

## Försäkringskassan kritiseras för att i vissa fall ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd riktade mot den betalningsskyldige föräldern

**Beslutet i korthet:** I beslutet konstateras att det stora flertalet av Försäkringskassans beslut om underhållsstöd riktade mot den betalningsskyldige föräldern, är s.k. maskinella beslut med i förväg fastställda rubriker och textfraser. Något utrymme för fritext finns inte. Dessa beslut saknar motiveringsavsnitt och därmed motivering, vilket strider mot förvaltningslagens regler. Försäkringskassan kritiseras för detta. I beslutet redogörs vidare för de motiveringskrav som kan ställas på Försäkringskassans beslut i allmänhet. ChefsJO konstaterar därvid, liksom myndigheten själv har gjort i sitt uppföljningsarbete, att det förekommer vissa generella brister som t.ex. att myndigheten sammanblandar vad som utgör för beslutet avgörande omständigheter med vad som snarast är en allmän beskrivning av ärendet. ChefsJO avser att följa upp Försäkringskassans arbete med att förbättra sina beslutsmotiveringar.

### Initiativet

I ett klagomålsärende hos JO (dnr 4623-2011 med beslutsdatum den 23 november 2011) framkom att en försäkrad hade fått två beslut daterade samma dag, ett beslut som angav att hans dotter hade rätt till underhållsstöd och ett beslut som angav vilket månatligt belopp han skulle betala till Försäkringskassan. Beslutet att dottern hade rätt till underhållsstöd saknade motivering men var försett med omprövningshänvisning. Vid telefonsamtal med Försäkringskassan framkom att de båda besluten var maskinellt framställda och formulerade enligt myndighetens mallar.

Med anledning av vad som framkommit beslutade dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt att inom ramen för ett initiativärende utreda frågan om Försäkringskassans beslut om underhållsstöd uppfyller förvaltningslagens krav på motivering.

### Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som framkommit om besluten om underhållsstöd samt att allmänt redogöra för hur myndigheten uppfyller motiveringskravet i övriga ärendeslag.

I remissvar den 1 juni 2012 anförde Försäkringskassan följande. (De nämnda bilagorna är ej medtagna här).

## Utredning

Beslut om att bevilja underhållsstöd

Ett beslut om att bevilja underhållsstöd till ett barn under 18 år innebär att underhållsstödet betalas ut till den förälder hos vilken barnet bor – *boföräldern*. Beviljande av underhållsstöd medför att den förälder som är *bidragsskyldig* ska betala tillbaka samhällets kostnader för underhållsstödet och denne får då ett beslut om betalningsskyldighet till Försäkringskassan.

När det gäller ärenden om underhållsstöd anges i socialförsäkringsbalken (SFB) att när en ansökan om underhållsstöd kommer in till Försäkringskassan ska Försäkringskassan omedelbart meddela den bidragsskyldige detta. Meddelandet ska innehålla en uppmaning om att den bidragsskyldige inom viss tid ska yttra sig till Försäkringskassan avseende om han eller hon har något att invända mot ansökan eller i övrigt har något att anföra i fråga om betalningsskyldigheten för underhållsstöd (18 kap. 38 § SFB). Ett sådant meddelande innehåller en redogörelse för systemet med underhållsskyldighet, underhållsstöd och betalningsskyldighet samt kriterierna för beviljande av underhållsstöd (se fiktivt exempel, bilaga 1). Meddelandet innehåller också information om vem sökanden är, att sökanden i sin ansökan uppger att barnet/barnen varaktigt bor tillsammans med denne samt att den bidragsskyldige inte betalar underhåll för barnen. Slutligen beskrivs i meddelandet hur Försäkringskassan beräknar de belopp som den bidragsskyldige ska betala till myndigheten.

När beslut fattas i underhållsstödsärendet ska sökanden skriftligen underrättas om beslutet. Beslut om att bevilja underhållsstöd, att fastställa betalningsskyldighet samt beslut avseende avdrag för underhåll ska delges den bidragsskyldige (18 kap. 41 § SFB).

I samband med att den bidragsskyldige får beslutet om beviljande av underhållsstöd, som regel samma dag, får han eller hon också ett beslut om betalningsskyldighet. Det senare beslutet innehåller både motivering och omprövningshänvisning.

Maskinella beslut

Ungefär 90 procent av besluten om att bevilja underhållsstöd och om betalningsskyldighet är maskinella. Detta innebär att handläggaren registrerar vissa uppgifter i systemet och att han eller hon även kan välja mellan olika textfraser. Dessa åtgärder avgör utformningen av det maskinella beslutet. Handläggaren har ingen möjlighet att skriva någon fritext. De maskinella besluten om att bevilja underhållsstöd innehåller en omprövningshänvisning men däremot ingen motivering av beslutet. Däremot innehåller som nämnts ovan de maskinella besluten om betalningsskyldighet alltid såväl motivering som omprövningshänvisning.

Manuella beslut

Ungefär 10 procent av besluten kräver manuell hantering. För detta ändamål har Försäkringskassan manuella mallar i Word, så kallade Wimi-mallar. Mallarna innehåller rubriker och fraser som är obligatoriska men också avsnitt där det anges att handläggaren ska skriva fritext utifrån omständigheterna i det aktuella ärendet. Beslut till den bidragsskyldige om beviljande av underhållsstöd och beslut om betalningsskyldighet skrivs i samma Wimi-mall. I den motiveras båda besluten.

Beslut inom övriga ärendeslag

Till stöd för utformningen av beslut i försäkringsärenden finns Försäkringskassans riktlinjer (2005:14) Att skriva beslut i Försäkringskassan (se bilaga 2). Riktlinjerna beskriver vilken struktur ett beslut ska ha, vilka rubriker det ska innehålla och vad som ska återges under de olika rubrikerna. De anger också att beslut som går en part emot ska motiveras. Av riktlinjerna framgår också vilka positiva beslut som enligt myndighetens uppfattning lämpligen ska motiveras.

För dagersättningar och vissa andra förmåner får den försäkrade bara ett utbetalningsbesked. I de fall beslutet inte gått den försäkrade emot har själva beslutet

i dessa fall dokumenterats och i förekommande fall motiverats i ärendet. Utbetalningsbeskedet innehåller varken motivering eller omprövningshänvisning, eftersom beslutet inte går den försäkrade emot. Om ett beslut om beviljande av en förmån i någon mån går den försäkrade emot så får han eller hon utöver utbetalningsbeskedet också ett beslut som innehåller motivering och omprövningshänvisning.

### **Beslutsmotiveringarnas kvalitet i manuella beslut**

Försäkringskassan arbetar på olika sätt för att de motiveringar som handläggarna skriver i de manuella besluten ska hålla en god kvalitet.

#### **Riktlinjer**

De nyss nämnda riktlinjerna (2005:14) Att skriva beslut i Försäkringskassan är i första hand ett stöd för handläggarna i hur de ska skriva beslut. I avsnitt 5.2.4. finns en särskild redogörelse för hur argumentationen i en motivering bör vara uppbyggd. I ett första steg ska handläggaren redogöra för vilka krav som ska vara uppfyllda för att man ska ha rätt till den sökta förmånen. Därefter ska de relevanta omständigheterna i ärendet beskrivas. Slutligen ska handläggaren förklara vad beslutet innebär för den försäkrade.

#### **Wimi-mallar**

Det finns ett stort antal Wimi-mallar speciellt framtagna för Försäkringskassans olika förmåner och för olika typsituationer (beslut, kommuniceringsbrev, kompletteringsbrev m.m.). Wimi-mallar för avslagsbeslut eller andra beslut där en motivering måste finnas med har endast i begränsad omfattning malltexter för beslutsmotivering. Tanken är att handläggaren inte ska ha förvalda texter utan själv formulera beslutsmotiveringen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Mallarna innehåller i regel en hjälptext som beskriver detta.

#### **Kvalitetssäkring**

I flera förmånsslag där bedömningsutrymmet är mer betydande t.ex. sjukersättning, livränta och assistansersättning tillämpar Försäkringskassan en särskild beslutsordning. Den särskilda beslutsordningen innebär att ett ärende beslutas av en särskilt utsedd beslutsfattare efter föredragning av en handläggare. Handläggaren utreder ärendet och lämnar över det med förslag till beslut till beslutsfattaren. Att två personer deltar i handläggningen bidrar till att den försäkringsmässiga bedömningen blir mer korrekt och likformig men också till att beslutsmotiveringen har en god kvalitet. I vissa andra förmåner med ett större bedömningsutrymme men där ärendet inte handläggs i den särskilda beslutsordningen (t.ex. sjukpenning) kvalitetssäkrar specialist samtliga ärenden som går parten emot.

#### **Utbildning**

Tidigare hade Försäkringskassan en lärarledd utbildning i att skriva beslut. Den är sedan juni 2011 ersatt av webbutbildningen Att skriva på Försäkringskassan. Utbildningen berör allt skrivande i myndigheten men har fokus på formulering av beslut och andra skrivelser till de försäkrade. Hittills har drygt 2000 medarbetare gått utbildningen, vilket är en mycket hög siffra på så kort tid. I utvärderingarna har deltagarna gett den mycket höga betyg. Försäkringskassan vill också nämna att utbildningen i mars 2012 tilldelades andra pris i kategorin Bästa e-learning vid utdelningen av Swedish Learning Awards.

När det gäller utbildningen av nyanställda läggs särskilt fokus på att skriva beslut. Alla nyanställda har en handledare och sedan januari 2012 finns det ett särskilt handledarstöd kopplat till webbutbildningen Att skriva i Försäkringskassan. I handledarstödet ingår en checklista som ska följas när den nyanställde skriver beslut. Handledaren följer upp besluten utifrån checklistan. Checklistan kan naturligtvis användas av alla handläggare som ett stöd i att skriva beslut. (Handledarstöd inklusive checklista, se bilaga 3).

### Uppföljning

I övrigt är beslutsmotiveringar något som följs upp i de löpande kvalitetsuppföljningar som kvalitetsgranskare gör av myndighetens handläggning och beslutsfattande inom de olika förmånerna. Den kvalitetsuppföljningen innebär dock endast att granskaren kontrollerar att beslutsmotivering finns med i de ärenden som gått parten emot. Granskaren gör alltså ingen värdering av beslutsmotiveringarnas kvalitet.

År 2009 gjorde Försäkringskassan en större uppföljning av manuella beslut i myndigheten i rapporten Uppföljning av manuella beslut (se rapporten, bilaga 4). Uppföljningen gällde beslutstyper i sex olika förmånsslag. Rapportens slutsatser var att handläggarna i allt väsentligt följer riktlinjerna (2005:14) för att skriva beslut i Försäkringskassan och riktlinjerna (2005:13) för språket i Försäkringskassan. Man kunde dock konstatera att det förekom avvikelser när det gällde beskrivningen av omständigheterna i ärendet och beslutsmotiveringen. Dessa texter var ibland alltför generella till sin karaktär. I rapporten lämnades följande förslag till åtgärder för att förbättra beslutsbrevens kvalitet:

- En fortsättningsutbildning i att skriva beslut som riktar sig till homogena yrkesroller.
- Wimi-mallarna kompletteras med tydliga instruktioner till skribenten om vad som ska framgå i beslutet utöver de fasta texterna i mallen. Dessutom behövs fler generella formuleringar, till exempel för att beskriva regler.
- Riktlinjerna för att skriva beslut förtydligas för att bli ett bättre redskap för skribenterna.
- Kalkylen till en Ensa-process ska visa att det finns tillräckligt med tid för handläggaren att skriva beslut.
- Regelbunden uppföljning av olika typer av beslut.

Av dessa förslag har Wimi-mallarna utvecklats med fler och bättre hjälptexter och riktlinjerna för att skriva beslut har utvecklats. Några förmånsspecifika utbildningar i att skriva beslut hölls under 2010 och 2011 och det hålls till och från workshops om att skriva beslut för handläggare inom olika förmånsslag. Den tidigare lärarledda utbildningen har som redan nämnts ersatts med den vidareutvecklade webb-utbildningen i att skriva i myndigheten.

Som nämns ovan följs besluten löpande upp inom de olika förmånerna. Under 2012 kommer Försäkringskassan också att göra en uppföljning av beslut med fokus på beslutsmotiveringarna motsvarande den bifogade uppföljningen av beslut som gjordes år 2009.

### Försäkringskassans slutsatser

#### Beslut om att bevilja underhållsstöd

I beslut om att bevilja underhållsstöd har den bidragsskyldige partsställning. Ett beslut om att bevilja underhållsstöd måste anses gå den bidragsskyldige emot. Av 20 § FL följer att beslutet ska motiveras om inte någon av de i lagrummet angivna undantagssituationerna är aktuell. Som beskrivits ovan innehåller de maskinella besluten om att bevilja underhållsstöd för närvarande ingen motivering. Detta kan möjligen förklaras av att det finns en författningsreglerad skyldighet att i samband med att ansökan om underhållsstöd kommer in informera den bidragsskyldige om ansökan. I informationen redogörs för kriterierna för att beviljas underhållsstöd, om omständigheterna i det aktuella ärendet och om att Försäkringskassan utifrån detta överväger att besluta om att den bidragsskyldige är betalningsskyldig till Försäkringskassan. I samband med att den bidragsskyldige delges beslutet om underhållsstöd får han eller hon även beslutet om betalningsskyldighet som alltid innehåller en motivering.

Beslutet om att bevilja underhållsstöd är emellertid utan tvekan ett beslut med självständig rättsverkan. Det förhållandet att den bidragsskyldige informeras om ansökan och kriterierna för att beviljas underhållsstöd m.m. innebär inte att någon av undantagssituationerna enligt 20 § FL kan tillämpas. Försäkringskassan avser därför att ändra de maskinella besluten om beviljande av underhållsstöd så att de innehåller en motivering. Målet är att de ska likna de manuella besluten till struktur och innehåll.

Beslut inom övriga ärendeslag

I övrigt uppfyller Försäkringskassans beslut de förvaltningsrättsliga kraven på att beslut som går en part emot ska vara motiverade. I en sådan omfattande verksamhet som Försäkringskassans är det oundvikligt att det i enskilda fall kan förekomma beslut som innehåller motiveringar av sämre kvalitet. Som beskrivningen ovan visar satsar dock Försäkringskassan mycket på att ge handläggare stöd när det gäller utformningen av beslut.

## Bedömning

### Allmänt om motiveringsskyldigheten

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Motiveringskravet syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En bra motivering ökar förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det lönar sig att överklaga eller inte. Meningslösa klagomål kan undvikas och i andra fall hjälper motiveringen parten att bygga upp sitt resonemang. En utebliven eller alltför generell motivering försvårar på motsvarande sätt partens möjligheter att finna argument för sin inställning. Motiveringen får på så sätt även betydelse för den överprövande instansen. Väl motiverade beslut är vidare en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheternas kompetens och objektivitet.

För att motiveringen ska fylla sin funktion krävs att den håller en viss kvalitet. Enligt lagtexten ska en motivering innehålla ”de skäl som har bestämt utgången”. Lagen ställer alltså inte krav på detaljerade redogörelser för varje omständighet som har haft betydelse för utgången. Det är de springande punkterna – de omständigheter som har varit avgörande för myndigheternas beslut – som ska redovisas. I kommentaren till förvaltningslagen uttalas att man visserligen inte kan begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar men att beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (Hellners och Malmqvist, 3 uppl., s. 237). Det sistnämnda innebär vidare att myndigheten i sin motivering bör bemöta de argument och synpunkter som den enskilde har fört fram t.ex. i samband med kommunikering eller vid begäran om omprövning.

## Försäkringskassans beslutsmotiveringar

### *Allmänt*

Vilka krav som kan ställas på en motivering skiftar naturligtvis beroende på beslutets karaktär. Många av de beslut som Försäkringskassan fattar får stor betydelse för den enskildes liv och ekonomi, t.ex. beslut om sjukersättning eller andra försörjningsförmåner. Sådana beslut kräver självfallet utförligare motiveringar än enkla rutinbeslut. Vissa grundläggande krav bör emellertid alltid vara uppfyllda. JO har beträffande vilka krav som kan ställas på Försäkringskassans motiveringar tidigare uttalat att det är *den egentliga motiveringen* som ska anges och att den föreskrift som den grundar sig på ska återges (JO 2000/01 s. 388). I ärendet ifråga hade Försäkringskassan i ett beslut om avslag på en ansökan om underhållsstöd som enda motivering angett att sökanden inte kommit in med en komplettering. Den egentliga motiveringen – att föräldrarna ansågs sammanbo – hade däremot inte kommit till uttryck i beslutet. Försäkringskassan hade inte heller hänvisat till det lagrum som angav att rätt till underhållsstöd förutsätter att föräldrarna inte bor tillsammans.

Som framgått ovan ska alltså en beslutsmotivering alltid ange vilka rättsregler som tillämpats. Att det däremot inte är tillräckligt att enbart redogöra för innehållet i den tillämpade bestämmelsen har JO tidigare konstaterat. Försäkringskassan hade i ett beslut att inte bevilja en person arbetsskadeersättning som motivering endast angett att ”skälen mot ett samband mellan olycksfallet och de besvär som orsakat arbetsförmågan efter samordningstidens utgång, är betydligt starkare än skälen för ett sådant samband” (dåvarande 2 kap. 2 § lagen om arbetsskadeförsäkring). JO ansåg inte att en sådan motivering kunde godtas om det inte samtidigt klargjordes *vilka* skäl det var som talade mot ett samband (JO 1981/82 s. 276).

### *Beslut om underhållsstöd riktade mot den betalningsskyldige föräldern*

Mallar och standardformuleringar förekommer i det flesta av Försäkringskassans beslut. Som jag nyligen uttalat (se mitt beslut den 25 mars 2013 i ärendet med dnr 6471-2011) måste emellertid innehållet i dessa anpassas till förhållandena i det enskilda fallet, vilket kräver både noggrannhet och eftertanke från myndighetens sida. När det gäller maskinella beslut är handläggarens möjligheter att påverka textinnehållet starkt begränsade. Desto viktigare är det naturligtvis då att det i förväg fastställda innehållet är korrekt.

De allra flesta av Försäkringskassans beslut att bevilja underhållsstöd riktade mot den betalningsskyldige föräldern, är maskinella. Av utredningen i ärendet framgår att dessa inte innehåller något motiveringsavsnitt. Besluten i fråga saknar således motivering, vilket strider mot förvaltningslagens regler. Jag är kritisk till detta. I remissvaret den 1 juni 2012 anges att Försäkringskassan avser att åtgärda bristen. Vid min inspektion av Försäkringskassan, nationellt försäkringscenter (NFC) Malmö den 9 – 10 april 2013 kunde jag emellertid konstatera att även de maskinella beslut som fattats så sent som i början av april månad saknade motiveringsavsnitt.

### *Övriga beslut*

Efter att ha tagit del av Försäkringskassans riktlinjer (2005:14) Att skriva beslut i Försäkringskassan (bilaga 2), det handledarstöd inklusive checklista som myndigheten hänvisar till (bilaga 3) samt rapporten Uppföljning av manuella beslut (bilaga 4), vill jag anföra följande.

I remissvaret hänvisar Försäkringskassan till sina riktlinjer (2005:14) och anför att handläggaren, när motiveringen byggs upp, i ett första steg ska ”redogöra för vilka krav som ska vara uppfyllda för att man ska ha rätt till den sökta förmånen. Därefter ska de relevanta omständigheterna i ärendet beskrivas. Slutligen ska handläggaren förklara vad beslutet innebär för den försäkrade.” Jag har noterat att det i Försäkringskassans riktlinjer (2005:14) på ett tydligare sätt än i remissvaret framgår att det är de omständigheter som varit avgörande för beslutet, och därmed förklarar varför kraven inte är uppfyllda, som ska ingå i beslutsmotiveringen. Jag har också noterat att det i de aktuella riktlinjerna förtydligas att det inte är tillräckligt att enbart redogöra för innehållet i den tillämpade bestämmelsen.

Jag har vidare lagt märke till att Försäkringskassan i de exempel som ges i handledarstödet checklista (bilaga 3 s. 7) har sammanblandat vad som utgör avgörande omständigheter med vad som snarast är en beskrivning av ärendet. Rapporten Uppföljning av manuella beslut visar att det är vanligt att denna sammanblandning också sker i praktiken (bilaga 4 s. 2). För att det ska vara möjligt för Försäkringskassans personal att uppfylla det viktiga kravet att redogöra för de avgörande omständigheterna, får det naturligtvis inte finnas några oklarheter i fråga om vad som avses därmed. Handledarstödet checklista bör alltså ses över och exemplen skrivas om. Av den nämnda rapporten framgår också att Försäkringskassans beslut om sjukpenning ofta bara innehåller den fasta malltexten ”Du har inte rätt till sjukpenning därför att Försäkringskassan bedömer att din arbetsförmåga inte är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom”. En sådan motivering, som endast redogör för innehållet i den tillämpade bestämmelsen, uppfyller inte de grundläggande kraven (se det ovan refererade beslutet JO 1981/82 s. 276). Jag kan tillägga att jag ofta lägger märke till de ovan beskrivna bristerna i min tillsynsverksamhet.

Av remissvaret framgår att Försäkringskassan löpande arbetar med att förbättra sina beslutsmotiveringar och med att följa upp resultatet av sitt arbete. Enligt remissvaret är en ny uppföljningsrapport under arbete. Det har kommit till min kännedom att arbetet med den kommer att slutföras under våren 2013. Jag önskar ta del av rapporten när den har färdigställts samt i förekommande fall även av redogörelsen för vilka åtgärder Försäkringskassan kommer att vidta med anledning av resultatet. Jag har för avsikt att även i övrigt följa utvecklingen av Försäkringskassans arbete med att förbättra sina beslutsmotiveringar.

Ärendet avslutas.