över bifall och avslag. Utgången i målet kan anges främst som ej ändrat, delvis ändrat, ändrat och ej sakprövat. Vid kammarrätterna finns fler alternativ för utgången i målet än vid förvaltningsrätterna, t.ex. finns ”återförvisat” som en egen variabel.

I vissa avseenden saknas överensstämmelse mellan Försäkringskassans register och domstolarnas register. I dessa fall är det därför svårt att jämföra statistiken från Försäkringskassan med statistiken från domstolarna. Mål om sjukpenninggrundande inkomst, sjukpenning och graviditetspenning registreras alla på samma måltypskod (3803) i domstolarna. Dessa ärendeslag har olika koder hos Försäkringskassan. Hos Försäkringskassan redovisas alla ärenden om återkrav

[196] Vera togs i bruk 2004–2005 i förvaltningsrätterna och 2003 i kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen.
[197] Möte med Domstolsverket den 13–14 november 2012.

på samma kod oavsett vilken förmån som återkrävs. Hos domstolarna däremot får mål om återkrav samma måltypskod som den förmån som återkravet avser.

Registerkontroller av uppgifterna i Vera har utförts och visar att registret i de flesta avseenden är tillförlitligt. Vissa problem har dock kunnat identifieras.

Mål om arbetsskadeersättning registreras på olika måltypskoder. Det finns ingen klar åtskillnad mellan 3901 (olycksfall) och 3902 (skadlig inverkan). Förvaltningsrätten i Stockholm använder kod 3999 (övrigt) i betydligt större utsträckning än övriga förvaltningsrätter.

Uppgifter om antalet muntliga förhandlingar i kammarrätterna är otillförlitlig att döma av vad som har framkommit vid intervjuerna. I samband med att målet avslutas registreras huruvida förhandling har hållits eller inte. På kammarrätterna registreras dock inte alltid förhandlingstiden, vilket innebär att förhandlingen inte kommer med i statistiken.[198]

Det finns en brist i systemet när det gäller registreringen av utgången i målet. Om samma avgörande innehåller flera målnummer, vilket kan vara fallet när en person samtidigt har flera mål vid domstolen, kan endast en utgång registreras för avgörandet som helhet. Det innebär att om klaganden får bifall i ett av målen och avslag i det andra, måste *en* utgång väljas för båda målen gemensamt. Vid intervjuer med domstolssekreterare framkommer att målen i dessa situationer ofta avslutas med utgången ”delvis ändrat”. Det är den domare som har dömt i målen som väljer om flera mål ska sammanföras till ett avgörande. Benägenheten att sammanföra mål skulle kunna variera mellan olika domstolar och därmed påverka statistiken i olika utsträckning.

I förvaltningsrätterna är det inte möjligt att välja utgången ”återförvisat” i de fall då förvaltningsrätten har återförvisat målet till Försäkringskassan. ISF:s registerkontroll visar att utgången ”ändrat” och ibland ”delvis ändrat” används i dessa fall. Denna bild bekräftas av intervjuerna med domstolssekreterare. I de fall där en dom innehåller dels ett avslag, dels en återförvisning måste den som avslutar målet välja att redovisa endera.

[198] Uppgift från Domstolsverket.

En vanligt förekommande felregistrering är att mål registreras som ”ändrat” trots att rätt utgång är ”delvis ändrat” eller tvärtom. Det är normalt den domstolssekreterare som expedierar målet som avgör vilken utgång som ska registreras.

Vid intervjuerna har framkommit att det saknas skriftliga instruktioner för vilken utgång som ska registreras i olika situationer. Domstolssekreterarna uppger att de i tveksamma fall oftast frågar en kollega, mer sällan den domare som har dömt i målet.

Att det saknas klar åtskillnad mellan ”ändrat” och ”delvis ändrat” i Vera har ingen betydelse vid beräkningen av ändringsfrekvens. När ändringsfrekvensen beräknas, läggs dessa två grupper ihop. Däremot har det betydelse vid beräkning av hur många enskilda som överklagar. Överklagandefrekvensen för enskilda beräknas som andel av de mål i förvaltningsrätten som har avslutats med utgången ”ej ändrat” eller ”delvis ändrat”. Att mål där den enskilde har fått bara delvis bifall kan ha registrerats som ”ändrat” eller tvärtom, skulle kunna medföra att vissa mål inte kommer med i beräkningen. Det innebär i så fall att överklagandefrekvensen kan bli antingen över- eller underskattad.

Databearbetningar

För analysen användes data från Försäkringskassan och Domstolsverket. För att fastställa när den enskilde fick kännedom om beslutet användes expeditionsdatum (det datum vid utsändning av beslutsbrev). Om expeditionsdatum saknades användes i stället beslutsdatum. Totalt fanns 254 097 observationer varav 253 532 unika diarienummer (det fanns således ett antal dubbelregistrerade poster).

Om ett ärende förekom flera gånger hos Försäkringskassan med olika utgångar registrerade, behölls den senaste observationen. Därefter matchades senaste kända uppgifter om individens utbildning och sysselsättning under en treårsperiod före året då individen kom in med sin begäran om omprövning till Försäkringskassan. Även uppgifter om individens aktuella bostadsord, civilstånd och ålder vid ansökningstillfället lades till datamaterialet. Individens sjukdomshistorik beräknades som summan av de nettodagarna som hen fått under en treårsperiod som startade 6 månader innan överklagandet inkom. Även individens senaste kända diagnos under samma period för sjuk- och aktivitetsersättning samt sjukpenning togs fram.

Uppgifterna om målen i förvaltningsrätterna och kammarrätterna innehåller referensid vilket möjliggör att följa ärendets process. Om ett mål hade flera referenser behölls det senaste avslutade målet.

Mellan Försäkringskassans uppgifter om överklagande och målet i domstolen finns inga referensid, varför överklagandeärendet kopplades ihop med domstolarnas uppgifter med villkoret att utgången i ärendet hos Försäkringskassan var ”ej ändring”, att överklagandet inkom till förvaltningsrätten inom 120 dagar från expeditionsdatumet samt att överklagandet avsåg samma ärendetyp som omprövningen. Om det fanns flera matchningar, behölls den närmaste observationen från expeditionsdatumet.

Blinder-Oaxaca-uppdelning

För att studera hur stor del av skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna som beror på skillnader i egenskaper och hur stor del av skillnaderna som inte kan förklaras av skillnader i egenskaper, används en statistisk uppdelningsmetod. Uppdelning, eller dekomponering, används inom bland annat nationalekonomi för att dela upp olika ekonomiska variabler. Tillämpningarna gäller ofta lönegap, löneutveckling eller skillnader i arbetskraftdeltagande mellan två grupper.

Den använda metoden är den vanligaste statistiska metoden för uppdelning och utvecklades av Blinder och Oaxaca i forskning som studerade skillnader i genomsnittlig lön mellan kvinnor och män.[199] I denna litteratur delas skillnader i en variabel mellan två grupper upp i en del som kan förklaras av skillnader i sammansättning av observerbara variabler och i en del som beror på faktorer som är okända eller icke observerbara i statistiken. Den oförklarade delen används inom litteraturen ofta som ett mått på diskriminering, men innehåller alltså också skillnader mellan grupperna som beror på icke observerbara faktorer. För att kunna tolka den oförklarade delen som diskriminering behövs alltså fullständig information om vilka faktorer som kan tänkas påverka utfallsvariabeln.

[199] Se Blinder (1973) och Oaxaca (1973). För en mer detaljerad beskrivning av metoden och olika varianter av den, se Konjunkturinstitutet (2012).

I den aktuella tillämpningen av Blinder-Oaxaca-metodiken görs en uppdelning av skillnaden i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätter. För att göra detta beräknas:

$$Y_{if} = X_{if} \cdot \beta_f + \varepsilon_{if} \quad (1)$$

Där *i* står för en specifik individ och *f* för en specifik förvaltningsrätt eller grupp av förvaltningsrätter. *Y* är en indikatorvariabel som är lika med 1 om individen får bifall i förvaltningsrätten och lika med 0 om individen får avslag. *X* är en vektor för alla de variabler som kan tänkas påverka förvaltningsrättens beslut. Om en individ får bifall eller avslag i ett mål bestäms givetvis av en mängd faktorer varav vissa är observerbara och andra icke observerbara i datamaterialet. Dessa faktorer skulle också kunna förklara varför det finns skillnader i genomsnittlig ändringsfrekvens mellan grupperna av förvaltningsrätter. De variabler som inkluderas i de skattade modellerna är kön, ålder, född sent eller tidigt i månaden, civilstånd, utrikesfödd, utbildningsnivå, branschtillhörighet, yrke, sysselsättningsstatus, antal barn i åldern noll till sex år samt sjukskrivningshistorik. Vidare inkluderas även om det hållits muntlig förhandling i förvaltningsrätten och om den enskilde har haft ett ombud.

För att studera skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätter delas datamaterialet in i två grupper – en grupp med låg ändringsfrekvens (*l*) och en grupp med hög (*h*) ändringsfrekvens. Genom en uppdelning för respektive grupp kan den genomsnittliga ändringsfrekvensen beräknas för respektive grupp enligt följande:

$$Y_{il} = X_{il} \cdot \beta_l + \varepsilon_{il} \quad (2)$$

$$Y_{ih} = X_{ih} \cdot \beta_h + \varepsilon_{ih} \quad (3)$$

Där Y_l är ändringsfrekvensen i gruppen av förvaltningsrätter med låg genomsnittlig ändringsfrekvens och Y_h är ändringsfrekvensen i gruppen av förvaltningsrätter med hög genomsnittlig ändringsfrekvens. När parametrarna i (2) och (3) har skattats[200] kan den genomsnittliga ändringsfrekvensen för grupperna formuleras enligt följande:

$$\overline{Y}_l = \overline{X}_l \cdot \beta_l \quad (4)$$

och

$$\overline{Y}_h = \overline{X}_h \cdot \beta_h \quad (5)$$

[200] I den aktuella tillämpningen skattas parametrarna med hjälp av logistiska regressioner.

Skillnaden i genomsnittlig ändringsfrekvens mellan olika förvaltningsrätter eller grupper av förvaltningsrätter kan sedan dekomponeras eller delas upp på olika sätt beroende på vad som är av intresse att studera. Detta illustreras i ekvation (6) till (9) nedan. Är frågan hur mycket högre ändringsfrekvensen är i den ena gruppen (ekvation 8 och 9) eller hur mycket lägre ändringsfrekvensen är i den andra gruppen (ekvation 6 och7)? En annan fråga gäller vad som är att betrakta som norm. Är det ändringsfrekvensen i gruppen med låg ändringsfrekvens eller är normen gruppen med hög ändringsfrekvens?[201]

$$\overline{Y}_l - \overline{Y}_h = \beta_l \cdot \left(\overline{X}_l - \overline{X}_h\right) + (\beta_l - \beta_h) \cdot \overline{X}_h \quad (6)$$

$$\overline{Y}_l - \overline{Y}_h = \beta_h \cdot \left(\overline{X}_l - \overline{X}_h\right) + (\beta_l - \beta_h) \cdot \overline{X}_l \quad (7)$$

$$\overline{Y}_h - \overline{Y}_l = \beta_l \cdot \left(\overline{X}_h - \overline{X}_l\right) + (\beta_h - \beta_l) \cdot \overline{X}_h \quad (8)$$

$$\overline{Y}_h - \overline{Y}_l = \beta_h \cdot \left(\overline{X}_h - \overline{X}_l\right) + (\beta_h - \beta_l) \cdot \overline{X}_l \quad (9)$$

I denna undersökning används ett viktat genomsnitt av gruppernas koefficienter. Detta tillvägagångssätt är baserat på en teoretisk härledning av Neumark.[202] Vikterna skapas med hjälp av en poolad regression där koefficienterna för grupperna med hög respektive låg ändringsfrekvens skattas tillsammans. Uppdelningen görs enligt följande:

$$\overline{Y}_l - \overline{Y}_h = \beta^* \cdot \left(\overline{X}_l - \overline{X}_h\right) + (\beta^* - \beta_h) \cdot \overline{X}_h + (\beta_l - \beta^*) \cdot \overline{X}_l \quad (10)$$

I ekvation (10) är β^* viktningskoefficienten och när $\beta^* = \beta_l$ innebär detta att ekvation (10) är lika med ekvation (6) vilket gäller då gruppen med låg ändringsfrekvens betraktas som norm. Om vi återgår till ekvation (6) så kan denna ekvation förklaras som: $\overline{X}_l$ är medelvärdet för de förklarande variabler vid förvaltningsrätterna med låg ändringsfrekvens och $\overline{X}_h$ är medelvärdet för de förklarande variablerna vid förvaltningsrätterna med hög ändringsfrekvens. $\overline{X}_l - \overline{X}_h$ är skillnaden i medelvärden för de förklarande variablerna mellan grupperna med låg respektive hög ändringsfrekvens. β_l är de skattade parametrarna för förvaltningsrätterna med lägst ändringsfrekvens och β_h motsvarande för förvaltningsrätterna med hög ändringsfrekvens.

[201] Uppdelningen kräver att en grupp fungerar som referensgrupp eller norm och detta val kan potentiellt påverka resultaten. Resultaten i denna studie visar att de kvalitativa slutsatserna är desamma oavsett vilken grupp som väljs som referens.

[202] Neumark (1988).

Den första termen $\beta_l \cdot (\overline{X}_l - \overline{X}_h)$ är den del av skillnaderna i ändringsfrekvens som kan förklaras av skillnader i populationen. Den andra termen $(\beta_l - \beta_h) \cdot \overline{X}_h$ mäter skillnader i förvaltningsrätternas ändringsfrekvens som inte kan förklaras av observerbara egenskaper och kan alltså tänkas mäta skillnader i preferenser eller strikthet mellan förvaltningsrätterna. Inom diskrimineringslitteraturen tolkas denna term som diskriminering.

Domsgranskning

Urval av förvaltningsrättsdomar

Undersökningen omfattar domar från förvaltningsrätterna i Härnösand, Linköping, Luleå, Malmö och Stockholm. Dessa domstolar har valts ut med hänsyn till deras storlek, geografiska placering, ändringsfrekvens och graden av specialisering för att åstadkomma ett representativt urval av förvaltningsrätter.

Urvalet av domar har begränsats till mål om sjuk- och aktivitetsersättning respektive mål om arbetsskadeersättning. Undersökningen omfattar domar från åren 2011 och 2012. Mål som avslutats utan sakprövning ingår inte i undersökningen.

Av de mål som uppfyllde dessa kriterier gjorde Domstolsverket ett urval på

- 50 mål avseende arbetsskadeersättning med utgång ej ändrat för var och en av de fem förvaltningsrätterna
- 50 mål avseende arbetsskadeersättning med utgång ändrat eller delvis ändrat för var och en av de fem förvaltningsrätterna
- 50 mål avseende sjuk- och aktivitetsersättning med utgång ej ändrat för var och en av de fem förvaltningsrätterna
- 50 mål avseende sjuk- och aktivitetsersättning med utgång ändrat eller delvis ändrat för var och en av de fem förvaltningsrätterna

Om det inte fanns tillräckligt med ärenden inom stratumet skulle samtliga mål väljas ut. Totalt uppfyllde 6 431 mål dessa kriterier (se tabell B1 nedan).

Tabell B1. Urvalsram och urval per stratum för domsgranskningen avseende förvaltningsrätterna

Förvaltningsrätt	*Måltyp*	*Utgång*	*Urvalsram*	*Urval (efter bortfall)*
Luleå	Sjuk- och aktivitetsersättning	Ej ändrat	161	48
Luleå	Sjuk- och aktivitetsersättning	Ändrat	99	50
Luleå	Arbetsskadeersättning	Ej ändrat	76	49
Luleå	Arbetsskadeersättning	Ändrat	26	26
Härnösand	Sjuk- och aktivitetsersättning	Ej ändrat	157	47
Härnösand	Sjuk- och aktivitetsersättning	Ändrat	59	49
Härnösand	Arbetsskadeersättning	Ej ändrat	122	48
Härnösand	Arbetsskadeersättning	Ändrat	23	22
Linköping	Sjuk- och aktivitetsersättning	Ej ändrat	350	47
Linköping	Sjuk- och aktivitetsersättning	Ändrat	171	49
Linköping	Arbetsskadeersättning	Ej ändrat	146	48
Linköping	Arbetsskadeersättning	Ändrat	32	31
Malmö	Sjuk- och aktivitetsersättning	Ej ändrat	702	50
Malmö	Sjuk- och aktivitetsersättning	Ändrat	241	49
Malmö	Arbetsskadeersättning	Ej ändrat	358	50
Malmö	Arbetsskadeersättning	Ändrat	61	48
Stockholm	Sjuk- och aktivitetsersättning	Ej ändrat	2676	47
Stockholm	Sjuk- och aktivitetsersättning	Ändrat	320	49
Stockholm	Arbetsskadeersättning	Ej ändrat	492	50
Stockholm	Arbetsskadeersättning	Ändrat	69	48

Urval av kammarrättsdomar

Undersökningen omfattar domar från samtliga fyra kammarrätter. För kammarrätterna granskades bara domar om sjuk- och aktivitetsersättning eftersom mål om arbetsskadeersättning var för få. Domarna är avgjorda under åren 2011 och 2012. Att endast domar ingår i undersökningen innebär att mål där prövningstillstånd inte har beviljats exkluderas. Dessutom valdes lika många domar där det allmänna var klagande som där den enskilde var klagande.

Av de domar som uppfyllde kriterierna gjordes ett urval enligt följande:

- 20 mål från var och en av de fyra kammarrätterna där den enskilde var klagande och utgången var ändrad[203]
- 20 mål från var och en av de fyra kammarrätterna där den enskilde var klagande och utgången var ej ändrad[204]
- 20 mål från var och en av de fyra kammarrätterna där det allmänna var klagande och utgången var ändrad
- 20 mål från var och en av de fyra kammarrätterna där det allmänna var klagande och utgången var ej ändrad

Detta gav en urvalsram uppdelat i 16 strata (fyra strata per kammarrätt). Totalt uppfyllde 710 mål dessa kriterier (se tabell B2 nedan). Eftersom det fanns få ärenden där det allmänna var klagande och utgången var ej ändrat valdes samtliga mål i denna kategori. Från de kvarvarande 647 ärendena slumpades 20 ärenden ut inom varje strata.

Tabell B2. Urvalsram och urval per stratum för domsgranskningen avseende kammarrätterna

Kammarrätt	*Klagande part*	*Utgång*	*Urvalsram*	*Urval (efter bortfall)*
Göteborg	Allmän	Ej ändrat	18	18
Göteborg	Enskild	Ej ändrat	68	20
Göteborg	Allmän	Ändrat	84	20
Göteborg	Enskild	Ändrat	74	20
Jönköping	Allmän	Ej ändrat	21	21
Jönköping	Enskild	Ej ändrat	37	20
Jönköping	Allmän	Ändrat	68	20
Jönköping	Enskild	Ändrat	58	20
Stockholm	Allmän	Ej ändrat	6	6
Stockholm	Enskild	Ej ändrat	31	20
Stockholm	Allmän	Ändrat	49	20
Stockholm	Enskild	Ändrat	65	20
Sundsvall	Allmän	Ej ändrat	18	18
Sundsvall	Enskild	Ej ändrat	23	20
Sundsvall	Allmän	Ändrat	63	20
Sundsvall	Enskild	Ändrat	27	20

[203] Ändrat definierades som ärenden med utgången delvis ändrat, prövningstillstånd meddelat + ändrat, prövningstillstånd meddelat + återförvisat, Ändrat eller Återförvisat.
[204] Ej ändrat definierades som ärenden med utgången ej ändrat eller prövningstillstånd meddelat + ej ändrat.

Det ska poängteras att det inte är samma mål som ingår i undersökningen av förvaltningsrättsdomar som har följts upp till kammarrätten. Ett nytt slumpvis urval har gjorts på kammarrättsnivå.

Granskade domar

Domarna har dels hämtats från rättsdatabasen JP Infonet, dels beställts in från respektive domstol. Domarna har kompletterats med dagboksblad för varje mål. Dagboksbladen har beställts in från respektive domstol. I dagboksbladen kan utläsas bland annat information om Försäkringskassan har svarat i målet, om nytt bevismaterial har inkommit, om muntlig förhandling har hållits samt om målet har överklagats.

Mål som visat sig inte uppfylla urvalskriterierna har sorterats bort vilket har varit fallet med några felregistrerade mål som rört andra måltyper eller där prövningstillstånd inte har beviljats i kammarrätten. Endast mål där den enskilde och Försäkringskassan har varit parter har granskats. Det innebär att några mål där det allmänna ombudet för socialförsäkringen har varit part och ett mål där Pensionsmyndigheten har varit part har undantagits från undersökningen. Inte heller mål som rör processuella frågor har studerats.

Efter bortfall har domsgranskningen omfattat 905 förvaltningsrättsdomar varav 485 om sjuk- och aktivitetsersättning och 420 om arbetsskadeersättning. Av domarna är 405 ändrade av förvaltningsrätten och 500 ej ändrade.

Efter bortfall har domsgranskningen omfattat 291 kammarrättsdomar, varav 153 har överklagats av den enskilde, 128 av Försäkringskassan och 10 av båda parter. Av domarna är 141 ändrade av kammarrätten och 150 ej ändrade.

Vissa domar innehåller flera målnummer och kan även behandla någon annan förmån än de som ingår i studien. I dessa fall har undersökningen omfattat bara den del av domen som gäller det utvalda målnumret.

Frågeställningar

Undersökningen av domar syftar till att svara på följande frågor.

- Varför ändrar förvaltningsdomstolarna Försäkringskassans beslut i ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeförsäkring?
- Påverkar Försäkringskassans processföring hur förvaltningsdomstolarna dömer?
- Kan man utläsa någonting om kvaliteten i Försäkringskassans utredningar och beslut ur domarna?
- Framgår det av förvaltningsrätternas domskäl vad som har varit avgörande för utgången?
- Har domskälens utformning betydelse för ändringsfrekvensen?
- Påverkas överklagandefrekvensen av hur förvaltningsrätternas domar är motiverade?

De tre sista frågorna avser bara förvaltningsrätternas domar.

Samtliga målnummer som ingår i undersökningen har fått ett löpnummer. Målnummer som skulle kunna identifiera enskilda domar (och individer) har inte registrerats.

Från varje dom har följande uppgifter registrerats i ett webformulär:

- Vilken omprövningsenhet som har fattat beslut i Försäkringskassan,
- vilken förvaltningsrätt och i förekommande fall kammarrätt som har dömt i målet,
- år och månad när domen har beslutats,
- vilken förmån och vilken fråga målet gäller,
- vilken part som har överklagat,
- om den enskilde har haft ombud i domstolen,
- vilken processjuridisk enhet som har varit den enskildes motpart,
- om Försäkringskassan har svarat i målet,

- om den enskilde eller Försäkringskassan har tillfört målet ny bevisning,
- om Försäkringskassan har medgett den enskildes talan,
- om muntlig förhandling har hållits,
- om sakkunnigutlåtande har inhämtats av förvaltningsrätten och i så fall om rätten har följt den sakkunniges uppfattning,
- utgången i målet,
- om domstolen har följt den försäkringsmedicinske rådgivarens uppfattning,
- om domstolen har funnit att det finns brister i Försäkringskassans utredning eller processföring,
- om ordföranden i förvaltningsrätten har varit skiljaktig samt
- om domen har överklagats och i så fall av vem (den enskilde eller Försäkringskassan).

Orsaken till att beslut ändras av domstolen

Vid granskning av domar där förvaltningsrätten respektive kammarrätten har ändrat underinstansens beslut, har orsaken till detta registrerats. Orsaken till bifall har delats in i följande kategorier.

a) Ny utredning har inkommit
b) Domstolen har gjort en annan bevisvärdering
c) Domstolen har gjort en annan rättslig bedömning
d) Domstolen har gjort en annan bedömning av faktiska omständigheter
e) Domstolen har funnit brister i Försäkringskassans utredning eller processföring
f) Försäkringskassan har medgett talan
g) Annan orsak

I begreppet ny utredning inkluderas ny bevisning från den enskilde, ny bevisning från Försäkringskassan, uppgifter som framkommit vid muntlig förhandling och sakkunnigutlåtande som har inhämtats av domstolen.

För att ta ställning till vilken orsak som har varit avgörande för förvaltningsrättens eller kammarrättens beslut, är det nödvändigt att ta reda på om ny bevisning har kommit in till domstolen. Som *ny bevisning* räknas inte parternas egen argumentation utan bara utlåtanden från läkare eller andra sakkunniga, intyg från arbetsgivare, uppgifter från vittnen och liknande. Eftersom domstolens akt inte har varit tillgänglig vid granskningen har det inte varit möjligt att med fullständig säkerhet konstatera om en handling har varit ny eller inte. Av dagboksbladet kan oftast utläsas om den försäkrade har gett in någon handling utöver överklagandet men det framgår inte alltid vilken handling det rör sig om. Ibland anges uttryckligen i domen att en viss handling är ny men i många fall har endast handlingens datering (intyget eller utlåtandet är daterat efter det att omprövningsbeslutet fattades) lett till slutsatsen att beviset är nytt. En handling som har kommit in för första gången i domstolen har betraktats som ett nytt bevis även om det, i avsaknad av akten, inte har varit möjligt att veta om handlingen innehåller ny information i förhållande till de handlingar som Försäkringskassan har haft tillgång till vid sin prövning.

Även om ny bevisning har kommit in till domstolen är det inte säkert att det är det nya beviset som har varit avgörande när domstolen har ändrat Försäkringskassans beslut. Bedömningen av vad som har varit den viktigaste orsaken till ändringen grundas på vad domstolen skriver i domskälen. Det är ofta svårt att dra gränsen mellan fall där ändringen har berott på ny utredning och fall där domstolen har gjort en annan bevisvärdering än vad underinstansen har gjort. När den nya utredningen består i uppgifter som har framkommit vid muntlig förhandling eller innehållet i ett sakkunnigutlåtande kan man oftast dra slutsatsen att det nya materialet har varit avgörande, eftersom domstolen inte behöver hämta in sådan utredning om det material som redan finns är tillräckligt för att bifalla den försäkrades talan.

Kategori b omfattar fall där domstolen har gjort en annan bedömning eller värdering av bevisningen i målet än vad underinstansen har gjort.

Kategori c har använts när förvaltningsrätten har tolkat exempelvis lagtext, förarbeten eller rättsfall på annat sätt än Försäkringskassan har gjort i sitt omprövningsbeslut. För kammarrättsdomarna har kategori c använts när kammarrätten har gjort en annan rättslig bedömning än förvaltningsrätten.

När domstolen i stället har gjort en annan bedömning av faktiska omständigheter, till exempel av var den enskilde skulle ha arbetat om han inte hade blivit arbetsskadad, har kategori d använts.

Förvaltningsdomstolarna motiverar ibland sin dom med att Försäkringskassan inte har utrett en viss fråga, inte har presenterat någon motbevisning eller inte har argumenterat emot det som den försäkrade har sagt under domstolsprocessen. I dessa fall är brister i Försäkringskassans utredning eller processföring (kategori e) ofta orsak till ändringen *tillsammans* med någon annan orsak (till exempel kategori b). Även i fall där Försäkringskassan har medgett den försäkrades talan (kategori f) kan det finnas skäl att registrera två svarsalternativ, nämligen i sådana fall där domstolen både har hänvisat till Försäkringskassans uppfattning och gjort en egen bedömning.

Vissa domar innehåller flera delfrågor där orsaken till utgången i målet är olika för de olika delfrågorna. Även i dessa fall har flera svarsalternativ registrerats. I övrigt har ambitionen varit att välja det svarsalternativ som förefaller ha varit viktigast för domstolens avgörande.

När domstolen har återförvisat målet till Försäkringskassan har orsaken till detta registrerats. Det kan bero antingen på brister i utredningen eller på processuella skäl. Till processuella skäl räknas till exempel sådana situationer där återförvisningen är en följd av utgången i ett annat mål. I ett sådant fall brukar målet återförvisas för att myndigheten ska kunna pröva ärendet på nytt.

Hur är förvaltningsrätternas domar motiverade?

Vid granskningen av förvaltningsrättsdomar har även karaktären på domskälen bedömts. Avsikten är inte att göra en bedömning av den juridiska riktigheten i förvaltningsrätternas domar. Avsikten är endast att se om domstolen har förklarat sitt ställningstagande på ett tydligt sätt.

Denna del av undersökningen omfattar bara de egentliga domskälen, det vill säga den text som finns under rubriken *Förvaltningsrättens bedömning* eller motsvarande. I den mån domskälen är vävda hör även utdrag ur bevisningen till skälen. Domskälen har kategoriserats enligt följande.

A) Förvaltningsrätten instämmer i myndighetens bedömning utan att göra någon egen bedömning.

B) Förvaltningsrätten anger att man finner rekvisiten i lagtexten uppfyllda/inte uppfyllda eller gör en samlad bedömning utan att ange vad man har lagt vikt vid.

C) Förvaltningsrätten anger vilka delar av underlaget man har lagt vikt vid utan att tydligt förklara vad som har varit avgörande för utgången i målet.

D) Förvaltningsrätten förklarar tydligt vad som har varit avgörande för utgången i målet.

Till kategori A hör två typer av fall. För det första sådana fall där domstolen instämmer i Försäkringskassans beslut och enbart hänvisar till Försäkringskassans skäl. För det andra fall där Försäkringskassan har medgett den försäkrades talan och förvaltningsrätten inte gör någon egen bedömning utan enbart hänvisar till Försäkringskassans inställning. Ett exempel på sistnämnda situation är följande domskäl:

> ”Mot bakgrund av vad som framkommit i målet finner förvaltningsrätten inte skäl att frångå den beräkning som Försäkringskassan har gjort. Försäkringskassan har därför haft fog för sitt beslut varför överklagandet ska avslås.”

Kategori B avser sådana domskäl som i princip bara innehåller ett konstaterande av att den försäkrade inte uppfyller (eller uppfyller) de förutsättningar som anges i lagtexten. När Förvaltningsrätten redogör för vad handlingarna i målet innehåller och därefter motiverar utgången i målet med ”en samlad bedömning av handlingarna i målet” eller ”med hänsyn till den medicinska utredningen” eller liknande uttryck, registreras domskälen också i kategori B. Gemensamt för dessa fall är att parterna inte vet hur domstolen har resonerat eller vad domstolen har fäst vikt vid. En vanlig formulering är exempelvis följande.

> ”Det medicinska underlaget i målet visar att klaganden har en nedsatt arbetsförmåga. Förvaltningsrätten finner emellertid att det inte är visat att hennes arbetsförmåga är stadigvarande nedsatt med minst en fjärdedel i

alla förvärvsarbeten på arbetsmarknaden inklusive anpassade arbeten. Hon har därför inte rätt till sjukersättning."

Till kategori C hör sådana domskäl där det visserligen framgår vad domstolen har lagt vikt vid men där det inte på ett tydligt sätt framgår hur domstolen har resonerat. Ett exempel på vad som minst bör krävas för att hänföras till kategori C är följande.

"Mot bakgrund främst av det som (dr N) anfört i sina intyg daterade den 21 augusti 2008 och den 25 november 2009 föreligger tillräcklig grund för att anse att klagandens arbetsförmåga i augusti 2008 men inte dessförinnan kunde antas vara helt nedsatt under minst ett år. Livränta bör därför medges för tid från och med augusti 2008."

Det är också vanligt att domstolen citerar några uttalanden ur de medicinska underlagen för att därefter göra en "samlad bedömning". I dessa fall kan parterna utläsa vad domstolen har lagt vikt vid. Till kategorin hör även mer utförliga resonemang men där det inte går att i alla delar utläsa vad som har bestämt utgången.

I kategori D registreras domar som är så klargörande att parterna i alla relevanta delar kan förstå vad domstolen har byggt sitt avgörande på. När det föreligger motstridig medicinsk bevisning bör det framgå hur domstolen har värderat de olika underlagen och vad som gör att viss bevisning har vägt tyngre än annan bevisning. I ett mål om arbetsskada där frågan i målet gällde om det fanns ett samband mellan ett olycksfall i arbetet och den försäkrades sjukdomsbesvär, bedömde förvaltningsrätten bevisningen så här:

"De läkarutlåtanden som återfinns i målet från behandlande läkare avser enbart bedömningen av huruvida (NN:s) arbetsförmåga är nedsatt. Däremot innehåller det inte någon bedömning huruvida övervägande skäl talar för eller emot ett samband mellan de besvär som sätter ned hennes arbetsförmåga och det anmälda olycksfallet. Till skillnad från den behandlande läkaren har båda de försäkringsmedicinska rådgivarna relevanta specialistkunskaper. Dessa läkare har bedömt att (NN:s) besvär i nacke, skuldror och vänster arm kan ha försämrats till följd av olycksfallet, men att denna försämring inte kan betraktas som varaktig. Mot denna bakgrund talar, enligt förvaltningsrättens bedömning, övervägande skäl inte för att de sjukdomsbesvär som sätter ned (NN:s) arbetsförmåga har uppkommit till följd av olyckan i arbetet…"

Här förklarar förvaltningsrätten tydligt vad som har varit avgörande för utgången i målet. I de flesta fall är motiveringar av D-karaktär utförligare än ovanstående men de behöver inte vara omfattande om målet inte kräver det. Om den försäkrade till exempel har ansökt om sjukersättning med stöd av ett läkarutlåtande som säger att det finns

rehabiliteringsmöjligheter som skulle kunna medföra att hen återfår sin arbetsförmåga, så räcker det med att domstolen motiverar sin dom med att det inte är styrkt att alla rehabiliteringsmöjligheter är uttömda.

I de fall då domen innehåller en prövning i flera led eller när flera olika frågor prövas, krävs det att domen som helhet uppfyller kraven i en viss kategori. För att hamna i kategori D måste förvaltningsrätten således förklara tydligt vad som har varit avgörande för utgången i alla delfrågor.

Bearbetning av resultatet från domsgranskningen

Fyra personer deltog i granskningen av förvaltningsrättsdomar och två personer i granskningen av kammarrättsdomar. Frågorna utformades av de som skulle genomföra domsgranskningen. Frågorna testades och reviderades i omgångar inför granskningen. Domsgranskarna kalibrerade därefter sina bedömningar genom att granska ett antal testdomar, dels tillsammans, dels på egen hand med efterföljande utvärdering och diskussion.

Resultatet från domsgranskningen för såväl förvaltningsrätter som kammarrätter har viktats utifrån de olika stratumens storlekar för att ge en representativ beskrivning utifrån antal avslutade mål hos respektive domstol beroende på klagande part och utgången i målet.

Intervjuer

Rekrytering av intervjupersoner

Intervjuer har genomförts på fem förvaltningsrätter (förvaltningsrätterna i Härnösand, Linköping, Luleå, Malmö och Stockholm) samt på alla fyra kammarrätterna. På varje domstol har administrativt ansvarig person, ordinarie domare, föredragande och domstolssekreterare intervjuats. Beroende på domstolens storlek intervjuades mellan 1–3 domare individuellt och 1 föredragande. Domstolssekreterarna intervjuades gruppvis, 2–3 stycken på varje domstol. ISF tog kontakt med domstolarna för att få hjälp med att identifiera lämpliga intervjupersoner. ISF hade önskemål om att den person som skulle informera om domstolens organisation skulle ha administrativt ansvar. ISF:s önskemål gällande föredragande och domare var att dessa skulle ha god erfarenhet av arbete med socialförsäkring på

domstol. Gällande domstolssekreterarna fanns önskemål om att de hade särskild kunskap om målhanteringssystemet Vera. Urvalet av de personer som skulle intervjuas gjordes av respektive domstol.

Genomförande av intervjuerna

Individuella telefonintervjuer hölls med 9 personer med administrativt ansvar. Varje intervju tog cirka 1 timme. Utöver dessa hölls individuella intervjuer med 12 domare och 9 föredraganden, där varje intervju tog mellan 1 och 2 timmar. Gruppintervjuer hölls med 21 domstolssekreterare. Varje gruppintervju tog cirka en halvtimme.

Telefonintervjuerna genomfördes i projektets början i syfte att få fram information om domstolens organisation och arbetsformer. Dessa hölls i de flesta fall med administrativ chef, domstolschef eller avdelningschef på socialförsäkringsavdelning.

Intervjuerna på domstolarna genomfördes på respektive domstol utifrån intervjuguider riktade till förvaltningsrätt, kammarrätt och domstolssekreterare (se appendix 2). Innan intervjuerna genomfördes på förvaltningsdomstolarna med domare och föredragande hölls tre provintervjuer och därefter redigerades intervjufrågorna.

Intervjuerna har utgått ifrån en semistrukturerad ansats. Denna flexibla metod ger intervjuställaren visst spelrum att anpassa intervjun, utifrån sammanhang och intervjupersonens svar samt att ställa följdfrågor som inte nödvändigtvis faller helt inom ramen för intervjuguiden.[205]

Två utredare från ISF genomförde intervjuerna. Den ena ledde intervjun och den andra hade mer av en kontrollfunktion, det vill säga kontrollerade att alla frågor hade lyfts upp och besvarats och ställde följdfrågor vid behov.

Intervjuerna spelades in och har transkriberats ordagrant av en extern skrivbyrå. Intervjupersonerna har beretts tillfälle att läsa och göra förtydliganden i transkriptionerna.

[205] Luton (2010), s. 23.

Analys

Intervjumaterialet har analyserats av två utredare som vid oenighet har haft konsensusdiskussion. Analysen har utgått från en innehållsanslys där de transkriberade intervjuerna har kodats i olika kategorier. Denna analys har i huvudsak utgått från frågeställningarna i intervjuguiden och begränsats till intervjuernas faktiska innehåll. En kvalitativ intervju ger komplexa och innehållsrika svar och det är ett omfångsrikt material. Det finns en risk i alla kvalitativa studier att det finns viss grad av subjektivitet och risk för bias beroende på urvalet av intervjupersoner, möjligheten att styra informationen som framkommer i intervjuerna samt utförandet av analysen.[206] ISF:s bedömning är att resultaten från intervjustudien är tillförlitliga eftersom de bygger på ett strategiskt urval och tydlig metodologisk ansats.

Intervjucitat kan ha redigerats språkligt.

[206] Kvale (1997), s. 254 ff.

Appendix 1

Tabell A1. Sannolikheten att överklaga till förvaltningsrätt uppdelat på olika förmåner, oddskvoter

	Sjukpenning	*Sjuk- och aktivitets-ersättning*	*Arbetsskade-ersättning*
Född från dag 2 till dag 15	0,987 (0,023)	0,955 (0,024)	0,857** (0,040)
Exakt ålder	1,012** (0,001)	1,008** (0,001)	0,998 (0,003)
Antal barn mellan 0 och 6 år	0,981 (0,023)	1,014 (0,032)	0,970 (0,057)
Antalet sjukskrivningsdagar under tre år innan ärendet inkom	1,001** (0,000)	1,001** (0,000)	1,001** (0,000)
Kön	0,964 (0,027)	0,993 (0,028)	1,091 (0,057)
Dummy om personen är gift	1,097** (0,027)	1,110** (0,030)	1,135** (0,054)
Dummy för utrikesfödd	0,980 (0,028)	0,961 (0,030)	0,841** (0,047)
Referens Förgymnasial utbild. kortare än 9 år			
Förgymnasial utbild. 9 (10) år	0,966 (0,058)	1,083 (0,064)	1,063 (0,112)
Gymnasial utbildning	1,072 (0,057)	1,292** (0,069)	1,159 (0,104)
Eftergymn. utbild. kortare än 2 år	1,046 (0,079)	1,168 (0,095)	1,269 (0,175)
Eftergymn. utbild. 2 år eller längre	1,001 (0,057)	1,206** (0,072)	1,246* (0,126)
Eftergymn. utbild. 2 år eller längre	0,959 (0,184)	1,428 (0,360)	2,496 (1,252)
Forskarutbildning	0,936 (0,184)	0,769* (0,093)	0,820 (0,441)

Forts.Tabell A1.

	Sjukpenning	*Sjuk- och aktivitets-ersättning*	*Arbetsskade-ersättning*
Referens ej förvärvsarbetande			
Förvarvsarbetande	1,085*	1,014	0,852*
	(0,038)	(0,035)	(0,053)
Uppgift om förvärvsarbete saknas	0,809*	1,081	0,915
	(0,087)	(0,114)	(0,173)
Referens statlig sektor			
Kommunal sektor	0,881*	1,042	1,146
	(0,053)	(0,079)	(0,132)
Landstingssektor	0,939	1,016	1,139
	(0,074)	(0,104)	(0,178)
Privat sektor	0,836**	0,969	1,043
	(0,048)	(0,071)	(0,113)
Övriga organisationer	0,809**	1,046	1,163
	(0,064)	(0,099)	(0,185)
Referens Blekinge län			
Dalarnas län	0,718**	0,974	0,534**
	(0,081)	(0,107)	(0,107)
Gotlands län	1,028	0,847	0,956
	(0,165)	(0,166)	(0,340)
Gävleborgs län	0,872	0,872	0,706
	(0,093)	(0,095)	(0,147)
Hallands län	1,045	0,956	0,822
	(0,112)	(0,103)	(0,160)
Jämtlands län	0,775	0,770	0,664
	(0,107)	(0,112)	(0,145)
Jönköpings län	0,860	0,604**	0,614**
	(0,093)	(0,076)	(0,114)
Kalmar län	0,851	0,780*	0,703
	(0,098)	(0,088)	(0,142)
Kronobergs län	0,780	0,656**	0,552**
	(0,105)	(0,093)	(0,120)
Norrbottens län	1,005	1,019	0,760
	(0,107)	(0,113)	(0,142)
Uppgift om län saknas	0,976	0,857	0,870
	(0,089)	(0,080)	(0,144)
Skåne län	0,842	0,843	0,802
	(0,075)	(0,075)	(0,134)
Stockholms län	0,794	0,527**	0,496**
	(0,097)	(0,066)	(0,106)

Forts. Tabell A1.

	Sjukpenning	*Sjuk- och aktivitets-ersättning*	*Arbetsskade-ersättning*
Södermanlands län	0,752**	0,670**	0,617*
	(0,080)	(0,074)	(0,121)
Uppsala län	1,033	1,224	0,987
	(0,110)	(0,127)	(0,194)
Värmlands län	0,922	1,099	1,063
	(0,097)	(0,116)	(0,212)
Västerbottens län	1,118	0,744*	0,730
	(0,122)	(0,091)	(0,148)
Västernorrlands län	0,940	0,893	0,731
	(0,102)	(0,103)	(0,149)
Västmanlands län	1,199*	1,025	0,840
	(0,106)	(0,092)	(0,137)
Västra Götalands län	0,915	0,904	0,750
	(0,103)	(0,100)	(0,160)
Örebro län	0,937	0,717**	0,769
	(0,097)	(0,073)	(0,147)
Referens uppgift om yrke saknas			
Jordbruk, skogsbruk och fiske	0,921	1,188	1,313
	(0,115)	(0,162)	(0,282)
Tillverkning	1,352**	1,318**	1,116
	(0,126)	(0,137)	(0,192)
Försörjning av el, gas, värme och kyla	0,899	1,108	1,209
	(0,130)	(0,165)	(0,248)
Byggverksamhet	0,915	1,154	0,969
	(0,092)	(0,151)	(0,178)
Handel	1,021	1,276*	1,161
	(0,093)	(0,123)	(0,206)
Transport och magasinering	1,103	1,124	1,251
	(0,106)	(0,129)	(0,230)
Hotell- och restaurangverksamhet	0,871	1,066	1,410
	(0,090)	(0,124)	(0,309)
Informations- och kommunikationsverksamhet	1,062	1,147	1,452
	(0,125)	(0,158)	(0,390)
Finans- och försäkringsverksamhet	1,007	1,396*	1,301
	(0,122)	(0,183)	(0,297)
Fastighetsverksamhet	0,953	1,050	1,205
	(0,120)	(0,139)	(0,275)
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	1,072	1,278*	1,279
	(0,106)	(0,138)	(0,259)

Forts. Tabell A1.

	Sjukpenning	*Sjuk- och aktivitets-ersättning*	*Arbetsskade-ersättning*
Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	0,964 (0,089)	1,031 (0,103)	1,080 (0,196)
Offentlig förvaltning och försvar, obligatorisk socialförsäkring	1,140 (0,115)	1,034 (0,110)	1,269 (0,240)
Utbildning	1,058 (0,094)	1,154 (0,105)	1,208 (0,214)
Vård och omsorg, sociala tjänster	1,026 (0,088)	1,124 (0,098)	1,157 (0,197)
Kultur, nöje och fritid	1,062 (0,130)	1,055 (0,147)	1,194 (0,294)
Annan serviceverksamhet	1,109 (0,120)	1,133 (0,136)	0,938 (0,215)
Antal observationer	35 871	26 720	8 084

Anm.: * $p<0.05$; ** $p<0.01$.

Tabell A2. Sannolikheten för bifall i förvaltningsrätt uppdelat på förmån

	Sjukpenning	*Sjuk- och aktivitets-ersättning*	*Arbetsskade-ersättning*
Född från dag 2 till dag 15	1,110* (0,051)	1,009 (0,049)	1,058 (0,105)
Exakt ålder	0,998 (0,003)	0,993** (0,003)	0,992 (0,006)
Antal barn mellan 0 och 6 år	1,175** (0,054)	1,044 (0,066)	0,878 (0,115)
Antalet sjukskrivningsdagar under tre år innan ärendet inkom	1,000 (0,000)	1,001** (0,000)	1,000* (0,000)
Kön	0,774** (0,044)	0,949 (0,052)	1,131 (0,127)
Dummy om personen är gift	1,082 (0,052)	1,013 (0,053)	1,083 (0,110)
Dummy för utrikesfödd	0,818** (0,049)	0,723** (0,046)	0,663** (0,087)
Referens Förgymnasial utbild. kortare än 9 år			
Förgymnasial utbild. 9 (10) år	1,059 (0,132)	1,028 (0,131)	0,860 (0,206)
Gymnasial utbildning	1,075 (0,118)	1,124 (0,130)	0,888 (0,183)
Eftergymn. utbild. kortare än 2 år	1,404* (0,212)	1,018 (0,174)	1,211 (0,350)
Eftergymn. utbild. 2 år eller längre	1,143 (0,136)	1,338* (0,170)	0,858 (0,198)
Eftergymn. utbild. 2 år eller längre	0,857 (0,381)	2,641* (1,103)	0,357 (0,407)
Forskarutbildning	1,260 (0,553)	0,613* (0,152)	
Referens ej förvärvsarbetande			
Förvarvsarbetande	1,081 (0,076)	1,024 (0,069)	1,254 (0,167)
Uppgift om förvärvsarbete saknas	1,085 (0,225)	0,805 (0,162)	1,510 (0,617)
Referens statlig sektor			
Kommunal sektor	0,913 (0,108)	0,893 (0,131)	1,357 (0,342)
Landstingssektor	1,352* (0,202)	1,070 (0,209)	2,350** (0,753)

Forts. Tabell A2.

	Sjukpenning	*Sjuk- och aktivitets-ersättning*	*Arbetsskade-ersättning*
Privat sektor	0,944 (0,106)	1,029 (0,145)	1,425 (0,357)
Övriga organisationer	0,989 (0,156)	0,831 (0,152)	1,125 (0,391)
Referens Blekinge län			
Dalarnas län	1,012 (0,214)	0,765 (0,138)	5,007** (2,491)
Gotlands län	0,533 (0,179)	0,214** (0,098)	0,717 (0,823)
Gävleborgs län	1,238 (0,241)	0,603** (0,110)	2,748 (1,446)
Hallands län	0,558** (0,116)	0,299** (0,059)	3,676** (1,787)
Jämtlands län	1,494 (0,375)	0,700 (0,179)	1,653 (0,927)
Jönköpings län	1,137 (0,229)	0,989 (0,217)	3,383* (1,642)
Kalmar län	0,824 (0,180)	0,791 (0,152)	2,387 (1,254)
Kronobergs län	0,906 (0,239)	0,340** (0,102)	3,050* (1,689)
Norrbottens län	2,296** (0,435)	1,374 (0,241)	4,720** (2,237)
Uppgift om län saknas	0,666 (0,252)	0,261** (0,069)	1,837 (1,667)
Skåne län	0,746 (0,127)	0,647** (0,099)	1,797 (0,822)
Stockholms län	0,385** (0,065)	0,255** (0,038)	1,951 (0,900)
Södermanlands län	0,991 (0,229)	0,656 (0,148)	3,315* (1,780)
Uppsala län	0,568** (0,121)	0,298** (0,063)	2,856* (1,462)
Värmlands län	1,119 (0,217)	0,503** (0,085)	3,503* (1,706)
Västerbottens län	1,134 (0,220)	0,671* (0,114)	0,792 (0,444)
Västernorrlands län	1,529* (0,298)	0,587* (0,126)	3,352* (1,696)

Forts. Tabell A2.

	Sjukpenning	*Sjuk- och aktivitets-ersättning*	*Arbetsskade-ersättning*
Västmanlands län	0,486**	0,214**	3,320*
	(0,106)	(0,052)	(1,721)
Västra Götalands län	0,855	0,477**	2,455*
	(0,140)	(0,070)	(1,103)
Örebro län	0,765	0,459**	3,247*
	(0,164)	(0,088)	(1,719)
Östergötlands län	1,258	1,094	4,139**
	(0,238)	(0,181)	(2,003)
Referens uppgift om yrke saknas			
Jordbruk, skogsbruk och fiske	1,105	0,728	0,709
	(0,262)	(0,183)	(0,321)
Tillverkning	1,066	0,715	1,042
	(0,190)	(0,137)	(0,379)
Försörjning av el, gas, värme och kyla	1,417	0,783	0,941
	(0,390)	(0,220)	(0,409)
Byggverksamhet	0,843	0,648	0,953
	(0,170)	(0,162)	(0,368)
Handel	0,803	0,710	1,091
	(0,142)	(0,128)	(0,406)
Transport och magasinering	0,887	0,698	0,826
	(0,168)	(0,155)	(0,327)
Hotell- och restaurangverksamhet	0,772	0,642	0,256*
	(0,164)	(0,150)	(0,157)
Informations- och kommunikationsverksamhet	1,061	0,791	1,481
	(0,243)	(0,204)	(0,763)
Finans- och försäkringsverksamhet	0,965	0,916	1,576
	(0,229)	(0,216)	(0,699)
Fastighetsverksamhet	0,555*	0,828	0,825
	(0,150)	(0,212)	(0,428)
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	0,778	0,616*	1,527
	(0,155)	(0,128)	(0,620)
Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	0,972	0,876	0,819
	(0,175)	(0,164)	(0,326)
Offentlig förvaltning och försvar, obligatorisk socialförsäkring	1,199	0,892	1,452
	(0,228)	(0,182)	(0,572)
Utbildning	0,966	0,621**	1,500
	(0,165)	(0,109)	(0,566)
Vård och omsorg, sociala tjänster	0,781	0,628**	1,095
	(0,129)	(0,104)	(0,399)
Kultur, nöje och fritid	1,241	1,023	1,083
	(0,290)	(0,265)	(0,562)

Forts. Tabell A2.

	Sjukpenning	*Sjuk- och aktivitets-ersättning*	*Arbetsskade-ersättning*
Annan serviceverksamhet	0,798 (0,172)	0,927 (0,207)	0,973 (0,487)
Dummy ombud förvaltningsrätten	1,864** (0,102)	1,896** (0,108)	3,387** (0,351)
Dummy muntlig förhandling förvaltningsrätten	1,594** (0,170)	1,252 (0,146)	2,329** (0,331)
N	11 080	10 983	3 511

Anm.: * $p<0.05$; ** $p<0.01$.

Tabell A3. Enskilda regressioner för grupp 1 (hög ändrings-frekvens) och 2 (låg ändringsfrekvens) för sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning, de sex domstolarna med lägst ändringsfrekvens jämfört med de sex med högst, år 2010–2013

	Grupp 1			*Grupp 2*		
	Koef.	*Standard-fel*	*P-värde*	*Koef.*	*Standard-fel*	*P-värde*
Född från dag 2 till dag 15	0,059	0,050	0,238	0,061	0,040	0,123
Antalet sjukskrivningsdagar under tre år innan ärendet inkom	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000	0,000
Ålder	-0,008	0,003	0,003	-0,007	0,002	0,002
Antal barn mellan 0 och 6 år	0,109	0,059	0,063	0,095	0,044	0,030
Kön	-0,220	0,060	0,000	-0,146	0,046	0,001
Dummy för utrikesfödd	-0,104	0,074	0,158	-0,427	0,048	0,000
Dummy för muntlig förhandling	0,441	0,123	0,000	0,480	0,079	0,000
Dummy för ombud	0,562	0,058	0,000	0,614	0,044	0,000
Referens Förgymnasial utbild. kortare än 9 år						
Förgymnasial utbild. 9 (10) år	-0,028	0,141	0,842	0,045	0,101	0,657
Gymnasial utbildning	0,070	0,126	0,576	0,096	0,090	0,287
Eftergymn. utbild. kortare än 2 år	0,191	0,177	0,281	0,218	0,127	0,085
Eftergymn. utbild. 2 år eller längre	0,038	0,138	0,782	0,204	0,097	0,036
Forskarutbildning	-0,793	0,683	0,246	0,472	0,309	0,127
Uppgift om utbild. saknas	-0,175	0,381	0,646	-0,734	0,247	0,003
Referens uppgift om yrke saknas						
Jordbruk, skogsbruk och fiske	-0,085	0,225	0,706	-0,162	0,220	0,460
Tillverkning	-0,019	0,179	0,913	-0,102	0,156	0,512
Försörjning av el, gas, värme och kyla	0,147	0,262	0,575	-0,195	0,228	0,393
Byggverksamhet	-0,186	0,211	0,379	-0,234	0,178	0,188
Handel	-0,044	0,182	0,811	-0,309	0,151	0,041
Transport och magasinering	-0,332	0,220	0,131	-0,166	0,162	0,305
Hotell- och restaurangverksamhet	-0,228	0,237	0,335	-0,455	0,188	0,016
Informations- och kommunikationsverksamhet	0,433	0,255	0,089	-0,354	0,205	0,084
Finans- och försäkringsverksamhet	0,177	0,260	0,496	-0,080	0,191	0,677
Fastighetsverksamhet	-0,334	0,280	0,232	-0,434	0,216	0,045
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	0,019	0,219	0,930	-0,411	0,167	0,014
Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	0,000	0,191	0,999	-0,076	0,152	0,617
Offentlig förvaltning och försvar, obligatorisk socialförsäkring	0,532	0,195	0,006	-0,288	0,169	0,087

Forts. Tabell A3.

	Grupp 1			*Grupp 2*		
	Koef.	*Standard-fel*	*P-värde*	*Koef.*	*Standard-fel*	*P-värde*
Utbildning	0,160	0,175	0,362	-0,323	0,146	0,027
Vård och omsorg, sociala tjänster	-0,161	0,167	0,336	-0,371	0,141	0,009
Kultur, nöje och fritid	0,414	0,251	0,100	-0,107	0,210	0,611
Annan serviceverksamhet	0,088	0,231	0,702	-0,279	0,186	0,133
Referens statlig sektor						
Kommunal sektor	-0,056	0,136	0,683	0,048	0,108	0,660
Landstingssektor	0,249	0,175	0,154	0,381	0,139	0,006
Privat sektor	0,086	0,133	0,517	-0,007	0,102	0,949
Övriga organisationer	-0,213	0,179	0,234	0,078	0,141	0,581
Sektor okänd				-0,072	0,168	0,667
Referens ogift						
Gift	0,039	0,053	0,460	0,081	0,042	0,054
Uppgift om gift saknas	0,173	0,416	0,678	-0,467	0,203	0,022
Referens ej förvärvsarbetande						
Förvärvsarbetande	0,102	0,070	0,143	0,147	0,057	0,010
Uppgift om förvärvsarbete saknas	0,154	0,204	0,449			
Referens år 2010						
År 2011	-0,022	0,065	0,731	-0,055	0,053	0,304
År 2012	0,057	0,068	0,401	0,084	0,055	0,128
År 2013	0,215	0,090	0,017	0,253	0,082	0,002
Konstant	-0,840	0,286	0,003	-1,414	0,224	0,000
Antal observationer	7 670			17 914		
R^2	0,026			0,033		
Prob > chi^2	0,000			0,000		

Anm: Tomma celler innebär att denna variabel uteslutits från modellen på grund av att det inte funnits observationer för variabeln.

Tabell A4. Enskilda regressioner för grupp 1 (hög ändrings-frekvens) och 2 (låg ändringsfrekvens) för sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning, de tre domstolarna med lägst ändringsfrekvens jämfört med de tre med högst, år 2010–2013

	Grupp 1			*Grupp 2*		
	Koef.	*Standard-fel*	*P-värde*	*Koef.*	*Standard-fel*	*P-värde*
Född från dag 2 till dag 15	0,141	0,067	0,034	0,049	0,053	0,352
Antalet sjukskrivningsdagar under tre år innan ärendet inkom	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,012
Ålder	-0,005	0,004	0,172	-0,006	0,003	0,064
Antal barn mellan 0 och 6 år	0,176	0,074	0,017	0,035	0,058	0,554
Kön	-0,157	0,078	0,044	-0,067	0,060	0,260
Dummy för utrikesfödd	-0,093	0,087	0,285	-0,420	0,061	0,000
Dummy för muntlig förhandling	0,598	0,161	0,000	0,566	0,101	0,000
Dummy för ombud	0,543	0,076	0,000	0,670	0,057	0,000
Referens Förgymnasial utbild. kortare än 9 år						
Förgymnasial utbild. 9 (10) år	0,116	0,176	0,510	0,183	0,138	0,185
Gymnasial utbildning	0,328	0,153	0,032	0,254	0,124	0,041
Eftergymn. utbild. kortare än 2 år	0,445	0,232	0,055	0,426	0,167	0,011
Eftergymn. utbild. 2 år eller längre	0,309	0,172	0,073	0,448	0,132	0,001
Forskarutbildning	0,403	0,986	0,683	0,719	0,353	0,042
Uppgift om utbild. saknas	-0,584	0,522	0,264	-0,468	0,288	0,104
Referens uppgift om yrke saknas						
Jordbruk, skogsbruk och fiske	-0,103	0,306	0,738	-0,056	0,349	0,873
Tillverkning	-0,113	0,235	0,632	0,271	0,237	0,252
Försörjning av el, gas, värme och kyla	-0,049	0,338	0,885	0,068	0,324	0,834
Byggverksamhet	-0,577	0,294	0,050	-0,110	0,265	0,678
Handel	-0,193	0,243	0,428	-0,089	0,229	0,698
Transport och magasinering	-0,370	0,287	0,196	0,149	0,237	0,528
Hotell- och restaurangverksamhet	-0,458	0,312	0,142	-0,156	0,265	0,555
Informations- och kommunikationsverksamhet	0,368	0,353	0,297	0,085	0,276	0,758
Finans- och försäkringsverksamhet	-0,016	0,358	0,964	0,372	0,266	0,161
Fastighetsverksamhet	-0,668	0,373	0,073	-0,448	0,327	0,170
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	-0,038	0,292	0,896	-0,193	0,243	0,428

Forts. Tabell A4.

	Grupp 1			*Grupp 2*		
	Koef.	*Standard-fel*	*P-värde*	*Koef.*	*Standard-fel*	*P-värde*
Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	-0,212	0,255	0,407	0,205	0,231	0,375
Offentlig förvaltning och försvar, obligatorisk socialförsäkring	0,410	0,260	0,114	-0,097	0,254	0,702
Utbildning	-0,010	0,235	0,966	-0,077	0,227	0,734
Vård och omsorg, sociala tjänster	-0,271	0,225	0,228	-0,223	0,221	0,313
Kultur, nöje och fritid	-0,044	0,386	0,909	0,123	0,305	0,686
Annan serviceverksamhet	-0,038	0,318	0,904	0,152	0,264	0,564
Referens statlig sektor						
Kommunal sektor	0,042	0,180	0,815	0,027	0,142	0,848
Landstingssektor	0,420	0,239	0,079	0,627	0,183	0,001
Privat sektor	0,133	0,173	0,442	0,093	0,132	0,480
Övriga organisationer	0,154	0,246	0,530	0,112	0,187	0,550
Sektor okänd	-0,029	0,270	0,915	0,252	0,250	0,312
Referens ogift						
Gift	0,010	0,070	0,891	0,082	0,056	0,141
Uppgift om gift saknas	0,351	0,576	0,542	-0,371	0,235	0,114
Referens ej förvärvsarbetande						
Förvärvsarbetande	-0,029	0,092	0,754	0,231	0,076	0,002
Uppgift om förvärvsarbete saknas						
Referens år 2010						
År 2011	-0,100	0,083	0,229	-0,188	0,069	0,006
År 2012	0,079	0,089	0,371	-0,152	0,072	0,034
År 2013	0,113	0,130	0,382	0,250	0,105	0,017
Konstant	-1,069	0,374	0,004	-2,116	0,319	0,000
Antal observationer	4 307			11 788		
R^2	0,034			0,043		
Prob > chi^2	0,000			0,000		

Anm: Tomma celler innebär att denna variabel uteslutits från modellen på grund av att det inte funnits observationer för variabeln.

Tabell A5. Enskilda regressioner för grupp 1 (hög ändrings-frekvens) och 2 (låg ändringsfrekvens) för sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning, den domstolen med lägst ändringsfrekvens jämfört med den med högst, år 2010–2013

	Grupp 1			*Grupp 2*		
	Koef.	*Standard-fel*	*P-värde*	*Koef.*	*Standard-fel*	*P-värde*
Född från dag 2 till dag 15	0,063	0,150	0,674	0,072	0,084	0,395
Antalet sjukskrivningsdagar under tre år innan ärendet inkom	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000	0,002
Ålder	-0,011	0,008	0,209	-0,001	0,005	0,769
Antal barn mellan 0 och 6 år	0,339	0,199	0,089	0,036	0,091	0,688
Kön	-0,179	0,177	0,311	0,060	0,095	0,524
Dummy för utrikesfödd	0,295	0,215	0,170	-0,336	0,093	0,000
Dummy för muntlig förhandling	0,962	0,464	0,038	0,497	0,203	0,014
Dummy för ombud	0,366	0,178	0,039	0,688	0,091	0,000
Referens Förgymnasial utbild. kortare än 9 år						
Förgymnasial utbild. 9 (10) år	-0,166	0,512	0,745	0,183	0,232	0,430
Gymnasial utbildning	0,414	0,459	0,368	0,451	0,209	0,031
Eftergymn. utbild. kortare än 2 år	0,160	0,596	0,788	0,729	0,269	0,007
Eftergymn. utbild. 2 år eller längre	0,339	0,499	0,497	0,724	0,217	0,001
Forskarutbildning				1,442	0,494	0,004
Uppgift om utbild. saknas	-0,044	0,971	0,964	-0,422	0,380	0,267
Referens uppgift om yrke saknas						
Jordbruk, skogsbruk och fiske	0,536	0,670	0,424	-0,528	0,829	0,524
Tillverkning	0,191	0,698	0,785	0,201	0,410	0,624
Försörjning av el, gas, värme och kyla	0,894	1,006	0,374	-0,138	0,602	0,819
Byggverksamhet	-0,184	0,660	0,780	-0,181	0,421	0,667
Handel	0,049	0,634	0,939	-0,441	0,388	0,256
Transport och magasinering	0,332	0,840	0,692	-0,080	0,393	0,838
Hotell- och restaurangverksamhet	0,171	0,771	0,825	-0,133	0,420	0,752
Informations- och kommunikationsverksamhet	-0,526	0,897	0,557	-0,033	0,415	0,937
Finans- och försäkringsverksamhet	0,907	0,917	0,323	0,228	0,428	0,595
Fastighetsverksamhet	-0,015	0,875	0,986	-0,227	0,503	0,652
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	0,454	0,679	0,504	-0,518	0,397	0,192
Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	0,561	0,636	0,378	0,085	0,377	0,821

Forts. Tabell A5.

	Grupp 1			*Grupp 2*		
	Koef.	*Standard-fel*	*P-värde*	*Koef.*	*Standard-fel*	*P-värde*
Offentlig förvaltning och försvar, obligatorisk socialförsäkring	1,510	0,652	0,020	-0,046	0,401	0,908
Utbildning	0,434	0,604	0,473	-0,336	0,372	0,366
Vård och omsorg, sociala tjänster	0,379	0,593	0,522	-0,260	0,362	0,472
Kultur, nöje och fritid	0,754	0,953	0,429	0,331	0,454	0,466
Annan serviceverksamhet	0,572	0,822	0,487	0,219	0,426	0,607
Referens statlig sektor						
Kommunal sektor	0,910	0,413	0,028	-0,100	0,224	0,654
Landstingssektor	1,409	0,567	0,013	0,569	0,301	0,059
Privat sektor	1,131	0,393	0,004	-0,007	0,203	0,972
Övriga organisationer	0,402	0,569	0,480	0,001	0,291	0,996
Sektor okänd	1,326	0,689	0,054	-0,047	0,400	0,907
Referens ogift						
Gift	0,114	0,157	0,467	-0,024	0,092	0,793
Uppgift om gift saknas	0,289	0,813	0,723	-0,145	0,278	0,602
Referens ej förvärvsarbetande						
Förvärvsarbetande	0,003	0,200	0,987	0,346	0,124	0,005
Uppgift om förvärvsarbete saknas						
Referens år 2010						
År 2011	0,114	0,184	0,534	-0,109	0,129	0,396
År 2012	0,021	0,214	0,923	-0,095	0,127	0,454
År 2013	0,829	0,262	0,002	0,573	0,180	0,001
Konstant	-2,392	0,962	0,013	-2,745	0,516	0,000
Antal observationer	885			5 793		
R^2	0,080			0,053		
Prob > chi^2	0,000			0,000		

Anm: Tomma celler innebär att denna variabel uteslutits från modellen på grund av att det inte funnits observationer för variabeln.

Beskrivning av flödet av ärenden genom de olika instanserna uppdelat per förmån

Sjukpenning

dag 2-15

Beslut hos försäkringskassans omprövningsenheter

17 953	Ingen ändring
1 625	Ändring enskild
19 578	Ärenden totalt
8 %	Ändringsfrekvens

av de som inte ändrades hos FK

12 296	Ej överklagad
4 285	Ingen ändring
1 372	Ändring enskild
32 %	Andel överklagande till FR
24 %	Ändringsfrekvens hos FR

av de som inte ändrades hos FR

3 059	valde den enskilde att inte överklaga
1 226	valde den enskilde att överklaga
104	varav fick rätt
29 %	andel överklagande till KR av enskild
9 %	Ändringsfrekvens för enskild i KR

av de som ändrades hos FR

220	valde den allmänna att överklaga
102	varav fick det allmänna rätt
62	valde den enskilda (delvis bifall) att överklaga
16 %	andel överklagande till KR av det allmänna
46 %	Ändringsfrekvens för det allmänna i KR

Antal som fick rätt efter de olika instanserna

1 625	Fick rätt efter Försäkringskassan
2 997	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna
2 999	Fick rätt efter Kammarätterna

Andel som fick rätt efter de olika instanserna

8 %	Fick rätt efter Försäkringskassan
15 %	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna
15 %	Fick rätt efter Kammarätterna

dag 16-31

Beslut hos försäkringskassans omprövningsenheter

17 970	Ingen ändring
3 054	Ändring enskild
21 024	Ärenden totalt
15 %	Ändringsfrekvens

av de som inte ändrades hos FK

12 213	Ej överklagad
4 446	Ingen ändring
1 311	Ändring enskild
32 %	Andel överklagande till FR
23 %	Ändringsfrekvens hos FR

av de som inte ändrades hos FR

3 213	valde den enskilde att inte överklaga
1 231	valde den enskilde att överklaga
96	varav fick rätt
28 %	andel överklagande till KR av enskild
8 %	Ändringsfrekvens för enskild i KR

av de som ändrades hos FR

182	valde den allmänna att överklaga
100	varav fick det allmänna rätt
39	valde den enskilda (delvis bifall) att överklaga
14 %	andel överklagande till KR av det allmänna
55 %	Ändringsfrekvens för det allmänna i KR

Antal som fick rätt efter de olika instanserna

3 054	Fick rätt efter Försäkringskassan
4 365	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna
4 361	Fick rätt efter Kammarätterna

Andel som fick rätt efter de olika instanserna

15 %	Fick rätt efter Försäkringskassan
21 %	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna
21 %	Fick rätt efter Kammarätterna

Sjuk- och aktivitetsersättning

dag 2-15		*dag 16-31*	
Beslut hos försäkringskassans omprövningsenheter		*Beslut hos försäkringskassans omprövningsenheter*	
13 375	Ingen ändring	13 968	Ingen ändring
551	Ändring enskild	978	Ändring enskild
13 926	Ärenden totalt	14 946	Ärenden totalt
4 %	Ändringsfrekvens	7 %	Ändringsfrekvens
av de som inte ändrades hos FK		*av de som inte ändrades hos FK*	
7 872	Ej överklagad	8 034	Ej överklagad
4 377	Ingen ändring	4 706	Ingen ändring
1 126	Ändring enskild	1 228	Ändring enskild
41 %	Andel överklagande till FR	43 %	Andel överklagande till FR
21 %	Ändringsfrekvens hos FR	21 %	Ändringsfrekvens hos FR
av de som inte ändrades hos FR		*av de som inte ändrades hos FR*	
2 895	valde den enskilde att inte överklaga	3 096	valde den enskilde att inte överklaga
1 479	valde den enskilde att överklaga	1 607	valde den enskilde att överklaga
109	varav fick rätt	122	varav fick rätt
34 %	andel överklagande till KR av enskild	34 %	andel överklagande till KR av enskild
7 %	Ändringsfrekvens för enskild i KR	8 %	Ändringsfrekvens för enskild i KR
av de som ändrades hos FR		*av de som ändrades hos FR*	
202	valde den allmänna att överklaga	223	valde den allmänna att överklaga
104	varav fick det allmänna rätt	113	varav fick det allmänna rätt
56	valde den enskilda (delvis bifall) att överklaga	74	valde den enskilda (delvis bifall) att överklaga
18 %	andel överklagande till KR av det allmänna	18 %	andel överklagande till KR av det allmänna
51 %	Ändringsfrekvens för det allmänna i KR	51 %	Ändringsfrekvens för det allmänna i KR
Antal som fick rätt efter de olika instanserna		*Antal som fick rätt efter de olika instanserna*	
551	Fick rätt efter Försäkringskassan	978	Fick rätt efter Försäkringskassan
1 677	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna	2 206	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna
1 682	Fick rätt efter Kammarätterna	2 215	Fick rätt efter Kammarätterna
Andel som fick rätt efter de olika instanserna		*Andel som fick rätt efter de olika instanserna*	
4 %	Fick rätt efter Försäkringskassan	7 %	Fick rätt efter Försäkringskassan
12 %	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna	15 %	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna
12 %	Fick rätt efter Kammarätterna	15 %	Fick rätt efter Kammarätterna

Arbetsskadeersättning

dag 2-15		*dag 16-31*	
Beslut hos försäkringskassans omprövningsenheter		*Beslut hos försäkringskassans omprövningsenheter*	
3 951	Ingen ändring	4 160	Ingen ändring
131	Ändring enskild	205	Ändring enskild
4 082	Ärenden totalt	4 365	Ärenden totalt
3 %	Ändringsfrekvens	5 %	Ändringsfrekvens
av de som inte ändrades hos FK		*av de som inte ändrades hos FK*	
2 232	Ej överklagad	2 201	Ej överklagad
1 458	Ingen ändring	1 651	Ingen ändring
261	Ändring enskild	308	Ändring enskild
44 %	Andel överklagande till FR	47 %	Andel överklagande till FR
15 %	Ändringsfrekvens hos FR	16 %	Ändringsfrekvens hos FR
av de som inte ändrades hos FR		*av de som inte ändrades hos FR*	
769	valde den enskilde att inte överklaga	899	valde den enskilde att inte överklaga
689	valde den enskilde att överklaga	718	valde den enskilde att överklaga
26	varav fick rätt	34	varav fick rätt
47 %	andel överklagande till KR av enskild	43 %	andel överklagande till KR av enskild
4 %	Ändringsfrekvens för enskild i KR	5 %	Ändringsfrekvens för enskild i KR
av de som ändrades hos FR		*av de som ändrades hos FR*	
67	valde den allmänna att överklaga	71	valde den allmänna att överklaga
42	varav fick det allmänna rätt	40	varav fick det allmänna rätt
24	valde den enskilda (delvis bifall) att överklaga	30	valde den enskilda (delvis bifall) att överklaga
26 %	andel överklagande till KR av det allmänna	23 %	andel överklagande till KR av det allmänna
63 %	Ändringsfrekvens för det allmänna i KR	56 %	Ändringsfrekvens för det allmänna i KR
Antal som fick rätt efter de olika instanserna		*Antal som fick rätt efter de olika instanserna*	
131	Fick rätt efter Försäkringskassan	205	Fick rätt efter Försäkringskassan
392	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna	513	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna
376	Fick rätt efter Kammarätterna	507	Fick rätt efter Kammarätterna
Andel som fick rätt efter de olika instanserna		*Andel som fick rätt efter de olika instanserna*	
3 %	Fick rätt efter Försäkringskassan	5 %	Fick rätt efter Försäkringskassan
10 %	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna	12 %	Fick rätt efter Förvaltningsrätterna
9 %	Fick rätt efter Kammarätterna	12 %	Fick rätt efter Kammarätterna

Appendix 2

Intervjufrågor till administrativ chef (kammarrätt)

Organisation (det vill säga som kräver ny arbetsordning)

- Hur många anställda domare, föredragande, fiskaler och domstolssekreterare finns på domstolen?
- Hur är kammarrätten organiserad? Finns det olika avdelningar som arbetar med socialförsäkringsmål år 2011 och 2012? Hur är avdelningarna organiserade internt?
- Hur länge har organisationen funnits?
- Hur var kammarrätten organiserad dessförinnan?
- Påverkade förvaltningsrättsreformen måltillströmningen i kammarrätten? Om ja, krävdes större lokaler eller mer personal?
- I vilken utsträckning bestämmer varje avdelning över sin organisation?
- Finns det skillnader i organisationen mellan avdelningarna?

Socialförsäkringsmål

- Hur stor del av domstolens resurser behövs för socialförsäkringsmålen?
- Hur mycket tid ägnas åt ett socialförsäkringsmål (i jämförelse med andra måltyper)?
- Hur fördelas målen?
    - Om målen lottas, hur går fördelningen till?

- Finns det vissa socialförsäkringsmål som speciallottas?
    - Om ja, vilka förmåner då?

Rekrytering

- Finns domare och föredraganden med särskild kompetens inom socialförsäkring?
    - Om ja, på vilket sätt har de särskild kompetens?
    - Vad är deras bakgrund?
    - Har kammarrätten svårt att rekrytera personer med sådan kompetens?
    - Om de har särskild kompetens, inom vilka förmåner då?
- Vilka önskemål beträffande kompetens inom socialförsäkring har kammarrätten vid rekrytering av domare? Vid rekrytering av föredragande?
- Har det funnits perioder under åren 2010-2012 med underbemanning och vakanser på domarsidan? Har det funnits vakanser och underbemanning på fördragandesidan?
- Har personalomsättningen (både domare och föredragande som börjat och slutat) varit stor efter år 2010?

Specialisering

- Hur långt driven är specialiseringen på kammarrätten; organisatoriskt och informellt?
    - Arbetar alla på socialförsäkringsavdelning med socialförsäkring?
    - De som arbetar med socialförsäkring, hur stor del av tiden lägger de på detta?
    - Finns specialisering inom socialförsäkring, det vill säga på vissa förmåner?
- Strävar domstolen efter ökad specialisering gällande socialförsäkringsmål? För särskilda förmåner? Hur gör man det?

- Har domstolen önskemål om att föredragande och domare ska rotera?
    - Om ja, tillämpas det i praktiken?
- Finns det utbildningsinsatser i samband med att föredragande eller domare kommer nya eller om de roterar?

Enhetlig rättstillämpning

- Har Ni praxismöten internt? Är det avdelningsvis eller gemensamt med andra avdelningar?
- Deltar både föredragande och domare i dessa möten?
- Sprids egna domar internt?
    - Om ja, hur?
- Finns det utbyte (praxisdiskussioner) med andra domstolar?
    - Om ja, på vilket sätt?
- Arbetar domstolen på något annat sätt för att främja en enhetlig rättstillämpning?
- Vem har ansvaret för att verka för en enhetlig rättstillämpning?

Statistik

- Använder kammarrätten statistiken i verksamheten?
    - Om ja, hur används den?
- Förs det någon statistik på domstolen över andelen bifall och avslag?
    - Jämförelser mellan avdelningar?
- För domstolen någon statistik över hur stor andel prövningstillstånd som meddelas på olika avdelningar?
    - Jämfört med andra kammarrätter?
- För domstolen någon statistik över hur stor andel av uppsläppta mål som bifalls på olika avdelningar?
    - Jämfört med andra kammarrätter?

Intervjufrågor till administrativ chef (förvaltningsrätt)

Organisation (det vill säga som kräver ny arbetsordning)

- Hur många anställda har ni på förvaltningsrätten?
- Hur många anställda domare, beredare, notarier och domstolssekreterare finns på domstolen?
- Hur är förvaltningsrätten organiserad? Finns det olika avdelningar som arbetar med socialförsäkringsmål år 2011 och 2012? Hur är avdelningarna organiserade internt?
- Har ni bytt organisation sedan år 2010?
- Påverkades ni av förvaltningsrättsreformen? Var det stora skillnader mellan de länsrätter som slogs samman 2010? (Till exempel organisatoriska, personalpolitik, lottning, specialisering)
- I vilken utsträckning bestämmer varje avdelning över sin organisation?
- Finns det skillnader i organisationen mellan avdelningarna?

Socialförsäkringsmål

- Hur stor del av domstolens resurser behövs för social-försäkringsmålen?
- Registreras tidsåtgång per måltyp (till exempel i Agresso)? Hur mycket tid ägnas åt ett socialförsäkringsmål (i jämförelse med andra måltyper)?
- Hur fördelas målen?
    - Om målen lottas, hur går fördelningen till?
- Finns det vissa socialförsäkringsmål som speciallottas?
    - Om ja, vilka förmåner då?
- Har förvaltningsrätten periodvis haft höga balanser av socialförsäkringsmål? Hur har ni kommit till rätta med dem?

Rekrytering

- Finns domare och föredraganden med särskild kompetens inom socialförsäkring?
    - Om ja, på vilket sätt har de särskild kompetens?
    - Vad är deras bakgrund?
    - Har förvaltningsrätten svårt att rekrytera personer med sådan kompetens?
    - Om de har särskild kompetens, inom vilka förmåner då?
- Vilka önskemål beträffande kompetens inom socialförsäkring har domstolen vid rekrytering av domare? Vid rekrytering av föredragande?
- Krävdes rekrytering i samband med att förvaltningsrätten bildades 2010? Tog det lång tid?
- Har det funnits perioder under åren 2010-2012 med underbemanning och vakanser på domarsidan? Har det funnits vakanser och underbemanning på fördragandesidan?
- Har personalomsättningen (både domare och föredragande som börjat och slutat) varit stor efter år 2010?

Specialisering

- Hur långt driven är specialiseringen på domstolen; organisatoriskt och informellt?
    - Jobbar alla på socialförsäkringsavdelning med socialförsäkring (domare och föredragande)?
    - Hur många domare och föredragande ägnar sig åt socialförsäkring?
    - Av dem som jobbar med socialförsäkring, hur stor del av tiden lägger de på detta (i runda slängar)?
    - Finns specialisering inom socialförsäkring, det vill säga på vissa förmåner?

- Strävar domstolen efter ökad specialisering gällande social-försäkringsmål? För särskilda förmåner? Hur gör man det?
- Finns det utbildningsinsatser i samband med att föredragande eller domare kommer nya eller om de ska arbeta med annat rättsområde?

Enhetlig rättstillämpning

- Har Ni praxismöten internt? Är det avdelningsvis eller gemensamt med andra avdelningar?
- Deltar både föredragande och domare i dessa möten?
- Sprids egna domar internt?
    - Om ja, hur?
- Sprids kammarrättsdomar mellan avdelningar?
    - Om ja, hur?
- Finns det utbyte med andra domstolar?
    - Om ja, på vilket sätt?
- Arbetar domstolen på något annat sätt för att främja en enhetlig rättstillämpning?
- Vem har ansvaret för att verka för en enhetlig rätts-tillämpning?
- Förs det någon statistik på domstolen över andelen bifall och avslag?
    - Jämförelser mellan avdelningar?

Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans utredningar vad gäller sjukersättning och arbetsskadelivränta?

- *Om kvaliteten är låg eller inte tillräckligt hög, vad saknas?*

Hur påverkar yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare bevisläget?

- *Finns det yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare i tillräcklig utsträckning? Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i yttrande från försäkringsmedicinska rådgivare? Vilket stöd ger medicinska utlåtanden vid bedömningar? Vilka svårigheter kan finnas vid värdering av medicinska utlåtande? Hur ser du på att Försäkringskassan ibland hör försäkringsmedicinska rådgivare i gruppkonsultationer (dvs. ”anonymiserad form” så att det bara finns en journalanteckning, inget yttrande)?*

Kan brister i Försäkringskassans utredning vara skäl för återförvisning?

- *Om ja, vilka typer av utredningsbrister rör det sig då oftast om? Hur ofta sker detta? Diskuteras detta vid föredragningen?*

Kan brister i Försäkringskassans utredning vara skäl för bifall?

- *Om ja, vilka typer av utredningsbrister rör det sig då oftast om? Hur ofta förekommer utredningsbrister? Kan utredningsbrister vara skäl för avslag?*

Kan eventuella utredningsbrister medföra att yttrande inhämtas från sakkunnig?

- *Om ja, i vilka fall inhämtas yttrande från sakkunnig? Hur ofta sker detta? Finns det andra situationer än utredningsbrister som kan medföra att yttrande inhämtas från sakkunnig?*

Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans omprövningsbeslut?

- *Är besluten välmotiverade? Om inte, vad saknas?*

Hur ofta föreläggs Försäkringskassan att svara i mål som gäller sjukersättning eller arbetsskadelivränta?

- *I vilka fall sker detta? Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans yttranden? Om kvaliteten är låg, vad saknas? Hur ser du på kvaliteten på Försäkringskassans processföring i samband med muntlig förhandling?*

Händer det att Försäkringskassan inhämtar skriftligt yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare under processens gång?

- *Om ja, hur ofta sker detta? I vilka fall sker detta?*

Hur ofta medger Försäkringskassan den enskildes talan?

- *I vilka fall sker detta (på grund av ny bevisning eller av andra skäl)?*

Vilka förklaringar kan du tänka dig att det finns till skillnaderna i bifallsfrekvens?

- *Kan du se att det finns några förklaringar till skillnader i bifallsfrekvensen mellan din domstol och övriga domstolar (och/eller mellan olika år)?*

Har du någon uppfattning om det kan finnas några särskilda faktorer som kan påverka bifallsmöjligheter för den enskilde? Vilka i så fall?

- *Vilken betydelse har kvaliteten i Försäkringskassans utredning? Vilken betydelse har kvaliteten i Försäkringskassans beslut? Vilken betydelse har yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare? Vilken betydelse har yttrande från sakkunnig? Vilken betydelse har intyg från specialistläkare, till exempel ortoped eller psykiatriker?*

Vilken betydelse har det om det finns ett professionellt ombud i målet?

Kan det ha betydelse för utgången i målet om det hålls muntlig förhandling?

- *Om ja, vad kan det vara som framkommer som gör att domstolen bifaller respektive inte bifaller? Tror du att det påverkar domstolen att få höra den enskilde berätta med sina egna ord?*

Kan det finnas andra faktorer som kan ha betydelse för utgången i målet?

- *Om ja, vilka faktorer kan ha betydelse?*

Har domstolen arbetat med att förbättra kvaliteten i domskrivningar?

- *Om ja, hur har detta arbete bedrivits? Har domstolen gjort egna undersökningar/uppföljningar vad gäller kvaliteten i domskrivningar? Har domstolen tagit fram egna rekommendationer?*

Finns det frågor i mål som gäller sjukersättning och arbetsskadelivränta som utgör svårigheter eller problem för dig som domare?

- *Finns det processuella frågor som är särskilt svåra eller problematiska? Finns det bedömningsfrågor som är särskilt svåra eller problematiska?*

Intervjuguide till domare vid kammarrätt

Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans utredningar vad gäller sjukersättning och arbetsskadelivränta?

- *Om kvaliteten är låg eller inte tillräckligt hög, vad saknas?*

Hur påverkar yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare bevisläget?

- *Finns det yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare i tillräcklig utsträckning? Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i yttrande från försäkringsmedicinska rådgivare? Vilket stöd ger medicinska utlåtanden vid bedömningar? Vilka svårigheter kan finnas vid värdering av medicinska utlåtande? Hur ser du på att Försäkringskassan ibland hör försäkringsmedicinska rådgivare i gruppkonsultationer (dvs. ”anonymiserad form” så att det bara finns en journalanteckning, inget yttrande)?*

Kan brister i Försäkringskassans utredning vara skäl för återförvisning?

- *Om ja, vilka typer av utredningsbrister rör det sig då oftast om? Hur ofta sker detta? Diskuteras detta vid föredragningen?*

Kan brister i Försäkringskassans utredning vara skäl för bifall?

- *Om ja, vilka typer av utredningsbrister rör det sig då oftast om? Hur ofta förekommer utredningsbrister? Kan utredningsbrister vara skäl för avslag?*

Kan eventuella utredningsbrister medföra att yttrande inhämtas från sakkunnig?

- *Om ja, i vilka fall inhämtas yttrande från sakkunnig? Hur ofta sker detta? Finns det andra situationer än utredningsbrister som kan medföra att yttrande inhämtas från sakkunnig?*

Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans omprövningsbeslut?

- *Är besluten välmotiverade? Om inte, vad saknas?*

Hur ser du på kvaliteten i Försäkringskassans överklaganden i mål som gäller sjukersättning eller arbetsskadelivränta?

- *Tycker du att Försäkringskassan överklagar ”rätt” mål?*

Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans yttranden?

- *Om kvaliteten är låg, vad saknas? Hur ser du på kvaliteten på Försäkringskassans processföring i samband med muntlig förhandling?*

Händer det att Försäkringskassan inhämtar skriftligt yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare under processens gång?

- *Om ja, sker detta ofta? I vilka fall sker detta?*

Hur ofta medger Försäkringskassan den enskildes talan?

- *I vilka fall sker detta (på grund av ny bevisning eller av andra skäl?)*

Vilka förklaringar kan du tänka dig att det finns till skillnaderna i bifallsfrekvens?

- *Kan du se att det finns några förklaringar till skillnader i bifallsfrekvensen mellan de förvaltningsrätter som hör till din kammarrätt (och/eller mellan olika år)?*

Har du någon uppfattning om det kan finnas några särskilda faktorer som kan påverka bifallsmöjligheter för den enskilde? Vilka i så fall?

- *Vilken betydelse har kvaliteten i Försäkringskassans utredning? Vilken betydelse har kvaliteten i Försäkringskassans beslut? Vilken betydelse har yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare? Vilken betydelse har yttrande från sakkunnig? Vilken betydelse har intyg från specialistläkare, till exempel ortoped eller psykiatriker?*

Vilken betydelse har det om det finns ett professionellt ombud i målet i förvaltningsdomstol?

Kan det ha betydelse för utgången i målet om det hålls muntlig förhandling i förvaltningsdomstol?

- *Om ja, vad kan det vara som framkommer som gör att domstolen bifaller respektive inte bifaller? Tror du att det påverkar domstolen att få höra den enskilde berätta med sina egna ord?*

Kan det finnas andra faktorer som kan ha betydelse för utgången i målet?

- *Om ja, vilka faktorer kan ha betydelse?*

Hur ser du på förvaltningsrätternas bedömningsnivå vad gäller mål som rör sjukersättning och arbetsskadelivränta?

- *Finns det skillnader i bedömningsnivå mellan olika förvaltningsrätter? Om ja, vilka skillnader finns? Vad kan eventuella skillnader bero på?*

Hur går det till när ni bedömer rätten till prövningstillstånd på domstolen (beskriv)?

- *Föredras frågan om prövningstillstånd av en föredragande/fiskal eller av en ledamot? I vilken utsträckning utreds målet innan respektive efter det att prövningstillstånd beviljas?*

Om vi utgår ifrån de regler om prövningstillstånd som gällde före den 1 juli 2013: Hur resonerar du som domare vid bedömningen av rätten till prövningstillstånd när det gäller mål om sjukersättning och arbetsskadelivränta?

- *Vad krävs för att prövningstillstånd ska beviljas? Är det skillnad om det är Försäkringskassan eller den enskilde som överklagar? Är ändringsskäl vanligare än prejudikatskäl? Tror du att det kommer att bli skillnad med de nya reglerna, dvs. de regler som gäller sedan den 1 juli 2013?*

Finns det frågor i mål som gäller sjukersättning och arbetsskadelivränta som utgör svårigheter eller problem för dig som domare?

- *Finns det processuella frågor som är särskilt svåra eller problematiska? Finns det bedömningsfrågor som är särskilt svåra eller problematiska?*

Intervjuguide till föredragande vid förvaltningsrätt

Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans utredningar vad gäller sjukersättning och arbetsskadelivränta?

- *Om kvaliteten är låg eller inte tillräckligt hög, vad saknas?*

Hur påverkar yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare bevisläget?

- *Finns det yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare i tillräcklig utsträckning? Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i yttrande från försäkringsmedicinska rådgivare? Vilket stöd ger medicinska utlåtanden vid bedömningar? Vilka svårigheter kan finnas vid värdering av medicinska utlåtande? Hur ser du på att Försäkringskassan ibland hör försäkringsmedicinska rådgivare i gruppkonsultationer (dvs. ”anonymiserad form” så att det bara finns en journalanteckning, inget yttrande)?*

Kan brister i Försäkringskassans utredning vara skäl för återförvisning?

- *Om ja, vilka typer av utredningsbrister rör det sig då oftast om? Hur ofta sker detta? Diskuteras detta vid föredragningen?*

Kan brister i Försäkringskassans utredning vara skäl för bifall?

- *Om ja, vilka typer av utredningsbrister rör det sig då oftast om? Hur ofta förekommer utredningsbrister? Kan utredningsbrister vara skäl för avslag?*

Kan eventuella utredningsbrister medföra att yttrande inhämtas från sakkunnig?

- *Om ja, i vilka fall inhämtas yttrande från sakkunnig? Hur ofta sker detta? Finns det andra situationer än utredningsbrister som kan medföra att yttrande inhämtas från sakkunnig?*

Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans omprövningsbeslut?

- *Är besluten välmotiverade? Om inte, vad saknas?*

Hur ofta föreläggs Försäkringskassan att svara i mål som gäller sjukersättning eller arbetsskadelivränta?

- *I vilka fall sker detta? Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans yttranden? Om kvaliteten är låg, vad saknas? Hur ser du på kvaliteten på Försäkringskassans processföring i samband med muntlig förhandling?*

Händer det att Försäkringskassan inhämtar skriftligt yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare under processens gång?

- *Om ja, hur ofta sker detta? I vilka fall sker detta?*

Hur ofta medger Försäkringskassan den enskildes talan?

- *I vilka fall sker detta (på grund av ny bevisning eller av andra skäl)?*

Vilka förklaringar kan du tänka dig att det finns till skillnaderna i bifallsfrekvens?

- *Kan du se att det finns några förklaringar till skillnader i bifallsfrekvensen mellan din domstol och övriga domstolar (och/eller mellan olika år)?*

Har du någon uppfattning om det kan finnas några särskilda faktorer som kan påverka bifallsmöjligheter för den enskilde? Vilka i så fall?

- *Vilken betydelse har kvaliteten i Försäkringskassans utredning? Vilken betydelse har kvaliteten i Försäkringskassans beslut? Vilken betydelse har yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare? Vilken betydelse har yttrande från sakkunnig? Vilken betydelse har intyg från specialistläkare, till exempel ortoped eller psykiatriker?*

Vilken betydelse har det om det finns ett professionellt ombud i målet?

Kan det ha betydelse för utgången i målet om det hålls muntlig förhandling?

- *Om ja, vad kan det vara som framkommer som gör att domstolen bifaller respektive inte bifaller? Tror du att det påverkar domstolen att få höra den enskilde berätta med sina egna ord?*

Kan det finnas andra faktorer som kan ha betydelse för utgången i målet?

- *Om ja, vilka faktorer kan ha betydelse?*

Har domstolen arbetat med att förbättra kvaliteten i domskrivningar?

- *Om ja, hur har detta arbete bedrivits? Har domstolen gjort egna undersökningar/uppföljningar vad gäller kvaliteten domskrivningar? Har domstolen tagit fram egna rekommendationer?*

Finns det frågor i mål som gäller sjukersättning och arbetsskadelivränta som utgör svårigheter eller problem för dig som föredragande?

- *Finns det processuella frågor som är särskilt svåra eller problematiska? Finns det bedömningsfrågor som är särskilt svåra eller problematiska?*

Intervjuguide till föredragande vid kammarrätt

Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans utredningar vad gäller sjukersättning och arbetsskadelivränta?

- *Om kvaliteten är låg eller inte tillräckligt hög, vad saknas?*

Hur påverkar yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare bevisläget?

- *Finns det yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare i tillräcklig utsträckning? Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i yttrande från försäkringsmedicinska rådgivare? Vilket stöd ger medicinska utlåtanden vid bedömningar? Vilka svårigheter kan finnas vid värdering av medicinska utlåtande? Hur ser du på att Försäkringskassan ibland hör försäkringsmedicinska rådgivare i gruppkonsultationer (dvs. ”anonymiserad form” så att det bara finns en journalanteckning, inget yttrande)?*

Kan brister i Försäkringskassans utredning vara skäl för återförvisning?

- *Om ja, vilka typer av utredningsbrister rör det sig då oftast om? Hur ofta sker detta? Diskuteras detta vid föredragningen?*

Kan brister i Försäkringskassans utredning vara skäl för bifall?

- *Om ja, vilka typer av utredningsbrister rör det sig då oftast om? Hur ofta förekommer utredningsbrister? Kan utredningsbrister vara skäl för avslag?*

Kan eventuella utredningsbrister medföra att yttrande inhämtas från sakkunnig?

- *Om ja, i vilka fall inhämtas yttrande från sakkunnig? Hur ofta sker detta? Finns det andra situationer än utredningsbrister som kan medföra att yttrande inhämtas från sakkunnig?*

Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans omprövningsbeslut?

- *Är besluten välmotiverade? Om inte, vad saknas?*

Hur ser du på kvaliteten i Försäkringskassans överklaganden i mål som gäller sjukersättning eller arbetsskadelivränta?

- *Tycker du att Försäkringskassan överklagar ”rätt” mål?*

Kan du beskriva hur du ser på kvaliteten i Försäkringskassans yttranden?

- *Om kvaliteten är låg, vad saknas? Hur ser du på kvaliteten på Försäkringskassans processföring i samband med muntlig förhandling?*

Händer det att Försäkringskassan inhämtar skriftligt yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare under processens gång?

- *Om ja, sker detta ofta? I vilka fall sker detta?*

Hur ofta medger Försäkringskassan den enskildes talan?

- *I vilka fall sker detta (på grund av ny bevisning eller av andra skäl?)*

Vilka förklaringar kan du tänka dig att det finns till skillnaderna i bifallsfrekvens?

- *Kan du se att det finns några förklaringar till skillnader i bifallsfrekvensen mellan de förvaltningsrätter som hör till din kammarrätt (och/eller mellan olika år)?*

Har du någon uppfattning om det kan finnas några särskilda faktorer som kan påverka bifallsmöjligheter för den enskilde? Vilka i så fall?

- *Vilken betydelse har kvaliteten i Försäkringskassans utredning? Vilken betydelse har kvaliteten i Försäkringskassans beslut? Vilken betydelse har yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare? Vilken betydelse har yttrande från sakkunnig? Vilken betydelse har intyg från specialistläkare, till exempel ortoped eller psykiatriker?*

Vilken betydelse har det om det finns ett professionellt ombud i målet i förvaltningsdomstol?

Kan det ha betydelse för utgången i målet om det hålls muntlig förhandling i förvaltningsdomstol?

- *Om ja, vad kan det vara som framkommer som gör att domstolen bifaller respektive inte bifaller? Tror du att det påverkar domstolen att få höra den enskilde berätta med sina egna ord?*

Kan det finnas andra faktorer som kan ha betydelse för utgången i målet?

- *Om ja, vilka faktorer kan ha betydelse?*

Hur ser du på förvaltningsrätternas bedömningsnivå vad gäller mål som rör sjukersättning och arbetsskadelivränta?

- *Finns det skillnader i bedömningsnivå mellan olika förvaltningsrätter? Om ja, vilka skillnader finns? Vad kan eventuella skillnader bero på?*

Hur går det till när ni bedömer rätten till prövningstillstånd på domstolen (beskriv)?

- *Föredras frågan om prövningstillstånd av en föredragande/fiskal eller av en ledamot? I vilken utsträckning utreds målet innan respektive efter det att prövningstillstånd beviljas?*

Om vi utgår ifrån de regler om prövningstillstånd som gällde före den 1 juli 2013: Hur resonerar du som föredragande vid bedömningen av rätten till prövningstillstånd när det gäller mål om sjukersättning och arbetsskadelivränta?

- *Vad krävs för att prövningstillstånd ska beviljas? Är det skillnad om det är Försäkringskassan eller den enskilde som överklagar? Är ändringsskäl vanligare än prejudikatskäl? Tror du att det kommer att bli skillnad med de nya reglerna, dvs. de regler som gäller sedan den 1 juli 2013?*

Finns det frågor i mål som gäller sjukersättning och arbetsskadelivränta som utgör svårigheter eller problem för dig som föredragande?

- *Finns det processuella frågor som är särskilt svåra eller problematiska? Finns det bedömningsfrågor som är särskilt svåra eller problematiska?*

Intervjuguide till domstolssekreterare vid förvaltningsrätt och kammarrätt

Vem/vilka registrerar målen när de kommer till denna domstol?

- *Hur går registeringen till (beskriv)?*

Hur går det till när ett mål avslutas?

- *Vilka åtgärder vidtas när ett mål ska avslutas? När registreras utgången i målet?*

Vem/vilka registrerar utgången i målet?

- *Hur går registeringen till (beskriv)?*

Är det möjligt att avsluta ett mål utan att ange utgången i målet?

- *Är det vanligt att mål avslutas utan att ange utgången? Vilka kan skälen vara att inte ange utgången i målet?*

Vilken utbildning har man för registrering av utgången i målet?

- *Har alla denna utbildning eller finns det undantag?*

Finns det några skriftliga instruktioner (lathund) för hur man ska välja bland olika utgångar i målet?

- *Ger de skriftliga instruktionerna tillräckligt stöd? Om inte, vad saknas?*

Vem frågar man i tveksamma fall?

- *Finns det någon på förvaltningsdomstolen som är ”expert”?*

Vem/vilka registrerar olika händelser i händelsebladet?

- *Hur går registeringen till (beskriv)?*

Vilka händelser registreras?

- *Registreras alla händelser, till exempel nytt material? Specificeras i så fall vad det är för nytt material som har inkommit? Hur registreras nya händelser: i ”klump” eller specificerat? Finns det händelser som inte brukar registreras?*

Finns det registreringsfrågor som utgör svårigheter eller problem för er som domstolssekreterare?

- *Om, ja vilka frågor?*

isf
INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

adress Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7
telefon 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 e-post registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se