

Beslutsdatum

2021-09-17

ESV dnr

2021-00088

Handläggare

Thea Palm, Hannes Jacobsson och Anna Håkanson

Rättslig kvalitetsuppföljning

1 Inledning

Myndigheter använder olika metoder för att följa upp och bedöma kvalitet i verksamheten. En viktig kvalitetsaspekt för samtliga myndigheter, särskilt myndigheter som fattar beslut som rör enskilda, är att besluten fattas i enlighet med regelverket. Att kunna identifiera brister i myndigheternas handläggning och baserat på det sätta in åtgärder, samt följa upp att åtgärderna får effekt, är därmed ett viktigt led i detta arbete. För att tillse detta kan myndigheterna använda olika metoder för verksamhetsuppföljning som tar sikte på rättslig kvalitet.

1.1 Bakgrund och problembeskrivning

Ett myndighetsbeslut om en förmån följer oftast en process som börjar med en ansökan och slutar med att myndighetens beslut eller en dom avseende beslutet får laga kraft. En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen och därmed behöver både den process som leder fram till myndighetens beslut och beslutet i sig vara i enlighet med regelverket.

När en ansökan om en förmån inkommer ska myndigheterna utreda ansökan, inhämta underlag för beslutet och sedan fatta ett beslut avseende förmånen. Om den enskilde anser att beslutet går denne emot kan beslutet överklagas till förvaltningsdomstol. Även ett beslut om bifall till en förmån kan överklagas av den enskilde om denne anser att det har gått honom eller henne emot. Det kan exempelvis avse att beslutet om bifall innebar ett lägre belopp än den enskilde hade förväntat sig. Innan det överklagade beslutet skickas vidare till förvaltningsdomstolen för handläggning får myndigheten en möjlighet att ändra beslutet.

Endast en liten del av myndigheternas beslut om förmåner överklagas till förvaltningsdomstol. För en stor andel av de beslut om förmåner som myndigheterna fattar finns det därmed ingen formaliserad process där den rättsliga kvaliteten i besluten eller handläggningen prövas. Varje myndighet behöver ha metoder för att säkerställa att besluten fattas i enlighet med det regelverk som styr myndigheten. En rättslig kvalitetsuppföljning kan ta sikte på både hur myndigheten gör när den kommer fram till sitt beslut och om beslutet är rätt i sak.

Väl fungerande rättsliga kvalitetsuppföljningar med fokus både på handläggningen och att myndigheternas beslut är rätt i sak, kan därmed bidra till att säkerställa att beslut fattas i linje med lagstiftarens intentioner och ger förutsägbarhet för den enskilde. Detta bidrar i sin tur till att resurser som anslås för dessa ändamål används i enlighet med riksdagens och regeringens avsikter. Både att resurserna används till det de är avsedda för samt att de enskilda får ta del av de förmåner som de har rätt till bidrar till högre effektivitet i statsförvaltningen.

1.2 Syfte

Idag finns ingen samlad information om hur myndigheter följer upp rättslig kvalitet i verksamheten. Denna promemoria syftar därmed till att översiktligt kartlägga hur myndigheter som ansvarar för de stora välfärdssystemen¹ följer upp och bedömer rättslig kvalitet i fattade beslut. Vi har valt att framförallt fokusera på om och i så fall hur myndigheterna använder sig av vad vi i denna promemoria valt att kalla rättsliga kvalitetsuppföljningar.

Promemorian är ett led i ESV:s egeninitierade arbete med att analysera verksamheter och identifiera möjliga effektiviseringar i statens verksamhet.

1.3 Begrepp

1.3.1 Rättslig kvalitet

Utgångspunkten för denna promemoria är att kartlägga hur myndigheter följer upp och bedömer rättslig kvalitet i handläggningen. ESV har i denna promemoria utgått från de kriterier myndigheterna anger för att bedöma rättslig kvalitet.

1.3.2 Rättslig kvalitetsuppföljning

Rättslig kvalitetsuppföljning är inte något etablerat begrepp eller någon allmänt vedertagen metod/process. I denna promemoria har ESV ändå valt att använda termen rättslig kvalitetsuppföljning vilket enligt oss är:

- En metod för att bedöma den rättsliga kvaliteten i ett redan fattat beslut
- som görs av eller med stöd av myndighetens rättsavdelning och
- som resulterar i en bedömning av om den rättsliga kvaliteten i handläggningen och beslutet varit tillräckligt.

1.4 Metod

I denna studie har vi undersökt hur arbetet med rättsliga kvalitetsuppföljningar bedrivs vid totalt sex myndigheter: Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Skälet till att vi valt dessa myndigheter är att de förmåner de ansvarar för dels har stor ekonomisk

¹ Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

betydelse både för den enskilde och för staten som helhet, dels stor betydelse för statens legitimitet och medborgarnas tilltro till välfärdssystemen. Samtliga myndigheter i urvalet är så kallade internrevisionsmyndigheter.²

För att samla in information om myndigheternas metoder för att utveckla och bedöma rättslig kvalitet har vi dels genomfört intervjuer, dels gjort dokumentstudier. Ett utkast till de avsnitt som beskriver respektive myndighets arbete med rättslig kvalitetsuppföljning har faktagranskats av respektive myndighet.

1.4.1 Dokumentstudier

Vi har utgått från de regelverk som vi har bedömt är relevanta för uppdraget. Det är framförallt förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515). Andra viktiga källor har varit myndigheternas årsredovisningar, budgetunderlag, regleringsbrev och instruktion. Vi har även tagit del av ett urval rapporter och promemorior som behandlat området.

1.4.2 Intervjuer

ESV har genomfört åtminstone en intervju med representanter från respektive myndighet. Myndigheterna har själva valt ut vem/vilka som ska delta. I samtliga intervjuer har minst en person från myndighetens rättsavdelning deltagit. För att komplettera dokumentationen från mötena har ESV även ställt frågor som besvarats skriftligt och/eller muntligt.

1.4.3 Avgränsningar

Vi har översiktligt kartlagt myndigheternas övergripande process och metoder för att följa upp och utveckla kvaliteten i verksamheten. Vårt fokus har dock varit på de metoder myndigheterna har för att säkerställa den rättsliga kvaliteten, och då framförallt det arbete myndigheterna gör som passar in under begreppet rättslig kvalitetsuppföljning utifrån den definition som vi utgår ifrån i denna promemoria (se 1.3.2).

2 Rättsliga ramar

Regeringsformen (RF) börjar med grunderna för statsskicket och slår fast att all offentlig makt utgår från folket. Det betyder att medborgarna är med och bestämmer genom de politiker som väljs in i riksdag, kommuner och regioner. Det står vidare att den offentliga makten utövas under lagarna. I 1 kap. 4 § i RF står det att Riksdagen är folkets främsta företrädare och stiftar lag och av 1 kap. 8 § RF framgår att det för rättsskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

I 1 kap. 9 § RF framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som

² Därmed följer de förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Formuleringarna i regeringsformen innebär att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Myndigheterna ska i sin verksamhet vara sakliga och opartiska. Ett rättssäkert genomförande av riksdagens och regeringens beslut bidrar till en förutsägbar maktutövning. Myndigheterna är regeringens verktyg för att genomföra den beslutade politiken. Myndighetsbeslut ska baseras på gällande rätt, det vill säga på de lagar, förordningar och regeringsbeslut som styr myndighetens verksamhet.

När myndigheter fattar beslut i ärenden som berör enskilda behöver myndigheterna ta ställning till att den har ett bemyndigande att hantera frågan – det vill säga att det ligger inom ramen för myndighetens uppgift. Myndigheten behöver också grunda sina beslut på regler.

2.1 Reglering av myndigheternas arbete

I detta avsnitt redogör vi för några av de lagar och förordningar som på ett övergripande plan styr myndigheternas arbete. Vi redogör för de krav som finns på myndigheterna att bedriva verksamhet enligt gällande rätt, och hur kraven på intern styrning och kontroll knyter an till detta. Vi redogör vidare för vilka generella krav som ställs på ärendehandläggningen och uppföljning av beslut. Slutligen tar vi upp förutsättningarna kring prövning av förvaltningsbeslut.

2.1.1 Myndigheternas ansvar att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt
Av myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning ska ”se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.”³ Myndighetens ledning ska vidare säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.⁴

Förordningen om intern styrning och kontroll preciserar myndighetsledningens ansvar vad gäller intern styrning och kontroll. Myndighetsledningen ansvarar, enligt 2 § förordning om intern styrning och kontroll, ”för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Denna process ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen”

³ 3 § myndighetsförordning (2007:515).

⁴ 4 § 4 myndighetsförordning (2007:515).

En analys och bedömning av riskerna i verksamheten ingår i en betryggande intern styrning och kontroll. Bland annat ställer regelverket för internrevisionsmyndigheter krav på riskanalys.⁵ Riskanalysen är ett sätt för myndigheten att fånga risker kopplande till verksamheten. Med ledning av riskanalysen ska åtgärder vidtas för de risker som myndigheten inte kan acceptera.⁶ Är det så att myndigheten inte accepterar risken ska myndigheten därmed vidta åtgärder som sedan ska följas upp.

2.1.2 Förvaltningslagen och sakregelverk reglerar myndighetsutövningen
Det är de specifika regelverken som styr vad som ligger till grund för ett bifalls- eller avslagsbeslut. Det innebär bland annat att myndigheterna måste förhålla sig till och tolka de regelverk som reglerar de områden som de verkar inom. Exempel på sådana specifika regelverk är socialförsäkringsbalken (2010:110) som reglerar de flesta ersättningar som Försäkringskassan betalar ut och studiestödslagen (1999:1395) som reagerar CSN:s verksamhet. Beslutsfattandet ska vara förankrat i dessa regelverk.

Därutöver ställer förvaltningslagen bland annat krav på att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁷ I förvaltningslagen anges vidare att ett ärende ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.⁸ Förvaltningslagen anger också hur beslut ska fattas och vad de ska innehålla: beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.⁹ Förvaltningslagen anger också hur beslut ska dokumenteras.¹⁰

2.1.3 Beslut kan i vissa fall ändras av myndigheten själv eller överklagas till domstol

Förvaltningslagen innehåller bestämmelser om ändring av beslut. En myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller

⁵ 3 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁶ 4 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁷ 9 § förvaltningslag (2017:900).

⁸ 23 § förvaltningslag (2017:900).

⁹ 32 § förvaltningslag (2017:900).

¹⁰ 31 § förvaltningslag (2017:900).

3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.¹¹

En myndighet *ska* ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Myndigheten får då bara ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.¹²

Myndigheten får även rätta beslut. Det gäller beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende.¹³

En myndighets beslut om förmån får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Beslutet ska överklagas skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen), vilket för myndigheterna i denna promemoria är förvaltningsrätten. Om den enskilde inte är nöjd med förvaltningsrättens dom kan den i vissa fall överklagas till kammarrätten. Överklagandet ska dock alltid ges in till den myndighet som har meddelat beslutet eller domen (beslutsmyndigheten).¹⁴

2.1.4 Andra aktörer som kan pröva kvalitet i beslut

För några av myndigheterna¹⁵ i urvalet finns så kallade allmänna ombud. Allmänna ombud kan bland annat överklaga myndighetens beslut i enskilda fall, både till fördel och till nackdel för den enskilda. Ett syfte med allmänna ombud är att få fram vägledande domar när det behövs för att bland annat komma till rätta med oenhetlig rättstillämpning. Det är regeringen som utser ett allmänt ombud och allmänna ombud har en självständig ställning gentemot de myndigheter som de är kopplade till.

En annan aktör är Justitiekanslern (JK). JK har tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän och bedriver sin verksamhet på uppdrag av regeringen.¹⁶ Tillsynen beskrivs som en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK omprövar inte myndighetsbeslut och ändrar inte heller myndigheters avgöranden i sak.¹⁷

Justitieombudsmannen (JO) granskar att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete – särskilt sådana lagar som berör enskildas rättigheter

¹¹ 37 § förvaltningslag (2017:900).

¹² 38 § förvaltningslag (2017:900).

¹³ 36 § förvaltningslag (2017:900).

¹⁴ 42-43 § förvaltningslag (2017:900).

¹⁵ Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

¹⁶ 1 § lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

¹⁷ Justitiekanslern, *Om Justitiekanslern*, <https://www.jk.se/om-oss/>, hämtad 14 september 2021.

och skyldigheter i förhållande till det allmänna.¹⁸ Det främsta syftet med JO:s verksamhet är att främja rättssäkerheten. JO ska särskilt se till att myndigheter och domstolar följer regeringsformens bestämmelser om opartiskhet och saklighet och att den offentliga verksamheten inte gör intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. I tillsynsarbetet kontrollerar JO att myndigheterna handlägger sina ärenden och i övrigt utför sina uppgifter enligt gällande författningar. JO:s kontroll initieras både genom anmälningar från allmänheten och genom egna initiativ.¹⁹

2.1.5 Ingen specifik reglering av myndigheternas återrapportering av den rättsliga kvaliteten

Enligt 2 kap. 4 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten. Brister i den rättsliga kvaliteten kan vara en väsentlig uppgift som myndigheten ska rapportera om i årsredovisningen. Att göra bedömningen av vad som är en väsentlig uppgift ankommer på myndigheten.

Vidare finns reglering för myndigheternas resultatredovisning och vad den ska innehålla. Resultatredovisningen ska bland annat ”utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut.”²⁰ Under förutsättning att regeringen gett ett uppdrag i instruktion, formulerat särskilda återrapporteringskrav i regleringsbrevet, eller genom särskilda uppdrag, kan därmed myndigheterna behöva lämna en mer utförlig återrapportering gällande exempelvis den rättsliga kvaliteten än vad som är ett grundkrav enligt regelverken.

2.2 Den rättsliga kvaliteten behöver följas

Det är ett grundkrav att myndigheterna bedriver verksamheten enligt gällande rätt. Det finns också övergripande²¹ krav på att myndigheterna ska bedöma risker i verksamheten och med ledning av riskanalysen vidta de åtgärder som är nödvändiga för att myndigheten med rimlig säkerhet ska kunna fullgöra sina uppgifter, uppnå verksamhetens mål och uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen. För att myndighetsledningen ska kunna uppfylla sitt ansvar enligt 3 § myndighetsförordningen, att se till att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt, konstaterar ESV att den rättsliga kvaliteten i de beslut myndigheten fattar behöver följas upp i någon form.

Fungerande metoder för att följa upp, säkerställa och utveckla rättslig kvalitet i ärendehandläggning är ett viktigt led i att skapa förutsägbarhet och likabehandling för den enskilde. Det utgör också ett väsentligt bidrag till att göra användandet av

¹⁸ 1 § andra stycket, lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

¹⁹ Riksdagens ombudsmän (JO), *Riksdagens myndighet*, <https://www.jo.se/sv/Om-JO/Riksdagens-myndighet/>, hämtad 14 september 2021.

²⁰ 3 kap. 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

²¹ Detta gäller för de myndigheter som ska följa förordningen om intern styrning och kontroll, vilket gäller för samtliga myndigheter i urvalet i denna promemoria.

offentliga medel i linje med regelverket. Även om det finns andra mekanismer som verkar för att myndigheternas beslut följer gällande rätt (exempelvis möjligheten att överklaga vissa beslut till domstol) finns behov att använda metoder som täcker in alla typer av beslut. Att såväl avslags- som bifallsbeslut är korrekta och att handläggningen håller hög kvalitet bidrar till att ge legitimitet för välfärdssystemet.

3 Jämförande analys

Detta avsnitt innehåller en jämförande analys av myndigheternas uppföljning av rättslig kvalitet. Kartläggningen av hur myndigheterna arbetar med rättsliga kvalitetsuppföljningar återfinns i bilaga.

3.1 Metoder för rättslig kvalitetsuppföljning

I detta avsnitt jämför och analyserar vi hur myndigheterna i urvalet genomför sina kvalitetsuppföljningar. Försäkringskassan har pausat sitt arbete, och därför är det deras tidigare metod som beskrivs²².

3.1.1 Vilka granskningar initieras?

Bland de studerade myndigheterna finns det två principer för hur de rättsliga kvalitetsuppföljningarna initieras: antingen väljs ärendeslag baserat på risk eller per systematik, eller en kombination av båda principerna.

De myndigheter som arbetar utifrån principen om systematik genomför återkommande uppföljningar av samtliga, eller vissa utvalda, ärendeslag. Hit hör exempelvis CSN som varje år bedömer den rättsliga kvaliteten för sju verksamhetsområden. En annan är Pensionsmyndigheten som följer samtliga huvudsakliga förmåner under en treårsperiod. Migrationsverkets enhetsbaserade kvalitetsgranskningar följer kvartalsvis upp vissa ärendeslag.

Den andra principen är att arbeta utifrån en riskbedömning. Då görs först någon typ av sammanställning och bedömning av olika risksignaler som myndigheten fångat upp. Därefter väljs vissa ärendeslag ut för uppföljning. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket beskriver att de helt eller delvis arbetar på detta vis. De anger sammantaget en rad olika material till grund för riskbedömningarna: handläggarnas frågor till interna stödtjänster, internrevisionens granskningar, andra externa granskningar och olika slags klagomålsfunktioner. Om lagstiftningen är ny eller om området bedöms som särskilt komplext kan detta också ses som en risksignal. Bedömningen av vilka ärendeslag som ska följas upp görs i regel av rättschef eller rättsfunktion. Oftast sker detta efter någon typ av intern samverkan, med andra avdelningar, andra chefer eller i något fall efter föredragning för generaldirektör.

²² Förutom i avsnittet om resursåtgång som istället är framåtsyftande.

Även myndigheter som arbetar riskbaserat kan välja att upprepa en uppföljning om de vill följa förändringar – detta görs exempelvis av Arbetsförmedlingen då de bedömer att resultatnivån av den initiala granskningen så kräver. Det är också möjligt att kombinera systematiska uppföljningar med fördjupade uppföljningar på de områden där myndigheten bedömer att det behövs.

Ett sätt att minska kostnaden som en granskning av samtliga ärendeslag innebär är att genomföra uppföljningarna mer sällan. Exempelvis genomför Pensionsmyndigheten sina granskningar av respektive förmån vart tredje år. Nackdelen med denna metod är att det går lång tid mellan varje mätning och att det därmed kan ta lång tid innan myndigheten uppmärksammar förändringar i kvaliteten i handläggningen. Det gäller inte minst när myndigheten förändrar arbetsmetoder till följd av brister som identifierats i de rättsliga kvalitetsuppföljningarna. Går det för lång tid mellan insats och mätning blir det ännu svårare att knyta förändringen i kvalitet till de genomförda insatserna, någonting som är svårt redan från början.

ESV ser att de båda principerna har olika för- och nackdelar. Att återkommande granska samtliga ärendeslag innebär att myndigheten får en bättre helhetsbild och kan följa förändringar över tid. Det innebär också att myndigheten inte behöver lägga resurser på det arbete som en riskbedömning innebär. Att granska samtliga ärendeslag torde dock sammantaget innebära en större kostnad för myndigheterna jämfört med ett riskbaserat urval. Ett riskbaserat urval är också mer flexibelt och ger förutsättningar för att ha exempelvis olika frågeställningar beroende på granskning.

Urval av ärenden

Myndigheterna handlägger varje år stora mängder ärenden som kan bli föremål för uppföljning. Av kostnadsskäl granskar myndigheterna därför inte samtliga ärenden utan alla gör urvalsundersökningar. De exakta formerna för hur dessa urval dras och hur omfattande de är varierar mellan myndigheterna. Vissa myndigheter har fasta urvalsstorlekar för de återkommande uppföljningarna, men i regel varierar antalet granskade ärenden från uppföljning till uppföljning. Urvalsstorleken beror på uppföljningens exakta syfte, om resultaten ska brytas ned på lägre organisatorisk nivå och på hur många ärenden som myndigheten handlägger av det ärendeslag som granskas. De minsta urvalen som angetts för oss uppgår till drygt 100 och de största till ett par tusen.

Myndigheterna uppger för oss att både beslut om bifall och avslag huvudsakligen ingår i urvalen. I vissa fall behöver urvalen också stratifieras utifrån om de är manuellt eller maskinellt handlagda.

ESV konstaterar att urval av ärenden i undersökningar är avgörande för hur undersökningens resultat kan användas. En förutsättning för att myndigheterna ska

kunna uttala sig om kvaliteten i beslut om såväl avslag som bifall är att båda ärendetyperna ingår i urvalet.

Resursåtgång

Generellt saknas uppgifter om resursåtgång för de rättsliga kvalitetsuppföljningarna. Några myndigheter har kunnat ta fram antal medarbetare, eller antal timmar. Informationen är dock skuren på olika sätt och ger därför ingen rättvisande bild och kan heller inte jämföras mellan myndigheterna. Den mest utförliga informationen som finns kring resursåtgång i dessa frågor är vad som framkommer av Försäkringskassans kompletterande budgetunderlag.²³ Den utveckling som Försäkringskassan avser göra innefattar dock mer än bara rättslig kvalitet.

De förmåner myndigheterna i vår undersökning ansvarar för är omfattande och samhällsviktiga, vilket talar för att det bör finnas höga krav på att de beslut som fattas är i linje med lagstiftarens intentioner. Att myndigheterna lägger resurser på att undersöka och följa kvaliteten i beslut bedömer ESV är en del i deras ansvar för förmånerna. Utöver förmånernas ekonomiska betydelse för både den enskilde som berörs av beslutet och staten som helhet har kvaliteten också betydelse för statens legitimitet och medborgarnas tilltro till välfärdssystemen.

3.1.2 Hur genomförs granskningarna?

De rättsliga kvalitetsuppföljningarna genomförs huvudsakligen genom aktgranskningar. Uppföljningarna har något olika frågeställningar, men innehåller alla en uppföljning av den rättsliga kvaliteten definierad utifrån förvaltningslagen och speciallagstiftning. Därtill kan uppföljningarna innehålla en rad olika kvalitetsaspekter som myndigheterna själva bedömer som relevanta (exempelvis kommunikationen med den enskilda). För riskbaserade uppföljningar förefaller det vara en större variation i vilka frågeställningar som granskas i jämförelse med systematiska uppföljningar där myndigheterna i den mån det går använder samma frågor. Frågorna tas i regel fram av myndigheten rättsavdelning, men även personer med erfarenhet av handläggning medverkar ofta.

Vid de flesta myndigheter genomförs granskning av ett ärende av endast en medarbetare, i något fall av två. Flera av de myndigheter som arbetar med en granskare per ärende beskriver hur de på olika sätt kalibrerat bedömningarna för att säkerställa en enhetlig bedömning. Försäkringskassan beskriver exempelvis hur de genomförde kalibreringsmöten där alla granskare fick granska samma ärende (cirka 5–10 ärenden) och jämföra bedömningarna.

²³ Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2022 – 2024 (Dnr FK 2020/006213). I underlaget anger Försäkringskassan att myndighetens anslag behöver öka med 100 miljoner kronor 2022 och 200 miljoner kronor 2023 för att stärka rättslig styrning och stöd.

Vem som genomför granskningen varierar mellan myndigheterna. Vid vissa myndigheter är det handläggare i linjeorganisationen som gör bedömningarna. I andra fall mer avskilda rättsfunktioner (till exempel myndighetens omprövningsgrupp). Frågan om vem som ska göra granskningen är någonting som myndigheterna resonerat relativt utförligt kring i intervjuerna med ESV. Den stora fördelen med att inte använda linjeorganisationen är att det skapar ett större oberoende gentemot det ärende som ska bedömas, vilket borde göra bedömningarna mer objektiva. Till exempel Pensionsmyndigheten resonerar på detta sätt och har en särskild grupp som arbetar med de rättsliga kvalitetsuppföljningarna. De myndigheter som använder medarbetare från linjeorganisationen beskriver hur de på andra sätt försöker uppnå en viss grad av oberoende – de försöker använda medarbetare från olika kontor, eller ser till så att medarbetare åtminstone inte bedömer sina egna beslut.

En annan aspekt som berörts, och där myndigheterna resonerat olika, är huruvida det främst är juridisk kompetens eller kompetens i sak som prioriterats. Försäkringskassan beskriver till exempel att granskarna valts utifrån att de ska ha så hög juridisk kompetens som möjligt, medan andra myndigheter beskriver att de väljer ut medarbetare som har rätt ämnesmässig kompetens. En fördel som vissa lyfter med att använda linjeorganisationen är att detta gör dem mer involverade och att kunskapsåterföringen därmed blir lättare.

ESV konstaterar att myndigheterna har gjort olika avvägningar i genomförandet av en granskning. Trots att man utgår från liknande frågeställningar skiljer sig metoderna åt hur en uppföljning genomförs. Vilka frågor som ingår i en granskning, och exempelvis hur mycket underlag som granskas, kan skilja sig åt även mellan olika uppföljningar på samma myndighet. Även vilken kompetens som prioriteras varierar. Att metoderna varierar är naturligt, särskilt då ärendenas komplexitet skiljer sig mellan olika förmånssystem.

3.1.3 Övriga indikatorer

Samtliga myndigheter kombinerar rättsliga kvalitetsuppföljningar med andra indikatorer/metoder. De flesta följer och analyserar ändringsbeslut och överklaganden. Denna typ av indikatorer tar dock bara sikte på en typ av beslut. Även undersökningar och uttalanden av JK och JO är enligt myndigheterna viktiga faktorer att väga in i bedömningen av rättslig kvalitet.

Några myndigheter kombinerar de rättsliga kvalitetsuppföljningarna med systematiska, mer övergripande kvalitetsuppföljningar, men där rättslig kvalitet är en aspekt i uppföljningen. Dessa uppföljningar används ofta för att följa utveckling över tid och innehåller även andra aspekter än rättslig kvalitet (exempelvis bemötande). Denna typ av uppföljning har ofta en närmare koppling till verksamheten eftersom det är medarbetare i linjen som i större utsträckning genomför dem.

ESV kan konstatera att det varierar vad myndigheterna väger in i bedömningen av rättslig kvalitet och att de har gjort olika avvägningar i sina processer för att kunna följa och bedöma den rättsliga kvaliteten.

3.1.4 It-stöd

Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten tar upp att det finns många möjligheter i utvecklade systemstöd, men att de system som man använder idag lämnar mer att önska. Nuvarande it-system är inte anpassade för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt göra särskilda undersökningar av rättslig kvalitet.

ESV bedömer att funktioner som ger goda förutsättningar för såväl hög kvalitet i handläggning som uppföljning av kvaliteten i beslut bör ha hög prioritet i utvecklingen av system.

3.2 Resultat av de rättsliga kvalitetsuppföljningarna

I detta avsnitt jämför och analyserar vi hur myndigheterna använder resultaten av de rättsliga kvalitetsuppföljningarna.

3.2.1 Vilka brister återkommer?

Av de myndigheter som vi undersökt är det endast Försäkringskassan som sammanställt och publicerat en analys av vilka brister som de rättsliga kvalitetsuppföljningarna identifierar. Det varierar hur övriga myndigheter sammanställer resultaten av granskningarna och ESV har inte kännedom om att någon annan myndighet gjort motsvarande analys som Försäkringskassan.

Bland de brister myndigheterna konstaterat i kvalitetsuppföljningarna är bristande dokumentation och bristande utredning vanliga. Även brister avseende motivering eller kommunikering av beslut samt brister i det materiella beslutet förekommer, liksom variation mellan lokala enheter.

Försäkringskassans sammanställning omfattar de brister som framkommit i 20 uppföljningar som genomfördes mellan 2014 och 2017. Bristerna kan enligt analysen delas in i brister inom utredning som ligger till grund för beslut respektive brister i bedömningar. Av analysen framgår också att granskarna väsentligt oftare än handläggarna bedömde att ansökan borde avslås eftersom informationen i ärendet inte i tillräckligt hög grad bedömdes styrka rätten till ersättning.

ESV konstaterar att de brister som framkommer av myndigheternas egna uppföljningar är allvarliga. Resultaten i sig är ett skäl att fortsatt följa upp och arbeta med att utveckla den rättsliga kvaliteten.

3.2.2 Vilka åtgärder genomför myndigheterna och får de effekt?

Flera av de myndigheter vi undersökt uppger att ett resultat av kvalitetsuppföljningar ofta är utbildning eller andra insatser för att höja medarbetarnas kompetens. Uppföljningar kan även resultera i att vägledningar,

handböcker eller andra styrande dokument för beslutsfattande uppdateras. Det varierar alltså hur återkoppling till verksamheten sker, både inom myndigheten och mellan myndigheterna. Det beror framförallt på att det sätts in olika insatser beroende på vilka brister en granskning innehållit.

Flera myndigheter tar upp att de ofta hamnar i ett läge där de följer upp att åtgärder genomförts snarare än att följa upp effekter av åtgärderna. De har därmed svårt att bedöma om åtgärderna lett till att den rättsliga kvaliteten utvecklats. För att kunna dra sådana slutsatser menar flera av myndigheterna i urvalet att de skulle behöva göra om samma granskning vilket bedöms resurskrävande och svårt att genomföra. Endast ett fåtal uppföljande granskningar har gjorts bland myndigheterna i urvalet. De myndigheter som kombinerar rättsliga kvalitetsuppföljningar med någon form av systematisk kvalitetsuppföljning uppger till oss att de inte går att koppla samman resultaten av de rättsliga kvalitetsuppföljningarna med den systematiska kvalitetsuppföljningen, bland annat eftersom de utgår från olika frågor. En annan aspekt är att även andra faktorer kan påverka beslutens kvalitet vilket också gör det svårare att bedöma om en specifik åtgärd fått effekt.

Försäkringskassan konstaterar i sin metaanalys av rättsliga kvalitetsuppföljningar 2014-2019 att brister vanligtvis hittas i bifallsärenden. För övriga myndigheter har det inte framkommit information om huruvida någon beslutstyp (bifall/avslag) generellt håller högre rättslig kvalitet än någon annan i myndigheternas bedömningar.

I kontakt med myndigheterna framkommer att ingen av dem gör någon uppföljning av om/hur myndigheternas arbete med rättslig kvalitetsuppföljning påverkar andelen bifall/avslag. Inspektionen för socialförsäkring (ISF) har i sin rapport ”Variationen inom aktivitetsersättningen” påvisat att en rättslig kvalitetsuppföljning av aktivitetsersättningen som Försäkringskassan gjort bidragit till att andelen avslag ökat.

ESV konstaterar att myndigheterna arbetar med olika åtgärder, men att det finns få exempel på att åtgärdernas effekter följs upp. ESV bedömer därför att det kan finnas behov av effektuppföljningar för att kunna bedöma vilka åtgärder som är effektiva. Med sådana uppföljningar skulle det även vara möjligt att sprida goda exempel till andra myndigheter vilket skulle kunna bidra till en ökad rättslig kvalitet.

3.2.3 Spridning av resultat

Myndigheterna uppger att varje granskning resulterar i en rapport (eller motsvarande) som diarieförs hos myndigheten. Hur dessa rapporter sedan sprids varierar något mellan myndigheterna.

Försäkringskassan har publicerat samtliga rapporter för de rättsliga kvalitetsuppföljningarna på sin websida. Inga andra myndigheter publicerar

rapporterna externt. Arbetsförmedlingens arbete med kvalitetsuppföljning ingår i en månadsrapport som går till generaldirektör, styrelse och departement.

Även den interna återföringen av resultaten av genomförda granskningar varierar något. Merparten av myndigheterna publicerar resultaten av uppföljningarna på det egna intranätet. Några publicerar endast ett urval av rapporterna. Vanligt är även att information förmedlas i chefslinjen och på så sätt når verksamheten.

3.3 Samverkan

Myndighetsförordningen ställer ett generellt krav på att myndigheterna ska ”verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.” Samtliga myndigheter beskriver att samverkan tidigare skett kring frågor om vad rättslig kvalitet är och vilka metoder som kan användas för att följa upp och utveckla den rättsliga kvaliteten. Tidigare har det bland annat funnits en nätverksgrupp där myndigheterna i urvalet ingick. Företrädare för myndigheterna träffades och diskuterade definitionen av rättslig kvalitet, metoder för uppföljning och liknande.

Vid flera av myndigheterna pågår ett utvecklingsarbete och samtliga uppger att de i anslutning till utvecklingsarbetet haft kontakt med andra myndigheter. Det har dock inte skett i någon ordnad form. Det är inte bara myndigheter i urvalet som kontakt har skett med när man arbetar med att ta fram nya/ändrade metoder. Bland annat Kronofogden, Tullverket och Riksbanken är exempel på myndigheter som samverkan har förekommit med i dessa frågor.

ESV bedömer att utbyte av erfarenheter mellan myndigheter kan bidra till en positiv utveckling av såväl metoder för undersökning som för spridning av resultat till berörda verksamheter samt för utveckling av den rättsliga kvaliteten. Samtliga myndigheter i vårt urval beskriver utmaningar i arbetet med undersökning av den rättsliga kvaliteten. Att sprida goda exempel kring hur sådana utmaningar kan mötas bidrar till att tillvarata fördelar för staten som helhet.

3.4 Regeringens styrning i instruktioner och regleringsbrev

Ingen av de sex granskade myndigheterna har något uttryckligt uppdrag att arbeta med rättsliga kvalitetsuppföljningar i sina respektive instruktioner. Däremot har fem av de sex myndigheterna någon form av skrivning i instruktionen som berör myndighetens arbete med rättslig kvalitet. Exempelvis ska Arbetsförmedlingens verksamhet utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt, Migrationsverket ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet, och Pensionsmyndigheten ska verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av pensionsgrundande inkomst. Därutöver har Försäkringskassan mål avseende rättslig kvalitet i sitt regleringsbrev för 2021.

ESV bedömer att dessa krav redan framgår av myndigheternas allmänna uppgifter, beskrivna i avsnitt 2.1, och att skrivningarna i instruktionerna och Försäkringskassans regleringsbrev därmed inte tillför något ytterligare i sak.

Av instruktionerna framgår också, för alla sex myndigheter, att de ska tillämpa internrevisionsförordningen och därmed följa förordningen om intern styrning och kontroll. Myndigheterna ska således identifiera väsentliga risker och vidta de åtgärder som krävs för att de med rimlig säkerhet ska kunna fullfölja sina uppgifter, uppnå verksamhetens mål och uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen, och vidta nödvändiga åtgärder.²⁴ Att verksamheten inte håller rättslig kvalitet ser ESV som en sådan väsentlig risk som myndigheterna därmed bör följa. Denna reglering ser vi som ytterligare en anledning till varför myndigheterna bör arbeta med rättsliga kvalitetsuppföljningar och att kraven i instruktionerna därför är överflödiga.

3.4.1 Myndigheternas återrapportering i årsredovisningen

Det varierar vilka underlag som ligger till grund för myndigheternas bedömning av rättslig kvalitet i årsredovisningen. Medan Pensionsmyndigheten huvudsakligen baserar sin bedömning av rättslig kvalitet i årsredovisningen på de rättsliga kvalitetsuppföljningarna, använder övriga myndigheter en kombination av olika uppföljningar/indikatorer.

Myndigheterna beskriver i varierande grad sitt arbete med att följa upp rättslig kvalitet i årsredovisningen. Samtliga myndigheter i urvalet gör någon form av bedömning av den rättsliga kvaliteten i myndighetens beslut. Ibland är det en helhetsbedömning, ibland görs bedömningen per förmån. Vissa myndigheter har en utförlig beskrivning av sin kvalitetsmodell och vad man baserar sin bedömning på. Andra gör en mer övergripande beskrivning av vad bedömningen baseras på. Några myndigheter beskriver även att de vägt in resultat från JK- eller JO-granskningar av den egna myndigheten i bedömningen av rättslig kvalitet.

Två myndigheter i undersökningen har under de senaste åren haft mål och återrapporteringskrav avseende rättslig kvalitet inskrivna i regleringsbreven. För Försäkringskassans del gäller det mål och återrapporteringskrav för 2021 avseende den rättsliga kvaliteten för delar av verksamheten. Målen gäller bland annat rättssäkerhet, kvalitet och enhetlighet i handläggningen.²⁵ Migrationsverket har tidigare haft återrapporteringskrav i regleringsbrev angående den rättsliga kvaliteten i myndighetens beslutsfattande, senast i regleringsbrev för år 2019.

ESV kan inte bedöma hur återrapporteringskraven påverkat myndigheternas arbete med rättslig kvalitetsuppföljning. ESV kan däremot konstatera att myndigheternas beskrivningar i årsredovisningen av arbetet med att följa upp och bedöma rättslig

²⁴ 3-4 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

²⁵ Regleringsbrev för Försäkringskassan avseende 2021.

kvalitet skiljer sig åt. Eftersom det inte är tydligt reglerat hur myndigheterna ska återrapportera rättslig kvalitet specifikt är det upp till myndigheterna att bedöma vilken information som är relevant för att uppfylla de generella krav som regelverken ställer. ESV kan vidare konstatera att myndigheterna i vårt urval har återrapporteringskrav gällande arbetet med att minska felaktiga utbetalningar, och att myndigheterna då också beskriver det arbetet i årsredovisningarna. ESV konstaterar därmed att om regeringen har särskilda behov av att följa utvecklingen av den rättsliga kvaliteten eller arbetet med att följa upp densamma, finns möjlighet att styra hur myndigheterna återrapporterar.

4 Slutsatser

Rättsliga kvalitetsuppföljningar kan bidra till att säkerställa att beslut fattas i linje med de regelverk som riksdag och regering beslutat om samt med förutsägbarhet för den enskilde. Detta bidrar i sin tur till att resurser som anslås för dessa ändamål används i enlighet med riksdagens och regeringens avsikt. Både att resurser används till det de är avsedda för samt att enskilda får ta del av de förmåner som de har rätt till bidrar till högre effektivitet i statsförvaltningen.

Nedan redovisar vi slutsatser som är tänkta att kunna ingå i underlag för styrningen av myndigheterna samt i myndigheternas interna styrning av sin verksamhet.

4.1 Metoderna kan och bör variera

Samtliga myndigheter i vårt urval bedömer den rättsliga kvaliteten i verksamheten. För att bedöma den rättsliga kvaliteten använder myndigheterna ofta en kombination av flera metoder och flera delar av verksamheten är involverad. ESV kan konstatera att ingen myndighet använt någon metod under en längre tid. Vissa delar återkommer, exempelvis vilka områden som täcks in av en granskning, att olika typer av beslut ingår, att oberoendenaspekten är en fråga som man förhåller sig till. Andra faktorer har varierat över tid, så som vem som genomför en granskning eller hur stora urval som används för att nämna några exempel. Det faktum att metoderna varierar mellan myndigheterna men också över tid gör det svårt att direkt jämföra dem.

ESV konstaterar vidare att samtliga myndigheter i urvalet bedriver något arbete som i olika utsträckning kan passa in på vad vi har definierat som en rättslig kvalitetsuppföljning. Samtliga myndigheter har metoder för att bedöma den rättsliga kvaliteten i redan fattade beslut, där bedömningen utgår från kvalitet i både handläggning och beslutet i sak. Vem som genomför och ansvarar för uppföljningarna varierar. I de uppföljningar CSN och Migrationsverket genomför så deltar myndigheternas rättsavdelning endast i begränsad omfattning.

En fråga som myndigheterna för resonemang kring är just vilken kompetens en granskare bör ha. ESV anser att det för att göra en bedömning av rättslig kvalitet

krävs juridisk kompetens. Det handlar dels om att ha kompetens för att läsa, tolka och förstå den materiella regleringen samt tolka eventuella domar för de ärenden som har överprövats, dels om att ha kunskap om den bakomliggande juridiska teoribildningen för att i den kunna förankra vilka insatser myndigheten rimligen bör genomföra för att ha ett tillräckligt beslutsunderlag och pröva de faktiska besluten mot detta. Det behöver inte uteslutande vara personer med juridisk kompetens som genomför en uppföljning, däremot behöver någon med juridisk kompetens vara delaktig i uppföljningens alla led. ESV bedömer därför att det är rimligt att rättsavdelningen är involverad i arbetet i någon form, eftersom det i normalfallet är rättsavdelningen som ansvarar för myndigheternas tolkning och tillämpning av regelverket.

ESV noterar vidare att något som myndigheterna resonerar kring är granskarnas oberoende gentemot de ärenden som ska granskas, hur nära den handläggande verksamheten bör man vara? ESV anser att graden av oberoende kan påverka legitimiteten för en uppföljning. Ju närmare koppling till linjeverksamheten granskaren har, desto mer kan det ifrågasättas om bedömningen är objektiv. ESV konstaterar att frågan om oberoende är viktig att förhålla sig till och att myndigheterna bör fortsätta att föra dessa resonemang.

ESV kan konstatera att det utifrån regelverken finns krav att myndigheterna ska bedriva denna typ av arbete, men att det inte finns någon styrning hur det ska ske. Det ger myndigheterna möjlighet att arbeta verksamhetsanpassat, vilket ESV menar att det kan finnas skäl för. Bedömningen av hur mycket resurser som är rimligt att disponera på kvalitetsundersökning påverkas bland annat av komplexiteten i det regelverk som styr den aktuella förmånen, om det finns en god förhandskontroll och inbyggda spärrar i handläggningssystemet. För en förmån som styrs av ett mindre komplext regelverk och hanteras i ett system med inbyggda spärrar är behovet av undersökning av den rättsliga kvaliteten lägre än för en förmån med komplext regelverk med större tolkningsutrymme. Nyttan av uppföljning av den rättsliga kvaliteten behöver vägas mot kostnaderna för densamma.

4.2 **Resultaten talar för att rättsliga kvalitetsuppföljningar behövs**

ESV konstaterar att resultaten av de uppföljningar av rättslig kvalitet de undersökta myndigheterna genomfört i sig talar för att fortsätta att följa upp och utveckla kvaliteten i alla typer av beslut. De myndigheter som ingått i kartläggningen ansvarar för system som både har stor ekonomisk betydelse för den enskilde och för staten som helhet samt stor betydelse för statens legitimitet och medborgarnas tilltro till välfärdssystemen. Med hänsyn till det stora antal beslut om förmåner som dessa myndigheter fattar kan även en mindre andel brister potentiellt summera till ett betydande belopp för både den enskilde och för staten.

Resultaten av de kvalitetsuppföljningar myndigheterna genomfört visar att det finns en risk, som i viss omfattning faller ut, att ärenden inte handläggs med tillräcklig kvalitet. ESV bedömer att det finns skäl att inkludera denna risk i den riskanalys myndigheterna enligt förordning om intern styrning och kontroll ska göra. Med anledning av riskanalysen ska åtgärder vidtas för de risker som myndigheten inte kan acceptera.²⁶ Sådana åtgärder kan bestå i uppföljning och utveckling av den rättsliga kvaliteten.

Det metoder som myndigheterna använder upptäcker brister. Samtidigt konstaterar ESV att det finns begränsad information om huruvida metoderna leder till att bristerna minskar. ESV konstaterar att det förutsätts kunskap om vad bristerna består i för att kunna åtgärda dem och därför fyller de rättsliga kvalitetsuppföljningarna en viktig funktion.

ESV bedömer vidare att det arbete som myndigheterna gör kopplat till rättslig kvalitet bör vara synligt. Dels är det viktigt att ha strukturerade former för återföring av resultat och lärande internt på myndigheterna. Ett synligt och välkänt arbete internt kan skapa en ökad förståelse för frågorna och sätta handläggarnas arbete i ett större sammanhang där det är tydligt vad som prioriteras och varför. Dels bör myndigheterna ha former för att förmedla resultat av uppföljningar och pågående utvecklingsarbeten externt. Att exempelvis publicera rapporter på myndighetens hemsida skapar en transparens som kan bidra till att upprätthålla förtroendet för systemet. Tillgänglig information skulle även vara värdefullt för andra myndigheter och beslutsfattare.

4.3 Samverkan kan utvecklas

ESV kan konstatera att även om myndigheterna ansvarar för olika välfärdssystem och arbetar enligt olika regelverk finns det sannolikt flera delar i uppföljningen av den rättsliga kvaliteten där utmaningar och framgångsfaktorer är gemensamma för myndigheterna. Samverkan har förekommit och förekommer i viss mån idag. ESV konstaterar dock att det inte finns någon systematik i samverkan kring dessa frågor. För att stimulera till ökat erfarenhetsutbyte och spridande av goda exempel bedömer ESV därför att det finns skäl att utveckla samverkan kring de rättsliga kvalitetsuppföljningarna mellan berörda myndigheter.

ESV ser att samverkan och erfarenhetsutbyte kring metoder bland annat kan vara värdefullt i det utvecklingsarbete som flera av myndigheterna i kartläggningen bedriver. Trots att myndigheterna prövar ärenden utifrån olika regelverk är ärendehandläggningen av liknande karaktär i myndigheterna i urvalet. Även erfarenheter av återföring av resultat till verksamheten och uppföljning av att åtgärderna får effekt är områden där myndigheterna kan möta liknande utmaningar. ESV ser därför att samverkan i dessa frågor bör kunna medföra fördelar.

²⁶ 4 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Vilka hinder och möjligheter som ges av digitala ärende- och beslutssystem är en fråga som några myndigheter lyfter med ESV. ESV ser att det finns möjligheter att dra nytta av varandras erfarenheter i hur digitalisering kan utnyttjas i detta avseende.

4.4 **Instruktioner innehåller överflödiga formuleringar**

ESV noterar att formuleringar avseende rättslig kvalitet skiljer sig i de olika myndigheternas instruktioner. Eftersom samtliga myndigheter har att följa myndighetsförordningen där kvalitet i handläggning regleras konstaterar ESV att nuvarande skrivningar i instruktioner är överflödiga.

Ett alternativ till att lyfta vikten av kvalitet i handläggning i vissa förmånssystem är att införa krav på återrapportering avseende kvaliteten i handläggningen. Därmed undviker regeringen att reglera samma fråga två gånger och får istället möjlighet att följa kvaliteten i system som bedöms ha särskild betydelse.

4.4.1 **Korrekta utbetalningar**

Samtliga myndigheter som ingått i urvalet för detta arbete ingår i det råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen som regeringen har beslutat om. Alla myndigheter utom Skatteverket har mål och återrapporteringskrav att motverka felaktiga utbetalningar i sina regleringsbrev. ESV bedömer att en hög ambitionsnivå i arbetet med rättslig kvalitet i ärendehandläggning bidrar till att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Bilaga – Kartläggning

Denna bilaga innehåller en kartläggning av myndigheterna i urvalet. För varje myndighet redogör vi övergripande för deras kvalitetsuppföljning, samt beskriver mer i detalj hur myndigheten arbetar med rättslig kvalitetsuppföljning.

1 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen disponerade för 2021 cirka 85 miljarder kronor för utbetalning av ersättningar, kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och liknande.²⁷

Av Arbetsförmedlingens instruktion framkommer att myndighetens verksamhet ska utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt.²⁸ Av instruktionen framgår vidare att Arbetsförmedlingen ska följa internrevisionsförfordningen (2006:1228).

I Arbetsförmedlingens regleringsbrev anges mål och återrapporteringskrav för att motverka felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen ska bland annat på ett kostnadseffektivt sätt stärka kontrollarbetet gällande de arbetssökandes sökaktiviteter samt redovisa förändrade arbetssätt och insatser som genomförts mot bakgrund av den handlingsplan för att motverka felaktiga utbetalningar som myndigheten tagit fram.

1.1 Myndighetens övergripande kvalitetsuppföljning

Arbetsförmedlingens övergripande verksamhetsuppföljning kallas för uppföljningspaketet. Myndigheten har använt sig av nuvarande process sedan 2019. Det utgår från myndighetens verksamhetsplan och mål och är en bred uppföljning, där man, utöver att bedöma den rättsliga kvaliteten, även följer upp exempelvis service och bemötande.

Det är rättsavdelningen som samordnar och förvaltar processen för uppföljning av rättssäkerhet. I myndighetens målbeskrivning i verksamhetsplanen (2021) definieras rättssäkerhet som att ”Arbetsförmedlingens handläggning är fullständig och korrekt och alla beslut som fattas har stöd i regelverket. Vi förstår hur reglerna ska tolkas och tillämpas. Uppgifter och ärenden hanteras korrekt. Medborgare och kunder behandlas opartiskt och får den information de behöver.”

Ett delområde i uppföljningspaketet kallas för ”God förvaltning”. Myndighetens bedömning av måluppfyllelsen för god förvaltning utgår från tre resultatmätt med olika målnivåer.²⁹ Dessa resultatmätt/indikatorer avser kvaliteten och rättssäkerheten i handläggningen. Indikatorerna år 2021 är ”andel kvalitetsgranskade ärenden utan avvikelser”, ”andel ändrade beslut vid omprövning” och ett indexerat kundmätt som mäter kundernas upplevelse av

²⁷ Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2021 enligt regeringsbeslut 2021-06-17.

²⁸ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²⁹ PM God förvaltning, Dnr Af-2020/0043 4729.

Arbetsförmedlingens service och bemötande. Indikatorerna för god förvaltning syftar till att ge en bild av regeltillämpning och kvalitet i handläggningen samt arbetssökandes uppfattning om handläggning och bemötande.

Indikatorn ”andel kvalitetsgranskade ärenden utan avvikelser” bygger på en systematisk uppföljning av fattade beslut. Det är en särskild enhet på Rättsavdelningen som tar fram de bedömningsstöd som används. Det görs i samarbete med andra berörda på Rättsavdelningen och inom de olika verksamhetsområdena. De handläggningsmoment som ingår är kontroll av arbetsgivare, styrkt försäkringslösning, anställningsavtal, beslutsdelegation och att beslutsunderlag/ överenskommelse/ansökan är undertecknade. Utifrån detta beräknas ett resultatmått som anger andel ärenden som är korrekta i alla granskade moment.³⁰

Vem som gör dessa uppföljningar varierar. Ofta är det medarbetare som har granskning och uppföljning som en del av sitt vanliga jobb (exempelvis controllers och så kallade verksamhetssamordnare). Uppföljningen sker på ett systematiskt sätt genom att myndigheten använder samma granskningsfrågor³¹, med samma periodicitet (kvartalsvis) och ett ungefär lika stort antal beslut (cirka 900 beslut per kvartal). På detta sätt kan myndigheten se tidsserier och följa effekter av pågående utvecklingsarbete.

En annan indikator för god förvaltning är ändrade beslut vid omprövning. Måttet kompletterar enligt myndigheten ärendegranskningarnas spegling av regeltillämpning genom att fånga regeltolkning. Det är Rättsavdelningen som arbetar med dessa uppföljningar, och de görs kvartalsvis.

Utvecklingen av den rättsliga kvaliteten följer myndigheten framförallt genom att se på resultatutvecklingen av uppföljningspaketet. Granskning av ärendehandläggning som underlag för måttet Andel kvalitetsgranskade ärenden utan avvikelse i uppföljningspaketet har fokus på rättssäkerhet och kvalitet i ärende- och beslutshandläggningen. Måttet Andel ändrade beslut vid omprövning utgår från omprövade ärenden och kundundersökningen skickas ut till inskrivna arbetssökande. När det gäller granskningen av ärendehandläggningen och uppföljningen av omprövningsfrekvensen görs de kvartalsvis, vilket betyder att myndigheten kan följa resultatutvecklingen nära över året.

1.2 Arbetsförmedlingens arbete med rättslig kvalitetsuppföljning

Utöver arbetet med God förvaltning, ansvarar Arbetsförmedlingens rättsavdelning för den så kallade granskningsplanen (för regelefterlevnad). Det är en metod som används för uppföljning av rättssäkerhet på en riskbaserad grund. Granskning eller uppföljning utifrån granskningsplanen har också fokus på regelefterlevnad och

³⁰ Hur går det med god förvaltning? Dnr Af-2020/0043 4729, s. 21.

³¹ Vid regeländringar eller förändrade arbetssätt uppdateras bedömningsstödet.

kvalitet i handläggning eller i efterlevnad av rutiner för relevanta ansvarsområden (som informationssäkerhet eller förutsättningar för en stark förvaltningskultur eller för att motverka otillbörlig påverkan och liknande).

1.2.1 Vilka granskningar initieras?

Granskningsplanen tar sin utgångspunkt i en samlad bild av risksignaler, interna och externa, där fokus är på frågor som berör Arbetsförmedlingen och som är kopplade till myndighetens regelefterlevnad. Exempel på interna risksignaler är sådant som framkommit i frågor till rådgivningen (en intern funktion dit medarbetare och chefer kan vända sig), internrevisionens granskningar, men även risksignaler från enheten kundrelationer, som tar emot till exempel klagomål och synpunkter från kunder som kan indikera regelefterlevnadsbrister. Exempel på externa risksignaler är rapporter från Statskontoret, Riksrevisionen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Utifrån de olika signalerna som kommit in görs en prioritering. En särskild grupp tar fram en granskningsplan som läggs fram till det så kallade strategiska partnerskapet (en grupp av chefer på myndigheten där bland annat rättschefen ingår). Granskningsplanen innehåller förslag på vilka granskningar som bör prioriteras utifrån arbetet med risksignaler. Det strategiska partnerskapet beslutar vad som ska ingå i granskningsplanen för året, det vill säga vilka områden som ska granskas. Myndigheten gör cirka en till två granskningar per kvartal.

Denna typ av granskning upprepas då resultatnivån innebär behov av förnyad uppföljning. Det innebär att inte alla granskningar/uppföljningar repeteras. Utgångspunkten för arbetet är att jobba riskbaserat och på så sätt hushålla med resurserna.

1.2.2 Hur genomförs en granskning?

Granskningarna enligt granskningsplanen samordnas av Rättsavdelningen. För att ta fram relevanta granskningsfrågor samarbetar Rättsavdelningen med sakkunniga på myndigheten. För att genomföra granskningarna äskar Rättsavdelningen resurser från berörda delar av verksamheten eftersom Rättsavdelningen själva saknar egna renodlade granskningsresurser. Planering och genomförande av granskningarna görs i samarbete med verksamheten. Under 2020 genomförde även Rättsavdelningen några granskningar/uppföljningar på egen hand.

För att ta fram urvalet av ärenden som ska granskas samarbetar Rättsavdelningen med Arbetsförmedlingens analysavdelning. Urvalen är slumpvisa, men kan ibland stratifieras. Urvalsstorleken och typ av beslut varierar. Hur stort urvalet är beror på om det finns behov av att kunna bryta ned resultat på lägre organisatorisk nivå med en acceptabel statistisk säkerhet och på hur stor den totala populationen är.

Det finns inte resurser till att genomföra granskningarna helt oberoende. Myndigheten uppger till oss att verksamheten ville vara en del av granskningarna för att få en ökad kunskap. Detta är, enligt intervjupersoner på myndigheten, ett viktigt syfte med granskningarna, att verksamheterna vill ta del av resultaten. Det innebär också att ett strikt oberoende inte prioriteras i första hand.

Efter genomförd granskning samordnar Rättsavdelningen arbetet med att granska, identifiera risker, och göra en bedömning av vilka brister som är mest angelägna att gå vidare med. Därefter är det den berörda verksamheten som svarar till rättschefen hur man ska gå vidare med bristerna. Arbetsförmedlingen framför i intervju att man ser detta som ett sätt att skapa spårbarhet och tydligare roller.

Rättsavdelningen bidrar med tre ständiga personer i bemanningen, men ingen arbetar heltid med endast detta. Den resurs som verksamheten tillskjuter består av representation i de två forum (förbättringsgrupp och strategiskt partnerskap) som är kopplade till den myndighetsgemensamma processen, utöver granskningsresurser för genomförande av beslutade granskningar och uppföljningar. Detta arbete särredovisas inte i tidredovisningen eller i bokföringen.

1.2.3 Hur används resultaten?

Rättsavdelningen tar fram resultatet för respektive granskning/uppföljning och sammanställer det tillsammans med diagram och eventuella andra iakttagelser. Staberna för berörda verksamhetsområden ansvarar för den slutliga ”paketeringen” av resultatredovisningen som dras för direktörerna för verksamhetsområdena. Därefter kommunicerar varje chefslinje resultaten av granskningspaketet.

Rapporterna med resultat och analys av de uppföljningar som görs inom ramen för det myndighetsgemensamma regelefterlevnadsarbetet publiceras på en samlingsida på Arbetsförmedlingens intranät, Myndighetsgemensamt regelefterlevnadsarbete. Information om dem lämnas även till deltagarna i de två forum, strategiskt partnerskap respektive förbättringsgruppen, som är knutna till regelefterlevnadsarbetet.

Förutom att publicera resultaten på intranätet, ingår också en sammanfattning av resultaten för måtten i uppföljningspaketet i den officiella månadsrapporten som tas fram av Arbetsförmedlingen. Månadsrapporten skickas till generaldirektören, styrelse och departement.

Tre större utvecklingsområden som kommer fram av uppföljningarna är ofullständig och/eller otydlig dokumentation generellt eller specifikt i bland annat beslutsmotiveringar (återkommande), brister i kommunikering (återkommande) och resultatvariation mellan lokala enheter.

Uppföljning av om planerade åtgärder har genomförts görs på myndighetsnivå i första hand i en uppföljningsprocess som är kopplad till verksamhetsplanen. Tre

gångar per år följs genomförandet av verksamhetsplanen upp genom en uppföljningsrapport som alla chefer underställda generaldirektören levererar till Ledningsstaben. Med bas i de rapporterna följer Rättsavdelningen upp aktiviteter inom området god förvaltning.

I årsredovisningen beskriver myndigheten arbetet med god förvaltning. En redogörelse för inom vilka områden som rättssäkerheten följts upp och vad som är myndighetens mål för andel kvalitetsgranskade ärenden utan avvikelser framgår vidare. Arbetsförmedlingen skriver bland annat att ”Myndigheten har en generell förväntan att samtliga ärenden handläggs rättssäkert men har under 2020 haft ett internt mål på att 60 procent av ärenden inom lönebidrag, nystartsjobb och introduktionsjobb handläggs utan avvikelse rörande regelefterlevnad och kvalitet. För 2020 uppgick andelen av granskade ärenden med korrekt handläggning till 72 procent, således nåddes målet. Resultaten låg på mellan 58 och 82 procent i de kvartalsvisa granskningarna.”³² Myndigheten gör jämförelser mot året innan och tar upp olika förklaringar till förändringar mellan åren. Arbetet med god förvaltning tas även upp i samband med arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

1.3 Utveckling

Arbetsförmedlingen ser att en önskvärd utveckling är mer digital uppföljning. Myndighetens nuvarande ärende- och beslutssystem håller på att ersättas. I dagens system saknas tillräcklig funktionalitet för en effektiv och flexibel uppföljning av förvaltningsrättsliga aspekter av handläggningen. Idag går det inte att hämta mycket mer information ur systemet än volymer. Framåt ser myndigheten att det till exempel skulle vara önskvärt att kunna se hur många beslut som saknar ett visst underlag. Idag måste detta göras manuellt för varje ärende. Det innebär att handpåläggningen blir omfattande. En försvårande omständighet generellt är också att mycket av materialet omfattas av sekretess.

2 CSN

Centrala studiestödsnämnden (CSN) disponerar 29,1 miljarder kronor för utbetalning av studiemedel med mera.³³

CSN har inget särskilt utpekad ansvar eller uppdrag i myndighetsinstruktion eller regleringsbrevet för 2021 vad gäller rättslig kvalitet. Av instruktionen framgår att CSN ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228).

I CSN:s regleringsbrev finns mål och återrapporteringskrav avseende felaktiga utbetalningar. Myndigheten ska bidra till det övergripande målet om minskade

³² Arbetsförmedlingen årsredovisning 2020, s. 64.

³³ CSN:s regleringsbrev 2021 enligt regeringens beslut 2021-06-23, regleringsbrev anslag 1:3 utgiftsområde 13 enligt regeringens beslut 2020-12-17, anslag 1:19 utgiftsområde 22 enligt regeringens beslut 2021-06-23.

felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Andelen felaktiga utbetalningar från de bidragssystem som Centrala studiestödsnämnden hanterar ska därför minska.

2.1 Myndighetens övergripande kvalitetsuppföljning

Centrala studiestödsnämnden beskriver i intervju med ESV att de arbetar brett i sitt kvalitetsutvecklingsarbete. För att få en bild av kvaliteten i de egna besluten följer de bland annat upp alla myndighetens skadeståndsärenden samt beslut från domstolar och Överklagandenämnden för studiestöd. De samlar också in information genom interna nätverksträffar, där diskussioner förs med handläggare om eventuella svårigheter och brister. Också de frågor som handläggarna ställer till rättsavdelningens funktionsbrevlådor utgör ett underlag. Därutöver görs olika regelbundna kvalitetsuppföljningar. Det samlade underlaget används för att utveckla den rättsliga kvaliteten genom att till exempel styra inriktningen på interna utbildningar och anpassa andra typer av stödmaterial.

2.2 CSN:s arbete med rättslig kvalitetsuppföljning

CSN genomför rättsliga kvalitetsuppföljningar inom ett antal verksamhetsområden. I årsredovisningen för 2020 uttalar man sig om den rättsliga korrektheten för sju olika verksamhetsområden. Rättslig kvalitet definieras som att ärendena hanterats korrekt utifrån studiestödsregelverket och förvaltningslagen.

2.2.1 Vilka granskningar initieras?

Granskningar görs inom samtliga sju verksamhetsområden inom vilka CSN bedriver verksamhet.

2.2.2 Hur genomförs en granskning?

Myndigheten drar slumpmässiga urval av beslut eller besked för de verksamhetsområden som ska följas upp. Urvalet består av manuellt och maskinellt hanterade ärenden. För varje verksamhetsområde ombedöms mellan 70 och 410 ärenden. Totalt för de sju verksamhetsområdena ombedömdes 1395 manuellt och 660 maskinellt hanterade ärenden 2020.

CSN beskriver att det oftast är två handläggare i linjeverksamheten som följer upp ärendena. Dessa väljs ut av gruppcheferna. De försöker använda medarbetare från olika kontor och medarbetarna får inte bedöma de egna ärendena. I de fall där de gör olika bedömningar får de tillsammans diskutera för att komma fram till en gemensam bedömning. Vissa maskinella beslut följs dock upp av endast en person.

Rättsavdelningen vid CSN deltar inte i själva granskningen av ärenden i kvalitetsuppföljningen, även om de vid behov kan fungera som bollplank och stötta handläggarna vid svåra bedömningar. De är istället mottagare av resultaten.

Den rättsliga kvalitetsuppföljningen görs med stöd av ett webbaserat formulär där handläggarna bedömer om ärendena är rättsligt korrekta utifrån studiestödsregelverket och förvaltningslagen. Det ingår ytterligare frågor i

formuläret, gällande bemötande och helhet, men de används inte för att bedöma den rättsliga kvaliteten i ärendehandläggningen, utan är en del av myndighetens övergripande kvalitetsuppföljning.

Denna modell för kvalitetsuppföljning har använts sedan 2018.

CSN följer inte upp hur mycket resurser som används i granskningarna.

2.2.3 Hur används resultaten?

Vid intervjun beskriver CSN kvalitetsutvecklingsarbetet som två separata delar. Den ena delen handlar om att följa upp och återrapportera till regeringen och utgörs av den rättsliga kvalitetsuppföljningen. Denna uppföljning involverar ett fåtal handläggare per verksamhetsområde. Den andra delen handlar om att skapa ett lärande för alla anställda. Myndigheten genomförde en översyn av kvalitetsutvecklingsarbetet 2018, som bland annat resulterade i att de två delarna blev mer separerade.

Myndigheten beskriver det som en balansgång mellan handläggning och kundservice å ena sidan, och kvalitetsarbete å andra sidan. Båda verksamheterna kräver medarbetarnas tid så myndigheten behöver prioritera mellan aktiviteterna.

I årsredovisningen uttalar sig CSN om den rättsliga kvaliteten för totalt sju olika verksamhetsområden.³⁴ För dessa verksamhetsområden anges den rättsliga korrektheten som en procentandel av antalet ärenden. Två års historik presenteras. Andelen korrekta beslut per verksamhetsområde varierar mellan 95 och 100 procent år 2020.

De vanligaste orsakerna till fel, som anges per verksamhetsområde i årsredovisningen, är felaktiga bedömningar av rätt till den sökta förmånen, bristande dokumentation och att uppgifter har registrerats felaktigt i ärendehandläggningen.

CSN publicerar också resultaten på intranätet. Dessa publikationer innehåller mer information än årsredovisningarna som exempelvis iakttagelser kring förvaltningsrättsliga aspekter och bemötande.

Vid intervjun beskrivs hur de rättsliga kvalitetsuppföljningarna som görs till årsredovisningen också ger ett bra underlag till rättsavdelningen. Det används till exempel för att ta fram olika utbildningsinsatser och för att uppdatera handböcker.

CSN har inte gjort några direkta uppföljningar av om de rättsliga kvalitetsuppföljningarna i sig påverkat andelen bifall/avslag i ärendehantering eller om de påverkat andelen ändrade beslut vid överklaganden.

³⁴ CSN anger dessutom kvaliteten för telefonservice och e-postservice.

3 Försäkringskassan

Under 2021 disponerar Försäkringskassan totalt cirka 235 miljarder kronor för utbetalning av olika former av ersättningar.³⁵

Försäkringskassans instruktion innehåller inga uttryckliga skrivningar om rättslig kvalitet. Däremot anges att myndigheten ska samverka med berörda myndigheter, kommuner och regioner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.³⁶ Av instruktionen framgår vidare att Försäkringskassan ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228).

I Försäkringskassans regleringsbrev för 2021 anges mål avseende rättssäkerhet för assistansersättningen respektive sjukförsäkringen. För assistansersättningen anges bland annat att handläggningen ska präglas av hög kvalitet och rättssäkerhet så att den som är berättigad till ersättning också får det samt att besluten ska vara likvärdiga över hela landet. Vidare anges avseende assistansersättningen att Försäkringskassan ska säkerställa en god kontroll för ett effektivt och rättssäkert nyttjande av gemensamma resurser. För sjukförsäkringen anges som mål bland annat att tillämpningen av regelverket ska vara enhetlig och rättssäker för individen.³⁷

Regleringsbrevet anger vidare mål och återrapporteringskrav avseende felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan ska bidra till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Lag (2004:778) om allmänt ombud för socialförsäkringen reglerar att det ska finnas ett allmänt ombud vid Försäkringskassan som är gemensamt för verksamheten hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (med undantag av den verksamhet hos Pensionsmyndigheten som avser premiepension). Det allmänna ombudet utses av regeringen.

3.1 Myndighetens övergripande kvalitetsarbete

Försäkringskassan har i kompletterande budgetunderlag 2022 till 2024 äskat medel för att stärka rättslig styrning och stöd, samt stärka och utveckla intern uppföljning och kontroll. Det innebär att det pågår ett utvecklingsarbete på myndigheten i dessa frågor. Den uppföljning som vi beskriver i denna promemoria är därmed huvudsakligen en beskrivning av myndighetens tidigare arbete med uppföljning av rättslig kvalitet.

Försäkringskassan bedömer fyra aspekter av kvaliteten i handläggningen: rättslig kvalitet, skyndsamhet, service och produktivitet. För att göra denna bedömning har

³⁵ Försäkringskassans regleringsbrev för 2021 enligt regeringens beslut 2021-06-23.

³⁶ Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

³⁷ Försäkringskassans regleringsbrev för 2021 enligt regeringens beslut 2021-06-23.

myndigheten haft en kvalitetsuppföljningsmodell i tre delar. Den kvalitetsaspekt som avser rättslig kvalitet bedömdes under perioden 2014 till 2019 genom rättsliga kvalitetsuppföljningar. Därutöver genomfördes även lokala kvalitetsuppföljningar, där handläggare tillsammans med specialist och/eller enhetschef, gick igenom ärenden utifrån ett särskilt formulär och olika typer av kvalitetsindikatorer, exempelvis andel ärenden som ändras i omprövning eller vid domstolsprövning, låg till grund för bedömningen av den rättsliga kvaliteten. Även andra typer av underlag, till exempel internrevisionsrapporter och externa granskningar, kunde vägas in i den bedömningen.

3.2 **Försäkringskassans tidigare arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar**

Rättsavdelningen ansvarade för de rättsliga kvalitetsuppföljningarna. De rättsliga kvalitetsuppföljningarna fokuserade främst på rättssäkerhet. Med rättssäkerhet menar Försäkringskassan en korrekt och enhetlig rättstillämpning samt att handläggningen sker skyndsamt utan att kraven på rättstillämpningen åsidosätts.³⁸

3.2.1 Vilka granskningar initieras?

En plan för vilka uppföljningar som skulle genomföras under året beslutades av rättschefen efter föredragning för generaldirektören. Förslag till plan togs fram av rättsavdelningen i samråd med övriga avdelningar.

Urvalet av granskningsområden, det vill säga vilka förmåner eller specifika delområden inom dessa förmåner som skulle ingå i planen för uppföljningar, gjordes av avdelningen för analys och prognos i samarbete med rättsavdelningen. Utgångspunkt för urvalet var en risk-och konsekvensanalys, regeringsuppdrag och myndighetsgemensamma prioriteringar. Planen byggde på inhämtning av önskemål från försäkringsavdelningarna och andra intressenter. I den mån det var förenligt med övriga kriterier för urval försökte myndigheten att sprida uppföljningarna så att alla avdelningar får minst en per år.

Myndigheten har beslutat en plan för uppföljningar även för 2021.

3.2.2 Hur genomförs en granskning?

Uppföljningarna genomfördes via aktgranskning av ärenden inom ett avgränsat område och under en specifik tidsperiod. Granskarna undersökte frågor som rörde utredningen i ärendet såsom om underlaget i akten var tillräckligt och, om så var fallet, om de delade den bedömning av rätten till den sökta förmånen som handläggaren gjort på basis av dokumentationen. Syftet var att göra nedslag inom ett avgränsat område i en viss förmån där det fanns indikationer på brister i regel tillämpningen men också att utveckla kvaliteten inom det avgränsade området.

³⁸ Försäkringskassan 2018:6. Rättsliga kvalitetsuppföljningar 2014-2017 En metaanalys. s. 5.

De rättsliga uppföljningarna baserades på urval av ärenden som drogs från en bestämd population av ärenden. Urvalet av ärenden inom respektive uppföljning styrdes i hög grad utifrån syftet med granskningen. Om exempelvis syftet var att studera hur en viss regeländring hade implementerats så drogs ärendena från en urvalsram som bestod av alla ärenden som beslutats efter att ändringen skett, eventuellt med viss förskjutning i tid för att ta höjd för att det tar tid att nå ut i en organisation av Försäkringskassans storlek. Försäkringskassan uppger att man tittat mycket på bifallsärenden. Ett skäl har varit att avslag kan överprövas medan korrigerande instrument saknas för bifallsbeslut. Ett annat skäl har varit att kvalitetsproblemen har verkat vara störst i bifallsbeslut. Antalet ärenden som granskades brukade ofta ligga i spannet 300 till 600 ärenden.

Granskarna valdes utifrån huvudregeln att de ska ha så hög juridisk kompetens som möjligt. Avgörande för vilka granskare som valdes var vad som skulle granskas. Varje rättslig kvalitetsuppföljning genomfördes genom att ett antal granskare gick igenom ett visst antal ärenden enligt en slumpmässig tilldelning. Granskarna hade ett gemensamt frågeformulär att utgå ifrån, som för vissa delar även innehöll anvisningar om hur frågorna skulle tolkas. Det kunde till exempel vara information om huruvida granskarna bara skulle beakta de underlag som fanns tillgängliga i det aktuella ärendets akt eller om även underlag i ett tidigare ärende skulle beaktas. Dessa anvisningar beskrevs även i rapporten där resultaten presenterades så att det blev tydligt vad resultaten visade.

Inget ärende granskades av två granskare men innan den egentliga uppföljningen inleddes genomfördes kalibreringsmöten för att säkerställa en enhetlig bedömning. Alla granskare fick då granska samma ärenden (cirka fem till tio ärenden) och bedömningarna jämfördes. Denna kalibrering resulterade ibland i att granskningsfrågorna, eller de förtydligande anvisningarna till dem, justerades för att alla granskarna skulle tolka frågorna och svarsalternativen på samma sätt. Därutöver genomfördes avstämningsmöten för att diskutera oklarheter och särskilt svåra frågor.

Försäkringskassan uppger till ESV att man inte känner till om resursåtgången för arbetet med rättsliga kvalitetsuppföljningar följts upp.

3.2.3 Hur användes resultaten?

I Försäkringskassans årsredovisning redovisas en bedömning av om kvaliteten för fyra aspekter i handläggningen, rättslig kvalitet, skyndsamhet, service och produktivitet, är tillfredsställande eller inte och om den har utvecklats positivt, negativt eller är oförändrad sedan föregående år. Grund för bedömningen är myndighetens arbete med systematisk kvalitetsutveckling och tillkommande resultatinformation.³⁹

³⁹ Försäkringskassan. Försäkringskassans årsredovisning för 2020, 2021 s 12.

Resultatet av kvalitetsuppföljningarna publicerades i rapporter på Försäkringskassans intranät och på myndighetens hemsida. Rapporterna har i vissa fall presenterats internt och för ansvarigt departement. Från 2016 gavs rekommendationer till verksamheten med utgångspunkt i resultaten av uppföljningarna. Berörda avdelningar svarade på rekommendationerna i form av åtgärdsförslag som generaldirektören sedan beslutade om. Inom ramen för de rättsliga kvalitetsuppföljningarna fanns inte någon utvecklad metod för att göra analyser av grundorsakerna till bristerna innan förslag till åtgärder togs fram.⁴⁰

De åtgärder uppföljningarna resulterade i kunde vara av olika slag beroende på vad det varit för uppföljning. En vanlig rekommendation och åtgärd var att genomföra utbildningar för handläggare, exempelvis utbildning i förvaltningsförfarandet eller utredningsmetodik. Andra rekommendationer kunde vara att genomföra seminarier eller konkreta åtgärder, exempelvis att ändra i handlägningsprocesser, direkta återkopplingar till de som handlägger eller nya blanketter. I de fall uppföljningen visat på brister i vägledningar eller andra styrande och stödjande dokument initierades ett ändringsarbete.⁴¹

Uppföljningarna fick ett relativt stort genomslag i verksamheten och det blev tydligt vad som skulle åtgärdas. Rapporterna resulterade de sista åren i konkreta åtgärder som beslutades av generaldirektören. Det stora genomslaget i verksamheten har också beskrivits som ett problem i bemärkelsen att resultatet kunde få genomslag i verksamheten innan ledningen fattat beslut om ändrad styrning.

Inspektionen för socialförsäkring (ISF) konstaterar i sin rapport ”Variationen inom aktivitetsersättningen” att sannolikheten för att få ett avslag på en ansökan om aktivitetsersättning ökade på ett statistiskt säkerställt sätt efter att en rättslig kvalitetsuppföljning av aktivitetsersättningen Försäkringskassan gjorde 2016 publicerats. De utbildningar och de förändringar av de styrande och stödjande dokumenten för hur handläggningen ska gå till som Försäkringskassan genomförde under 2017 och 2018 förstärkte sedan denna utveckling.⁴² Försäkringskassan har gjort uppföljande rättsliga kvalitetsuppföljningar av sjukpenning och sjukersättning. Mellan uppföljningstillfällena genomfördes åtgärder, exempelvis omorganisation och utbildning, för att höja den rättsliga kvaliteten. För båda förmånerna har andelen avslag ökat, från 50 till 70 procent för sjukersättning respektive från två till tre procent för nya sjukfall och från drygt en till drygt fyra procent för pågående sjukfall. Samtidigt konstaterar Försäkringskassan att kvaliteten i besluten inte förbättrats mellan uppföljningstillfällena.⁴³

⁴⁰ Försäkringskassan 2018:6, *Rättsliga kvalitetsuppföljningar 2014-2017 En metaanalys*, s. 26, dnr 047861-2017.

⁴¹ Försäkringskassan 2018:6, *Rättsliga kvalitetsuppföljningar 2014-2017 En metaanalys*, s. 26-28, dnr 047861-2017

⁴² Inspektionen för Socialförsäkringen rapport 2020:9, *Variationen inom aktivitetsersättningen*, s. 68

⁴³ Försäkringskassan 2018:6, *Rättsliga kvalitetsuppföljningar 2014-2017 En metaanalys*, s 20, dnr 047861-2017

I årsredovisningen för 2020 anger Försäkringskassan att inga fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningar har beslutats under 2020 eftersom en översyn av metoden pågår.⁴⁴ Myndigheten bedömer dock att detta inte påverkar förmågan att göra en samlad analys för de förmåner där det finns tillräckligt med andra underlag. Försäkringskassan skriver vidare i årsredovisningen för 2020 att myndigheten med anledning av pandemin genomfört färre lokala kvalitetsuppföljningar av handläggningen vilket medfört att man varken kan bedöma nivån på eller utvecklingen av den rättsliga kvaliteten. Inga fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningar har heller färdigställts under året. Orsaken är att det pågått ett utvecklingsarbete under 2019 och våren 2020 och att metoden justerats. Arbetet med uppföljningarna återupptogs enligt en ny plan under hösten 2020.⁴⁵

3.2.4 Kvalitetsuppföljningarnas resultat

Försäkringskassan har genomfört en analys av de brister som framkommit i 20 uppföljningar som genomfördes mellan 2014 och 2017, och vad bristerna har lett till i verksamheten. Ett syfte var att analysera om det finns övergripande mönster i de brister i handläggningen av enskilda ärenden som framkommer i de rättsliga kvalitetsuppföljningarna. Målet var att kunna identifiera utvecklingspotential i hur myndigheten analyserar orsakerna och tar fram åtgärder så att genomslaget för uppföljningarna som helhet kan stärkas. Analysen visar bland annat att Försäkringskassan som myndighet har rättsliga brister när förmånerna innehåller juridiska begrepp som har ett stort tolkningsutrymme. Vidare konstateras att kopplingen mellan de rättsliga uppföljningarna och verksamheten är central för att verksamheten ska få ut mer av uppföljningarna. De som arbetar med berörda förmåner bör involveras tidigt och få inblick i allt som har med tolkning av gällande rätt att göra.⁴⁶

Av analysen framgår också att granskarna väsentligt oftare än handläggarna bedömde att ansökan borde avslås eftersom informationen i ärendet inte i tillräckligt hög grad bedömdes styrka rätten till ersättning.⁴⁷ Av kvalitetsuppföljningarna framgick inte alltid hur stor del av bristerna som hade sitt ursprung i att granskaren gjorde en annan tolkning av regelverket än handläggaren, att bevis värderades på ett annat sätt eller att synen på vilka uppgifter den sökande bör lämna skiljde sig åt. Det som dock ofta framgick var om det var utredningen som var otillräcklig eller om det var i det materiella beslutet granskarna gjorde en annan bedömning än handläggarna. Analysen redovisar även att tolkningen av gällande rätt kunde skilja sig mellan försäkringsavdelningarna och myndighetens rättsavdelning och att rättsavdelningens tolkningsföretråde inte alltid fick genomslag.⁴⁸

⁴⁴ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning för 2020*, 2021, s. 13

⁴⁵ Försäkringskassans årsredovisning för 2020, s. 28–30.

⁴⁶ Försäkringskassan 2018:6. *Rättsliga kvalitetsuppföljningar 2014-2017*.

⁴⁷ Försäkringskassan 2018:6, s. 24.

⁴⁸ Försäkringskassan 2018:6. *Rättsliga kvalitetsuppföljningar 2014-2017 En metaanalys*, s. 3-4, s. 24, s. 28, s. 30.

3.3 Utveckling

I kompletterande budgetunderlag för 2022–2024 skriver Försäkringskassan att myndigheten behöver stärka sina förmågor inom rättslig styrning och stöd liksom förmågan att följa upp om beslutad styrning får avsedd effekt. Myndigheten skriver att den konstaterat att det finns brister i myndighetens arbete med rättslig styrning och rättsligt stöd. De resurser som hittills lagts på arbetet med rättslig styrning och rättsligt stöd har inte varit tillräckliga. Handläggarna har inte kunnat få det stöd som krävts och styrningen har inte omfattat alla delar där det funnits behov, exempelvis i frågor om utredningsskyldighet och beviskrav.⁴⁹

Myndigheten vill ha både ett lärande i organisationen och ett representativt urval för att med säkerhet kunna säga vad rättslig kvalitet är. En del handlar om att i årsredovisningen med säkerhet kunna uttala sig om kvalitet i ärendehandläggningen på myndighetsnivå. Den andra delen handlar om lärande och utveckling hos handläggare samt att stärka den rättsliga styrningen så att myndigheten fattar rätt beslut. Att hålla ihop båda dessa syften i samma system har visat sig vara svårt, nu har myndigheten sett ett behov av olika system för olika syften. Försäkringskassan vill också på ett tydligare sätt skilja mellan uppföljning och styrning. Det kan handla om lärande och utbildning och att ha kontrollstationer innan beslut fattas, det vill säga att inte i samma utsträckning behöva utgå från redan fattade beslut vid kvalitetssäkring.

Utöver att stärka lärandet i organisationen arbetar Försäkringskassan med att skapa en intern tillsynsfunktion. Uppföljningarna inom modellen för systematisk kvalitetsutveckling har främst fokuserat på kvaliteten i besluten, särskilt den rättsliga kvaliteten. Den nya typen av tillsyn ska ha ett bredare fokus och även titta på organisation, arbetsformer och liknande. Det handlar alltså om ett bredare grepp på myndighetens verksamhet, inte enbart de beslut som fattas. Den nya tillsynsfunktionen ska stärka intern styrning och kontroll och ha ett bredare synsätt där man ser på både styrning och stöd. Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet ska stärkas.

4 Migrationsverket

Migrationsverket disponerar 3,4 miljarder kronor för utbetalning av ersättningar.⁵⁰ Myndigheten fattar beslut om bland annat uppehållstillstånd och arbetstillstånd, beslut vars utfall har stora konsekvenser för både den enskilde och samhället.

Migrationsverket ska, enligt sin instruktion, ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet.⁵¹ Migrationsverkets definition av rättslig

⁴⁹ Komplettering av Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2022 – 2024. Dnr FK 2020/006213.

⁵⁰ Migrationsverkets regleringsbrev 2021 enligt regeringens beslut 2021-06-23.

⁵¹ Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

kvalitet är: ”att formellt och materiellt riktiga beslut fattas, att rättstillämpningen är enhetlig samt att ärendehandläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar.”⁵²

Av instruktionen framgår även att Migrationsverket ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228). Migrationsverket har tidigare år haft åiterrapporteringskrav i regleringsbrevet knutet till rättslig kvalitet.⁵³ För 2021 har myndigheten inget sådant krav.

Migrationsverkets regleringsbrev anger att Migrationsverket ska bidra till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

4.1 **Myndighetens övergripande kvalitetsarbete**

Myndigheten har flera sätt att bedöma rättslig kvalitet. Man använder sig av analyser av ändringsfrekvens i migrationsdomstolarna, så kallade enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar samt analyser av Justitieombudsmannens (JO) och Justitiekanslerns (JK) granskningar.

4.2 **Migrationsverkets metod för rättsliga kvalitetsuppföljningar**

Metoden med enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar har använts sedan 2019. Myndigheten hade ett projekt (Analysera rätt – för en ökad kvalitet i tillståndsprövning) där man tog fram metod och stödmaterial/checklista. Innan den nuvarande modellen togs i bruk använde sig Migrationsverket av vad man kallade nationella kvalitetsuppföljningar med regionalt fokus. Det var rättsavdelningen som höll i arbetet och även regionerna och delar av huvudkontoret deltog i granskningarna.

4.2.1 Vilka granskningar initieras?

De ärenden som är inkluderade i de enhetsbaserade kvalitetsuppföljningarna är tillståndsärenden samt arbetet som genomförs på utlandsmyndigheterna (omfattar anknytningsärenden, arbetstillståndsärenden, studerandeärenden och EES-ärenden). Från 2021 omfattas även besöksärenden och viseringsärenden.

Rättsavdelningens huvudsakliga uppföljningar består av att granska överklagade ärenden, JO-anmälningar etcetera. Rättsavdelningen gör även tematiska uppföljningar. Dessa omfattar ett avgränsat område och ett begränsat antal ärenden. Vilka uppföljningar som genomförs är indikationsbaserat, det vill säga att de görs på förekommen anledning. Tidigare har man genomfört ett fåtal uppföljningar per år, men sedan myndigheten började med de enhetsbaserade kvalitetsuppföljningarna ser man ett minskat behov av denna typ av uppföljning.

⁵² Migrationsverket, *Migrationsverkets årsredovisning 2020, 2021*, s. 80.

⁵³ Till exempel regleringsbrev 2019 enligt regeringens beslut 2019-12-19: Myndigheten ska särskilt redovisa: hur myndigheten säkerställer att barns egna asylskäl utreds, bedöms och redovisas i besluten samt hur myndigheten säkerställer rättslig kvalitet och likformig tillämpning i asylärenden där religiös uppfattning åberopas.

4.2.2 Hur genomförs en granskning?

De enhetsbaserade kvalitetsuppföljningarna genomförs tre gånger per år. Det är två personer från den egna enheten tillsammans med en medarbetare från en annan enhet som genomför en uppföljning. Varje uppföljning bygger på de 90 senast avgjorda ärendena, och omfattar därmed samtliga typer av beslut. I varje granskning används samma bedömningsunderlag vilket enligt myndigheten gör att det går att följa utvecklingen över tid. Syftet är att den checklista som används ska täcka alla olika perspektiv som kan behöva följas upp.

Under 2020 lade medarbetarna 5870 timmar på kvalitetsuppföljningar enligt uppgifter från myndigheten.

4.2.3 Hur används resultaten?

Efter avslutad kvalitetsuppföljning sammanställs resultatet i en rapport av de som varit ansvariga för uppföljningen. Bedömningen används på enheterna för att utveckla och förbättra arbetet på de operativa enheterna. En aggregerad sammanställning görs av digitaliserings- och utvecklingsavdelningen. Resultaten används av stödfunktionerna. Exempel på sådana som använder informationen är rättsavdelningen, planeringsavdelningen men också personalavdelningen för att utveckla kompetensutvecklingen på myndigheten.

Resultaten av de enhetsbaserade kvalitetsuppföljningarna publiceras på Migrationsverkets intranät. Vanligt återkommande utvecklingsområden i uppföljningarna⁵⁴ är obligatoriska slagningar eller registerkontroller, motivering av beslut och kommunikering av beslut.

Myndigheten anger även att man kan identifiera behov av styrning och stöd kopplat till omprövning av ärenden. På det sättet går det att se vissa trender och exempelvis en minskad andel ändrade beslut till följd av styrningen/stödet.

I avsnittet Resultatbedömning i årsredovisningen görs bland annat en bedömning av rättslig kvalitet. Det som ligger till grund för bedömningen är analyser av ändringsfrekvens i migrationsdomstolarna, de enhetsbaserade kvalitetsuppföljningarna samt analyser av Justitieombudsmannens (JO) och Justitiekanslerns (JK) granskningar. Det är en sammanvägning av detta som ligger till grund för bedömningen av rättslig kvalitet som myndigheten gör i årsredovisningen.

4.3 Utveckling

Vid intervju framkommer att en framgångsfaktor med metoden med de enhetsbaserade kvalitetsuppföljningarna är att de ger ett eget lärande. En utmaning är att det är väldigt många perspektiv som ska följas upp. När uppföljningen genomfördes av rättsavdelningen var det lättare att kalibrera tolkningen av

⁵⁴ Gäller anknytningsärenden, arbetstillståndsärenden och besöksärenden.

frågeställningarna och få en enhetlig uppföljning. När arbetet görs på enheterna finns det en risk att man tolkar frågorna på olika sätt.

Det fanns flera anledningar till att myndigheten gick över till nuvarande modell. Bland annat upplevdes den tidigare modellen som resurskrävande. Urvalet var också förhållandevis litet, man följde upp cirka 400 ärenden om året. Myndigheten uppger till oss att eftersom rapporten kom en gång om året och alla väntade på dess resultat gjorde den verksamheten reaktiv istället för proaktiv.

Verksamheten har, å ena sidan, framfört att de bedömer att tre uppföljningar per år blir för många. De checklistor som finns för hur och vad man ska granska blir lätt väldigt omfattande och en risk är att granskningens fokus inte riktas mot det som är mest relevant i granskningen. Rättsavdelningen bedömde, å andra sidan, att när man endast gjorde en årlig uppföljning var det för sällan. Denna typ av uppföljning upplevdes som resurskrävande.

Den nuvarande modellen har fått viss kritik. Riksrevisionen har bland annat granskat Migrationsverkets modell för kvalitetsuppföljning och bedömt att den har för stora brister för att mäta rättslig kvalitet i handläggningen.⁵⁵ Bland annat tar Riksrevisionen upp frågan om oberoende, där merparten av de som genomför uppföljningarna arbetar på den enhet vars ärenden granskas vilket innebär en risk för att granskningen inte är oberoende.

Migrationsverket delar inte helt denna uppfattning. Bland annat tar myndigheten upp att det fungerar med självgranskning när man tittar på det totala resultatet av enheternas uppföljningar.

Myndigheten ser att man även framåt vill fortsätta att arbeta med den lokala uppföljningen och inte gå tillbaka till att ha en central uppföljning igen. Det kan dock finnas skäl till att rättsavdelningen blir mer delaktig. Frågor myndigheten överväger idag är hur många gånger per år uppföljningar bör göras, hur rättsavdelningen kan delta mer och hur statistik kan användas för att göra ett bättre urval av vad som följs upp.

5 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten disponerar 46 miljarder för utbetalning av pensioner och ersättningar under 2021.⁵⁶

Av Pensionsmyndighetens instruktion framgår att ”Myndigheten ska verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av

⁵⁵ RIR 2021:9, Riksrevisionen, Att komma till Sverige som anhängig – rättssäkerheten i anknytningsärenden.

⁵⁶ Pensionsmyndighetens regleringsbrev 2021 enligt regeringens beslut 2021-06-23.

pensionsgrundande inkomst”.⁵⁷ Av instruktionen framgår också att myndigheten ska följa internrevisionsförfordningen (2006:1228).

Pensionsmyndighetens regleringsbrev innehåller mål och återrapporteringskrav avseende felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten ska bidra till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Andelen felaktiga utbetalningar från de bidrags-/ersättningssystem som Pensionsmyndigheten hanterar ska därför minska.

Lag (2004:778) om allmänt ombud för socialförsäkringen reglerar att det ska finnas ett allmänt ombud vid Försäkringskassan som är gemensamt för verksamheten hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (med undantag av den verksamhet hos Pensionsmyndigheten som avser premiepension). Det allmänna ombudet utses av regeringen.

5.1 Myndighetens övergripande kvalitetsarbete

Pensionsmyndigheten har sedan 2015 en kvalitetsmodell som består av tre delar: kvalitetsuppföljning i linjen, datadrivet analys- och förbättringsarbetet samt riktade kvalitetsuppföljningar. För närvarande pågår inte något datadrivet analys- och förbättringsarbete vid Pensionsmyndigheten.

Kvalitetsuppföljning i linjen är en kvalitativ uppföljning där gruppchef går igenom ett slumpmässigt urval av handlagda ärenden med berörda handläggare. Genomgången utgår från ett formulär som fångar kraven i förvaltningslagen och tillämplig materiell lagstiftning. Genomgången sker ofta i form av gruppdiskussioner. Detta arbete syftar till kvalitetsutveckling och ligger inte till grund för något samlat uttalande om rättslig kvalitet.

5.2 Pensionsmyndighetens arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar

För att kunna beräkna ett statistiskt mått på den rättsliga kvaliteten genomför Pensionsmyndigheten rättsliga kvalitetsuppföljningar (Pensionsmyndigheten kallar dem för riktade kvalitetsuppföljningar). För att bedöma den rättsliga kvaliteten bedöms handläggningens formella och materiella riktighet. Med formellt riktigt avses att myndigheten uppfyllt sina förvaltningsrättsliga åtaganden i besluten. Med materiellt riktigt menas att myndigheten räknat att rätt förmån utgår med rätt belopp utifrån gällande lagsstiftning. Utöver detta bedöms även enkelhet, vilket avser språket i beslut och kommunikation gentemot pensionär eller pensionssparande.⁵⁸

⁵⁷ Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁵⁸ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2020, 2021*, s. 11.

5.2.1 Vilka granskningar initieras?

Enligt myndigheten ska samtliga huvudsakliga förmåner följas upp under en treårsperiod. Därutöver granskas även särskilda fokusområden, exempelvis omräkning på begäran av den enskilde, vid behov. Under 2020 genomfördes fem uppföljningar.⁵⁹

5.2.2 Hur genomförs en granskning?

Varje rättslig kvalitetsuppföljning baseras på ett slumpmässigt urval på mellan 120 och 300 ärenden per ärendetyp. Urvalet dras av myndighetens analysavdelning.

Vid granskning gås ärendena igenom av anställda vid myndighetens omprövningsgrupp. En granskningsgrupp består vanligtvis av cirka fem medarbetare plus resurser från analysavdelningen och juridikavdelningen. Ett ärende gås igenom individuellt av en granskare, men är sedan föremål för gemensam kalibrering av hela gruppen innan resultatet av granskningen fastställs. Detta för att säkerställa likhet i bedömningen.

Pensionsmyndigheten beskriver att de medarbetare som gör granskningar har rätt erfarenhet och kompetens. De har också ett visst oberoende i förhållande till det som granskas eftersom de inte arbetar med handläggning av grundärenden i förmånshandläggningen. I de fall där omprövningsgruppens egna ärenden ska bedömas, eller då mer avancerade eller specialiserade ärendetyper bedöms görs granskningarna av juridikavdelningen eller annan avdelning som bedöms ha rätt kompetens och vara tillräckligt oberoende i förhållande till det område som granskas.

Arbetet sker utifrån ett webbaserat formulär som uppföljaren fyller i. Formuläret är i stort sett samma oavsett förmån vad gäller de formella kraven, men varierar mellan förmånerna vad gäller materiell riktighet. Resultaten av granskningen presenteras som riktighet i procent. De blir underlag till chefsjuristens uttalande i myndighetens årsredovisning.

Pensionsmyndigheten anger för ESV att de gör en uppskattning av tidsåtgången för rättsliga kvalitetsuppföljningar inför året. Den faktiska tidsåtgången brukar stämma någorlunda överens med plan. För 2020 var uppskattningen av resursåtgången totalt 3620 timmar.

5.2.3 Hur används resultaten?

Alla rättsliga kvalitetsuppföljningar som Pensionsmyndigheten genomför resulterar i en diarieförd rapport. Rapporterna och resultaten återges ibland i form av artiklar och dokument på intranätet.

⁵⁹ Pensionsmyndigheten *Årsredovisning 2020*, s. 12.

Enligt myndigheten är det vanligt att uppföljningarna kommenterar brister i beslutens formella riktighet, främst utredningsskyldigheten och dokumentationsskyldigheten. Gemensamt för dessa båda områden är att de är områden med stort mått av bedömning där lagstiftningen ger stort bedömningsutrymme.

I årsredovisningen för 2020 beskrivs Pensionsmyndighetens modell för kvalitetsuppföljningar. Här beskriver myndigheten utifrån vilka kriterier ärendena följs upp och enligt vilken skala de bedöms, med vilken regelbundenhet detta sker samt hur många ärenden som ombedöms. Skalan som används i årsredovisningen består av skalstegen gott, godtagbart, otillräckligt och bristfälligt. Myndigheten uttalar sig om den rättsliga kvaliteten för sju ärendetyper.

Myndigheten redogör för den rättsliga kvaliteten för de sju ärendetyperna i en tabell och motiverar bedömningen kort i text för respektive ärendetyp. Förutom de förmånsövergripande rättsliga kvalitetsuppföljningarna ligger ytterligare underlag till grund för bedömningen av den rättsliga kvaliteten för två av ärendetyperna. I ett fall har en särskild kvalitetsuppföljning gjorts av ett delområde inom en förmån. I ett annat fall väger myndigheten in kritik från JO gällande långsam handläggning.

För de förmåner där ingen kvalitetsuppföljning gjorts under året baseras uttalandena på senaste genomförda uppföljning.

Pensionsmyndigheten har inte gjort någon uppföljning av om de rättsliga kvalitetsuppföljningarna i sig påverkat andelen bifall/avslag i ärendehantering eller om de påverkat andelen ändrade beslut vid överklaganden.

5.3 Utveckling

Inspektionen för socialförsäkringens rapport *Svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning*⁶⁰ fick stor betydelse för Pensionsmyndighetens arbete med kvalitetsuppföljning. Rapporten ledde till att Pensionsmyndigheten höjde kraven på vilka underlag som fick ligga till grund för uttalanden om rättslig kvalitet. Bland annat höjdes kraven på granskarens oberoende för att kunna bedöma kvalitet. Ett resultat av detta är att myndigheten enbart följer den rättsliga kvaliteten genom de rättsliga kvalitetsuppföljningarna. Myndigheten bedömer exempelvis att det finns för stor osäkerhet i uppgifter som antal överprövningar eller ändringsfrekvens för att denna information ska kunna användas som indikatorer på rättslig kvalitet.

Nuvarande kvalitetsmodell ses över och kommer antagligen att justeras. En anledning till detta är, enligt intervjupersonerna vid myndigheten, att det har funnits en alltmer utbredd intern kritik mot att det endast är de rättsliga

⁶⁰ Inspektionen för Socialförsäkringen rapport 2018:1, *Svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning*.

kvalitetsuppföljningarna som ligger till grund för bedömningen av rättslig kvalitet. Detta innebär att resultaten av kvalitetshöjande insatser inom en viss förmån inte kan synliggöras löpande utan först mätas sedan en ny kvalitetsuppföljning gjorts, vilket kan dröja flera år.

En stor del av utvecklingsarbetet rör frågan om myndigheten kan ta med fler komponenter än enbart den strikta rättsliga riktigheten. Anledningen till att man tycker sig kunna göra detta är att den nuvarande organisationen med tre ansvarslinjer skulle kunna minska oberoendeproblematiken som Inspektionen för socialförsäkringen påtalat. Nuvarande organisation med tre linjer innebär att en särskild kvalitetsfunktion i andra ansvarslinjen kan arbeta oberoende gentemot första linjen.

Intervjupersonerna ser ett datadrivet analys- och förbättringsarbete som ett viktigt fokusområde när de ser framåt och bedömer att det borde vara ett resurseffektivt sätt att arbeta. Myndighetens nuvarande it-system är inte anpassat för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt göra särskilda granskningar av rättslig kvalitet.

6 Skatteverket

Skatteverket fastställer och tar ut skatter, sociala avgifter och andra avgifter, fastställer taxeringsvärden på fastigheter och ansvarar för frågor om folkbokföring med mera.⁶¹ Det innebär att Skatteverkets beslut får stora konsekvenser både för den enskilde och för samhället.

Skatteverket ska enligt sin instruktion 10 § ”utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för såväl allmänhet och företag som Skatteverket.”⁶² Av instruktionen framgår vidare att Skatteverket ska följa internrevisionsförfordningen (2006:1228).

Lag (2003:643) om allmänt ombud hos Skatteverket reglerar att det ska finnas ett allmänt ombud hos Skatteverket som utses av regeringen. Det allmänna ombudet har en helt självständig ställning gentemot Skatteverket och kan överklaga de flesta av Skatteverkets beslut i enskilda fall, till exempel om beskattning eller folkbokföring.

6.1 Myndighetens övergripande kvalitetsarbete

För att uppnå kvalitet och enhetlig rättstillämpning i verksamheten tar Skatteverket fram rättsliga dokument för rättslig styrning och stöd. Exempel på sådana dokument är Skatteverkets ställningstaganden där myndighetens uppfattning i rättsliga frågor framgår. Därutöver använder Skatteverket två

⁶¹ 1 och 2 § förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

⁶² 10 § förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

myndighetsgemensamma modeller, en för kvalitetssäkring och en för kvalitetsuppföljning. Båda dessa modeller har till syfte att bidra till lärandet inom myndigheten och utveckla kvaliteten inom ärendehandläggningen samt mäta den övergripande kvaliteten.⁶³

Arbetet med såväl kvalitetssäkring som kvalitetsuppföljningar utgår ifrån kriterier för att bedöma bland annat utredning/handläggning (har korrekt handläggning skett?), beslut (är beslutet materiellt korrekt?) och språk (följer språket klarspråksregler).

Kvalitetssäkringsmodellen omfattar säkring av rättslig och annan kvalitet och används för att granska beslutade ärenden utifrån olika kategorier som exempelvis utredning, beslut, bemötande och handläggningstid. Det är sektionschefen som ansvarar för kvalitetssäkring av sina medarbetares ärenden. Till sin hjälp har sektionschefen en bedömningsmall och bedömningskriterier. Sektionschefen kan delegera kvalitetssäkringen till en särskilt kvalificerade beslutsfattare. Urvalet av granskade ärenden omfattar både bifall och avslag. För att bedöma kvaliteten inom olika verksamhetsområden väljs en del av ärendena ut slumpmässigt. Under 2020 valdes knappt 4700 ärenden ut slumpmässigt för kvalitetssäkring. Det är väsentligt färre än det antal som valdes ut för 2019 respektive 2018.⁶⁴ Resultatet av dessa granskningar redovisas i årsredovisningen.

Därutöver väljer avdelningarna själva ut ärenden för granskning utifrån risk. Denna kvalitetssäkring av ärenden sker i närtid i verksamheten och avdelningarna beslutar själva om urvalets storlek. Resultatet av granskningarna används främst som en del i det interna lärandet. Eventuella brister som upptäcks hanteras direkt i linjen, det vill säga tas om hand av sektionschefen. Det finns ingen central uppföljning. Vid intervju uppger Skatteverket att det är svårt att analysera resultatet av granskningen och att det finns en förbättringspotential i detta avseende.

6.2 Skatteverkets arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar⁶⁵

Resultatet från arbetet enligt kvalitetssäkringsmodellen kan fungera som underlag till det andra benet i kvalitetsarbetet: kvalitetsuppföljningen.

6.2.1 Vilka granskningar initieras?

Inför varje nytt verksamhetsår beslutar Skatteverkets Ekonomistyrnings- och analysavdelning om en plan med kvalitetsuppföljningar utifrån förslag som de handläggande avdelningarna och Rättsavdelningen tar fram gemensamt. I planen ingår uppföljningar som är gemensamma för två eller flera avdelningar samt effektuppföljningar, det vill säga uppföljningar som genomförs för att följa upp att

⁶³ Skatteverket, 2020 Årsredovisning för Skatteverket, 2021 s. 15.

⁶⁴ Årsredovisning för Skatteverket, s. 194, 207, 211, 214 och 217.

⁶⁵ Skatteverket använder inte begreppet rättsliga kvalitetsuppföljningar utan kallar dem kvalitetsuppföljningar eftersom de omfattar fler aspekter än de rent rättsliga (språk, bemötande, arbetssätt och annat).

tidigare åtgärder har förbättrat kvaliteten. Därutöver görs avdelningsinterna kvalitetsuppföljningar som inte är del av den gemensamma planen.⁶⁶

Urvalet i kvalitetsuppföljningsmodellen är riskbaserat, vilket innebär att man först väljer ut områden inom Skatteverket som bedöms ha en högre risk. Exempel på områden med hög risk kan vara områden som påverkas av ny lagstiftning, områden med komplexitet eller områden som man har sett får in många frågor. Iakttagelser från kvalitetssäkringsmodellen kan också ge inspel till områden som behöver översyn.

Kvalitetsuppföljning sker samordnat efter att ärendehandläggningen är avslutad. Hur många uppföljningar som görs varierar mycket från år till år. Hur många ärenden som granskas per uppföljning beror på vilket ämne det handlar om. När myndigheten uppmärksammar brister inom ett område genomförs förbättringsåtgärder vilka följs upp för att se om åtgärderna har lett till avsedd effekt.

6.2.2 Hur genomförs en granskning?

I en kvalitetsuppföljning tillsätts mindre arbetsgrupper som består av erfarna handläggare och jurister. Bemanning sker utifrån kompetensbehov för just det aktuella området. Grupperna är ofta sammansatta på avdelningsnivå, men det finns också grupper som är avdelningsöverskridande. I normalfallet genomför medarbetare från verksamheten den del av arbetet som avser ärendegranskning, men i de fall kvalitetsuppföljningen avser ett område som har få medarbetare kan ärendegranskning genomföras av medarbetare från rättsavdelningen.

Varje uppföljning ska utmynna i en rapport som innehåller en beskrivning av granskningen samt åtgärdsförslag. Exempel på åtgärdsförslag kan vara utbildning för att öka kompetensen hos medarbetarna inom ett visst område, ett förändrat arbetssätt eller att öka stödet från rättsavdelningen inom vissa områden. Det finns idag ingen redovisning av hur dessa åtgärdsförslag hanteras.

Det förekommer att myndigheten följer upp om uppföljningarna fått effekt på kvaliteten men det görs inte regelmässigt. Det finns heller ingen koppling mellan kvalitetssäkringsmodellen och kvalitetsuppföljningen, mer än att det kan vara så att kvalitetssäkringsmodellen ger inspel på problemområden som kan ses över i en kvalitetsuppföljning. Kvalitetsuppföljningar och kvalitetssäkring utgår dock från samma kategorier och bedömningsnivåer.

Myndigheten följer inte upp detta arbete i tidredovisningen och det finns därför inte några uppgifter om resursåtgång.

⁶⁶ Skatteverket 2019, *Kvalitetsuppföljningsmodell för kvalitetsarbetet inom ärendehandläggningen Arbetsbeskrivning*, s 3, dnr 2 13 475116-19/1211

6.2.3 Hur används resultaten?

Skatteverkets kvalitetsuppföljningar syftar till att säkerställa och utveckla kvaliteten i ärendehandläggningen samt att öka kunskapen om vilka åtgärder som behöver vidtas för att utveckla kvaliteten i ärendehandläggningen inom ett visst område. Detta görs dels genom att undersöka om det finns brister i processer och strukturer inom ärendehandläggningen, dels genom att hantera informationen från den kvalitetssäkring som genomförs enligt modellen för kvalitetssäkring. Både den rättsliga kvaliteten och annan kvalitet i ärendehandläggningen följs upp. Iakttagelser från kvalitetsuppföljningarna används främst som underlag till ledning och styrning på en övergripande nivå.

Resultatet av kvalitetsuppföljningarna återkopplas till de berörda avdelningarnas ledningsgrupper. Uppföljningar som gjorts inom ramen för den gemensamma planen föredras även för generaldirektören. Respektive avdelning ansvarar för att det finns rutiner för att sprida informationen till berörda chefer och medarbetare samt för att beslutade åtgärder genomförs.

Rapporterna publiceras internt och Skatteverket redogör kortfattat för de kvalitetsuppföljningar som slutförts under året i årsredovisningen. Någon extern publicering görs inte.

En framgångsfaktor är enligt Skatteverket att myndigheten har en gemensam modell för att på ett strukturerat sätt arbeta med kvalitet som är känd av hela organisationen. Kvaliteten kan mätas på ett bra sätt och verksamheten kan få stöd i att utveckla kvaliteten i ärendehandläggningen.

Skatteverket redovisar översiktligt resultaten av de kvalitetsuppföljningar som genomförts i årsredovisningen. I årsredovisningen för 2019 respektive 2020 redovisas flera kvalitetsuppföljningar där kvaliteten inom det undersökta området är god. Skatteverket redovisar även några kvalitetsuppföljningar där man konstaterat brister. De brister som redovisas mest frekvent avser utredningsmetodik och utredning/handläggning men även inom beslutsskrivning och kommunikering, beslut samt handläggningstid redovisas brister. De åtgärder som redovisas är ofta översyn av arbetsrutiner och kompetenshöjande insatser.

Skatteverket skriver i sin årsredovisning för 2020 att det under 2020 inte fanns några tydliga tecken på väsentliga brister i enhetlighet eller kvalitet i de beslut Skatteverket fattar. I redovisning av övriga kvalitetsindikatorer ingår även eventuella synpunkter från Justitiekanslern (JK) och Justitieombudsmannen (JO).

6.3 Utveckling

Syftet med det utvecklingsarbete som tidigare bedrivits avseende kvalitetsuppföljning var att tydliggöra ansvarsfördelning och stärka helhetssynen i Skatteverkets arbetssätt med kvalitet. Internrevisionen har medverkat i arbetet. Internrevisionens mest väsentliga synpunkter handlade om att se över

ansvarsfördelningen mellan den operativa, den uppföljande och analyserande och den reviderande funktionen i organisationen.⁶⁷

Vid intervju uppger Skatteverket att myndigheten står i begrepp att inleda en större översyn av arbetet med kvalitet. Myndigheten har ännu inte fattat beslut om vilka delar som kommer att förändras eller hur de kommer att förändras.

Urvalsprocessen är idag manuell, den kan utvecklas och bli bättre. Det är också svårt att ha överblick över alla kvalitetsuppföljningar eftersom de ligger i olika planer.

Justitiekanslern har i en granskning av handläggning i folkbokföringsärenden refererat till en av Skatteverkets rättsliga kvalitetsuppföljningar. I sitt beslut om granskningen uppmanar Justitiekanslern Skatteverket att fortsätta arbetet med rättslig kvalitetsuppföljning och kvalitetssäkring.⁶⁸

⁶⁷ Skatteverket. Dnr 200 304876-19/1211 Internrevisionsrapport *Rådgivning kring modell för kvalitetsarbete i ärendehandläggningen*, s 3.

⁶⁸ Skatteverket. Dnr: 11873-17-2.4 / Beslutsdatum: 12 mar 2018. *Granskning på distans av ärenden från Skatteverkets folkbokföringssektioner 1 och 2 i Karlstad.*